



Diritto e scienza: ricerche su agricoltura, alimentazione e ambiente
Collana diretta da Stefano Masini e Vito Rubino

La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici

a cura di

Francesco Rossi Dal Pozzo Vito Rubino



In copertina: Gioli Luigi (1854-1947), *Buoie Bianche* (1882), olio su tela, Collezione del Dott. Alberto Marri, Palazzo Foresti, Carpi (MO).

La sicurezza alimentare tra crisi internazionali
e nuovi modelli economici

F. Rossi Dal Pozzo V. Rubino (a cura di)



CACUCCI  EDITORE
BARI

ISBN 979-12-5965-273-7



9 791259 652737

€ 30,00



Diritto e scienza: ricerche su agricoltura, alimentazione e ambiente

diretta da

Stefano Masini Vito Rubino

2

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 (VET): Luigi Bonizzi, *Università degli Studi di Milano Statale*; Carlo D'Ascenzi, *Università di Pisa*; Auxilia Grassi, *Università di Torino*; Alfonso Zecconi, *Università degli Studi di Milano Statale*.

Area 12 (JUS): Davide Achille, *Università del Piemonte Orientale*; Amedeo Arena, *Università di Napoli Federico II*; Oreste Calliano, *Università di Torino*; Irene Canfora, *Università di Bari*; Roberto Cavallo Perin, *Università di Torino*; Massimo Cavino, *Università del Piemonte Orientale*; José Manuel Cortés Martin, *Universidad Pablo de Olavide*, (Sevilla, SP); Alessandra Di Lauro, *Università di Pisa*; Cristiana Fioravanti, *Università di Ferrara*; Bianca Gardella Tedeschi, *Università del Piemonte Orientale*; Maria Pia Genesin, *Università di Torino*;

Monika Haczkowska, *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*; Carola Ricci, *Università di Pavia*; Ilaria Riva, *Università di Torino*; Francesco Rossi Dal Pozzo, *Università degli Studi di Milano Statale*; Luigi Russo, *Università di Ferrara*; Roberto Saija, *Università Mediterranea Reggio Calabria*; Andrea Santini, *Università Cattolica del S. Cuore*; Eleonora Sirsi, *Università di Pisa*; Bernd Van Der Meulen, *IFRO - University of Copenhagen* (Copenhagen, DK); Fabrizio Vismara, *Università dell'Insubria*;

AREA 13 (SECS-P): Carmen Aina, *Università del Piemonte Orientale*; Eliana Baici, *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 sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici

a cura di

Francesco Rossi Dal Pozzo Vito Rubino

CACUCCI  EDITORE
BARI

L'opera è edita con il contributo dell'Università degli Studi di Milano nell'ambito del progetto Cattedra Jean Monnet "EU Health Legal Framework and Competition Law" (n° 611817-EPP-1-2019-1-IT-EPPJMO-CHAIR) del prof. Francesco Rossi Dal Pozzo, finanziato dalla Commissione europea.

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2023 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	1
------------	---

La sicurezza alimentare nel nuovo scenario geopolitico ed economico globale: le scelte per il futuro e l'importanza di un approccio multidisciplinare

di Irene Canfora

1. Ripensare la sicurezza alimentare	3
2. La risposta alle crisi: un nuovo paradigma per la sicurezza alimentare?	6
3. Verso un sistema alimentare sostenibile	9

Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal

di Daniele Bianchi

1. Alla ricerca della sovranità	13
2. Sovranità o autonomia?	18
3. E l'agricoltura in tutto questo?	20
4. Rendere verde la PAC o alimentare il <i>Green Deal</i> ? Degli strumenti giuridici riadattati	25
5. Un potere normativo in cerca di ripresa	30

Sicurezza alimentare e mercato

di Pier Filippo Giuggioli

1. PREMessa	37
2. Il mercato dei prodotti alimentari e l'informazione ai consumatori	40
3. Il Green Deal	43

Sicurezza alimentare e nuova PAC fra diritto dell'UE ed attuazione nazionale

di Luigi Russo

1. Introduzione: la <i>food security</i> e la PAC delle origini	47
2. La riforma della PAC del 2003	49

VI	<i>Sommario</i>	
3.	La disciplina della PAC 2014-2022	52
4.	La PAC 2023 – 2027 e il <i>Green deal</i>	57
5.	(<i>Segue</i>): le misure agro-ambientali	59
6.	(<i>Segue</i>): le misure per l'accrescimento della competitività e il rafforzamento delle imprese agricole	63
7.	(<i>Segue</i>): l'obiettivo della sicurezza alimentare	67
8.	Conclusioni	70

Il Piano strategico della PAC fra *Green deal* europeo e obiettivi di autosufficienza alimentare

di Maria Pia Genesisin

1.	Il Piano strategico nazionale della PAC al centro di un nuovo modello di <i>governance</i>	75
2.	Le raccomandazioni generali della Commissione e le raccomandazioni specifiche per l'Italia	83
3.	Le osservazioni della Commissione sulla proposta di Piano strategico italiano: problematiche principali	88
4.	Il Piano strategico italiano approvato: uno sguardo d'insieme	91
5.	Conclusioni	96

L'amministrare per finanziamenti nella PAC tra “un impiego migliore dei fattori di produzione” (art. 39, par. 1; lett. a TFUE) e il Green Deal europeo

di Maura Mattalia

1.	L'intervento pubblico in agricoltura tra PAC e PNRR	99
2.	L'attività di monitoraggio delle Corti dei Conti europea sulla Politica agricola comune	103
3.	La protezione delle risorse dell'Unione Europea: l'OLAF e l'EPPO	106

L'impiego delle nuove tecniche genomiche nel settore agroalimentare e la relativa disciplina giuridica. L'Unione europea a un bivio tra *regulation* e *deregulation*

di Francesco Rossi Dal Pozzo

1.	Profili definitivi delle nuove tecniche genomiche	111
2.	L'applicazione “in via pretoria” della direttiva 2001/18/CE alle nuove tecniche genomiche	113

<i>Sommario</i>	VII
3. L'approccio <i>product-based</i> (talora) adottato a livello internazionale. L'esempio del Regno Unito con il <i>Genetic Technology (Precision Breeding) Act</i>	122
4. L'Unione europea verso una proposta legislativa di armonizzazione	125
5. Brevi riflessioni conclusive	130

Sicurezza alimentare e innovazione tecnologica: il caso dei *novel foods*

di Andrea Santini

1. Introduzione	135
2. L'ambito di applicazione del vigente regolamento sui <i>novel foods</i>	137
3. La disciplina della procedura di autorizzazione	143
4. Il regime di tutela dei dati	149
5. Considerazioni conclusive	152

L'acquacoltura nella politica comune della pesca alla ricerca di coerenza fra atti vincolanti, orientamenti strategici e metodo aperto di coordinamento

di Cristiana Fioravanti

1. L'acquacoltura nella politica comune della pesca prima di Lisbona	157
2. (<i>segue</i>) Gli sviluppi successivi nella riforma della politica comune della pesca del 2013	161
3. Strategie e Orientamenti della Commissione per lo sviluppo dell'acquacoltura: dalla prassi alla codificazione	165
4. Dagli orientamenti strategici della Commissione ai piani strategici nazionali	170
5. Considerazioni conclusive	177

Politica Agricola Comune, scelte "green" e conflitto in Ucraina: qualche riflessione sull'approccio Ue alla sicurezza alimentare in tempi di crisi con particolare riferimento al caso delle "produzioni biologiche"

di Vito Rubino

1. Introduzione	181
2. Sostenibilità, nuova PAC e metodo di produzione biologico	185

VIII	<i>Sommario</i>
2.1. Il biologico nel PSN italiano	188
2.2. La Legge del 9 marzo 2022, n. 23, contenente disposizioni per “ <i>la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell’acquacoltura con metodo biologico</i> ”	189
3. Sicurezza alimentare e guerra in Ucraina: i “ <i>progetti green</i> ” alla prova dei fatti	193
3.1. La reazione della UE alla crisi della sicurezza alimentare (cenni) e le richieste di alcuni Stati membri	196
3.2. Il metodo di produzione biologica e la sicurezza alimentare	199
4. Brevi considerazioni conclusive (necessariamente provvisorie)	201

Sicurezza alimentare e controllo degli investimenti esteri diretti

di Nicola Lucifero

1. Considerazioni introduttive	207
2. Una ricostruzione sistematica del concetto di “sicurezza alimentare” nel contesto delle fonti di diritto europeo: la Pac quale struttura giuridica di riferimento per perseguire la sicurezza alimentare	210
3. (<i>segue</i>) La Pac e la strategia del <i>Green Deal europeo</i>	218
4. Il controllo sugli investimenti diretti esteri: poteri regolatori dello Stato e libero mercato	220
5. La sicurezza alimentare nell’ambito della più recente disciplina sugli investimenti diretti esteri nel settore agroalimentare: la disciplina sostanziale e processuale di riferimento	224
6. Il reg. (UE) 2019/452 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell’Unione europea	228
7. La decretazione di urgenza durante la crisi del Covid-19 e la disciplina dei <i>Golden Powers</i> attraverso le misure di carattere temporaneo	232
8. L’individuazione dei settori strategici secondo la normativa europea e quella interna. Il caso della <i>sicurezza alimentare</i> : un problema di qualificazione normativa	235
9. (<i>segue</i>) <i>I fattori produttivi critici</i> e l’assenza nella normativa di settore di un riferimento espresso al bene terra	238
10. Conclusioni: la sicurezza alimentare come bene pubblico da salvaguardare attraverso la disciplina sul controllo sugli investimenti diretti nel settore agroalimentare	241

**“La” sostenibilità e “le” sostenibilità.
L’UE, la sicurezza alimentare e il senso
di un sistema agroalimentare più sostenibile**

di Paolo Borghi

1. La molteplicità dei concetti di “sostenibilità” e il frequente eccesso di semplificazioni, inadatto a descrivere la sua declinazione alimentare	245
2. Le emergenze attuali nell’UE dal punto di vista della sostenibilità del sistema agroalimentare	248
3. Obiettivi di sostenibilità ambientale e tutela della <i>food security</i>	250
4. Ripensare la PAC, o quanto meno non demonizzare il disaccoppiamento	253
5. Dalla <i>food security</i> alla <i>food sovereignty</i> : la parabola si chiama innovazione	255
Notizie sugli Autori	261



Prefazione

Il 22 settembre 2022 l'Università degli Studi di Milano ha ospitato il primo convegno annuale del CeDiSA, *Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, Alimentazione e Ambiente*, costituito dagli Atenei del Piemonte Orientale, Torino, Milano Statale, Ferrara, Firenze e Pisa per dare vita a un proficuo dialogo interdisciplinare e intersettoriale su due settori strategici per l'economia e la società contemporanea: l'ambiente e l'agro-alimentare.

La convergenza di questi ambiti è riscontrabile in particolar modo nel contesto della c.d. "sicurezza alimentare" (*food security*) e ciò non solo per le evidenti implicazioni che la produzione agricola può avere sull'equilibrio ecologico mondiale (e viceversa), ma anche per la tragica coincidenza storica che ci troviamo a vivere: il riaccendersi del conflitto in Europa, dopo decenni di relativa stabilità geopolitica, ha rimesso in discussione i modelli di transizione verde immaginati dall'Unione europea e accentuato le criticità già portate dalla crisi Covid e dalle emergenze connesse al rapido deterioramento dell'ambiente a livello globale.

Le conquiste in termini di autosufficienza ("sovranità") alimentare garantite dalla PAC, che avevano consentito di aspirare a un cambio di paradigma ispirato a una de-intensificazione dell'agricoltura e un recupero delle filiere corte all'insegna della prossimità ecologica e della riduzione del rapporto *input/output* devono oggi fare nuovamente i conti con lo spettro della scarsità e con l'obbligo (non solo morale) di farsi carico solidalmente anche del fabbisogno alimentare dei Paesi più poveri.

In una singolare concorrenza di malefici, la nuova rottura delle *supply chain*, va sommandosi ai numerosi problemi che derivano dalla crisi climatica e demografica ormai tristemente ripartiti nelle diverse aree del mondo: mentre Europa e Nord Africa fanno i conti con una siccità persistente, in Asia e America del Nord si registrano inondazioni ed eccessi di precipitazioni, parimenti perniciose per la produttività agricola.

Il tutto dà il via a flussi migratori importanti, alimentati dalla ormai acclarata nuova categoria di rifugiati (quelli "ambientali"), e nuovi conflitti sociali.

Il tema della sicurezza alimentare, che di questo mosaico a tinte fosche è al contempo una tessera ma anche un fattore determinante, si prestava e si presta particolarmente, dunque, a una riflessione condivisa su cause ed effetti della situazione corrente, nell'ottica di contribuire alla discussione generale sulle politiche agricola e ambientale Ue e sul loro impatto sui fabbisogni agro-alimentari mondiali.

Il convegno ha esplorato questi aspetti con taglio intersettoriale e interdisciplinare, cercando di analizzare anche i nuovi modelli economici

del futuro (probabile de-globalizzazione, avvio della fase di *decoupling* e regionalizzazione dell'economia mondiale).

Le ragioni di urgenza impresse dall'attualità in dinamico divenire hanno imposto tempi molto stretti per trasformare le numerose relazioni della giornata di lavori in scritti per questa opera collettanea e ciò ha inevitabilmente comportato il sacrificio di alcuni saggi a favore di una maggiore celerità di stampa: i lettori interessati potranno, comunque, trovare tutti gli *abstract* delle relazioni *on line* sul sito del CeDiSA all'indirizzo riportato in nota¹.

Le relazioni mancanti in questo volume saranno, comunque, ospitate sulla rivista *Alimenta*, che il Centro Studi contribuisce a pubblicare.

L'analisi condotta in occasione dei lavori e grazie all'ulteriore approfondimento dei contributi qui pubblicati ha consentito la verifica dei dati economici acquisiti sino ad oggi e delle proiezioni più realistiche per il prossimo futuro; l'approfondimento dell'approccio alla *food security* della Commissione Ue e degli Stati membri nell'ottica del diritto internazionale, Ue e nazionale (con particolare riferimento al diritto costituzionale, amministrativo e dei mercati agroalimentari/dell'economia); infine un esame complessivo di diversi aspetti della regolazione del settore alimentare che possono concorrere ad alleviare le ragioni di crisi esposte in precedenza (ma anche, se non adeguatamente gestiti, ad acuirle).

Si è cercato, così, di offrire una visione al contempo aggiornata e prospettica della situazione attuale, nonché contribuire alle scelte che i diversi livelli di governance agroalimentare dovranno effettuare nei prossimi mesi/anni, onde tenere assieme i diritti fondamentali, le esigenze economiche e l'imprescindibile sostenibilità del sistema agroalimentare mondiale.

Se l'impresa sia, in qualche misura, riuscita, pur a fronte della vastità della materia, è valutazione che rimettiamo a chi ha assistito ai lavori e a chi, oggi, vorrà leggerne gli scritti che compongono questo volume collettaneo.

Francesco Rossi Dal Pozzo, Vito Rubino

¹ https://www.cedisa.info/_files/ugd/0dc5bc_a411b05962fb4226a3acd190e2f5547c.pdf.

La sicurezza alimentare nel nuovo scenario geopolitico ed economico globale: le scelte per il futuro e l'importanza di un approccio multidisciplinare

di Irene Canfora

SOMMARIO: 1. Ripensare la sicurezza alimentare – 2. La risposta alle crisi: un nuovo paradigma per la sicurezza alimentare? – 3. Verso un sistema alimentare sostenibile.

1. Ripensare la sicurezza alimentare

Le drammatiche vicende degli ultimi anni, la crisi globale della pandemia e il conflitto bellico alle porte dell'Europa, succedutesi senza una soluzione di continuità, hanno portato a un necessario ripensamento della sicurezza alimentare, soprattutto in un'ottica eurocentrica, quale è quella che siamo abituati ad adottare.

È indubbio che, nel nostro vocabolario di giuristi, l'espressione "sicurezza alimentare" ci ha portato per molto tempo a identificare immediatamente i profili della sicurezza sanitaria degli alimenti, a partire dall'adozione del regolamento n. 178 del 2002. Non è un caso che l'adozione del regolamento 178/2002 sia avvenuta all'esito del susseguirsi di una serie di crisi alimentari, culminate in quella della BSE, che avevano allertato i cittadini europei richiedendo una sempre maggiore attenzione alla sicurezza degli alimenti¹. La scelta di politica legislativa dell'Unione Europea, consistente nel realizzare un'armonizzazione completa delle regole sulla cd. *food safety*, volta a garantire la "libera circolazione di alimenti sicuri e sani"² nel contesto dell'Unione, da un lato ha ridotto i margini di discrezionalità negli Stati membri, accentrando così il livello di regolazione (o perlomeno la definizione dei principi e dei criteri interpretativi³); dall'altro, in ragione della dimensione degli scambi e in

¹ Si veda, per tutti: F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, Wolters Kluwer 2020; P. Borghi, *La sicurezza degli alimenti e dei mangimi nel reg. CE n. 178/02*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. BORGI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO, Milano, Giuffrè Lefebvre, 2021

² Così recita il primo considerando del reg. 178/2002.

³ Anche in mancanza di disciplina specifica di dettaglio, ciò ha comportato in ogni caso l'adozione di principi e criteri generali comuni a tutti gli Stati Membri – come si è visto con riguardo all'applicazione del principio di precauzione, su cui si rinvia a I. CANFORA, *Incertezza scientifica e principio di precauzione nel diritto alimentare*, in AAVV *La rego-*

forza dell'uniformità di una disciplina europea, ha permesso di governare la prospettiva transnazionale della circolazione degli alimenti, a fronte della presenza di filiere agroalimentari complesse che esulano dai confini degli ordinamenti. Per il settore agroalimentare, infatti, non soltanto ci si trova di fronte a un sistema dominato da imprese spesso multinazionali che controllano (a monte della filiera) gli input produttivi, e (a valle) la distribuzione dei prodotti, ma anche a fattori naturali e climatici che incidono sulla continuità degli approvvigionamenti di prodotti agricoli provenienti dal Nord e dal Sud del pianeta, a seconda del corso delle stagioni, attraverso le relazioni contrattuali di acquisto di materie prime che riforniscono le industrie alimentari in Europa.

In questo contesto, la disciplina giuridica della sicurezza degli alimenti, intesa come *food safety*, e diretta a standardizzare le regole per la circolazione degli alimenti, a lungo ha dominato l'attenzione degli strumenti di regolazione della filiera agroalimentare. L'evoluzione normativa si è mossa nella direzione di facilitare gli scambi, avvicinando le regole tecniche di fabbricazione per assicurare la sicurezza degli alimenti (oltre che l'uniformità delle caratteristiche dei prodotti), attraverso la definizione di *standard* (generali e di prodotto), pur cercando di mediare con il rispetto delle tradizioni culturali e delle caratteristiche del cibo che – proprio all'interno dell'Unione Europea – rappresentano un fattore economico imprescindibile per la crescita dei mercati.

Al quadro normativo così sinteticamente delineato, si sono sovrapposte le concomitanti crisi sanitarie e geopolitiche globali, che hanno orientato l'attenzione della regolazione verso quell'aspetto, rimasto per lungo tempo silente, della "sicurezza" intesa in riferimento agli approvvigionamenti alimentari lungo la filiera, con un termine anglosassone: *food security*⁴.

Le regole giuridiche relative alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli si sono dunque nuovamente trovate ad affrontare aspetti che parevano lontani nel tempo.

La questione degli approvvigionamenti nella filiera agroalimentare e della continuità delle forniture, non è però esclusivamente legata alle vicende emergenziali degli ultimi anni. Le emergenze che hanno indubbiamente riportato l'attenzione su una questione di ben più ampia portata, legata al nuovo assetto globale della sostenibilità del pianeta.

lazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive, a cura di A. MORRONE, M. MOCCEGANI, Bologna, Bologna University press, 2022.

⁴ Sulla progressiva evoluzione degli aspetti qui sinteticamente richiamati, caratterizzanti le regole di governo delle filiere agroalimentari, v. A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. Dir. Agrario* 2018, I, pp. 511 ss.

Un primo elemento di “rottura” rispetto alla prospettiva limitata all’intervento normativo volto a standardizzare (a volte in modo eccessivo⁵) le regole sulla sicurezza alimentare, emerge dalla presa in carico, innanzitutto sul piano degli obiettivi individuati negli accordi sovranazionali, dell’interesse per le generazioni future della garanzia di conservazione dell’ambiente rurale e della sufficienza della produzione alimentare, aspetto che può essere affrontato solo attraverso una visione globale, considerando, tra l’altro, profili non prettamente e immediatamente legati agli scambi e al mercato.

L’adesione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, sanciti in Agenda 2030 – con l’impegno ad affrontare, nelle politiche legislative nazionali, interessi di natura collettiva, quali la lotta al cambiamento climatico, alla povertà, il raggiungimento dell’obiettivo “fame zero”, la realizzazione di sistemi di economia circolare, attraverso modelli di produzione e di consumo sostenibili – si sovrappongono e si intrecciano con la definizione delle regole per il funzionamento dei mercati.

Peraltro, i mercati agroalimentari possono dirsi paradigmatici di questo processo di condivisione dei valori per la conservazione del pianeta: si pensi soltanto alle correlazioni tra cambiamenti climatici e necessità di adattare le agricolture, mediante l’uso delle nuove tecnologie e le scelte compatibili con la biodiversità propria delle aree rurali, affinché la produttività delle terre sia destinata a soddisfare le esigenze alimentari del pianeta.

E difatti, le crisi globali che hanno segnato significativamente le scelte politiche (anche) dell’UE negli ultimi anni, hanno riportato il tema dell’approvvigionamento e della sicurezza alimentare al centro dell’attenzione dell’UE e dei Paesi membri.

Tale aspetto non è mai “scomparso” dal quadro dei principi che guidano le politiche agricole – né potrebbe essere diversamente, se si considera che la “sicurezza alimentare” è stata, da sempre, oggetto di attenzione, in termini di conservazione delle produzioni agricole europee. L’art 39 del TFUE, che include l’obiettivo di “garantire la sicurezza degli approvvigionamenti” è rimasto tuttora immutato nella sua formulazione, rispetto a quanto previsto inizialmente dal Trattato di Roma del 1957.

Si tratta piuttosto di leggerne l’evoluzione, alla luce dell’attuale scenario internazionale degli scambi, nella sua prospettiva più ampia, inclusiva delle relazioni e delle dipendenze tra Paesi proprie di un mondo globalizzato. La conservazione della produzione agricola, all’interno dell’ambito di sovranità di ciascun Paese, diviene dunque un elemento imprescin-

⁵ Si veda, a titolo esemplificativo: V. PAGANIZZA, *Les quatre Mousquetaires (ou mousquetaires) contre E. Coli: i Regolamenti (UE) 208/2013, 209/2013, 210/2013, 211/2013 e gli “eccessi” nella sicurezza*, in *Riv. Dir. Alimentare* 2/2013 p. 36.

dibile, nella misura in cui da essa dipende non solo la produzione di alimenti, suscettibile di risentire di crisi geopolitiche e naturali, ma anche la stessa conservazione del territorio rurale nel suo insieme.

2. La risposta alle crisi: un nuovo paradigma per la sicurezza alimentare?

A fronte dell'improvvisa situazione di emergenza il mercato globale è tornato a confrontarsi con una dimensione locale, che si è tradotta nell'elaborazione di strumenti per assicurare la resilienza dei territori a lungo termine e nell'individuazione di prassi e dei conseguenti adeguamenti delle normative in grado di rispondere ai bisogni della popolazione.

Il tema della sicurezza alimentare, esploso durante la crisi pandemica, ha posto infatti in evidenza la questione di autosufficienza produttiva, in primo luogo dell'ottenimento di beni alimentari primari a livello locale, e quindi della capacità di produzione agricola nei territori, ma anche il più ampio problema dell'accesso delle materie prime lungo le catene di fornitura.

Se si analizzano le dinamiche dell'import-export del periodo dell'emergenza COVID, a livello del commercio internazionale, si rileva che le strategie adottate dagli Stati sono state differenti, ma tutte dirette a massimizzare gli effetti sull'autosufficienza alimentare. In alcuni Paesi che presentano maggiori difficoltà per gli approvvigionamenti alimentari, si è manifestata una tendenza alla liberalizzazione degli scambi, mediante la riduzione di misure tariffarie per prodotti alimentari di importazione⁶. In altri casi, invece, il commercio internazionale ha subito un incremento nella presenza di ostacoli tecnici: sono state notificate diverse misure SPS per la certificazione dell'assenza di rischi per i prodotti alimentari nonostante la non trasmissibilità attraverso le merci, come sottolineato dalle osservazioni del governo canadese⁷.

In Europa, dove le regole di mercato e della libera circolazione sono ben più strutturate che a livello di commercio internazionale, l'Unione Europea è intervenuta prevalentemente attraverso indirizzi di soft law per gli Stati membri, volti a ridurre rischi di impatto sulla circolazione delle merci e a evidenziare le misure strettamente vietate, in considera-

⁶ Cfr. il documento WTO del 26 agosto 2020, *COVID-19 and agriculture: a story of resilience*. L'analisi riguarda anche Paesi non aderenti al WTO.

⁷ World Trade Organization, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Canada's statement from the June SPS Committee information-sharing session*, 7 June 2020, G/SPS/GEN/1809. Per una analisi degli effetti della pandemia sulle relazioni commerciali in Canada, v. R. BARICHELLO, *The COVID-19 pandemic: Anticipating its effects on Canada's agricultural trade*, in *Cand J Agr Econ*. 2020;68:219–224.

zione degli effetti restrittivi sul mercato. Gli orientamenti sulle misure per la gestione alle frontiere della disponibilità di beni e servizi essenziali⁸, che rappresentano l'intervento normativo più rilevante del periodo COVID, nel dialogo tra UE e Stati membri, richiedevano agli Stati di non adottare misure tali da mettere in pericolo l'integrità del mercato unico o delle catene di approvvigionamento, ovvero di non consentire pratiche sleali. Il documento, che si occupa del settore dei trasporti e del funzionamento dei corridoi verdi, nella prospettiva di garantire approvvigionamenti adeguati sul territorio dell'Unione, considera "prodotti essenziali" nelle catene di fornitura i farmaci, i dispositivi medici, i prodotti alimentari essenziali e deperibili, il bestiame. Nel complesso, l'approccio regolativo e le indicazioni della Commissione conducono a una sostanziale autonomia nella regolazione della circolazione delle merci rimessa agli Stati membri, sia pure entro i parametri dei criteri minimi richiamati in premessa (integrità del mercato unico; divieto di pratiche sleali).

Per altro verso, l'adattamento (temporaneo) del quadro normativo sui controlli ufficiali trova il suo cardine nelle deroghe già ritenute ammissibili nella prassi degli Stati membri, poi recepite espressamente dal reg. 2020/466 e motivate dalla difficoltà di reperire personale addetto ai controlli in presenza fisica, con conseguente dematerializzazione dei certificati di accompagnamento delle merci. Tale regolamento ha reso possibile applicare misure temporanee di semplificazione dei controlli, con l'effetto di ridimensionare, nel periodo di emergenza, l'uniformità della disciplina generale dei controlli nel settore alimentare, aspetto che costituiva, di fatto, il più recente stadio di avanzamento nell'uniformare la legislazione alimentare europea.

La posizione della Commissione si consolida a più di un anno di distanza dal periodo emergenziale, in una fase in cui i rischi della pandemia non erano ancora scomparsi, ma si provvede a sistematizzare le scelte politiche da adottare in situazioni di crisi improvvise, nella consapevolezza che la sicurezza degli approvvigionamenti richiede una visione di lungo periodo. La definizione del *Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi*⁹, si colloca in questa prospettiva: si sottolinea, infatti nel documen-

⁸ Commissione Europea, *Covid-19. Orientamenti della Commissione sulle misure per la gestione alle frontiere della disponibilità di beni e servizi essenziali* (2020/C 86 1/01) pubblicati in *GUUE* C 89 del 16 marzo 2020. Per una analisi delle scelte a livello UE, v. F. ALBISINNI, *Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the Agri – Food Sector: EU and Italian perspectives*, in *Riv. Dir. Alimentare* 1/2021 p. 11.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi* COM 2021 689 def., Bruxelles 12.11.2021.

to, tra l'altro, che: «Nonostante la resilienza di cui il sistema alimentare dell'UE ha dato prova, sono stati individuati svariati ambiti di miglioramento. È stata segnalata una mancanza di coordinamento tra le autorità pubbliche nell'UE. Taluni Stati membri hanno adottato provvedimenti unilaterali, che hanno messo a repentaglio il mercato unico, limitando o restringendo la libera circolazione dei prodotti alimentari o favorendo i prodotti nazionali. Simili provvedimenti possono, all'apparenza, fornire una protezione temporanea agli operatori nazionali, ma possono altresì ripercuotersi rapidamente sull'accesso degli operatori ai necessari mezzi di produzione provenienti dall'estero. Tali provvedimenti hanno ulteriormente complicato la gestione della crisi nelle fasi iniziali e hanno aggravato una situazione già tesa all'interno del sistema alimentare» (pag. 6).

Analoghe preoccupazioni sono emerse in occasione della crisi bellica, scoppiata a febbraio 2022, con la guerra in Ucraina, che ha riproposto all'attenzione delle politiche dell'Unione Europea il rischio di interruzioni improvvise di approvvigionamenti di materie prime da Paesi esterni all'UE per la produzione di alimenti (oltre che di energia). Invero, come sottolinea la Commissione, per effetto della guerra in Ucraina, l'approvvigionamento alimentare dell'UE non è da considerarsi a rischio; «tuttavia l'invasione dell'Ucraina e il forte rialzo dei prezzi delle materie prime a livello mondiale stanno facendo salire i prezzi nei mercati dei prodotti agricoli e ittici e stanno mettendo in luce le vulnerabilità del nostro sistema alimentare: ad esempio, la nostra dipendenza dalle importazioni di energia, di concimi e di mangimi. Tale situazione si traduce in un aumento dei costi per i produttori e incide sul prezzo dei prodotti alimentari, sollevando preoccupazioni per quanto riguarda il potere d'acquisto dei consumatori e il reddito dei produttori»¹⁰.

Dunque, si consolida l'attenzione sulle filiere produttive interne e la stessa idea di rafforzare la capacità e l'autosufficienza dell'agricoltura degli Stati membri: un tema che assume una portata di sistema e che comporta un ripensamento degli obiettivi di fondo e una rilettura della sostenibilità della filiera agroalimentare, a partire dai territori agricoli¹¹.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, COM(2022) 133 final, Bruxelles, 23.3.2022

¹¹ D'altro canto, la questione non è un tema riconducibile alle sole politiche europee, ma un aspetto di conservazione delle attività produttive primarie che è alla base del concetto di sviluppo sostenibile declinato in Agenda 2030, al fine di azzerare il rischio fame nel pianeta. Quanto agli strumenti, ben evidenti nei target indicati dal goal 2 di Agenda 2030, in primo luogo per i Paesi in via di sviluppo, si segnala il ricorrere della questione della sostenibilità economica dei territori rurali anche negli indirizzi FAO che evidenziano gli strumenti da adottare in presenza di crisi (pandemica, in quella occasione),

3. Verso un sistema alimentare sostenibile

In questa direzione muove il programma elaborato dalla Commissione nel documento attuativo del Green Deal europeo “*Dal produttore al consumatore*”¹². Esso prevede ora l’adozione di un nuovo modello di regolazione, destinato ad influenzare, tra l’altro, la struttura e gli obiettivi della nuova Politica agricola comune¹³, e che si fonda sulla sostenibilità a lungo termine dell’intera filiera agricola e alimentare¹⁴.

Il quadro attuale è identificato con la costruzione di quello che significativamente prende il nome di “sistema alimentare sostenibile” e che racchiude al suo interno gli elementi di intervento per la realizzazione di misure attuative dello sviluppo sostenibile sociale, economico e ambientale anche nel quadro delle filiere agricole e alimentari.

Si tratta di un modello che risponde sia alle esigenze di conformare il diritto dell’Unione agli obiettivi internazionali di sviluppo sostenibile, sia, nel contempo, all’esigenza di costruire un sistema alimentare autosufficiente e integrato – “olistico” – che garantisca un effettivo funzionamento dell’intero sistema di produzione degli alimenti a lungo termine, nella specificità del contesto europeo e in considerazione delle peculiarità dei territori e delle agricolture degli Stati membri.

È indubbio, come ormai acquisito anche per effetto dell’esperienza delle crisi, che la sicurezza alimentare dipende prioritariamente dalla continuità delle produzioni agricole.

Sul piano giuridico, questo presupposto porta con sé la specificità delle regole che disciplinano l’agricoltura, al fine di preservare l’attività produttiva e la conservazione degli ambiti rurali. Tema che appare delineato sin dal Trattato di Roma ed ora nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, all’art 38, e che conserva la sua specificità – peraltro accentuata nelle ultime riforme della PAC¹⁵ – in riferimento agli strumenti propri delle politiche di sostegno ai produttori agricoli, alle regole della

intese a supportare i produttori agricoli e a conservarne livelli adeguati di reddito: FAO, *Agri-food markets and trade policy in the time of COVID-19*, Policy brief 2 April 2020.

¹² Commissione europea, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020 Com (2020) 381 final.

¹³ Per una analisi della PAC e del quadro finanziario destinato a fronteggiare gli effetti della crisi pandemica, v. P. CAVARZERAN, *Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della PAC*, in *Riv. Dir. Agrario* 2020, I, p. 924.

¹⁴ Cfr. l’analisi di Y. PETIT, *L’Unione européenne face à la déstabilisation de l’agriculture par la pandémie de Covid-19*, in *Rev. Dr. Rural* Juin-Juillet 2020, Etude 20 p. 19; Id, *De la Covid-19 au Green deal: quel avenir pour la PAC?* in *Rev. Dr. Rural* Aout – Sept 2020, Alerte 108, p. 3.

¹⁵ Cfr. I. CANFORA, *PAC 2023-27: un nouvel équilibre dans les relations contractuelles au sein de la filière agroalimentaire*, in *Rev. Dr. Rural*, Mars 2023, Dossier 17 p. 44.

concorrenza e delle relazioni tra imprese della filiera agroalimentare, alla legislazione sull'uso razionale del suolo e delle risorse naturali.

I diversi aspetti che compongono questa visione sistemica compongono un insieme di assi di intervento che costituiscono l'architettura delle politiche agricole e alimentari europee e nazionali da attuare nei prossimi anni.

Schematicamente, è possibile individuare i seguenti aspetti, intorno ai quali si articola il sistema:

1) Assicurare un uso sostenibile del suolo agricolo e la conservazione delle terre, nel rispetto dei criteri di sostenibilità ambientale, che include gli strumenti regolativi diretti alla conservazione della destinazione agricola dei suoli, alla riduzione dei rischi di desertificazione, e mira ad invertire la perdita di biodiversità. Tra le misure della Politica agricola comune, tali aspetti sono stati modificati attraverso una nuova configurazione della condizionalità ambientale; d'altro canto, la Commissione ha programmato una serie di interventi per aumentare la superficie a produzione biologica, ridurre sensibilmente l'uso dei pesticidi nell'agricoltura convenzionale e rafforzare il ricorso all'agricoltura di precisione, nella prospettiva di ridurre l'inquinamento e garantire uno sfruttamento sostenibile delle risorse naturali – in particolare delle acque e dei terreni agricoli;

2) Garantire condizioni dignitose per i lavoratori del settore agricolo: a questo proposito, lo scenario geopolitico dei migranti stagionali richiede un'attenzione particolare alla violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori agricoli, così come le situazioni di sfruttamento dei lavoratori agricoli non necessariamente migranti; aspetto che la Politica agricola comune ha ritenuto di affrontare attraverso l'introduzione del meccanismo della condizionalità sociale, cui gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione al più tardi entro il 2025 (ma l'Italia ha assunto l'impegno, nel piano strategico nazionale di anticiparne l'attuazione al 2023);

3) Assicurare l'equilibrio del valore nella filiera agroalimentare e nella regolazione delle relazioni contrattuali, per garantire la remuneratività delle forniture dei prodotti agricoli e rafforzare la posizione degli agricoltori nella filiera agroalimentare. Le regole del mercato riguardano sia le relazioni contrattuali che il contrasto alle pratiche commerciali sleali, particolarmente gravose nel settore agroalimentare, a danno dei produttori agricoli e delle piccole imprese della filiera alimentare;

4) Costruire un nuovo quadro di regolazione dei consumi, sostenibili e inclusivi, che include la lotta allo spreco alimentare, gli strumenti per favorire il cambiamento nelle scelte di consumo, affinché siano più sostenibili rispetto alla filiera e siano dettate da scelte consapevoli sotto il

profilo nutrizionale, così come considerando le diverse esigenze culturali, e valoriali che differenziano le abitudini alimentari.

La prospettiva di sviluppo di un sistema agricolo e alimentare sostenibile, come fattori tra loro strettamente interconnessi, fatta propria dall'UE per rispondere alle nuove sfide della sicurezza alimentare, si muove su due fronti.

Da un lato, si prende atto che le regole da adottare, anche a livello di Unione Europea, si collocano in un contesto globalizzato, dove gli obiettivi di interesse collettivo per assicurare uno sviluppo sostenibile e duraturo richiedono scelte condivise in un contesto internazionale e possono attuarsi attraverso una politica comune omogenea all'interno dell'Unione Europea.

Dall'altro, la specificità dei territori e la necessità di assicurare la conservazione delle risorse naturali e della produzione agricola e alimentare richiede di considerare le differenze esistenti negli Stati membri, per evitare distorsioni della concorrenza e una crescita armonica all'interno dell'Unione. Impostazione, quest'ultima, che emerge proprio nello strumento principale della regolazione delle politiche agricole, i Piani strategici nazionali, che rispondono alle linee europee comuni volte ad assicurare il consolidamento delle produzioni agricole in tutti gli Stati membri, ma comunque nel rispetto della diversità che caratterizza le aree rurali dell'Unione Europea, la cui conservazione rappresenta la condizione necessaria per la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari e per la salvaguardia del territorio rurale¹⁶.

¹⁶ Sugli aspetti relativi all'attuazione della PAC, nel quadro delle regole europee e attraverso i Piani strategici nazionali, si vedano i contributi pubblicati in *Rivista di Diritto Agrario* 2/2022, *PAC 2023-27 Strumenti per una crescita sostenibile dell'agricoltura* (relazioni del Convegno di Bari, 7-8 aprile 2022).



Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*

di Daniele Bianchi

SOMMARIO: 1. Alla ricerca della sovranità. – 2. Sovranità o autonomia? – 3. E l'agricoltura in tutto questo? – 4. Rendere verde la PAC o alimentare il Green Deal? Degli strumenti giuridici riadattati. – 5. Un potere normativo in cerca di ripresa.

1. Alla ricerca della sovranità

Il dibattito politico-giuridico è spesso dominato dalle parole. La parola «sovranità» sembra aver preso il sopravvento su quella di *governance*¹ nelle discussioni sul futuro dell'Europa². Tra gli euroscettici e i populistici che la usano per rivendicare la sovranità nazionale e gli europeisti convinti che ne parlano come la salvezza di questa Europa in perenne crisi, la sovranità si declina «in tutte le salse».

La pandemia è stata il catalizzatore dei dibattiti sull'autonomia in una serie di settori ritenuti chiave.

All'inizio del primo confinamento del 2020, la carenza di mascherine e medicinali e i divieti di esportazione – contrari al diritto dell'Unione e al mercato unico – sono stati il punto di partenza per una presa di coscienza della dipendenza dell'Europa da paesi terzi³.

* Le opinioni espresse sono proprie all'autore e non possono essere ricondotte alle istituzioni per cui lavora. L'autore è lieto di ricevere commenti al proprio indirizzo di posta elettronica daniele.bianchi@ec.europa.eu.

¹ La promozione di nuove forme di governance era uno dei quattro obiettivi strategici del mandato della Commissione sotto guida Prodi, v. Commissione europea, *La governance Europea – Un libro bianco*, COM/2001/0428 def., in *GIUE* n. C 287 del 12 ottobre 2001, p. 1–29; Comunicazione della Commissione europea sugli obiettivi strategici 2000-2005, *Un progetto per la nuova Europa*, COM (2000) 54, in *GIUE* n. C 81 del 21 marzo 2000, p. 1.

² V. CONSTANTINESCO, *La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne?*, in *L'Europe en Formation*, vol. 368, no. 2, 2013, p. 119 ss.

³ V. Comunicazione della Commissione, *Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero*, COM/2020/724.

Con la graduale chiusura delle frontiere, si è aperto un secondo dibattito, incentrato su cibo⁴ e forniture⁵.

Il termine di sovranità alimentare appare allora più consono di quello di sicurezza alimentare che si presta a confusione nella sua doppia accezione qualitativa e quantitativa di igiene e salute degli alimenti nonché di approvvigionamento sufficiente⁶.

In questi ultimi mesi, con la tragica invasione dell'Ucraina da parte della Russia, la questione dell'indipendenza energetica e della sovranità difensiva oltre che agricola sono venute ad aggiungersi al dibattito⁷.

La fine dell'*économie monde* cara a Fernand Braudel⁸ ha dato spazio a rivendicazioni nazionaliste più o meno populiste: *niente mascherine per gli italiani! No all'export! Frontiere chiuse! Prima vaccino i miei!*

In uno scenario che, in un passato spesso dimenticato, avrebbe potuto portare a conflitti, l'Unione europea ha fatto la sua parte⁹.

Gli strumenti classici del mercato interno, vale a dire la libera circolazione e la spada di Damocle della procedura d'infrazione, sono stati sufficienti a riportare i recalcitranti sulla retta via riaffermando la «sovranità europea» in questi settori tradizionali del commercio intraeuropeo¹⁰ e della libera circolazione delle persone¹¹.

⁴ Cfr. *Coronavirus: la Commission annonce des mesures exceptionnelles pour soutenir le secteur agroalimentaire*, Comunicato stampa, 22 aprile 2020, Bruxelles.

⁵ V. Comunicazione della Commissione, *sull'attuazione delle corsie verdi (green lanes) previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali*, (2020/C 96 I/01), in *GUUE* n. C 96 I/1 del 24 marzo 2020.

⁶ V. P. BORGHI, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare: atti del VII° Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di Louis Lorvellec*, Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002, Vol. 1, 2003, pp. 449-470.

⁷ V. Comunicazione della Commissione europea, *Piano d'azione per l'istituzione di corridoi di solidarietà UE-Ucraina per agevolare le esportazioni agricole dell'Ucraina e gli scambi bilaterali con l'UE*, COM/2022/217 def., 12 maggio 2022.

⁸ V. F. BRAUDEL definisce la nozione come «un morceau de la planète économiquement autonome, capable pour l'essentiel de se suffire à lui-même et auquel ses liaisons et ses échanges intérieurs confèrent une certaine unité organique», *Civilisation matérielle, économie et capitalisme: XVe-XVIIIe siècle*, Paris, A. Colin, 1967.

⁹ Per un quadro d'insieme cronologico delle misure dell'Unione europea: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_fr.

¹⁰ V. COVID-19, *Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali*, 2020/C 86 I/01, in *GUUE* n.C 86I del 16 marzo 2020, p. 1.

¹¹ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio del 13 ottobre 2020 *per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19*, in *GUUE* n. L 337 del 14 ottobre 2020, p. 3.

La Corte di giustizia¹² e i giudici nazionali¹³ sono sempre stati rigorosi nell'applicazione delle restrizioni alla libera circolazione e nel valutarne le ragioni¹⁴.

Tuttavia, tutto ciò ha dato l'impulso, per alcuni attori economici così come a livello degli Stati e dell'Europa, al progetto di riconquistare l'autonomia alimentare.

Solo pochi anni fa, in un contesto di globalizzazione delle economie, sarebbe stato impensabile parlare di recupero della sovranità.

La mera evocazione della sovranità alimentare, del consumerismo nazionale, del patriottismo economico più in generale, avrebbero suscitato ironia o addirittura derisione da parte dei più ardenti sostenitori della globalizzazione, in altre parole della dottrina imperante del libero scambio.

È anche vero che è stata appannaggio di personaggi politici che l'hanno usata per ridorare la loro immagine camaleontica in chiave nazional-populista¹⁵. Il mutamento di nome del ministero dell'Agricoltura, sia in Francia che in Italia, in ministero della sovranità alimentare si iscrive in questa ottica.

Innanzitutto, è necessario porsi la questione della definizione della nozione di sovranità.

¹² V. P. KOUTRAKOS, N.N. SHUIBHNE, P. SYRPIS, *Exceptions to Free Movement Law. Derogation, Justification and Proportionality*, London, Hart, 2016; T. KOSTAKOPOULOU – N. FERREIRA, *Testing Liberal Norms: The Public Policy and Public Security Derogations and the Cracks in European Union Citizenship*, in *Legal Studies Research Paper*, 18-2013 (reperibile all'indirizzo URL <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/63227/1/Testing%20Liberal%20Norms%20-%20working%20paper.pdf>).

¹³ J.P. JEAN, *Les systèmes de justice face à la pandémie du Covid-19*, reperibile all'indirizzo <https://blog.leclubdesjuristes.com/les-systemes-de-justice-face-a-la-pandemie-du-covid-19>.

¹⁴ V. A. PACCES, M. WEIMER, *From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID 19*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, p. 283; C. FATOVIC, *Emergencies and the Rule of Law*, *Oxford Research Encyclopaedias*, 23 Maggio 2019, oxfordre.com; G. LANG, "Laws of Fear" in the EU: the Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19, in *European Journal of Risk Regulation*, 2021, pp. 1-24.

¹⁵ Emblematico l'appello ad una sorta di «patriottismo economico» di una candidata perdente alle presidenziali francesi, v. D. BIANCHI, 1950-2020 *Il était une fois l'Europe. Guide à l'usage des populistes et pas que...*, Bruxelles, Éd. des Étangs, 2020, pp. 140 et s. o ancora di un politico italiano «lasciamo che i nostri agricoltori e i nostri pescatori possano produrre, coltivare, mungere e allevare tutto quello che facevano nella vita. La guerra è un dramma, ma l'Italia deve capire che possiamo fare da soli. Non possiamo far produrre in Cina sottoprezzo o dipendere dalle norme dell'Europa», MATTEO SALVINI intervistato di PAOLO DEL DEBBIO per *Dritto e Rovescio*, 29 aprile 2022.

I significati di questa parola sono a dir poco diversi. In un recente sondaggio a livello dell'Unione europea, è stata mostrata la persistenza dell'associazione della parola «re» con quella di «potere» e «sovranità»¹⁶.

Secondo lo stesso sondaggio, le nozioni indefinite di «sovranità nazionale» o «europea» e «autonomia strategica» susciterebbero reazioni positive nei sondati.

Un progetto di risoluzione dell'Assemblea nazionale francese sulla sovranità agricola e alimentare¹⁷ mostra le approssimazioni del mondo politico su questo argomento.

Si potrebbe dedurre che la ricetta miracolosa sarebbe una buona dose di protezionismo, un po' di sciovinismo, del semplicismo, il tutto annacquato da contributi a pioggia europei, deroghe al mercato unico e alla libera concorrenza e, infine, un piccolo gesto per l'ambiente (ma senza troppi sforzi, per non scuotere il mondo agricolo...)¹⁸.

Spesso la sovranità è associata al localismo e, di conseguenza, al controllo locale delle forniture e quindi delle vie di accesso.

Qualsiasi società, in epoca antica e moderna, è sempre stata dipendente da forniture esterne e ha cercato di superare questa dipendenza attraverso il controllo delle vie di accesso e delle fonti di approvvigionamento.

La crisi del mercato dei cereali dovuta all'invasione russa dà un esempio dell'importanza delle vie di accesso per i mercati.

La strategia egemonica della Cina sulle Nuove Vie della Seta è un'altra testimonianza di forme di neocolonialismo.

¹⁶ V. Fondation Jean Jaurès, *Enquête sur la souveraineté européenne*, Ipsos Public Affairs, gennaio 2021 (reperibile all'indirizzo URL https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-03/rapport_ipsos_-_enquete_sur_la_souverainete_europeenne.pdf).

¹⁷ Assemblée Nationale, Proposition de résolution européenne n° 3123, du 23 juin 2020, relative à la souveraineté agricole et alimentaire européenne.

¹⁸ V. estratti della risoluzione: «Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique agricole est européenne. Le Général de Gaulle, puis ses successeurs notamment Georges Pompidou et Jacques Chirac ont su l'ériger puis la préserver, en dépit de la tentation de certains de nos partenaires d'en réduire l'importance. (...) Peut-être que s'il y avait eu une PAC différente, il n'y aurait plus à bouffer aujourd'hui ! (...) Depuis plus de quinze ans, la baisse continue des dépenses de la PAC a pour conséquence une renationalisation rampante des politiques agricoles, dans un contexte où les budgets nationaux sont des plus contraints. Il en résulte que pour de nombreux secteurs, le soutien public fait défaut ou n'est plus suffisant. (...) C'est pourquoi, il conviendrait en urgence de suspendre toutes les négociations en cours dans le cadre d'un moratoire, avant de les réorienter au regard de l'impératif de souveraineté agricole et alimentaire européenne. (...) À ce titre, elle devrait faire l'objet d'une dérogation spécifique dans la réglementation européenne applicable à la commande publique. (...) Dans ce domaine visant à concilier écologie et économie, beaucoup a été fait par l'agriculture française. Ces efforts méritent d'être reconnus, encouragés et amplifiés».

Purtroppo, le forme di autarchia non hanno mai funzionato, se non in tempi di guerra o di assoluta necessità, ma sempre con conseguenze drammatiche per le popolazioni: penuria, carestie, alimentazione squilibrata. Senza menzionare i casi estremi in cui questo desiderio di controllo ha portato a commettere i peggiori crimini contro l'umanità: crociate e colonizzazioni.

La scienza dovrebbe fornire una risposta alla sovranità alimentare attraverso la ricerca, la biotecnologia, l'alimentazione industriale e, da ultimo ma non meno importante, le «città del cibo».

Negli anni '70, durante la cosiddetta «*space age*», volevano farci credere che potessimo nutrirci come astronauti, attraverso pillole concentrate di nutrienti. Questo periodo ci ha lasciato in eredità l'agroalimentare industriale con i suoi aromi, additivi, conservanti che dovrebbero «ricostruire» il cibo garantendo al contempo una lunga conservabilità, un facile trasporto e una produzione standardizzata anche nel «gusto»¹⁹.

La definizione di sicurezza alimentare dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) incorpora una nozione di sovranità a livello internazionale.

La definizione è stata gradualmente completata per includere non solo ciò di cui si ha bisogno per nutrirsi ... ma anche i bisogni nutrizionali, le preferenze alimentari, un ambiente sano²⁰.

La sovranità è spesso definita in contrapposizione alla sopranazionalità, e quindi assume la forma di nazionalismo e populismo o, per rimanere nel campo alimentare, di consumismo patriottico o nazionalismo alimentare. L'eccessiva difesa del *made in* o di prodotti tipici tradizionali non sempre di origine²¹, ne sono esempi concreti.

Mentre la sovranità è tradizionalmente responsabilità degli Stati, nessuno oggi nega le competenze dell'Unione europea, come definite nei trattati europei, che si traducono in diverse forme di sovranità come quella monetaria, di bilancio, normativa, di rappresentanza esterna²² e di politiche esclusive come le dogane, il commercio e la politica della pesca.

¹⁹ D. BIANCHI, *In etichetta*, Minerva editore, Bologna, 2019, p. 144.

²⁰ Cfr. <http://www.fao.org/3/aa039f/aa039f05.htm>, v. in particolare FRANÇOIS COLLART DUTILLEUL, *Nourrir. Quand la démocratie alimentaire passe à table*, 2021, p. 224.

²¹ V. D. BIANCHI, *La politica europea di qualità dei prodotti agroalimentari o della sofisticazione regolamentare. Riflessioni sull'origine dei prodotti e sulla semplificazione dei regimi di qualità*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, a cura di A. GERMANÒ, V. RUBINO, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 53 ss.

²² V. CONSTANTINESCO, *La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne?*, cit. *supra* nota 2, p. 122; M. LEFEBVRE, *Europe puissance, souveraineté européenne, autonomie stratégique: un débat qui avance pour une Europe qui s'affirme*, in *Question d'Europe* n°582, Fondation Robert Schuman, febbraio 2021.

Nessun'altra organizzazione internazionale dispone di risorse così considerevoli sia in termini di bilancio che di strumenti giuridici direttamente vincolanti²³ per esercitare questa sovranità.

2. Sovranità o autonomia?

I trattati dell'Unione europea non usano il termine sovranità²⁴.

Alcuni riferimenti all'identità nazionale, all'autonomia locale e all'integrità territoriale si trovano all'articolo 4 TUE sulle competenze e la cooperazione leale.

Vi è, d'altra parte, un chiaro riferimento all'identità e all'integrità dell'Europa²⁵.

Nel dibattito sulla sovranità, è un altro il termine che è stato scelto dall'Unione per affrontare questa tematica: autonomia strategica aperta²⁶. Questo concetto è stato sviluppato dal presidente Macron in un suo discorso alla Sorbona²⁷.

Ma neppure questa terminologia è utilizzata nei Trattati.

Tuttavia, nei capitoli relativi alla politica doganale, agricola, economica ed energetica vi è il riferimento all'approvvigionamento dell'Unione «di materie prime e semilavorati»²⁸ alla «sicurezza degli approvvigionamenti» nel settore agricolo²⁹, all'«approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia»³⁰.

A questo proposito, si potrebbe menzionare l'aumento del grado di autosufficienza nei vari settori e, in particolare, nel settore agricolo³¹ attraverso di una politica di ammasso e una politica di importazione stabile a breve e lungo termine.

Tuttavia, questo non significa autarchia.

²³ V. L. DUBOIS, C. BLUMANN, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis, 2019, p.1024.

²⁴ Il solo riferimento lo si trova all'art 355 TFUE §5 lettera b) (che sparirà con la Brexit) sull'applicazione del trattato alle «zone di sovranità» del Regno Unito a Cipro.

²⁵ Cfr. art. 21 § 2 TUE e preambolo.

²⁶ V. Comunicazione della Commissione, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM/2020/456; Comunicazione della Commissione, *Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, Bruxelles, COM/2021/66.

²⁷ E. MACRON, *Initiative pour l'Europe – Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, discorso pronunciato il 26 settembre 2017, Paris, Sorbonne (reperibile al sito elysee.fr).

²⁸ Cfr. art. 32, lett. c) TFUE.

²⁹ Cfr. art. 39, §1, lett. d) TFUE.

³⁰ Cfr. artt. 122 et 194 TFUE.

³¹ V. D. BIANCHI, *La politique agricole commune, PAC*, 2° éd., Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 56-57.

Tali obiettivi sono stati inoltre fortemente riconsiderati alla luce degli obblighi internazionali assunti dall'Unione, in particolare nel contesto dell'OMC, e dalla corrispondente volontà di aprirsi al commercio internazionale³².

Nelle intenzioni della Commissione, si tratta di sviluppare un nuovo sistema di governance economica globale e di relazioni bilaterali reciprocamente vantaggiose, proteggendosi nel contempo da pratiche sleali e abusive: «*L'autonomia strategica aperta sottolinea la capacità dell'UE di compiere le proprie scelte e plasmare il mondo che la circonda attraverso la sua leadership e il suo impegno, alla luce dei suoi interessi e valori strategici*»³³.

Questo approccio ha già trovato attuazione.

È il caso dell'analisi a livello europeo delle catene del valore associate, ad esempio, alle materie prime critiche³⁴ o all'agricoltura³⁵.

L'approvvigionamento di materie prime essenziali dovrà infatti essere conseguito rafforzando gli strumenti della politica commerciale dell'UE (compresi gli accordi di libero scambio) e collaborando con le organizzazioni internazionali per garantire scambi e investimenti non distorti nelle materie prime, in modo da sostenere gli interessi commerciali dell'Unione.

Questa non è né autarchia né protezionismo.

L'autonomia strategica mira alla costruzione di scorte strategiche, alla diversificazione delle catene di approvvigionamento (per ridurre le dipendenze), al controllo degli investimenti esteri strategici e al rafforzamento dell'innovazione e delle capacità tecnologiche critiche in Europa. Questo in settori chiave come la salute, la difesa, il digitale, lo spazio, l'energia, le materie prime.

Non a caso si tratta di settori chiave della sovranità europea che sono radicati nelle competenze economiche dell'Unione³⁶.

A causa dei limiti geologici e produttivi dell'UE, la domanda futura di materie prime critiche continuerà a dover essere ampiamente soddisfatta dalle importazioni, anche a medio e lungo termine. Pertanto, l'autonomia strategica aperta dell'UE in questi settori deve continuare a basarsi su

³² Cfr. art. 206 TFUE.

³³ V. Comunicazione COM/2020/456, cit. *supra* nota 26.

³⁴ V. Comunicazione della Commissione: *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità*, COM/2020/474.

³⁵ Nell'elenco dei prodotti critici della comunicazione ci sono due prodotti essenziali in agricoltura: fosfato e borato con l'identificazione dei paesi di produzione, importazione e le esigenze dell'Unione. Per altre dipendenze e vulnerabilità, v. Comunicazione della Commissione, *Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi*, COM(2021) 689, p. 9.

³⁶ V. M. LEFEBVRE, cit. *supra* nota 10.

un accesso diversificato e non distorto ai mercati globali delle materie prime³⁷.

3. E l'agricoltura in tutto questo?

La sovranità alimentare era una delle questioni in gioco nei negoziati per la futura PAC. Per riassumere il dibattito, si potrebbe dire che in agricoltura «*l'alternativa non è tra sovranità alimentare o mancanza di sovranità alimentare; è tra la sovranità alimentare europea e la sovranità alimentare nazionale*»³⁸.

Come abbiamo sottolineato, la questione della sovranità alimentare solleva la questione delle forniture.

L'agricoltura è soggetta alle stesse regole di altri settori dell'economia, vale a dire la segmentazione del processo di produzione.

Per cercare l'ottimizzazione o, per dirla meno politicamente corretti, la massimizzazione del profitto, essa è soggetta, come ogni settore, alla moltiplicazione delle catene del valore³⁹.

L'esempio della zootecnia parla da solo.

Non è lontano dalla realtà l'esempio della produzione di un animale nel paese A con lo sperma di un animale del paese B, il suo ingrasso nel paese C, la sua macellazione nel paese D, la sua lavorazione e il confezionamento nel paese E (con il materiale di imballaggio del paese F, i lavoratori del paese G e gli strumenti di produzione del paese H, per finire in vendita in un supermercato nel paese I ...⁴⁰.

A ciò si deve aggiungere che il settore agricolo e alimentare è più esposto di altri in caso di sanzioni economiche o di misure di ritorsione dell'OMC, come nel caso dei dazi imposti dagli Stati Uniti nella «guerra» dell'acciaio o nella disputa sulle sovvenzioni all'industria aeronautica⁴¹.

³⁷ V. LAURENT LACROIX, *Quelle Europe de la supply chain et des approvisionnements?*, in *Question d'Europe* n°561, 2 giugno 2020.

³⁸ Cfr. Intervista del deputato europeo Eric André per Euractiv, *La souveraineté alimentaire européenne est l'enjeu prioritaire dans les négociations de la PAC*, 8 gennaio 2021, reperibile all'indirizzo URL <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/interview/mep-european-food-sovereignty-is-the-real-issue-at-stake-in-cap-talks/>.

³⁹ V. Chambres d'Agriculture France, *Une quête de souveraineté alimentaire: opportunités et entraves*, in *Analyses et Perspectives*, n°2103, febbraio 2021.

⁴⁰ Si veda un caso recente ed emblematico su funghi coltivati prodotti nei Paesi Bassi e che avrebbero dovuto acquisire l'origine tedesca perché il substrato su cui crescevano permetteva loro di essere trasportati prima della raccolta in quest'ultimo paese: sentenza Corte di giustizia del 4 settembre 2019, causa C-686/17, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e V c/ Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH*.

⁴¹ Risoluzione del Parlamento europeo, 28 novembre 2019, *Mesures destinées à remédier aux conséquences pour l'agriculture européenne de la décision de l'OMC concernant*

Il legislatore europeo aveva già affrontato la questione dei prezzi e della catena del valore proponendo al mondo agricolo un quadro minimalista di strumenti giuridici per far fronte alla grande distribuzione⁴².

Gli strumenti consistono in un elenco minimo di pratiche commerciali sleali vietate nei rapporti tra acquirenti e fornitori nella filiera agricola e alimentare.

Questi strumenti mirano a impedire alle grandi aziende di sfruttare i fornitori di piccole e medie dimensioni a causa del loro minore potere contrattuale e ad evitare che il costo di queste pratiche ricada sui produttori primari.

Non esistono strumenti europei che regolino direttamente la questione del controllo dei fattori agricoli di produzione.

Gli Stati membri sono liberi di pianificare i propri strumenti e le proprie politiche. In Francia, il possesso della terra è fortemente regolamentato⁴³.

Alcuni mesi fa, il legislatore francese ha arricchito il suo già denso armamentario di strumenti di una misura per combattere l'eccessiva concentrazione di aziende agricole e l'accaparramento di terre⁴⁴.

È vero che l'Unione europea non si trova di fronte a fenomeni di appropriazione massiccia di terreni da parte di paesi terzi, come avviene, in particolare, in Africa da parte della Cina⁴⁵, ad un ritmo che non si vedeva dai tempi della colonizzazione, per compensare alla carenza (o inquinamento) di terreni agricoli e garantire un certo approvvigionamento al popolo cinese.

A livello internazionale, gli strumenti giuridici sono limitati e di natura non vincolante⁴⁶.

Airbus, 2019/2895(RSP) (reperibile all'indirizzo URL https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0082_FR.html).

⁴² V. 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, in *GIUE*, L 111, del 25 aprile 2019, pp. 59 ss.

⁴³ V. S. YANNICK, P. FLORENCE, A. PIERRE, *Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts*, in *Sociologie*, 2013/3 (Vol. 4), pp. 251-268.

⁴⁴ Loi sur la régulation de l'accès au foncier, L. n° 2021-1756, 23 dicembre 2021, in *JORF* del 24 dicembre 2021.

⁴⁵ V. R. HALL, *Land grabbing in Africa and the new politics of Food*, in *Future Agricultures Consortium*, 2011, disponibile all'indirizzo URL <https://www.yumpu.com/en/document/read/41291123/land-grabbing-in-africa-and-the-new-politics-of-food-future->; ÉTIENNE LE ROY, *Les appropriations de terres à grande échelle et les politiques foncières au regard de la mondialisation d'un droit en crise*, in *Droit et société*, 2015/1, (n° 89), pp. 193-206.

⁴⁶ V. C. MARTINEZ, M. CAUDRON, *Le Droit international: légitimation des accaparements de terres?*, in *Entraide.be*, dicembre 2018, pp. 1ss.

La FAO, la Banca mondiale e l'OCSE hanno elaborato un codice di condotta sugli investimenti agricoli responsabili⁴⁷ contenente principi a cui gli investitori in terreni agricoli possono attenersi su base volontaria.

La sua natura volontaria e il suo contenuto limitato sono stati fortemente criticati dai rappresentanti della società civile⁴⁸.

Ugualmente non vincolanti ma più dettagliate sono le Linee guida volontarie della FAO sulla governance del territorio⁴⁹.

A livello europeo, già prima del Covid, era già iniziato il dibattito sulla tutela dei settori industriali strategici. Questo processo è culminato nel marzo 2019 con l'adozione di un quadro normativo per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'UE⁵⁰.

Esso riguarda le infrastrutture e le tecnologie critiche, i beni a duplice uso, l'accesso a informazioni sensibili, compresi i dati personali, o la capacità di controllare tali informazioni e la libertà e il pluralismo dei media. È interessante notare che copre anche «l'approvvigionamento di input essenziali, tra cui energia o materie prime, nonché la sicurezza alimentare»⁵¹.

Per rientrare nel campo di applicazione di tale controllo, si deve trattare di un « investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore 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»⁵².

È interessante notare che l'agroalimentare viene preso in considerazione nella protezione delle infrastrutture critiche al fine di ridurre le vulnerabilità e garantire il funzionamento del mercato e della società europei.

I rischi per la sicurezza alimentare quando sono coinvolti terreni agricoli o infrastrutture sono altresì menzionati nell'aggiornamento della

⁴⁷ V. RAI, reperibile all'indirizzo URL <https://responsibleagroinvestment.org/>.

⁴⁸ V. C. CARRACILLO, F. DELVAUX, R. JABO, G. MONTI, *Sans terre, pas d'avenir: quels enjeux pour l'agriculture paysanne ?*, in *Entraide et Fraternité*, febbraio 2011, pp.12-15.

⁴⁹ Le linee guida sono state approvate dal Comitato delle Nazioni Unite per la sicurezza alimentare mondiale (CFS) nel maggio 2012, v. <http://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/fr/>.

⁵⁰ Cfr. Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, in *GIUE* n. L 79I del 21 marzo 2019, p. 1.

⁵¹ *Ivi*, art. 4, §1, lett. c).

⁵² *Ivi*, art. 2, (1).

strategia industriale dell'UE⁵³ che comprende uno strumento per il mercato unico per le emergenze (SMEI)⁵⁴ inteso a garantire la libera circolazione delle persone e la disponibilità di beni e servizi e il monitoraggio delle dipendenze strategiche.

Analogamente, nel settore sanitario, la nuova Autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA) è responsabile di anticipare meglio i rischi per la salute pubblica e di migliorare la pianificazione di emergenza⁵⁵.

Infine, la produzione, la trasformazione e la distribuzione di alimenti sono state incluse nel campo di applicazione di una proposta di direttiva sulla ciber-sicurezza nell'UE⁵⁶.

Resta da valutare se i fenomeni che interessano alcune regioni e produzioni europee possano essere assimilati a perdite effettive di «sovranità». L'esportazione del miglior cioccolato verso la Cina⁵⁷ è un esempio di questa morsa di paesi terzi pronti a pagare un prezzo elevato a scapito dei consumatori europei.

Va da sé che resistere alla pressione di un fondo di investimento cinese non dovrebbe essere facile per una famiglia che ha appena ereditato un *château* e vigneti a Bordeaux⁵⁸.

L'économie-monde sta crollando. Tutto ciò mostra un sistema economico che, cercando sempre la massimizzazione dei profitti a tutti i livelli, è complesso e, di conseguenza, di grande fragilità.

⁵³ V. Comunicazione della Commissione, *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa*, COM/2021/350.

⁵⁴ V. Single Market Emergency Instrument, la proposta legislativa è pendente, e reperibile all'indirizzo URL v. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-eu-rope-fit-for-the-digital-age/file-single-market-emergency-instrument>.

⁵⁵ Proposta di regolamento del Consiglio relativo a un quadro di misure volte a garantire la fornitura di contromisure mediche di rilevanza per le crisi in caso di un'emergenza di sanità pubblica a livello dell'Unione, 16 Cfr. settembre 2021, COM (2021) 577 (reperibile all'indirizzo URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0577&from=EN>).

⁵⁶ Proposta di direttiva relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, che abroga la direttiva (UE) 2016/1148, COM/2020/823, p. 10.

⁵⁷ V. GROSS, *Chine: razzia sur le chocolat*, 7 mars 2017, *Commoprices*, reperibile all'indirizzo URL <https://commoprices.com/fr/blog/2017/03/07/chine-razzia-sur-le-chocolat/158101096334>.

⁵⁸ Cfr. *Bordeaux: Plus de 100 châteaux achetés par des Chinois*, in *La revue des vins de France*, reperibile all'indirizzo URL <https://www.larvf.com/vins-chine-bordeaux-sau-ternes-barsac-vins-cite-des-civilisations-du-vin,4428609.asp>.

A differenza delle misure strategiche menzionate *supra*, esistono misure molto specifiche nel settore agricolo per alleviare queste difficoltà, ma sono di natura ciclica ed eccezionale⁵⁹ o di natura nazionale.

Le misure a livello europeo possono assumere la forma di misure volte a prevenire le turbative del mercato, misure di sostegno del mercato connesse alle malattie degli animali e alla perdita di fiducia dei consumatori dovuta all'esistenza di rischi per la salute pubblica, animale o vegetale, misure per risolvere problemi e accordi specifici, decisioni e pratiche concordate durante periodi di gravi squilibri di mercato⁶⁰.

Le misure a livello nazionale di solito assumono la forma di riserve alimentari detenute da un ente pubblico.

Che si tratti di scorte strategiche, spesso coperte dal segreto militare per le quali non sono disponibili dati⁶¹ o che si tratti di scorte di riserva, ove esistano, esse rappresentano generalmente alcuni mesi di consumo da parte delle forze armate o tre o quattro mesi di consumo corrente dei prodotti in questione⁶². In un mondo integrato, in un'economia globale e con catene del valore frammentate, tutto questo non risponde a una vera autonomia strategica.

In pratica, queste riserve alimentari sono costituite principalmente da cereali o altri prodotti equivalenti (ad esempio farina di manioca in alcune parti del mondo)⁶³.

Nella maggior parte dei casi, l'ente pubblico che detiene le riserve alimentari è nazionale o locale, ma vi sono anche riserve gestite nell'ambito di accordi regionali⁶⁴ o internazionali⁶⁵.

⁵⁹ Cfr. Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, in *GIUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 671, e in particolare gli articoli 219 et ss.

⁶⁰ *Ibidem*, art. 220-221 e 222.

⁶¹ Lo stock più grande e meno conosciuto sarebbe mantenuto in Germania. La Svizzera dispone del sistema più trasparente e organizzato. Per maggiori dettagli v. BERNARD VALLUIS, *Sécurité alimentaire: pour des stocks de réserve*, in *Point de vue* n°1 – aprile 2013, pp. 1-33.

⁶² B. VALLUIS, *Sécurité alimentaire: pour des stocks de réserve*, cit. *supra*, nota 61, p. 7.

⁶³ V. Commissione europea, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Utiliser les réserves alimentaires pour améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement. Études de cas*, 2018, Bruxelles.

⁶⁴ L'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico (ASEAN) insieme a Cina, Giappone e Corea del Sud, la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) e l'Associazione dell'Asia meridionale per la cooperazione regionale (SAARC) hanno istituito riserve regionali di grano.

⁶⁵ In materia non alimentare, le scorte di riserva di prodotti petroliferi costituite nell'ambito dell'Agenzia internazionale dell'energia (AIE).

Gli accordi internazionali sui prodotti alimentari meritano una menzione speciale.

Alcuni di essi prevedevano riserve per garantire in ogni momento la disponibilità a prezzi ragionevoli di scorte adeguate alle esigenze del consumo mondiale⁶⁶.

Oggi non sono altro che strumenti per lo scambio e la pubblicazione dei dati forniti dagli Stati che li compongono.

In ogni caso, la PAC, ai sensi dell'articolo 39 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), alla luce dei suoi obiettivi di base, ha consentito e, in linea di principio, consente tutto ciò, senza essere obbligata a parlare di «preferenza comunitaria»⁶⁷ o di autonomia strategica.

Attraverso le sue formule *passe-partout* ha integrato, possiamo dire, «costituzionalizzato», sia la sicurezza alimentare (che altro non è che «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti») che la sostenibilità (incrementando la «produttività» – e non la produzione – agricola, «assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola», assicurando un «tenore di vita equo alla popolazione agricola» e «prezzi ragionevoli ai consumatori»).

4. **Rendere verde la PAC o alimentare il *Green Deal*? Degli strumenti giuridici riadattati**

Quale è la risposta della recente riforma della PAC all'idea di autonomia strategica aperta? La PAC è un «laboratorio istituzionale» per la «sovranià alimentare» o per l'«alimentazione sovrana»?

L'ennesima riforma della PAC, la cui entrata in vigore è imminente, avrebbe potuto essere un'occasione per fare dell'alimentazione la pietra angolare della politica agricola comune.

Il titolo «*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*»⁶⁸ dava la speranza che il cibo sarebbe stato al centro di quella che può essere definita la *primadonna* delle politiche europee.

Da questo punto di vista, la comunicazione che ha preceduto la revisione del 2011 era già stata una delusione.

⁶⁶ Negli anni '70, c'erano dodici accordi internazionali sulle materie prime, otto ufficiali (stagno, caffè, cacao, tessuti di cotone, cereali, zucchero, olio d'oliva e latte in polvere) e quattro non ufficiali (zinco, tè, iuta e sisal). Solo tre accordi (stagno, cacao, gomma) disponevano di una scorta regolatrice. E. ADAM, *Droit international de l'agriculture, Sécuriser le commerce des produits agricoles, Droit des affaires*, Paris, L.G.D.J., 2012, p. 304.

⁶⁷ V. D. BIANCHI, *La politique agricole commune*, cit. *supra* nota 31, pp. 56 et ss.

⁶⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, Bruxelles, 29 novembre 2017, COM (2017) 713.

Il suo titolo si riferiva ugualmente al cibo⁶⁹ ma rimase lettera morta nei testi legislativi che seguirono.

La comunicazione del 2017 ha messo di nuovo l'alimentazione sotto i riflettori nel titolo, precedendo pure l'agricoltura. Sfortunatamente, si è rivelata piuttosto un'operazione di marketing: come la denominazione di certi prodotti alimentari la cui lista di ingredienti e il loro contenuto rivelano ... un'altra delusione.

Solo una pagina, delle circa trenta della comunicazione, è dedicata all'alimentazione e si limita ad elencare ciò che la PAC fa per la salute, il benessere degli animali, gli aiuti per la distribuzione di frutta e latte nelle scuole, eccetera.

Tutto ciò manca di ambizione: non si annunciano nuove proposte come se lo *status quo* fosse il contributo adeguato della PAC a fare dell'alimentazione la pietra angolare dell'agricoltura del futuro.

È vero che gli obiettivi specifici della nuova PAC⁷⁰ comprendono il rafforzamento della sicurezza alimentare, il miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore, il miglioramento della risposta del settore agricolo europeo alle aspettative della società in termini di alimentazione e salute, in particolare in termini di cibi sani, nutrienti e sostenibili e benessere degli animali⁷¹.

Tutto sembra andare nella giusta direzione, strategicamente parlando.

Tuttavia, ciò richiede uno sforzo considerevole e ci si può chiedere se il mondo agricolo avrà strumenti giuridici efficaci con la nuova PAC: i piani strategici nazionali lo sono realmente (strategici e nazionali)? E se l'obiettivo finale è l'autonomia strategica, perché delegare e suddividere questa strategia in 27 strategie nazionali⁷²? Basterà l'ennesimo «inverdimento»⁷³ della PAC? O si rivelerà l'ennesima foglia di fico per nascondere la perennizzazione del bilancio agricolo? La domanda da porsi è anche

⁶⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672.

⁷⁰ V. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_fr.

⁷¹ V. Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, in *GIUE* n. L 435 del 6 dicembre 2021, p. 1, articolo 6.

⁷² Per quanto riguarda il piano nazionale italiano, è sufficiente citare qualche estratto della lettera di risposta della Commissione: «il piano nella sua forma attuale non è sufficiente...numerosi elementi del piano sono mancanti, incompleti o incoerenti...una strategia più ambiziosa...»

⁷³ *Greening* è l'insieme delle misure per mantenere un'attività agricola sostenibile e rispettosa dell'ambiente. Nella vecchia PAC, le condizioni erano stabilite dal legislatore,

quella di sapere come il cibo (e l'agricoltura⁷⁴) saranno integrati nel *Green Deal*⁷⁵.

Quali scelte dovranno essere fatte per una politica unica e coerente?

In primo luogo, va ricordato che il *Green Deal* mira certo all'obiettivo «zero emissioni» e alla neutralità carbonio entro il 2050⁷⁶, ma ha ben altri obiettivi. Alcuni di questi obiettivi, come la rivendicazione della sovranità, la leadership normativa e l'integrazione dei valori e delle esigenze europee nella politica commerciale globale, riguardano direttamente l'agricoltura.

La lotta contro il riscaldamento globale non è solo una questione ambientale. Sarebbe ingenuo limitarlo alla conservazione degli orsi polari e del loro ecosistema.

La posta in gioco è globale e di diretta importanza per la sopravvivenza della nostra civiltà e della specie umana come la conosciamo.

Lo scioglimento della banchisa polare porta con sé l'innalzamento degli oceani, drastici cambiamenti climatici che vanno dalla desertificazione alle inondazioni, all'erosione del suolo e alla minaccia per le città costiere (lo spostamento della capitale indonesiana verso zone non inondabili ne è un esempio emblematico).

Tutto questo ha non solo conseguenze umanitarie – milioni di persone costrette a spostarsi alla ricerca di posti sicuri dove mangiare e vivere – ma naturalmente comporta anche conseguenze giuridiche e non da poco⁷⁷.

La nozione di «rifugiati climatici» porta così alla riscrittura del diritto umanitario e di quello del mare⁷⁸, nonché a mettere in discussione la riallocazione delle terre con immense conseguenze sociali, economiche e

in quella nuova, l'attuazione è lasciata agli Stati membri salvo un quadro di definizioni a livello europeo, vedi articolo 4 del suddetto regolamento.

⁷⁴ In un documento di lavoro, i servizi della Commissione concludono che la riforma della PAC è compatibile con il *Green Deal*, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, 20 maggio 2020, SWD (2020) 93 def.

⁷⁵ V. Commissione europea, *Comunicazione sul Patto verde europeo*, COM (2019)640.

⁷⁶ V. Comunicazione della Commissione europea, *Pronti per il 55 %: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, COM (2021) 550, 14 luglio 2021.

⁷⁷ P.G. TELES, *Sea-Level Rise in Relation to International Law: A New Topic for the United Nations International Law Commission*, in M. RIBEIRO, F. LOUREIRO BASTOS, T. HENRIKSEN (eds), *Global Challenges and the Law of the Sea*, Cham, Springer, 2020, pp. 145 ss.

⁷⁸ V. i lavori dell'International Law Commission in seno all'ONU in DAVOR VIDAS, D. FREESTONE, J. MCADAM, *2018 Report of the International Law Association (ILA) at Committee on International Law and Sea Level Rise*, p. 86.

politiche: Stati che scompaiono⁷⁹, nuovi apolidi senza terra, nuovi rifugiati da proteggere⁸⁰, acque territoriali e zone esclusive di pesca e sfruttamento dei fondali marini che mutano di «titolare»⁸¹.

L'obiettivo finale del *Green Deal* va oltre gli aspetti ambientali, riguarda infatti l'autonomia strategica, la sovranità.

Non sorprende quindi che ci siano più elementi legati all'alimentazione nel *Green Deal* che nella riforma della PAC.

Il *Green Deal*, attraverso la strategia «*Farm to fork*» («Dal produttore al consumatore» in italiano)⁸², incorpora l'obiettivo della produzione alimentare sostenibile entro il 2030 con la conseguente revisione dei modelli alimentari (rifiuti, regimi differenziati, educazione alimentare).

In effetti, mira a promuovere la transizione verso un'alimentazione sostenibile a livello globale.

Più specificamente, il *Green Deal* opera su due fronti in agricoltura.

Da un lato, propone una strategia per la biodiversità volta a preservare non solo le risorse naturali agricole ma anche marine, la lotta contro l'inquinamento e le specie invasive⁸³.

D'altra parte, nella strategia «*Farm to fork*», l'agricoltura avrà un ruolo decisivo da svolgere nella transizione verso un «sistema alimentare sostenibile».

L'uso della parola «strategia» non è banale.

Oltre a collegarle direttamente all'obiettivo dell'autonomia strategica, consente di conferire a tali iniziative una dimensione geopolitica che va oltre l'ambito tradizionale delle misure della PAC.

La strategia «*Farm to Fork*» comprende l'elaborazione di un piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza dell'Unione in caso di crisi future. Sulla base degli insegnamenti tratti dalla pandemia di Covid e da altri eventi recenti, compresi gli eventi me-

⁷⁹ V. A. CAMPRUBÍ, *Statehood under water: challenges of sea-level rise to the continuity of Pacific Island States*, Leiden, Brill, 2016; J. STOUTENBURG, *Disappearing island states in international law*. Leiden, Brill, 2015.

⁸⁰ V. J. MCADAM, *Climate change, forced migration, and international law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁸¹ V. D. CARON, *Climate change, sea level rise and the coming uncertainty in oceanic boundaries: a proposal to avoid conflict*, in J. Van Dyke (ed.), *Maritime boundary disputes, settlement processes, and the law of the sea*, Brill, Leiden, 2009, pp. 1–18.

⁸² V. Comunicazione della Commissione, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM/2020/381, 20 maggio 2020.

⁸³ V. Comunicazione della Commissione, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Ripartire la natura nella nostra vita*, COM/2020/380, 20 maggio 2020.

teorologici estremi, la Commissione ha pubblicato una comunicazione⁸⁴ che riprende gli strumenti giuridici esistenti e ne sostiene di nuovi.

Pertanto, accanto ai tradizionali strumenti giuridici agricoli già previsti dal regolamento (UE) n. 1308/2013⁸⁵ e agli strumenti di risposta alle catastrofi⁸⁶ o di assistenza sociale⁸⁷, la Commissione prevede di istituire un meccanismo europeo di risposta alle crisi per prepararsi e rispondere efficacemente alle situazioni critiche che possono minacciare la sicurezza alimentare dell'Unione coordinando gli strumenti esistenti sia a livello europeo che a livello nazionale⁸⁸.

Tale meccanismo è sostenuto da un apposito gruppo di esperti, composto da rappresentanti degli Stati membri e parti interessate che rappresentano tutte le fasi della catena alimentare⁸⁹.

A livello nazionale, ogni Stato designa un'unica autorità come punto di contatto competente per tutti i settori di attività della propria catena alimentare nazionale.

Anche i paesi terzi con una filiera alimentare altamente integrata nell'Unione partecipano al meccanismo europeo.

Il meccanismo sarà attivato in caso di «eventi o rischi eccezionali, imprevedibili e su larga scala, endogeni o esogeni alla filiera alimentare, che possono minacciare l'approvvigionamento o la sicurezza alimentare dell'UE, si verificano in più di uno Stato membro e richiedono un coordinamento a livello dell'UE»⁹⁰.

Tra i primi compiti del gruppo vi sarà l'individuazione dei rischi e delle vulnerabilità, compresi i problemi strutturali, nella filiera alimentare e nelle infrastrutture critiche dell'Unione e lo sviluppo di quadri di valutazione specifici per il monitoraggio dell'approvvigionamento e della sicurezza alimentare.

⁸⁴ V. Comunicazione della Commissione, *Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi*, Bruxelles, 12 novembre 2021, COM (2021) 689.

⁸⁵ V. *supra*.

⁸⁶ V. Regolamento (UE) 836/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile, in *GUUE* n. L 185 del 26 maggio 2021, p. 1.

⁸⁷ V. Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, in *GUUE* n. L 72 del 12 marzo 2014, p. 1.

⁸⁸ È interessante notare che la comunicazione della Commissione (*cit. supra* nota 84, punto 3.2) menziona riserve strategiche di cereali di base e fattori di produzione in sette Stati membri, senza fornire ulteriori dettagli.

⁸⁹ V. Decisione della Commissione del 12 novembre 2021 che istituisce il gruppo di esperti sul meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, 2021/C 461 I/01 (C/2021/7991), in *GUUE* n. C 461I del 15 novembre 2021, p. 1.

⁹⁰ V. comunicazione, *cit. supra* nota 84, pt. 5.2.

La crisi causata dalla guerra in Ucraina ha innescato una rapida attuazione del meccanismo, che si aggiunge alla panoplia dei gruppi consultivi già esistenti⁹¹.

A fronte dell'obbligo di riunirsi almeno una volta all'anno, si è già riunito quattro volte in pochi mesi, dimostrando l'urgenza della situazione e la necessità di un forum informale per lo scambio tra gli Stati membri e le parti interessate per riflettere sulle idee per migliorare il coordinamento del settore agroalimentare dell'Unione di fronte alle perturbazioni derivanti dalla guerra.

Da parte sua, la Commissione ha già adottato una serie di misure urgenti⁹² ribadendo che non intende rimettere in discussione la sua strategia e i suoi obiettivi ecologici a lungo termine⁹³.

5. Un potere normativo in cerca di ripresa

Uno degli obiettivi dichiarati della strategia del *Green Deal* è quello di riconquistare la *leadership* normativa. Su questo aspetto, la Commissione prevede di stabilire uno standard alimentare globale per combattere l'obesità e gli sprechi.

L'obiettivo finale è quello di farne una norma internazionalmente riconosciuta.

Occorre riconoscere la portata e l'ambizione giuridica di una strategia europea che operi simultaneamente nelle fasi della produzione agricola, della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti alimentari (compresi alberghi e ristoranti) e del consumo, portando a nuove proposte legislative, revisioni delle disposizioni esistenti, raccomandazioni agli Stati membri e una serie di «iniziative» o «piani» di intervento, tutti programmati nel periodo 2020-2024⁹⁴.

Questa nuova norma sugli alimenti sostenibili dovrà concentrarsi su misure volte a influenzare il comportamento dei consumatori, da un lato combattendo l'obesità attraverso l'introduzione di misure (come l'etichet-

⁹¹ V. Decisione della Commissione, del 16 dicembre 2013, 2013/767/UE, che istituisce un quadro per un dialogo civile nel settore della politica agricola comune e abroga la decisione 2004/391/CE, in *GIUUE* n. L 338 del 17 dicembre 2013, p. 115.

⁹² V. l'instaurazione dei corridoi di solidarietà citati *supra* et la proposta di modifica del regolamento (UE) n. 1305/2013 per quanto riguarda una misura specifica volta a fornire un sostegno temporaneo eccezionale nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) in risposta all'impatto dell'invasione russa dell'Ucraina, COM (2022) 242, 20 maggio 2022

⁹³ V. Comunicazione della Commissione, *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, COM (2022)133, 23 marzo 2022.

⁹⁴ Per una prima analisi, v. D. GADBIN, *Le pacte vert, chance ou menace pour la PAC*, in *RdR*, ottobre 2020, p. 18 ss.

tatura nutrizionale⁹⁵) e incentivi di natura alimentare, fiscale, economica e sociale (ossia i programmi frutta e latte per le scuole⁹⁶). E d'altra parte, l'altro obiettivo è quello di ridurre gli sprechi alimentari (attraverso, ad esempio, della revisione della menzione delle date di consumo). L'obiettivo strategico è quello di dare vita a un modello europeo di regolamentazione, che miri a spingere verso l'alto gli standard internazionali costringendo indirettamente le industrie non europee a conformarsi alle norme europee per avere accesso al mercato dell'Unione⁹⁷.

Infatti, attraverso la sua nuova politica commerciale che integra nuove esigenze sociali⁹⁸ negli accordi commerciali dell'UE, come annunciato in una comunicazione del 18 febbraio 2021⁹⁹, l'Unione intende fare affidamento sul suo potere commerciale e sulla sua forza normativa¹⁰⁰ nonché sull'importanza del suo mercato interno, con quasi 450 milioni di consumatori con le stesse norme¹⁰¹ (che si estendono all'EFTA¹⁰² e al SEE¹⁰³) e con una valuta ampiamente condivisa, per imporre nuovi standard normativi.

La capacità di influenzare lo sviluppo di normative e standard di impatto globale costituisce un importante vantaggio competitivo. L'UE ha svolto per decenni un ruolo di primo piano in questo senso.

È stato il portabandiera del lavoro di organismi di standardizzazione come l'Organizzazione internazionale per la standardizzazione (ISO) e forum settoriali internazionali¹⁰⁴. Come non citare, il contributo ai lavori del Codex Alimentarius all'interno della famiglia delle Nazioni Unite nel

⁹⁵ V. D. BIANCHI, *Semaforo rosso per le informazioni nutrizionali alternative in etichetta*, in questa *Rivista*, 1/2022, p. 16 ss.

⁹⁶ V. regolamento (UE) n° 1308/2013, *cit. supra*, articoli 22 – 25 e allegato V.

⁹⁷ In tema di contratti, v. H.W. MICKLITZ, *La main visible du droit privé réglementaire européen. Le passage du droit privé européen de l'autonomie vers le fonctionnalisme dans le cadre de la concurrence et de la réglementation*, in *Revue internationale de droit économique*, 2014, pp. 5-57

⁹⁸ P. MEUNIER, *Conditionnalité démocratique, développement durable et politique commerciale de l'Union européenne*, in *RDUE*, 2021, nr. 4, p. 91-126

⁹⁹ Comunicazione della Commissione: *Riesame della politica commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM/2021/66.

¹⁰⁰ L'Unione europea ha il maggior numero di accordi al mondo: cinquanta con 76 paesi (18 Giappone, 14 USA), il principale partner commerciale mondiale per i paesi in via di sviluppo, l'UE è il principale partner commerciale di 74 paesi in tutto il mondo (tra cui Asia, Africa, Stati Uniti, paesi dei Balcani occidentali e vicinato europeo).

¹⁰¹ C. BLUMANN, *Harmonisation et Union européenne*, in *RDUE*, 2021, pp.148-159.

¹⁰² European Free Trade Association.

¹⁰³ Spazio economico europeo.

¹⁰⁴ J. LAMY, P. SCHÄFER, V. HELFRICH, *Les normes ISO, entre soft law étendue et dessein biopolitique*, in *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 2021, pp. 49-60.

settore agroalimentare e all'evoluzione «normativa» di questo forum, che all'origine era piuttosto tecnico¹⁰⁵.

La cooperazione con i paesi terzi è essenziale per garantire che le nuove norme siano adottate dal maggior numero possibile di paesi.

La strategia dell'Unione sembra favorire la difesa del commercio mondiale piuttosto che il mercato europeo in quanto tale di modo che possa poter beneficiare della prosperità del primo.

Convincere l'opinione pubblica, che è sempre più scettica sull'utilità di questi accordi di libero scambio, sta quindi diventando anch'essa una questione strategica.

La richiesta dei parlamenti regionali e nazionali di approvare gli accordi testimonia di tale difficoltà¹⁰⁶. Ma occorre non dimenticare che questi accordi non mirano solo all'importazione di alcune tonnellate di carni bovine o di contingenti tariffari, ma rivestono una notevole importanza strategica¹⁰⁷.

Citando l'esempio dei negoziati per un accordo globale con il Mercosur¹⁰⁸, si tratta di concludere un accordo con i principali paesi dell'America Latina, «*like-minded states*» (“Stati che la pensano allo stesso modo”, in italiano), sul rispetto di standard comuni. La pietra angolare dell'accordo è che nessun prodotto non conforme alle norme europee entrerà nell'Unione europea (né OGM né carne trattata con ormoni¹⁰⁹).

Inoltre, in relazione alla COP21, l'accordo di Parigi è parte integrante delle norme da rispettare per i paesi del Mercosur¹¹⁰.

Da un lato, si tratta di esportare norme giuridiche europee e, dall'altro, di collegare i paesi esportatori al mercato europeo. E, naturalmente, regole e norme significa «esportare» anche valori e principi su cui si basano e il metodo di risoluzione dei conflitti.

Non è un caso la correlazione tra assenza di conflitti, non solo commerciali ma soprattutto armati, in regioni i cui paesi sono legati da accordi commerciali, doganali o politici.

L'Unione europea ne è il più illustre esempio.

¹⁰⁵ J.P. DOBBERT, *Le Codex Alimentarius, vers une nouvelle méthode de réglementation internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 1969, pp. 677-717; R. ROMI, *Codex alimentarius: de l'ambivalence à l'ambiguïté*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 2001. pp. 201 ss.

¹⁰⁶ Dichiarazione di Namur del 5 Dicembre 2016, <http://declarationdenamur.eu/en/index.php/namur-declaration>, che raccomanda di «rendere la ratifica dei principali strumenti sui diritti umani, delle convenzioni fondamentali dell'OIL, delle raccomandazioni BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) e dell'accordo di Parigi sul clima un prerequisito per le parti».

¹⁰⁷ Testo dell'Accordo di principio del giugno 2019, reperibile all'indirizzo URL v. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_19_3375

¹⁰⁸ Testo recuperabile all'indirizzo URL in <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

¹⁰⁹ Articolo 6, Capitolo Misure sanitarie e fitosanitarie.

¹¹⁰ Articolo 6, Capitolo Commercio e sviluppo sostenibile.

L'alternativa significa lasciare la leadership a paesi e organismi internazionali che perseguono altri valori¹¹¹.

La sovranità è, per una maggioranza di paesi del mondo, il riconoscimento internazionale dei valori di una società democratica, aperta e fondata sulla non discriminazione.

Tuttavia, è necessario tenere conto della mutazione del panorama geopolitico ed economico¹¹².

Il PIL dell'Unione europea è in calo e si posizionerà nel 2030 dietro a quello di Cina e Stati Uniti, al 15% del PIL globale.

Questo è sufficiente per ergersi a esempio di regolatore globale?

Quando le due economie più forti del pianeta si nascondono dietro un nazionalismo economico, questo davvero strategico, possiamo porci la domanda sull'esistenza di una terza via o se, come nel bel mezzo della Guerra Fredda, sarà necessario scegliere apertamente il proprio campo per prosperare.

Dai sussidi all'agricoltura statunitense¹¹³ all'accaparramento dei terreni agricoli della Cina in Africa¹¹⁴ (o anche in Europa¹¹⁵), le maggiori economie sembrano posizionarsi sulla scacchiera internazionale dietro a politiche o posture chiaramente protezionistiche.

Il «Buy American» di Trump¹¹⁶ è stato ripreso così com'è da Biden, così come lo sono state le misure anticoncorrenziali contro gli abusi commerciali cinesi¹¹⁷.

E dalla parte dell'antico impero celeste, il gioco è ancora più chiaro e atroce. Fino ad un anno fa, la Cina era un «partner essenziale dell'Unione». Oggi è stato classificato come «un rivale sistemico»¹¹⁸.

¹¹¹ M. RUDOLF, *Xi Jinping Thought on the Rule of Law, New Substance in the Conflict of Systems with China*, SWP, Stiftung Wissenschaft und Politik, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021C28/>.

¹¹² B. DUPRÉ, *Souveraineté européenne, autonomie stratégique, Europe puissance: quelle réalité pour l'Union européenne et pour quel avenir ?*, in *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°620, gennaio 2022, p. 3.

¹¹³ V. US Farm Act; R. JOHNSON, J. MONKE, *2018 Farm Bill Primer: What is the Farm Bill?*, Congressional Research Service Report, 8 marzo 2019, reperibile all'indirizzo URL <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11126>.

¹¹⁴ V. *supra*.

¹¹⁵ D. BERGOUNHOX, *Les ogres de la terre, comment les multinationales chinoises acquièrent des terres agricoles dans le Berry*, Documentaire, TGA Production, 2021, 52 min.

¹¹⁶ Executive Order n. 14005 del 25 gennaio 2021, *Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers*.

¹¹⁷ B. IKEJIAKU, C. DAYO, *Competition Law as an Instrument of Protectionist Policy: Comparative Analysis of the EU and the US*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, 2021, pp.75-94.

¹¹⁸ *Comunicazione sulle relazioni UE-Cina – Una visione strategica*, 12 marzo 2019, COM (2019) 5.

La crescente dipendenza di oltre la metà del pianeta dall'economia cinese sta trattenendo molti paesi ad andare oltre nel condannare il regime comunista per i molteplici crimini contro l'umanità di cui è autore.

C'è un'onorevole eccezione, il Parlamento europeo che ha chiesto, con una risoluzione, il congelamento del progetto di accordo di investimento dell'UE con la Cina¹¹⁹.

La strategia dell'oligarchia comunista cinese è chiara.

Con il suo «modello di sviluppo a doppia circolazione» («*dual circulation development model*» in inglese)¹²⁰, la Cina intende appropriarsi delle risorse mondiali necessarie per il proprio uso al fine di soddisfare il suo enorme potenziale mercato interno.

L'obiettivo ultimo, apertamente dichiarato, è un'autonomia che è più che strategica, mirando all'indipendenza nell'approvvigionamento di materie prime nella produzione e vendita al suo mercato di 1,4 miliardi di clienti domestici di cui aumenterà il potere d'acquisto, pur non concedendo diritti politici.

A questo si aggiunge la strategia «*China Standards 2035*»¹²¹, un piano decennale di politica pubblica, che vuole fare della Cina il principale esportatore di standard internazionali.

L'indebolimento della Russia, a seguito dell'applicazione delle misure restrittive imposte a causa della sua violazione del diritto internazionale e della sovranità ucraina¹²², cambierà certamente gli equilibri politici con l'evidente rischio di un riavvicinamento ancora più forte della Russia alla Cina¹²³ che potrebbe persino portare a un'inversione della dipendenza economica tra questi alleati storici.

¹¹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo, 20 maggio 2021, *Contre-sanctions chinoises à l'encontre d'entités de l'UE, de députés au Parlement européen et de députés nationaux*, 2021/2644(RSP).

¹²⁰ Per una analisi puramente economica del modello, v. S.A.JAVED, Y. BO, L. TAO, W.DONG, *The 'Dual Circulation' development model of China: Background and insights*, in *Rajagiri Management Journal*, 2021, <https://doi.org/10.1108/RMJ-03-2021-0016>.

¹²¹ «*China Standards 2035*», *là où la mondialisation rencontre la géopolitique*, in *Perspectives* N°21/073 – 10 marzo 2021, reperibile all'indirizzo URL <https://etudes-economiques.credit-agricole.com/previewPDF/177394>.

¹²² Decisione (PESC) 2022/354 del Consiglio del 20 marzo 2022 che modifica la decisione 2014/145/PESC concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, in *GIUE* n. L 66 del 2 marzo 2022, p. 14.

¹²³ In occasione delle Olimpiadi di Pechino del 4 febbraio 2022, Cina e Russia hanno firmato la «Dichiarazione congiunta sull'ingresso in una nuova era di relazioni internazionali e sviluppo globale e sostenibile». V. testo all'indirizzo URL <https://www.agoravox.fr/actualites/international/article/la-declaration-conjointe-russo-239172>.

Poter diventare il destinatario esclusivo di fertilizzanti e prodotti agricoli altrimenti destinati all'Occidente¹²⁴, rafforza certamente la Cina nelle sue finalità egemoniche e autarchiche.

La risposta dell'Unione dovrebbe essere quella di sviluppare una «vera sovranità europea», non «di ripiego», come ha ricordato il presidente Macron, l'unico modo per affermare «la nostra capacità di esistere nel mondo di oggi per difendere i nostri valori e interessi»¹²⁵.

L'accordo di protezione degli investimenti con la Cina avrebbe dovuto proteggere gli investitori europei, ma non il consumatore europeo o il lavoratore cinese.

Mentre i produttori europei devono soddisfare elevati standard di lavoro, molti partner commerciali fanno ricorso massicciamente al lavoro forzato.

Gli accordi commerciali avanzati potrebbero includere alcune disposizioni in materia di diritti sociali e umani, ma la volontà di farli rispettare è modesta ed è improbabile che tali accordi siano comunque firmati con i più importanti partner commerciali¹²⁶.

L'Europa deve trovare in sé stessa il coraggio di difendere i propri interessi, la condivisione dei suoi valori comuni, la volontà e la capacità di agire insieme¹²⁷. E questo nei confronti dei paesi terzi, ma anche dei suoi membri. L'Europa ha bisogno di un'agricoltura forte. Un'Europa frammentata, meno unita e meno produttiva perderebbe la sicurezza alimentare e la sovranità.

L'obiettivo di questa ricerca di sovranità è riuscire ad affermare la propria autonomia e continuare a godere del benessere che lo Stato di diritto garantisce.

Con un mercato interno di circa 450 milioni di abitanti basato su valori comuni tutelati dall'Unione, dobbiamo interrogarci su quelli delle altre potenze commerciali. Identificare il «nemico» in qualche migliaio di ri-

¹²⁴ Il Consiglio dei ministri dell'Agricoltura si è occupato della questione, le misure di sostegno ai settori in difficoltà e un'accelerazione nell'attuazione del meccanismo europeo di risposta alle crisi sono all'ordine del giorno delle prossime riunioni, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/agrifish/2022/03/02/>.

¹²⁵ Discorso della Sorbonne, *cit. supra* in nota 27.

¹²⁶ Nella stessa ottica, il 22 febbraio 2022 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva sul dovere di diligenza in materia di sostenibilità delle imprese volta a promuovere un comportamento commerciale sostenibile e responsabile lungo le catene globali del valore. Dovrebbe applicarsi, all'inizio, alle sole grandi multinazionali.

¹²⁷ V. D. BIANCHI, *Bazooka ou cartouches à blanc? Une comparaison des approches juridiques en évolution au Brésil et dans l'Union européenne en matière de mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États*, in *Union européenne et protection des investissements: Europe, Asie-Pacifique et Amérique latine*, A. BERRAMDANE – M. TROCHU (eds.), Bruylant, 2021, pp. 321 ss.

fugati, nella moneta comune, nella finanza internazionale è voler giocare allo struzzo.

Occorre tenere presente che avere e difendere valori comuni non è solo il punto di partenza di una nuova *economie-monde* di fronte al peggio che una democrazia dovrebbe combattere: una dittatura ricca!

Sicurezza alimentare e mercato

di Pier Filippo Giuggioli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il mercato dei prodotti alimentari e l'informazione ai consumatori. – 3. Il Green Deal.

1. Premessa

È indubbio che la legislazione in tema di diritto alimentare è fondamentalmente finalizzata a tutelare la salute del consumatore. La prospettiva della *food safety*, di alimenti sani e sicuri, rappresenta infatti il punto di riferimento della regolamentazione dei mercati agro-alimentari. Ciò tanto più alla luce del costante incremento dei processi manipolativi dei prodotti agricoli e del correlato inevitabile moltiplicarsi dei rischi per la salute umana.

Ma, al tempo stesso, non va trascurato che, in linea con la regolamentazione di ogni mercato, anche la legislazione agro-alimentare ha quale paradigma la corretta informazione del consumatore, così da consentirgli di effettuare scelte consapevoli.

Ovviamente i mercati, compresi quelli moderni dei prodotti alimentari, anche se deglobalizzati, non sono ideali, sono spesso caratterizzati da innumerevoli ostacoli alla visibilità dei protagonisti, alla circolazione di informazioni indispensabili al concorrenziale funzionamento e alla conseguente trasparenza delle operazioni economiche, ostacoli che possono comportarne il fallimento. In altri termini, il mercato moderno tende ad allontanarsi dal modello di mercato ideale, perfettamente concorrenziale¹.

Sia il mercato ideale sia *a fortiori* il mercato reale – qualora non si intenda sposare l'idea secondo la quale l'ordine economico deve regolarsi spontaneamente secondo leggi, appunto economiche, eterne ed incontrovertibili, e dunque “naturali” e del tutto indipendenti da quelle volute dagli uomini² – presuppongono l'operatività di regole che lo governino

¹ Il paradigma semplificato di questo mercato è la tradizionale “fiera”, luogo d'incontro di più venditori ed acquirenti, ove la contemporanea presenza di tutti i protagonisti e gli oggetti della contrattazione consentirebbe di eliminare i costi eventualmente necessari per acquisire informazioni circa l'esistenza di potenziali acquirenti o venditori di merci; analogamente, sarebbero assenti i costi generalmente legati alla conclusione del contratto in quanto la determinazione del prezzo sarebbe conseguenza di un meccanismo virtuoso, sottratto a comportamenti opportunistici dei singoli attori.

² In quest'ottica, il mercato viene considerato un ordine spontaneo, derivante dalla regolarità del comportamento degli elementi in esso compresi, cioè endogeno, intrinseco, auto-regolato dalle leggi economiche e preesistente alle leggi giuridiche le quali concorrono sempli-

e strutturino, regole cioè che – funzionali al dispiegamento dell'autonomia privata – assicurano la corretta competizione nelle negoziazioni e la rimozione degli ostacoli e delle imperfezioni che possono emergere nell'ambito dell'attività negoziale rendendo inefficiente l'allocazione delle risorse. Regole dunque che consentono all'autonomia privata di esprimersi appieno e che, dovendo instaurare e realizzare il mercato e tutelare tutti i soggetti che vi sono coinvolti, sono caratterizzate, oltre che dalla stabilità, dalle garanzie del necessario serio affidamento circa la prevedibilità della disciplina delle attività negoziali e delle relative violazioni, nonché dall'inderogabilità per scelta tra privati, risultando indispensabile preservare l'uniformità di regolamentazione delle attività che si svolgono nel mercato.

La regolamentazione del mercato risulta dunque necessaria nella prospettiva della libertà di accesso e della parità delle condizioni; in quest'ottica, la tutela della corretta informazione del consumatore, costituirebbe un mezzo per imporre all'impresa uno *standard* comune di comportamento nei mercati finali. Le disposizioni attributive di diritti di informazione al consumatore sarebbero, dunque, da considerare strumenti funzionali all'esercizio di un controllo preventivo di convenienza dell'affare in relazione ai vantaggi ed ai costi conosciuti e dunque all'esercizio della sua prerogativa fondamentale di scegliere consapevolmente quale impresa premiare, attribuendogli – in sostanza – il ruolo di agente della razionalità del mercato. Trascendendo principi solidaristici, detta normativa garantirebbe che nessun operatore, fornendo al consumatore informa-

cemente a modellarne la fisionomia e la funzionalità. In proposito, si osserva che le pulsioni e le convenienze manifestate dagli individui, nonché le relazioni che intrecciano, sono oggetto di mera osservazione da parte del legislatore, le quali dunque non vengono create da quest'ultimo ma preesistono. Così, la legge interviene su qualcosa che già esiste per modificarlo, ratificarlo ovvero per restarne indifferente. Anzi, in un mondo ove le risorse sono limitate in relazione ai desideri degli uomini, il mercato vive quale ordine spontaneo e trova fondamento nelle convenienze dei singoli che inevitabilmente sono massimizzatori del loro interesse. A questa visione naturalistica del mercato si contrappone quella politico-giuridica: pur dividendo l'idea che il mercato sia un ordine, cioè sia un ambito ove l'agire è governato da regole, e dunque che, entro la misura definita da queste, i comportamenti sono prevedibili, si esclude che il medesimo sia un ordine spontaneo, cioè auto-organizzato. Il mercato sarebbe, invece, un ordine disegnato da regole il cui contenuto dipende da decisioni di carattere politico, decisioni che imprimono fisionomia e conferiscono forma al singolo mercato, il quale dunque varia al variare delle prime. In quest'ottica, le regole ordinatrici non si limiterebbero ad influenzare il mercato, bensì, costituendolo e governandolo, sono il mercato stesso; in altri termini, l'accordo circa lo scambio tra bene e prezzo non precede né logicamente né storicamente le norme di un dato ordinamento che disciplinano il contratto di compravendita, essendo – di contro – tutt'uno con questo. In conclusione, viene bandito ogni "naturalismo economico", ove il diritto sarebbe riproduzione di un ordine preesistente ed estraneo ad esso, e l'economia di mercato, in ragione della sua conformazione legislativa, al pari di altri e diversi assetti, quali quello collettivistico o misto, è affermata *locus artificialis*.

zioni insufficienti, inveritiere o fuorvianti, possa approfittare delle sue condizioni di inferiorità, assicurandosi vantaggi anticompetitivi rispetto ai concorrenti che così non operano. In altri termini, si consente al singolo consumatore, destinatario di un regime completo di informazioni, di (pienamente e consapevolmente) esercitare il potere ed assumere il rischio della preferenza.

Ciò detto, è da segnalare che nei mercati moderni il prezzo perde la funzione classica di informazione e orientamento razionale in quanto non è più correlato, in via prevalente, alla prestazione (bene o servizio), risultando, di contro, sempre più relazionato al contenuto specifico e concreto dell'accordo. In tale ambito, il corretto operare del mercato concorrenziale richiederebbe, alternativamente, o che il partecipante sia dotato di cognizioni tali da cogliere il significato, in termini di costi o rischi, dei singoli contenuti negoziali ovvero che sia in grado di accollarsi i costi per procurarsi dette informazioni. Qualora ciò non avvenisse, la conseguente asimmetria informativa costituirebbe la causa del fallimento del mercato a tutti i livelli del sistema economico, asimmetria informativa che peraltro diverrebbe un ostacolo particolarmente significativo nel segmento finale del sistema produttivo, ove si relazionano professionisti e consumatori, i quali, ultimi, in quanto acquirenti finali, per un verso, divengono gli ovvi destinatari degli svantaggi discendenti da uno scorretto funzionamento del mercato in termini concorrenziali e, per altro verso, non possono più assolvere efficacemente il classico ruolo di arbitri del mercato. Orbene, le regole che assegnano al consumatore il diritto all'informazione mirano a rimuovere le asimmetrie informative che contraddistinguono le relazioni negoziali di massa e dunque a fornire una prevenzione nei confronti dei fallimenti del mercato, i quali – come detto – discendono dalla progressiva erosione del circuito informativo.

In questa prospettiva, il legislatore, consapevole del fatto che i consumatori sono in grado di valutare compiutamente il prezzo (sono cioè "*price conscious*") ma più difficilmente il contenuto dell'accordo (e perciò considerati "*term unconscious*"), intende far (ri)acquistare alle qualità del bene o del servizio la funzione di principale indice della sua convenienza. In tal senso, senza voler comprimere radicalmente l'autonomia negoziale per il tramite dell'imposizione di un contenuto contrattuale uniforme ed inderogabile, affida alla disciplina in tema di informazione la trasmissione di quelle che, a suo avviso, sono indispensabili per il corretto funzionamento del mercato concorrenziale. Evitando di mortificare l'autonomia privata e limitandosi a pretendere la trasmissione di un predefinito insieme di informazioni, il legislatore tutela sia l'autonomia negoziale sia la concorrenza.

2. Il mercato dei prodotti alimentari e l'informazione ai consumatori

Tale obiettivo è (tendenzialmente³) perseguito anche nell'ambito della normativa agro-alimentare europea, ove il legislatore si preoccupa principalmente di colmare il deficit cognitivo del consumatore circa il contenuto nutrizionale dei prodotti alimentari e la conseguente incidenza sul benessere individuale.

Il Regolamento 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori principia infatti con due considerando che si conformano agli anzidetti principi: "la libera circolazione di alimenti sicuri e sani costituisce un aspetto essenziale del mercato interno e contribuisce in modo significativo alla salute e al benessere dei cittadini, nonché alla realizzazione dei loro interessi sociali ed economici" (considerando 2) e "per ottenere un elevato livello di tutela della salute dei consumatori e assicurare il loro diritto all'informazione, è opportuno garantire che i consumatori siano adeguatamente informati sugli alimenti che consumano" (considerando 3).

Nello stesso senso si esprime l'art. 3, che ne definisce gli "Obiettivi generali": "la fornitura di informazioni sugli alimenti tende a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche".

L'informazione alimentare costituisce pertanto lo strumento sia per assicurare la salute e il benessere dei consumatori sia per permettere loro

³ Già la "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni - Strategia della politica dei consumatori 2002-2006" [COM(2002) 208 def.] – ove si rileva che "la finalità delle misure adottate [a favore dei consumatori] è stata spesso quella di dotare i consumatori degli strumenti per tutelare i propri interessi mediante la formulazione di scelte autonome e informate. Ciò di norma significa che i consumatori possano disporre di informazioni sufficienti e corrette prima di effettuare operazioni commerciali, nonché di alcuni diritti giuridici qualora l'operazione non produca il risultato previsto. Tali misure intendono ovviare agli squilibri strutturali tra i singoli consumatori e le imprese dovuti alla posizione di svantaggio in cui i primi si trovano a causa di un più limitato accesso alle informazioni e alle conoscenze giuridiche ed in ragione delle loro minori capacità economiche" – si premura di osservare che "in certe situazioni, l'attuazione di condizioni che consentano di formulare scelte informate e avere accesso a rimedi legali è apparsa insufficiente, soprattutto per quanto concerne la tutela della salute fisica e della sicurezza. In tali situazioni, si ritengono necessarie norme armonizzate in grado di garantire un adeguato livello di tutela di tutti i consumatori indipendentemente dalla loro capacità di proteggere se stessi attraverso scelte informate. La decisione di adottare una tale misura dipende essenzialmente da una valutazione politica dell'importanza dell'interesse da proteggere e dall'effettiva capacità dei consumatori di proteggere sé stessi nella pratica mediante scelte informate".

di compiere scelte consapevoli, esercitando così appieno il ruolo di arbitri del mercato.

Tuttavia, il consumatore di prodotti alimentari ha poca dimestichezza con i principi in tema di nutrizione e potrebbe non comprendere appieno le informazioni complesse che gli vengono fornite, con la conseguenza – in ultima analisi – di assumere il rischio della preferenza in modo del tutto inconsapevole.

Il timore che il consumatore possa essere indotto in errore o confuso fa sì che il legislatore comunitario ponga limiti alle informazioni volontarie sugli alimenti, imponendo, in tal caso, che i professionisti si adeguino alle cd. pratiche leali d'informazione prescritte dall'art. 7, che le informazioni non siano ambigue o confuse e che le stesse siano basate sui dati scientifici pertinenti⁴, con l'ulteriore precisazione (pratica, ma che ben chiarisce le preoccupazioni sottese alle iniziative volontarie degli operatori del settore) che le informazioni volontarie sugli alimenti non possono occupare lo spazio disponibile per le informazioni obbligatorie⁵. Inoltre, al fine di assicurare che i consumatori siano adeguatamente informati, quando operatori del settore alimentare forniscono informazioni volontarie sugli alimenti che sono contrastanti e possono indurre in errore o confondere il consumatore, la Commissione prevede ulteriori specifiche modalità di fornitura delle informazioni⁶.

In quest'ottica, sebbene l'art. 7, secondo comma, declami che “le informazioni sugli alimenti sono precise, chiare e facilmente comprensibili per il consumatore”, risulta inevitabilmente tutt'altro che agevole individuare l'equilibrio tra libertà del professionista nel selezionare le informazioni da fornire e adeguatezza delle stesse nell'ottica del corretto funzionamento del mercato concorrenziale.

In tal senso, il Regolamento auspica iniziative di formazione del consumatore nel settore agro-alimentare: “la conoscenza dei principi base della nutrizione e un'adeguata informazione nutrizionale sugli alimenti contribuirebbero significativamente a consentire al consumatore di effettuare scelte consapevoli. Le campagne di educazione e informazione sono un meccanismo importante per migliorare la comprensione delle informazioni alimentari da parte dei consumatori” (considerando 10).

In attesa che il consumatore medio acquisti nozioni sufficienti a comprendere i principi nutrizionali, il legislatore comunitario, ben consapevole dell'attuale sua ignoranza, suggerisce di semplificare: “per interessare il consumatore medio ed essere conformi alle finalità informative cui devono corrispondere, e considerato l'attuale livello di conoscenze

⁴ Art. 36, secondo comma.

⁵ Art. 37.

⁶ Art. 36, quarto comma.

relative alla nutrizione, le informazioni nutrizionali fornite dovrebbero essere semplici ...” (considerando 41).

Dunque, analogamente a quanto avviene nell’ambito della disciplina consumeristica⁷, anche quella agro-alimentare mira a una omologazione informativa, così da indurre i consumatori ad acquistare sulla base del solo criterio del prezzo, da parametrare alle poche e semplici informazioni alimentari messe a disposizione.

In particolare, si richiede che vengano fornite esclusivamente talune specifiche e predefinite informazioni⁸, espresse rigorosamente con parole e numeri, ovvero con pittogrammi o simboli, il tutto sull’imballaggio o su

⁷ Questa tendenza trova riscontro nella Direttiva (CE) n. 2008/48, relativa ai contratti di credito ai consumatori, e nella Direttiva (CE) n. 2008/122, sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio. Entrambi gli interventi europei (cfr. rispettivamente art. 5, Direttiva 2008/48, e art. 4, Direttiva 2008/122), così come i provvedimenti di recepimento municipali (cfr. rispettivamente art. 124, d.lg. 1-9-1993, n. 385, e Cfr. rispettivamente art. 124, d.lg. 1-9-1993, n. 385), impongono al professionista l’obbligo di fornire un modulo (graficamente predefinito) contenente una griglia ove inserire i dati relativi alle singole informazioni ivi richieste. La soluzione pare far propri taluni suggerimenti della dottrina francese: cfr. J. CALAIS-AULOY, F. STEINMETZ, *Droit de la consommation*, Paris, 2006, 192, ove si osserva che “*pour améliorer l’information préalable des consommateurs, il faut sans doute aller jusqu’à imposer aux professionnels une présentation uniforme des documents contractuels, de façon que ceux-ci soient compréhensibles pour des lecteurs profanes. La présentation uniforme offre en outre l’avantage de développer la concurrence, en facilitant la comparaison entre les contrats proposés par des entreprises concurrentes*”; i medesimi Autori precisano in nota (n. 5), che “*Il s’agit ici d’uniformiser, non le contenu, mais la présentation, en imposant par exemple l’ordre des clauses, leur place dans le document, leur typographie, etc.*”. Soluzione analoga è stata assunta dalla Banca d’Italia con le “Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti” (il testo è del 29-7-2009, sostituito dal provvedimento del 15-2-2010 sui servizi di pagamento e successive modifiche), le quali, oltre ad imporre i canoni generali da adottare nel fornire informazioni all’investitore (cfr. § 1.4), forniscono una “*Guida alla redazione dei documenti di trasparenza*” (cfr. Allegato 1), contenente «le principali indicazioni redazionali che gli intermediari possono applicare per assicurare il rispetto» di detti canoni.

⁸ Sono quelle elencate nell’art. 9: «a) la denominazione dell’alimento; b) l’elenco degli ingredienti; c) qualsiasi ingrediente o coadiuvante tecnologico elencato nell’allegato II o derivato da una sostanza o un prodotto elencato in detto allegato che provochi allergie o intolleranze usato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata; d) la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti; e) la quantità netta dell’alimento; f) il termine minimo di conservazione o la data di scadenza; g) le condizioni particolari di conservazione e/o le condizioni d’impiego; h) il nome o la ragione sociale e l’indirizzo dell’operatore del settore alimentare di cui all’articolo 8, paragrafo 1; i) il paese d’origine o il luogo di provenienza ove previsto all’articolo 26; j) le istruzioni per l’uso, per i casi in cui la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato dell’alimento; k) per le bevande che contengono più di 1,2 % di alcol in volume, il titolo alcolometrico volumico effettivo; l) una dichiarazione nutrizionale».

un'etichetta apposta all'alimento⁹, "in un punto evidente in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili" e "in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o altri elementi suscettibili di interferire"¹⁰.

In altri termini, viene legislativamente imposta una sorta di modulo grafico contenente una griglia ove inserire i dati relativi alle singole informazioni ivi richieste; in tal modo, il legislatore intende assicurare ai destinatari un documento informativo, omogeneo per tutti i professionisti, che consenta di procedere – in modo agevole – a valutazioni comparative e, in definitiva, a scelte ponderate, così da impedire che qualche operatore possa sperare di approfittare del deficit cognitivo circa le alternative che, di regola, affligge il singolo consumatore.

3. Il Green Deal

Tale impostazione, che – come detto – accomuna la disciplina agro-alimentare e quella sul contratto del consumatore, sembra rimedia dal legislatore comunitario del Green Deal.

Come noto, la Commissione intende riformulare su nuove basi l'impegno ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, muovendo dalla constatazione che ogni anno che passa l'atmosfera si riscalda e il clima cambia, che molte specie animali sono a rischio di estinzione e che foreste e oceani vengono inquinati e distrutti. In questo contesto, è stata elaborata una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse, mirando inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze¹¹.

La Commissione, con l'obiettivo di elaborare politiche profondamente trasformative, precisa che "per realizzare il Green Deal europeo è necessario ripensare le politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali. Per conseguire questi obiettivi è essenziale aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute

⁹ Art. 12, comma secondo.

¹⁰ Art. 13, primo alinea.

¹¹ Comunicazione dell'11 dicembre 2019 su "Il Green Deal europeo" (COM(2019) 640 final), pag. 2.

umana. È in questo ambito che un cambiamento profondo è più necessario e potenzialmente più benefico per l'economia, la società e l'ambiente naturale dell'UE¹².

Orbene, tra le nuove strategie programmate dalla Commissione, assume un ruolo rilevante quella definita "Dal produttore al consumatore", diretta alla progettazione di un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente. In particolare con la Comunicazione del 20 maggio 2020 su "Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", la Commissione individua le modalità "per ridurre l'impronta ambientale e climatica del suo 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"¹³; la medesima Commissione si impegna a formulare una proposta legislativa che contenga un quadro per un sistema alimentare sostenibile entro la fine del 2023.

In quest'ambito, al fine di fornire "ai consumatori gli strumenti necessari per compiere scelte alimentari consapevoli, sane e sostenibili, la Commissione proporrà un'etichettatura nutrizionale sulla parte anteriore dell'imballaggio obbligatoria e armonizzata e valuterà la possibilità di proporre l'estensione a determinati prodotti dell'obbligo delle indicazioni di origine o di provenienza, tenendo pienamente conto degli impatti sul mercato unico. La Commissione valuterà inoltre possibili modalità per l'armonizzazione delle dichiarazioni ambientali volontarie e per la creazione di un quadro per l'etichettatura di sostenibilità che, in sinergia con altre iniziative pertinenti, contempra gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari"¹⁴.

Il paradigma sembra dunque mutato.

Per un verso, si modifica l'obiettivo dell'informazione; mentre ai sensi del Regolamento 2011 l'informazione sugli alimenti è diretta a consentire ai consumatori di identificare e di fare un uso adeguato di un alimento e di effettuare scelte adatte alle esigenze dietetiche individuali¹⁵, l'informazione nell'ambito della strategia "Dal produttore al consumatore" mira a stimolare un consumo alimentare sostenibile e promuovere alimenti sani

¹² Id., pag. 4.

¹³ Cfr. p. 4.

¹⁴ Comunicazione del 20 maggio 2020 su "Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo e rispettoso dell'ambiente" (COM(2020) 381 final), pag. 15.

¹⁵ Cfr. Considerando 14, Reg. 1169/2011.

a prezzi accessibili per tutti¹⁶. Si passa, dunque, dall'informazione sul benessere individuale all'informazione sul benessere collettivo.

Per altro verso, ed è questo il dato più significativo, l'informazione si dilata e complica in modo consistente: non è chi non veda, infatti, che, un conto è fornire i dati relativi alle caratteristiche nutrizionali di un alimento, tutt'altro conto è fornire informazioni anche sulla sua sostenibilità. Queste, infatti, dovranno esprimere, oltre all'informazione nutrizionale, i diversi profili che caratterizzano la sostenibilità del prodotto e della filiera, cioè quelli economici, sociali e ambientali, i quali sottendono indici diversi a seconda del profilo.

Così ad esempio, per il profilo economico, devono essere apprezzati – tra gli altri – gli indici relativi a costi fissi e variabili, nonché i redditi e il profitto dei diversi soggetti coinvolti nelle filiere, per il profilo sociale, quelli relativi a occupazione, sviluppo rurale, innovazione sociale e tutela dei piccoli agricoltori e infine per il profilo ambientale, devono essere apprezzati, tra gli altri, gli indici relativi a impatti ambientali dell'intera filiera produttiva provenienti dall'approccio di Life Cycle Assessment (carbon footprint, water footprint, etc.).

In altri termini, per fornire l'informazione sulla sostenibilità del prodotto alimentare è inevitabilmente necessario dischiudere al consumatore ciò che ne costituisce il cuore, cioè quei profili la cui puntuale disaggregazione eleva, di non poco, la complessità del dato.

Orbene, a fronte del fatto che non risulta che siano state organizzate campagne di educazione e informazione che abbiano effettivamente migliorato la comprensione delle informazioni nutrizionali da parte dei consumatori, che ad oggi risulta ancora piuttosto scarsa, pretendere che i medesimi possano acquisire consapevolmente le informazioni di sostenibilità del prodotto alimentare mi pare piuttosto velleitario.

Pertanto, il prospettato “quadro per l'etichettatura di sostenibilità che [...] contempra gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari”¹⁷ rischia di divenire fonte di errore e confusione per il consumatore, vanificando l'obiettivo del legislatore comunitario: fornire ai consumatori informazioni chiare e semplici che consentano loro di fare scelte consapevoli, a vantaggio sia della loro salute e qualità della vita sia del buon funzionamento del mercato.

In definitiva, si propone al legislatore del Green Deal il medesimo dilemma del legislatore del contratto del consumatore: individuare quale sia il punto di equilibrio oltre il quale l'informazione, ancorché corretta e puntuale, diviene sostanzialmente disinformazione.

¹⁶ Cfr. Comunicazione dell'11 dicembre 2019 su “*Il Green Deal europeo*” cit., pag. 14.

¹⁷ Comunicazione del 20 maggio 2020 su “*Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo e rispettoso dell'ambiente*”, pag. 15.



Sicurezza alimentare e nuova PAC fra diritto dell'UE ed attuazione nazionale

di Luigi Russo

SOMMARIO: 1. Introduzione: la food security e la PAC delle origini. – 2. La riforma della PAC del 2003. – 3. La disciplina della PAC 2014-2022. – 4. La PAC 2023 – 2027 e il Green deal. – 5. (*Segue*): le misure agro-ambientali. – 6. (*Segue*): le misure per l'accrescimento della competitività e il rafforzamento delle imprese agricole. – 7. (*Segue*): l'obiettivo della sicurezza alimentare. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione: la *food security* e la PAC delle origini

A far tempo dall'esplosione della pandemia, e quindi dall'inizio dell'anno 2020, il tema della sicurezza alimentare, da intendersi come garanzia di un costante e adeguato approvvigionamento alimentare¹, sembra essere tornato al centro delle discussioni politiche ed economiche a livello globale.

I *lockdown* imposti nelle varie parti del pianeta hanno determinato, infatti, impreviste interruzioni o, nei casi migliori, rallentamenti delle catene di fornitura anche delle principali *commodities* agricole, mettendo a nudo l'esistenza di scorte, nei principali paesi consumatori, in misura probabilmente inadeguata, con conseguenti impennate dei prezzi; la pandemia ha, inoltre, inciso in misura sensibile anche sulla circolazione dei lavoratori, creando così problemi nell'offerta della manodopera necessaria per lo svolgimento delle operazioni colturali.

Oltre alle criticità di carattere tecnico collegate alla pandemia, non devono essere dimenticati gli altrettanto rilevanti, quanto ad impatto, fattori psicologici, posto che la diffusione di un virus del tutto sconosciuto in ordine alle sue modalità di trasmissione e ai suoi effetti sulla salute umana hanno portato ad atteggiamenti dettati essenzialmente dalla paura e in molti casi irrazionali, aggravando così una situazione già difficile.

Appena il tempo di essere riusciti ad affrontare il virus, con la messa a punto di vaccini e con l'acquisizione di maggiori informazioni sulle sue modalità di trasmissione e sui suoi effetti, che lo scoppio della guerra in Ucraina ha fatto sorgere nuovi profili di rischio quanto all'approvvigio-

¹ Sul tema, anche per riff. bibliografici, v. da ultimo A. LUPO, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2022, 54 ss., nonché M. CARNEY, "Food security" and "food sovereignty": *What frameworks are best suited for social equity in food systems?*, in *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, Vol. 2, Issue 2, Winter 2011-2012.

namento di alimenti su scala mondiale, sol che si pensi che i due Stati coinvolti sono tra i più grandi produttori mondiali di grano, di mais e di oli vegetali.

In una situazione del genere, inoltre, i tutt'altro che imprevedibili, periodici eventi avversi – quali incendi, siccità, alluvioni, ecc. – relativi a Stati produttori di prodotti agricoli di base ben possono generare un impatto ancora più sensibile sull'offerta mondiale delle *commodities* agricole e sui relativi prezzi.

In verità, la problematica della *food insecurity* è recentemente riemersa nelle zone più ricche del pianeta, quali l'Unione europea e gli Stati Uniti, ma certamente non era mai scomparsa in molti altri Stati, come confermano i dati allarmanti sulla malnutrizione di una fetta ancora troppo ampia della popolazione mondiale; essa, inoltre, non ha avuto nei paesi più sviluppati, almeno sino ad ora, una rilevanza diretta ma solo indiretta, nel senso che l'aggravarsi della situazione dell'offerta su scala globale delle *commodities* agricole non ha prodotto effetti sugli approvvigionamenti alimentari per i cittadini statunitensi o europei; le criticità si sono manifestate, invece, e rischiano di manifestarsi ancor più, nei paesi più poveri del pianeta, con i conseguenti effetti di instabilità socio-politica e l'incremento di flussi migratori verso i paesi più ricchi.

Ma se, in Europa, la *food security* non può dirsi un aspetto problematico nonostante gli eventi di questi ultimi tempi, ciò lo si deve primariamente alle lungimiranti scelte operate dai Paesi fondatori della Comunità economica europea allorché, nel delineare il Trattato di Roma, prevedero l'istituzione di una politica agricola comune con la contestuale previsione della possibile costituzione di una organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM) tale da rendere adottabile ogni misura che risultasse necessaria per il raggiungimento degli obiettivi della PAC stessa, obiettivi rimasti invariati dal 1957 e indicati, ora, nell'art. 39 TFUE, e ciò anche in deroga all'applicazione del diritto *antitrust*, alla luce del trattamento eccezionale riservato al settore agricolo da quello che oggi è l'art. 42 TFUE.

Inutile ricordare che tra gli obiettivi della PAC assegnati dall'art. 39 TFUE compare, tra gli altri, quello di assicurare la garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari.

Il che non può sorprendere, se si considera che l'Europa era da poco uscita dal tunnel della guerra e che il problema della fame era stato avvertito nell'intero continente, così che accanto all'aumento della produttività dell'agricoltura, all'assicurazione di redditi adeguati agli agricoltori, alla stabilizzazione dei mercati e alla tutela dei consumatori è stato inserito l'obiettivo della *food security*, al fine di evitare, nel rinnovato clima di cooperazione tra Stati europei, il ripetersi delle difficoltà occorse durante e in conseguenza della guerra.

E non vi è dubbio che l'attuazione della politica agricola comune abbia creato il quadro normativo ideale per ottenere un formidabile incremento delle produzioni e della produttività nel settore primario, in ciò aiutato anche dagli sviluppi tecnologici e dalla modernizzazione del settore al punto di giungere, dopo già circa un ventennio dalla sua implementazione (iniziata nel 1962, con l'adozione dei primi regolamenti istitutivi dell'OCM), non solo al raggiungimento di una sostanziale autosufficienza alimentare, ma anche ai primi eccessi di produzione per taluni prodotti agricoli.

Risale al 1984, infatti, l'introduzione della disciplina delle quote latte, volta, appunto, a limitare sovrapproduzioni, cui ha fatto seguito quella per lo zucchero, nonché le normative finalizzate al contenimento di altre produzioni, quali i cereali e il vino, nel tentativo di contenere livelli produttivi divenuti, col passare del tempo, sempre più eccedentari.

E così, dopo poco più di un ventennio dall'adozione dei primi regolamenti attuativi della PAC uno dei principali aspetti problematici per le Istituzioni europee era, dunque, non più quello di assicurare la garanzia di approvvigionamenti adeguati, ma l'eccesso di produzione per numerosi prodotti agricoli, al punto da giungere all'erogazione di sostegni agli agricoltori per indurli a non produrre o a produrre meno; al tempo stesso, non può essere dimenticato che la realizzazione di eccedenze se, da un lato, era criticabile anche perché ottenuta con l'utilizzo di risorse pubbliche, dall'altro si prestava, altresì, a strumento di natura geopolitica, dal momento che la Comunità poteva destinarle in favore dei Paesi più poveri in base a considerazioni tanto sociali quanto, in senso lato, geopolitiche.

2. La riforma della PAC del 2003

La creazione della World Trade Organisation (WTO) nel 1994, con la stipulazione dei relativi trattati, e l'adesione ad essa da parte della Comunità europea e dei suoi singoli Stati membri, con la conseguente assunzione, tra l'altro, degli impegni previsti dall'Accordo sull'agricoltura (tra cui la riduzione degli aiuti di natura distorsiva, quali i sostegni ai prezzi), unitamente alla presa d'atto della natura contraddittoria della PAC, posto che le risorse allocate per la sua attuazione erano destinate ad un tempo tanto a sostenere i produttori, incentivandoli a produrre sempre di più con l'erogazione di sostegni accoppiati alla produzione, quanto ad erogare aiuti a coloro che aderivano a strumenti di contenimento della produzione, hanno indotto il legislatore europeo alla prima vera riforma della

PAC nel 2003, con il reg. CE n. 1782/2003²: in sostanza, si è abbandonato, quasi totalmente, il previgente sistema di aiuti accoppiati alla produzione per sostituirlo con l'erogazione di aiuti disaccoppiati, e dunque erogati ai beneficiari indipendentemente dalle quantità ottenute e, prima ancora, indipendentemente dallo svolgimento di una attività produttiva agricola, potendosi beneficiare dei nuovi sostegni anche solo limitandosi a mantenere i terreni di cui si aveva la disponibilità in buone condizioni agronomiche.

Questa innovazione normativa ha consentito alla Comunità di conformarsi agli impegni derivanti dall'Accordo sull'agricoltura concluso in sede WTO e di fissare *ex ante*, per ogni periodo di programmazione finanziaria, un tetto massimo – e certo nel suo ammontare – ai sostegni da erogare in attuazione di entrambi i pilastri della PAC.

Al tempo stesso, anche per giustificare una spesa agricola considerata, soprattutto in alcuni Stati membri, uno strumento di erogazione di sussidi carenti di giustificazione socio-politico-economica, è stata introdotta la disciplina sulla “condizionalità”, comportante in capo ad ogni beneficiario degli aiuti l'obbligatoria assunzione di una serie di impegni di carattere agronomico e il rispetto di alcune disposizioni già obbligatorie in tema di tutela dell'ambiente, della salute e del benessere degli animali, al fine di poter godere pienamente delle misure di sostegno cui ogni singolo beneficiario avrebbe avuto astrattamente diritto.

Attraverso la condizionalità si è cercato, così, di inquadrare l'erogazione dei sostegni alla comunità agricola in termini di sinallagmaticità, quali aiuti erogati sì con risorse della Comunità ma a fronte di servizi resi alla collettività dagli agricoltori in relazione a tematiche chiave quali la tutela dell'ambiente, la salute e il benessere degli animali.

Il rovescio della medaglia del passaggio dai sostegni accoppiati alla produzione ad aiuti disaccoppiati era dato, però, dalla sopravvenuta impossibilità di programmare le produzioni agricole sotto il profilo tanto quantitativo che qualitativo. In precedenza, infatti, con il sistema di aiuti accoppiati, era abbastanza agevole per le Istituzioni comunitarie “guidare” la produzione agricola europea, utilizzando quale leva il livello di sostegno previsto per ogni singola produzione: di conseguenza, in caso di produzioni eccedentarie, poteva ridursi l'ammontare del prezzo garantito, e operare in maniera antitetica per le produzioni deficitarie. Gli

² Reg. (CE) del Consiglio n. 1782/2003 del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001, in *GUCE* L 270 del 21 ottobre 2003, pp. 1 ss.

agricoltori, evidentemente sensibili ai livelli dei prezzi garantiti dalla Comunità, orientavano le loro produzioni verso i prodotti con i livelli di prezzi o, in genere, di aiuti accoppiati maggiori, e viceversa.

Il secondo aspetto che è venuto a mancare col passaggio agli aiuti disaccoppiati è stata l'attenzione nei confronti dei profili quantitativi, posto che, come ricordato, per usufruire dell'aiuto disaccoppiato non occorreva più produrre, essendo sufficiente anche solo mantenere in buone condizioni i terreni a disposizione di ogni beneficiario degli aiuti stessi.

La riforma della PAC del 2003 ha riguardato essenzialmente solo le misure rientranti nel c.d. 1° pilastro; accanto agli aiuti diretti continuavano, infatti, ad essere previste le misure di sostegno allo sviluppo rurale rientranti nel suo 2° pilastro, cofinanziate dai singoli Stati membri, e disciplinate da specifici regolamenti. In tema di sostegno allo sviluppo rurale è stato adottato il reg. CE n. 1698/2005³, destinato ad operare fino al 2013: esso si è, in sostanza, allineato alla disciplina previgente senza sconvolgimenti, dal momento che le misure di sostegno delineate nel regolamento sono lasciate, in concreto, all'implementazione da parte dei singoli Stati membri, essendo ciascuno di essi libero di decidere se e quali misure, tra quelle previste nel regolamento, attivare, disponendo le opportune misure di cofinanziamento nazionale, adottando un proprio piano di sviluppo rurale o, come nel caso dell'Italia, piani di sviluppo rurale a livello regionale, attesa la competenza legislativa che la Costituzione attribuisce alle Regioni in materia di agricoltura.

Tra le misure previste nel reg. CE n. 1698/05 può essere opportuno ricordare che le stesse erano suddivise in tre "Assi"⁴, di cui uno (il primo) dedicato al miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, e che comprendeva, così, ad es., aiuti alla formazione professionale, all'insediamento di giovani agricoltori, al prepensionamento, all'ammmodernamento delle aziende agricole o al miglioramento della qualità dei prodotti; il secondo, dedicato alle misure di sostegno per il miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale, tra cui quelle volte a promuovere un utilizzo sostenibile terreni agricoli (a compensazione degli svantaggi naturali, a favore degli agricoltori operanti in zone montane, le misure "Natura 2000", i pagamenti agroambientali, quelli volti a favorire il benessere degli animali, per investimenti non produttivi) e forestali; e un terzo, dedicato alla qualità della vita nelle zone rurali e alla diversifica-

³ Cfr. il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, in *GUCE* L 277 del 21 ottobre 2005, pp. 1 ss.

⁴ Per Asse intendendosi un insieme coerente di misure preordinate alla realizzazione di obiettivi specifici finalizzati al perseguimento degli obiettivi dell'art. 4.

zione dell'economia rurale in attività non agricole, nell'incentivazione di attività turistiche, nella tutela patrimonio rurale.

Con la c.d. riforma di medio termine, avvenuta nel 2009, costituente una sorta di "messa a punto" dei regolamenti CE n. 1782/2003 e n. 1698/2005, ha iniziato ad emergere una spiccata attenzione del legislatore comunitario agrario nei confronti delle tematiche ambientali, in ciò legittimato dall'inserimento, nel trattato, a seguito del trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, dell'art. 3C – divenuto ora art. 11 TFUE – secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'UE: in particolare, col reg. CE n. 74/2009, che ha modificato il reg. CE n. 1698/2005⁵, il legislatore europeo ha introdotto espressi riferimenti a quelle che all'epoca erano denominate le "nuove sfide"⁶ per l'agricoltura europea, quali la lotta contro i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la tutela della biodiversità⁷; al tempo stesso si prevedeva, col reg. CE n. 73/2009 (che abroga, tra l'altro, il reg. CE n. 1782/03), l'aumento della modulazione obbligatoria di risorse dal 1° al 2° pilastro allo scopo di finanziare tali misure.

3. La disciplina della PAC 2014-2022

Per il periodo finanziario successivo (2014-2020) la normativa sugli aiuti disaccoppiati è contenuta nell'ancora oggi vigente⁸ reg. UE n. 1307/2013⁹, il quale ha confermato l'impostazione di fondo del regolamento precedente – incluse la disciplina sulla condizionalità, che trova la propria disciplina nel reg. UE n. 1306/2013¹⁰, e la possibilità, peraltro

⁵ Il quale, recante le misure di sviluppo rurale, prevedeva genericamente, all'art. 4, tra gli obiettivi da perseguire, quello della valorizzazione dell'ambiente e dello spazio naturale sostenendo la gestione del territorio.

⁶ Nel considerando 1) si leggeva, infatti, che «Nella valutazione dell'attuazione della riforma della politica agricola comune (PAC) del 2003 sono state ravvisate alcune nuove sfide di rilievo per l'agricoltura europea, segnatamente i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la biodiversità e la ristrutturazione del settore lattiero-caseario».

⁷ Così l'art. 16-*bis* introdotto nel reg. CE n. 1698/05.

⁸ Il regolamento avrebbe dovuto cessare la propria efficacia il 31 dicembre 2020; stante la pandemia da Covid-19 e i ritardi nell'adozione della normativa per il periodo successivo esso è stato prorogato fino al 31 dicembre 2022.

⁹ Del 17 dicembre 2013, sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti nel quadro della PAC.

¹⁰ Del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC. Essa, come disciplinata nel reg. UE n. 1306/2013, si fonda su 13 criteri di gestione obbligatori (CGO) e 7 pratiche agronomiche per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agricole e ambientali (BCAA): è generalizzata l'opinione secondo cui gli im-

limitata, di concessione di aiuti accoppiati per alcuni settori produttivi – provvedendo, tuttavia, a suddividere quello che in precedenza era un aiuto disaccoppiato unico e unitario in tanti sotto aiuti (operando un c.d. “spacchettamento” dell’aiuto unico). Quello che in precedenza era l’aiuto unico diviene, con il reg. UE n. 1307/13, l’aiuto di base, cui possono essere aggiunti aiuti ulteriori – obbligatori o, invece, facoltativi, la cui attivazione è così lasciata alla discrezionalità dei singoli Stati membri – a seconda della sussistenza delle condizioni e dei presupposti per il loro ottenimento¹¹.

Tra gli aiuti aggiuntivi vanno ricordati, per la loro rilevanza economica, posto che essi assorbono obbligatoriamente il 30% di ogni massimale nazionale per gli aiuti diretti, i pagamenti per le pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente (*greening*). Per beneficiare di siffatti aiuti, l’interessato deve rispettare alcuni impegni: in particolare, le pratiche in cui si sostanzia il *greening* sono tre, e la loro doverosità è subordinata alla ricorrenza dei relativi presupposti indicati nel regolamento: la diversificazione delle colture¹², ovvero la contemporanea presenza di coltivazioni di distinti prodotti sulle superfici aziendali (la misura ha come obiettivo primario la tutela del suolo), sempre che vi sia la disponibilità di una superficie superiore a 10 ettari destinata a seminativo; il mantenimento dei prati e dei pascoli permanenti esistenti (misura volta a favorire il sequestro di carbonio), i quali non possono, dunque, essere convertiti o arati¹³;

pegni ivi previsti risultano di scarsa efficacia; analogamente è da dirsi quanto all’apparato sanzionatorio, alla luce della modestia delle sanzioni (in realtà decurtazioni degli aiuti), a fronte di un impegno burocratico-amministrativo, esteso all’intera platea dei beneficiari delle misure di aiuto della PAC, necessario per l’attività di controllo e per quella di irrogazione delle sanzioni, tutt’altro che irrilevante: sul punto sia consentito, per più ampi riff., a L. Russo, *Le «nuove» misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, 145 ss..

¹¹ Sul punto, sia consentito il rinvio a L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell’UE*, V ed., Milano, 2019, 153 ss.

¹² Essa non si applica alle aziende che hanno una superficie a seminativo inferiore a 10 ettari ed in altri casi specificamente stabiliti. Nelle aziende con una superficie a seminativo compresa tra 10 e 30 ettari, che non è interamente coltivata con colture sommerse per una parte significativa dell’anno, devono coesistere almeno due colture, la principale delle quali non può coprire più del 75% della superficie a seminativo. Per le aziende con una superficie a seminativo superiore a 30 ettari, devono coesistere almeno 3 differenti colture, la principale delle quali non deve occupare più del 75% della superficie a seminativo e la meno importante deve occupare almeno il 5%.

¹³ Esistenti nelle aree interessate dalle direttive sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e sulla conservazione degli uccelli selvatici; gli Stati membri possono peraltro decidere di identificare aree sensibili anche al di fuori di quelle oggetto delle dette direttive, includendo prati e pascoli permanenti su terreni ricchi di carbonio.

la costituzione di aree di interesse ecologico¹⁴ (AIE), per le aziende con superfici con almeno 15 ettari a seminativo (misura a tutela della biodiversità): in sostanza, almeno il 5% delle superfici destinate a seminativi aventi le dimensioni minime indicate nel regolamento devono essere destinate ad AIE, tenendo presente che possono essere tali anche superfici coltivate, purché con colture azotofissatrici, e non solo terreni mantenuti a riposo, ovvero le fasce tampone, il bosco ceduo a rotazione rapida senza uso di concimi minerali o prodotti fitosanitari, tra gli altri¹⁵.

Le pratiche di inverdimento, dunque, non interessano tutti i beneficiari di aiuti diretti, ma solo coloro che hanno la disponibilità di terreni nelle dimensioni previste dal regolamento e che siano, altresì, destinati a specifiche produzioni; in ogni caso, il rispetto dei vincoli del *greening* si aggiunge al rispetto degli obblighi della condizionalità.

Le misure del *greening* sono volte dichiaratamente al perseguimento di un'agricoltura meno impattante sull'ambiente, anche se ciò comporta una minore attenzione agli aspetti produttivi, sol che si pensi alla destinazione di una percentuale dei terreni ad area di interesse ecologico. Tanto che in dottrina¹⁶ vi è chi ha dubitato della rispondenza della normativa sul disaccoppiamento degli aiuti agli obiettivi indicati dall'art. 39 del trattato e segnatamente a quelli dell'incremento della produttività in agricoltura e della garanzia degli approvvigionamenti alimentari.

I profili ambientali nelle misure di sostegno della PAC sono, tuttavia, oggetto non solo della condizionalità e del *greening*, godendo di ampi spazi anche nell'ambito delle misure di sostegno allo sviluppo rurale, di cui al coevo reg. UE n. 1305/2013¹⁷.

Quest'ultimo, all'art. 4, individua tre obiettivi da perseguire: "a) stimolare la competitività del settore agricolo; b) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; c) realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro".

¹⁴ Tale misura non si applica alle aziende con una superficie a seminativo inferiore a 15 ettari ed in altre fattispecie specificamente individuate. In tal caso l'azienda, a partire dal 2015, dovrà assicurare che il 5% (aumentabile al 7% su eventuale proposta della Commissione dal 2017) della superficie, includendo in questa anche le superfici con elementi caratteristici del paesaggio e le fasce tampone, sia un'area di interesse ecologico.

¹⁵ Gli Stati membri possono decidere di applicare delle pratiche "equivalenti" a quelle sopra menzionate (ed elencate in un allegato al regolamento), purché producano un beneficio per il clima e l'ambiente pari o superiore a quelle in cui si sostanzia il *greening*; sono, peraltro, per tale motivo esclusi dagli obblighi del *greening* gli agricoltori biologici.

¹⁶ Cfr. L. COSTATO, *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali dei prodotti agricoli alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2011, 87 ss.

¹⁷ Del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR.

Tra gli stessi non compare alcun riferimento alla garanzia della *food security*.

Come già in base alla disciplina precedente, anche il regolamento UE n. 1305/2013, e segnatamente il suo Titolo III, composto dagli articoli da 13 a 54, contiene l'elencazione di tutte le possibili misure di sostegno che gli Stati membri possono decidere di attuare con i propri piani di sviluppo rurale (PSR). Nella gran parte costituiscono misure che riprendono quelle già disposte dalla disciplina previgente¹⁸: tra esse, accanto a misure volte ad implementare la funzionalità delle imprese¹⁹, numerose sono quelle volte a perseguire finalità ambientali, come il sostegno in favore di chi volontariamente assume determinati impegni agro-climatico-ambientali²⁰, o il sostegno destinato agli agricoltori che decidono di adottare il metodo di produzione biologico o a realizzare volontariamente interventi a tutela del benessere animale²¹, o a quello in favore di silvicoltori

¹⁸ Con l'eccezione della misura di sostegno al prepensionamento, presente, invece, nel regolamento previgente.

¹⁹ Si pensi, ad es., ai sostegni: alle azioni di formazione professionale; alla costituzione di servizi di consulenza o di sostituzione in favore degli agricoltori; per la partecipazione, per la prima volta, a regimi di qualità, come, ad es., DOP, IGP, all'agricoltura biologica; per investimenti materiali od immateriali; per il ripristino dei terreni e delle strutture aziendali danneggiate da calamità naturali; per lo sviluppo delle imprese agricole, tra cui sono previsti gli aiuti all'avviamento dell'attività da parte di giovani agricoltori; per la creazione, il miglioramento o l'espansione di infrastrutture a vantaggio della popolazione e delle zone rurali; per la costituzione e il primo funzionamento di organizzazioni di produttori agricoli; per incentivare forme di aggregazione o cooperazione tra operatori del settore agricolo, tra cui la costituzione di reti; per il pagamento di premi assicurativi volti a coprire il rischio di perdite economiche imputabili ad avversità atmosferiche, epizootie o fitopatie, infestazioni parassitarie, emergenze ambientali.

²⁰ Ovvero finalizzati al cambiamento delle pratiche agricole in modo da contribuire favorevolmente all'ambiente e al clima. I pagamenti agroambientali possono essere concessi non solo ad agricoltori o loro associazioni, ma anche ad altri gestori del territorio, quando ciò sia giustificato ai fini della realizzazione di obiettivi ambientali; tali pagamenti riguardano soltanto quegli impegni che vanno al di là delle norme in materia di condizionalità previste dal reg. UE n. 1306/2013 e dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla legislazione nazionale. La durata degli impegni come regola generale è compresa tra cinque e sette anni. I pagamenti sono versati annualmente per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti, e non possono essere concessi per impegni che beneficiano della misura destinata all'agricoltura biologica. Ai sensi dell'art. 28, reg. n. 1305/13, è obbligatorio l'inserimento di questa misura nei programmi di sviluppo rurale.

²¹ Concessi agli agricoltori che assumono volontariamente impegni per il benessere degli animali che vadano al di là degli obblighi in tema di condizionalità previsti dal reg. UE n. 1306/2013. La durata degli impegni come regola generale è compresa tra uno e sette anni; l'indennizzo serve a compensare, almeno in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivante dagli impegni in oggetto.

che si impegnano volontariamente a realizzare interventi silvo-ambientale e silvo-climatico o per la forestazione e l'imboschimento.

In sostanza, e riassumendo, nella disciplina della PAC 2014-2022 l'attenzione ai profili ambientali risulta maggiore rispetto alla PAC 2005-2013, posto che all'interno del quadro delle varie misure di sostegno essi sono oggetto di un triplice livello di intervento: un primo, sostanzialmente di base e tale da costituire una sorta di prerequisito per il pieno accesso alle misure di aiuto disposte dalla PAC, rappresentato dalle regole della condizionalità; ad esso si accompagnano due ulteriori livelli, comportanti – quanto meno in linea teorica – impegni più rilevanti per gli agricoltori, relativi l'uno alle misure di aiuto disaccoppiate, quali le pratiche che attribuiscono il diritto ai pagamenti verdi (il c.d. *greening*), e l'altro, rientrante all'interno delle misure del 2° pilastro (i pagamenti agro-climatico-ambientali e gli altri sopra accennati).

Il sistema ancora per poco vigente, così come articolato, presenta tuttavia, al di là delle ambizioni, una serie di criticità²²: a parte la modestia tanto degli impegni rientranti nell'ambito della condizionalità quanto delle relative sanzioni in caso di inottemperanza, basti ricordare che la disciplina del *greening* è uscita pesantemente demolita dall'*audit* svolto al riguardo dalla Corte Conti UE la quale, con la relazione speciale n. 21/2017²³, è giunta a conclusioni trancianti: non c'è dimostrazione che le pratiche del *greening* comportino miglioramenti in favore dell'ambiente e del clima; è stata rilevata la mancanza di valutatori di impatto e una carenza di connessione tra gli importi erogati e i costi aggiuntivi correlati o le minori rese, dal momento che i pagamenti collegati al *greening* sono forfettari e prescindono dai costi sostenuti dai beneficiari o dai minori redditi che si conseguono in conseguenza dell'applicazione delle relative misure; sono state accertate, inoltre, sovrapposizioni tra la disciplina della condizionalità e quella sulle aree di interesse ecologico (AIE), quali le fasce tampone, le colture intercalari, gli elementi caratteristici del paesaggio. Così che la Corte dei Conti UE ha concluso il proprio *audit* rilevando come il *greening* si sostanzia, a ben vedere, in un aiuto al reddito, più che in un efficace strumento a favore di ambiente e clima.

Il terzo anello delle misure ambientali dell'attuale PAC è dato, infine, dalle misure agro-climatico-ambientali rientranti all'interno di quelle di sostegno allo sviluppo rurale (art. 28, reg. UE n. 1305/2013). L'aiuto previsto – conseguente all'assunzione volontaria degli impegni da parte del

²² Sia consentito al riguardo il rinvio a L. Russo, *Il perseguimento degli obiettivi della PAC e la tutela degli interessi finanziari dell'UE: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, 57 ss.

²³ Intitolata "*L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*".

beneficiario – è pensato per coprire i maggiori costi o i minori guadagni degli agricoltori che decidono di assoggettare la loro attività a pratiche virtuose sotto il profilo climatico – ambientale con una serie di impegni ulteriori e diversi da quelli già obbligatori e da quelli della condizionalità e del *greening*, onde evitare sovrapposizioni²⁴.

Il successo o meno di tale misura è dato, così, tanto dall'importo che concretamente viene erogato al beneficiario quanto dalla gravosità degli impegni richiesti: perché tali misure possano dirsi effettivamente efficaci nel perseguimento delle finalità indicate occorre, dunque, un adeguato bilanciamento di questi due aspetti.

Da questa oltre modo sintetica descrizione dei principali aspetti della PAC tuttora in vigore, è abbastanza agevole verificare come essa non sembri porre particolare attenzione ai profili della *food security*: basti pensare al sistema di aiuti disaccoppiati dalle produzioni e alla definizione di “attività agricola” necessaria per il conseguimento degli aiuti, che può consistere anche solo nel mantenimento dei terreni in buone condizioni, senza svolgervi attività produttiva; all'obbligo, seppur condizionato alla presenza di determinati requisiti, di costituzione delle *c.d. ecological focus area*, ossia di terreni sottratti alle produzioni o di mantenimento dei prati e dei pascoli permanenti; agli aiuti previsti per la conversione dei terreni all'agricoltura biologica, e dunque verso una agricoltura con minori rese rispetto a quella convenzionale e a quelli erogati a seguito dell'assunzione di impegni agro-climatico-ambientali che, inevitabilmente, presuppongono una agricoltura meno intensiva.

In sostanza, la disciplina della PAC ancora in vigore, elaborata nel 2013, è strutturata “come se” la garanzia della *food security* costituisse un obiettivo definitivamente acquisito, così da poter introdurre vincoli (con le conseguenti riduzioni produttive) per finalità climatico-ambientali che, tuttavia, si sono rivelate più formali che sostanziali.

4. La PAC 2023 – 2027 e il *Green deal*

Dal 1° gennaio 2023 entrerà in vigore – salvo proroghe, richieste da talune organizzazioni professionali agricole – la nuova PAC, la cui disci-

²⁴ Ed infatti se, a livello teorico, la distinzione tra le misure ambientali del 2° pilastro e quelle precedentemente viste appare chiaro, all'atto pratico tale distinzione appare molto più sfumata, dal momento che alcune delle misure del 2° pilastro quale, ad es., la conversione all'agricoltura biologica, costituiscono al tempo stesso pratiche che soddisfano i requisiti del *greening*, con il conseguente rischio – nonostante la previsione del divieto di doppio finanziamento – di consentire il percepimento di tali aiuti senza svolgere, in realtà, nulla più di quanto già richiesto dalla condizionalità e dal *greening*.

plina si rinviene, essenzialmente, nel reg. UE n. 2021/2115²⁵, relativo ai piani strategici nazionali, destinati a delineare le misure di sostegno da attivarsi da ciascuno Stato membro sulla base delle possibilità offerte dal regolamento stesso, in una ridisegnata dialettica dei rapporti tra diritto unionale e diritti nazionali.

Il nuovo regolamento, infatti, oltre a contenere la normativa relativa tanto ai pagamenti diretti quanto alle misure di sviluppo rurale – discipline contenute fino al 2022 in due distinti regolamenti, quali rispettivamente i regg. UE 1307/13 e 1305/13 – oltre a quella sulla condizionalità (essendo lasciate al regolamento orizzontale n. 2021/2116 le sole disposizioni su controlli e sanzioni), costituisce l'esito di un ampio ricorso al principio di sussidiarietà²⁶, posto che esso demanda agli Stati membri l'elaborazione di "piani strategici nazionali", i quali dovranno contenere il quadro disciplinare relativo all'insieme delle misure, concernenti entrambi i pilastri, attuate nello Stato membro; la normativa europea, così, fornisce la cornice regolatoria necessaria per garantire l'omogeneità delle misure nazionali, ed è destinata ad essere implementata e attuata con le decisioni assunte da parte di ogni singolo Stato membro.

In questo modo le Istituzioni europee, Commissione *in primis*, si sgravano di una parte significativa dell'attuazione della politica agricola, "scaricandola" sugli Stati membri, riducendo grandemente le difficoltà che in precedenza si sono manifestate nella gestione dei rapporti con gli Stati membri per giungere alla predisposizione di testi normativi condivisi (e per tale motivo risultanti, quasi sempre, frutto di ampie scelte di compromesso ovvero strutturati in maniera tale da lasciare ampie e importanti facoltà di scelta in capo agli Stati membri). A questi ultimi vengono così attribuite maggiori responsabilità nella gestione della PAC, di modo che essi non potranno, se non in misura modesta, cercare di scaricare a monte, sulle Istituzioni europee, i malcontenti degli interessati circa la gravosità degli impegni e la complessità del sistema.

²⁵ Reg. (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

²⁶ Codificato nell'art. 5, par. 3, TUE, secondo cui «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 o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo».

Il regolamento UE n. 2021/2115 individua, all'art. 5, tre obiettivi "generalisti", quali: (a) la promozione di un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) il sostegno e il rafforzamento della tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima; c) il rafforzamento del tessuto socio-economico delle zone rurali.

Nel successivo art. 6 vengono, invece, indicati nove obiettivi "specifici", tra cui il sostegno di un reddito agricolo sufficiente "al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine e la diversità agricola", il miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore, la contribuzione alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro di carbonio.

Vengono, così, chiaramente delineati non solo i profili di necessaria sostenibilità tanto economica quanto ambientale dell'attività agricola, ma anche la necessità del perseguimento della garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari; il tutto in conformità al combinato disposto di cui agli articoli 11 e 39 TFUE, con un salto qualitativo rispetto ai regolamenti della PAC vigente fino al 2022 in cui, come si è detto, non è fatta neppure menzione dell'obiettivo, proprio della PAC, di perseguire la sicurezza alimentare.

Peraltro, al di là degli enunciati di principio, risulta necessario verificare in concreto se e come le finalità in oggetto siano perseguite.

Nel prosieguo si esamineranno separatamente, dunque, i tre distinti profili sulla scorta della disciplina della nuova PAC: innanzitutto quello relativo alla sostenibilità ambientale, e in seguito quelli della sostenibilità economica e della *food security*.

5. (Segue): le misure agro-ambientali

Non vi è dubbio che anche il nuovo tessuto normativo presenti una forte impronta ambientale, inserendosi nel quadro delineato dagli ambiziosissimi programmi strategici elaborati dalla Commissione UE insediata a dicembre 2019 sotto la presidenza Von der Leyen, che ha vieppiù enfatizzato gli aspetti ambientali attraverso la strategia del *Green Deal* e quelle ad essa connesse, relative al sistema agroalimentare o strettamente collegate ad esso, di cui alle 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'am-

biente» e «Sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita»²⁷.

Questi ultimi due documenti strategici, specificamente rivolti al settore agro-alimentare e attuativi del “*Green Deal* europeo”, delineano una futura azione dell’UE particolarmente ambiziosa quanto al rapporto agricoltura – ambiente, 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 nuovo piano d’azione per l’economia circolare²⁸ e del regolamento quadro per il conseguimento della neutralità climatica²⁹.

Con i documenti strategici di cui si è detto, la Commissione si è posta obiettivi che inevitabilmente coinvolgeranno l’attività agricola sotto diversi profili: si pensi, tra l’altro, 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 anche sull’attività agricola, dal momento che, soprattutto in presenza di misure di protezione “rigorose”, può arrivarsi al punto di inibire lo svolgimento dell’attività produttiva. Inoltre, in base ai ricordati documenti programmatori, dovrebbero 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; per stabilire che almeno il 10% delle superfici agricole vengano destinate ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità; per fare in modo che almeno il 25% dei terreni agricoli europei vengano destinati ad attività conformi al disciplinare dell’agricol-

²⁷ V., rispettivamente i documenti COM (2020) 380 e 381; la Strategia *From Farm to Fork* è stata approvata con Risoluzione del Parlamento Europeo del 20.10.2021 (2020/2260 (INI)), mentre la strategia sulla biodiversità è stata approvata dal Parlamento europeo con la Risoluzione del 9.6.2021 (2020/2273 (INI)).

²⁸ Cfr. la Comunicazione della Commissione a Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 11.3.2020, COM (2020) 98, approvato dal Parlamento europeo il 9 febbraio 2021.

²⁹ Reg. UE n. 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) n. 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

tura biologica, e per ridurre l'uso di fertilizzanti di almeno il 20% rispetto ai livelli odierni.

Il punto è, come si è già avuto modo di evidenziare³⁰, che questi documenti strategici si sono innestati su un procedimento normativo – relativo all'adozione dei regolamenti della PAC *post* 2020 – già iniziato sulla scorta di proposte di regolamenti presentate dalla precedente Commissione e risalenti al giugno 2018³¹ e dunque pre *Green deal*, e che si è ritenuto di non sostituire, così che la discussione tra i co-legislatori e la Commissione UE ha sempre avuto ad oggetto le iniziali proposte della Commissione pur dopo l'insediamento nel 2019 della nuova Commissione e l'adozione del *Green deal*.

Di conseguenza, i testi normativi per la disciplina della PAC 2023 – 2027, adottati al termine del lungo negoziato, protrattosi infatti per oltre tre anni, non hanno, in sostanza, dato attuazione a tali programmi strategici³² che restano, così, ad oggi grandemente inattuati, costituendo, piuttosto, un affinamento e il frutto di interventi di modifica delle iniziali proposte del 2018 presentate dalla precedente Commissione.

Prima ancora di entrare nel merito del regolamento, mette conto rimarcare quanto già accennato, ossia che alla sua base c'è una nuova idea di relazione tra Unione europea e Stati membri: anche alla luce delle insoddisfazioni riscontrate relativamente alla normativa adottata in precedenza la Commissione, sin dalle sue originarie proposte di regolamento risalenti al 2018, forse anche stanca di rappresentare una sorta di “capro espiatorio” da parte degli Stati membri per le insoddisfazioni degli agricoltori nei confronti di una PAC estremamente complessa, altamente burocratica e, in ultima analisi, anche scarsamente efficace quanto al perseguimento degli obiettivi di volta in volta indicati, ha preferito attribuire agli Stati membri maggiori poteri decisionali, operando una sorta di *self-restraint*, così che i regolamenti adottati nel 2021 costituiscono sostanzialmente una sorta di cornici normative, volte ad assicurare, almeno in teoria, una coerenza comune a tutto il territorio dell'Unione, al cui interno gli Stati membri sono chiamati ad assumere le decisioni politicamente ed economicamente più rilevanti, secondo le rispettive necessità od opportunità.

³⁰ Cfr. L. Russo, *Il nuovo sistema di aiuti in agricoltura, in I Georgofili in attesa del vertice dei Ministri dell'Agricoltura del G20*, Supplemento agli Atti dei Georgofili 2021, 2021, 153 ss.

³¹ Le tre proposte di regolamento sono del 1° giugno 2018, COM (2018) 392, 393 e 394.

³² Nella disciplina della PAC 2023-2027 appaiono solo alcune prime evidenze del *green deal*: si pensi a talune BCAA, agli eco-schemi e alle regole di finanziamento che impongono agli Stati membri di destinare alle misure ambientali percentuali minime (35% nel 2° pilastro, almeno il 25% per gli eco-schemi) delle somme messe loro a disposizione rispettivamente dal FEASR e dal FEAGA.

E così, sin dal momento della presentazione delle proposte di regolamento, ci si è interrogati se quella che verrà potrà effettivamente dirsi una politica agricola “comune”.

Ciò detto, e per restare ai profili agro-ambientali, il regolamento UE n. 2021/2115 sui piani strategici nazionali³³ conferma una tripartizione delle misure aventi finalità in senso lato ambientale: una prima serie di impegni di base costituiti, ancora una volta, da quelli rientranti nella condizionalità; una seconda, all'interno della disciplina sugli aiuti diretti, costituiti dall'individuazione di una serie di “pratiche agricole benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali e destinate a contrastare la resistenza antimicrobica”, la cui concreta individuazione è lasciata agli Stati membri; l'osservanza di tali pratiche, comunemente denominate “eco-schemi”, attribuisce il diritto ad un pagamento aggiuntivo rispetto a quello di base; infine una terza, costituita dalle misure ambientali rientranti tra quelle del 2° pilastro.

La principale innovazione al riguardo è data dalla sostituzione, tra gli aiuti disaccoppiati, delle misure costituenti le pratiche di inverdimento (*greening*), che peraltro non scompaiono in assoluto ma vengono, in parte, trasposte negli impegni della condizionalità, con i c.d. eco-schemi, il cui rispetto consentirà ai beneficiari di assicurarsi un pagamento diretto aggiuntivo rispetto a quello di base, analogamente a quanto previsto, ora, per gli impegni del *greening*.

In particolare, conformemente al nuovo *delivery model* che sta alla base della nuova PAC, il regolamento UE n. 2021/2115 individua i settori di intervento degli eco-schemi (art. 31, reg. 2021/2115), stabilendo che almeno due di essi debbano essere inseriti in ogni eco-schema da specificarsi, invece, da parte dei singoli Stati membri: i settori sono la riduzione dei gas ad effetto serra e il miglioramento del sequestro di carbonio; il miglioramento della resilienza e della diversità animale e vegetale per l'adattamento ai cambiamenti climatici; la riduzione della pressione sulle risorse idriche; la prevenzione del degrado del suolo; la protezione della biodiversità; l'uso sostenibile e ridotto dei pesticidi; il miglioramento del benessere animali e il contrasto alla resistenza antimicrobica.

All'interno di questi “settori”, ogni Stato membro può, dunque, stabilire le pratiche, le misure o gli impegni che ritiene più opportuni e confacenti

³³ La disciplina agro-ambientale, infatti, è, ora, quasi interamente contenuta in un unico regolamento (il reg. UE n. 2021/2115); il “quasi” si impone perché la normativa sui controlli e sulle sanzioni conseguenti all'applicazione delle regole della condizionalità è contenuta nel regolamento (UE) n. 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, e segnatamente nel Capo IV (“Sistema di controllo e sanzioni amministrative relative alla condizionalità”: artt. da 83 a 89) del Titolo IV (“Sistemi di controllo e sanzioni”: artt. da 59 a 89).

alla propria situazione, col non remoto rischio di una implementazione al ribasso da parte dei singoli Stati membri, presumibilmente mossi dall'intento di evitare svantaggi competitivi ai danni dei propri agricoltori³⁴.

Quanto, invece, ai sostegni afferenti allo sviluppo rurale, il regolamento, come di norma, contiene una descrizione dei vari aiuti che gli Stati membri possono decidere di attivare, tra i quali spiccano – quanto ai profili di sostenibilità ambientale – i pagamenti (di cui all'art. 70) volti a incentivare l'assunzione di impegni pluriennali in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione, i quali devono andare oltre: a) quelli di condizionalità, b) quelli sull'uso di fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali; c) le condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola *ex art. 4, par. 2*, e devono diversificarsi dagli impegni *ex art. 31* (eco-schemi). Per siffatti pagamenti, a differenza delle altre misure di sostegno previste nel regolamento, non solo ne è obbligatorio l'inserimento nei Piani strategici nazionali ma dev'esservi, altresì, riservata una percentuale pari ad almeno il 35% dell'insieme delle risorse destinate al finanziamento delle misure di sviluppo rurale, a conferma dell'importanza che gli interventi per il clima e l'ambiente hanno nel quadro normativo prossimo ad entrare in vigore.

6. (Segue): le misure per l'accrescimento della competitività e il rafforzamento delle imprese agricole

In relazione alle enunciate finalità di sostenibilità economica del comparto agricolo il reg. UE n. 2021/2115 prevede, come detto, da un lato l'erogazione di aiuti diretti disaccoppiati nel rispetto dei massimali nazionali indicati nel regolamento stesso per ogni annualità di operatività del regolamento stesso e, dall'altro, un ampio menu di misure di sostegno nel quadro dello sviluppo rurale.

Riproponendo, in sostanza, il formato precedente, pur se con le modifiche cui si è accennato circa i maggiori poteri attribuiti agli Stati e alle modifiche apportate alla condizionalità, che viene rafforzata con l'inserimento di impegni in precedenza rientranti nel *greening*, con l'introduzione degli eco-schemi e con un diverso spaccettamento degli aiuti.

In realtà, anche sotto il profilo della sostenibilità economica gli strumenti agevolativi previsti dal regolamento presentano non poche criticità: ed infatti, così come disciplinati, gli aiuti diretti costituiscono essenzialmente una rendita per gli agricoltori più forti, ovvero quelli aventi la

³⁴ Così A. MATTHEWS, *Improving governance of the future CAP*, in *Capreform.eu*, 26 February 2021; F. SOTTE, *La Politica agricola europea. Storia e analisi*, cap. 12, *Agrionieuropa*, 2022, 29, secondo cui non esiste alcun incentivo ad alzare l'asticella delle ambizioni.

disponibilità di ampie superfici, cui corrispondono maggiori quantità di titoli e, conseguentemente, di sostegni, posto che l'aiuto è correlato al numero dei titoli posseduti (il quale, a sua volta, è connesso alla disponibilità di una superficie con un numero di ettari pari a quello dei titoli). In questo modo, l'attuale sistema favorisce chi è già adeguatamente strutturato, dal momento che con l'attuale normativa viene, in sostanza, premiata l'impresa che, conducendo grandi superfici, sarebbe verosimilmente comunque in grado di poter competere sul mercato senza necessità di aiuti al reddito parametrati alle superfici coltivate.

Coglie nel segno, così, chi invita a ripensare le modalità con cui indirizzare le risorse del 1° pilastro della PAC, dal momento che l'attuale disciplina appare essere il frutto di una concezione superata dell'agricoltura³⁵, posto che il settore agricolo viene considerato, in sostanza, incapace di reggere al confronto col mercato; senza considerare, inoltre, l'acclarata natura distorsiva degli aiuti sul mercato fondiario, essendo accertato che gli aiuti diretti erogati nell'ambito della PAC influenzano ad un tempo sia il costo dei terreni sia gli importi dei canoni di affitto, ostacolando l'ampliamento delle aziende agricole e l'ingresso di nuovi agricoltori³⁶.

Dall'altro lato, le misure di sostegno nel quadro dello sviluppo rurale mirate al potenziamento delle strutture risultano penalizzate, in primo luogo, dalla modestia del budget a disposizione per le misure del 2° pilastro, assorbendo esso, ancor oggi, solamente ca. il 30% delle spese della PAC e, in secondo luogo, dalla previsione secondo cui almeno il 35% di tali risorse dev'essere necessariamente destinato alle sole misure ambientali. Occorrerebbe, così, rimodellarne il contenuto, garantendo risorse adeguate non solo agli interventi volti al rafforzamento delle imprese, ma anche per la formazione professionale, posto che non è sufficiente lo sviluppo di nuove tecnologie per consentire un migliore utilizzo di input produttivi e, dunque, minori costi, occorrendo anche che gli agricoltori siano in grado di poterle utilizzare. Le misure di sostegno alla formazione sono, invero, presenti nel reg. 2021/2115, ma non vi sono obblighi di implementazione delle stesse a carico degli Stati membri né soglie minime cui destinare le relative risorse finanziarie, come invece è previsto per le misure ambientali³⁷.

³⁵ F. SOTTE, *op. ult. cit.*, 32.

³⁶ Cfr. JRC Technical Report, *The capitalisation of CAP subsidies into land rents and land values in the EU*, 2021.

³⁷ In verità, l'art. 89, reg. UE n. 2021/2115, prevede che lo 0,25% delle risorse per lo sviluppo rurale debba essere usato per finanziare le attività di assistenza tecnica: si tratta, all'evidenza, di una soglia sostanzialmente irrilevante. Come si è già rilevato in altra sede, «anche la massima attenzione nel perseguimento di obiettivi *lato sensu* ambientali e la destinazione di ingenti risorse a tal fine può rivelarsi inefficace o non del tutto efficace se, al contempo, non viene dedicata altrettanta attenzione ai profili collegati alla forma-

In ogni caso, la sola PAC incentivante, ossia fondata su meccanismi di erogazione a vario titolo di aiuti finanziari, non pare possa dirsi sufficiente per il perseguimento della formazione di imprese agricole profittevoli e sostenibili economicamente, così come previsto nell'art. 39 TFUE, anche in considerazione delle riduzioni degli impegni finanziari che già si sono realizzate con l'approvazione dell'attuale QFP, e di quelle che verosimilmente si verificheranno in futuro.

In tema di sostenibilità economica delle imprese agricole, invero, oltre al reg. UE n. 2021/2115, che, come detto, contiene la disciplina sugli aiuti di maggior rilevanza economica, non dev'essere dimenticato il coevo reg. UE n. 2021/2117 con cui si è modificato, tra l'altro, il regolamento sull'OCM (reg. UE n. 1308/2013) e quello sui prodotti di qualità (reg. UE n. 1151/2012)³⁸: la disciplina sull'OCM, accanto ad ulteriori misure di aiuto collegate al funzionamento dell'organizzazione comune di mercato, contiene la disciplina regolatoria su aspetti di grande rilevanza economica, quale l'attuazione di quanto previsto dall'art. 42 TFUE sulla possibile disapplicazione della disciplina *antitrust* al settore agricolo e quella, ad essa connessa, in tema di organizzazioni di produttori agricoli (OP) e di organizzazioni interprofessionali (OI)³⁹.

Anche in ordine a questi temi, però, non abbastanza è stato fatto a livello legislativo per sfruttare appieno le potenzialità della norma primaria che, come noto, lascia al legislatore dell'Unione il potere di decidere se e in che misura applicare al settore agricolo le norme generali del trattato a tutela della concorrenza. Ancora oggi, infatti, persistono rilevanti incertezze su ciò che è consentito compiere dalle organizzazioni dei pro-

zione professionale degli operatori chiamati a svolgere attività agricola in maniera più sostenibile. Come è stato anche recentemente constatato, è, infatti, ancora troppo basso il livello di scolarizzazione e di conoscenze, ai fini della riduzione degli agrofarmaci e dell'incremento della produzione e della produttività; si pensi, ad es., all'agricoltura di precisione che consente una migliore efficienza produttiva unitamente a minori costi e utilizzo di prodotti potenzialmente inquinanti: per la sua diffusione e implementazione non è sufficiente lo sviluppo e l'innovazione tecnologica, risultando pur sempre necessario il possesso delle necessarie competenze affinché le nuove tecnologie possano essere utilizzate al meglio» (così L. Russo, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, n. 1, 45 ss.).

³⁸ Reg. UE n. 2021/2117 del 2 dicembre 2021 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 e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

³⁹ Per un quadro di insieme, sia consentito il rinvio a L. Russo, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in *Trattato di dir. alimentare*, a cura di Borghi-Canfora-Di Lauro-Russo, Milano, 2021, 12 ss.

duttori agricoli e dalle organizzazioni interprofessionali e ciò che non lo è, e ciò nonostante i chiarimenti apportati dal c.d. regolamento *omnibus* UE n. 2017/2393 e dalla sentenza “indivia” della Corte di Giustizia⁴⁰: a titolo di esempio, è tuttora presente il divieto, di cui all’art. 209 reg. UE n. 1308/2013, di fissazione di prezzi identici da parte di accordi o intese tra gli agricoltori e, alla luce di quanto statuito dalla Corte con la ricordata decisione, pare tuttora vietato stringere accordi tra OP diverse⁴¹.

In questo quadro, la riforma del 2021 non sembra aver apportato – con il reg. UE 2021/2117 – innovazioni particolarmente incisive e rilevanti: esso ha ampliato (in misura non particolarmente significativa, peraltro) il novero delle attribuzioni esercitabili dalle OP e dalle OI e ha introdotto nel corpo del reg. UE n. 1308/2013 l’art. 210-*bis*, avente ad oggetto quelle che sono denominate le “intese per la sostenibilità”, finalizzate all’adozione, da parte delle imprese partecipi dell’intesa (che può essere tanto orizzontale quanto verticale), di norme di sostenibilità ambientale più rigorose rispetto a quelle già obbligatorie, con la previsione di una consequenziale compensazione degli agricoltori che si impegnano al rispetto di tali vincoli più stringenti, per le quali si dispone la disapplicazione del divieto di cui all’art. 101 TFUE. Non è questa la sede più opportuna per soffermarsi su tale fattispecie, ma vi è comunque da chiedersi se essa costituisca effettivamente una “nuova deroga” all’applicazione dell’art. 101 TFEU⁴².

Sempre sul piano regolatorio opera la normativa di contrasto alle pratiche sleali nei contratti della filiera agroalimentare, essenzialmente costituita dalla direttiva UE n. 2019/633 (adottata con la procedura “agricola” ex art. 43, par. 2, TFUE)⁴³, con cui si cerca di impedire o di reprimere

⁴⁰ Sentenza 14 novembre 2017, in causa C-671/15, su cui v. A. JANNARELLI, *Il caso “indivia” alla Corte di giustizia (Atto primo: le conclusioni dell’avv. generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune)*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, 366 ss., nonché ID., *Dal caso “indivia” al regolamento omnibus n. 2393 del 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in *Dir. agroalimentare*, 2018, 109 ss.

⁴¹ Sia consentito, ancora, il rinvio a L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit.

⁴² Ed infatti, se si tratta di accordi orizzontali tra agricoltori o assunti da una OP, essi devono considerarsi già leciti ex art. 209, reg. 1308/2013; il nuovo art. 210-*bis* costituirebbe una nuova fattispecie esentativa se si ritiene che esso contempra anche accordi conclusi tra OP diverse, oppure in caso di intese verticali (sempre che queste ultime non possano dirsi già ricomprese nell’art. 209 quali accordi necessari al perseguimento degli obiettivi della PAC). Nell’art. 210-*bis* non vi è alcun cenno sul divieto di imporre prezzi identici né un richiamo a tale divieto contenuto nell’art. 209: sorge così il dubbio che le intese per la sostenibilità possano stabilire impegni sui prezzi.

⁴³ Oltre alla direttiva deve ricordarsi quanto disposto dall’art. 168, reg. UE n. 1308/2013 che attribuisce agli Stati membri il potere di introdurre obblighi di forma scritta per i contratti di prima vendita di prodotti agricoli rientranti nell’OCM. Al riguardo, sia con-

eventuali abusi di potere negoziale ai danni della parte più debole del contratto: l'efficacia della direttiva risulta, però, assai modesta, posto che essa comporta dichiaratamente una armonizzazione minima, lasciando liberi gli Stati membri di mantenere o di introdurre discipline più rigorose, ed essa vieta solo alcune pratiche dettagliatamente previste, subordinando, però, l'applicazione del divieto al non superamento (per i cedenti) e al superamento (per gli acquirenti) di ben individuate soglie dei fatturati delle imprese coinvolte, così restringendo il suo ambito di concreta applicazione.

La conferma della scarsa attenzione, a dispetto degli enunciati di principio, ai profili di sostenibilità economica la si rinviene anche esaminando le indicazioni contenute nel documento *From farm to fork*, posto che al riguardo la Commissione, al termine del par. 2.1 di tale documento strategico, vi dedica solo poche parole, manifestando l'intenzione di semplicemente "chiarire" le regole di concorrenza esistenti e di "incoraggiare" le possibilità di cooperazione tra agricoltori nell'ambito dell'OCM, oltre che di "monitorare" l'attuazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali nei contratti della filiera agroalimentare.

7. (Segue): l'obiettivo della sicurezza alimentare

Come si è accennato, il reg. UE 2021/2115 menziona, tra i propri obiettivi, anche quello della sicurezza alimentare, pur se come una sorta di ritenuta, naturale conseguenza del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità economica delle imprese agricole: si pensi a quanto disposto dall'art. 6 che, indicando i nove obiettivi "specifici" del regolamento, inserisce quello del sostegno ad un reddito agricolo sufficiente "al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine e la diversità agricola"⁴⁴.

È lecito, tuttavia, dubitare di siffatta equazione, posto che avere imprese agricole competitive ed economicamente sostenibili non comporta, per ciò solo, l'ottenimento della garanzia di approvvigionamenti alimentari anche a lungo termine, posto che la redditività di una azienda non è parametrata alla produzione che essa è in grado di ottenere in termini assoluti, e che, in ogni caso, la *food security* impone di prestare attenzione non solo al momento della produzione ma anche a quello, distinto

sentito 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.; Id., *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Dir. Agroalimentare*, 2020, n. 2, 401 ss.

⁴⁴ Similmente dispone l'art. 4 del regolamento, là dove individua gli obiettivi "generali", tra cui la promozione di "un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine".

seppur collegato, dell'accesso ai prodotti alimentari sotto il profilo tanto quantitativo (la disponibilità: *availability*) quanto economico (l'accessibilità economica: *affordability*)⁴⁵. Mette conto, comunque, ribadire, per quanto già rilevato in precedenza, che, a dispetto delle dichiarazioni di principio, le misure previste nel reg. UE n. 2021/2115 non pare possano dirsi particolarmente efficaci per il perseguimento di un settore agricolo forte e competitivo, nonché attente anche agli aspetti quantitativi.

A parte tali considerazioni, nonostante l'espresso richiamo alla sicurezza alimentare – che implica, in ogni caso, il conseguimento di livelli produttivi adeguati – alcune misure fortemente incentivate dal regolamento, quali gli eco-schemi (cui dev'essere riservato ben il 25% dei massimali nazionali per gli aiuti diretti) e quelle agro-climatico-ambientali (cui dovrà essere riservato il 35% delle risorse del 2° pilastro), implicano un'agricoltura meno produttiva, privilegiando altri aspetti pur importanti; analogamente è da dirsi per alcune misure rientranti, ora, all'interno di quelle della condizionalità, come la messa a riposo obbligatoria di percentuali di superfici agricole o il mantenimento dei prati e dei pascoli permanenti, le quali vanno anch'esse in direzione contraria rispetto al perseguimento di elevate produzioni agricole.

A questo quadro non pienamente collimante con l'obiettivo della *food security* dovranno aggiungersi le prossime azioni attuative delle ricordate strategie della Commissione *From farm to fork* e sulla biodiversità per il 2030: come già ricordato, nei documenti strategici in oggetto la Commissione si è spinta ad individuare specifici obiettivi da raggiungere entro il 2030 (come detto, ad es., il 30% di terreni da destinare a misure di tutela della biodiversità, l'incremento fino al 25% dei terreni da destinare all'agricoltura biologica, la riduzione del 50% dei pesticidi e del 20% dei fertilizzanti chimici) senza aver dato corso a preve consultazioni e senza valutazioni di impatto⁴⁶, come, di contro, di norma accade con i noti strumenti dei “Libri verdi” o “Libri bianchi”.

⁴⁵ Può essere interessante notare che il reg. UE di esecuzione della Commissione 2022/1475 del 6 settembre 2022, recante norme dettagliate di applicazione del reg. UE 2021/2115 per quanto riguarda la valutazione dei piani strategici della PAC e la fornitura di informazioni per il monitoraggio e la valutazione, nel suo Allegato I individua gli “elementi chiave di valutazione e fattori di successo raccomandati” che gli Stati membri devono utilizzare per valutare l'efficacia dei propri piani strategici nazionali. Con riguardo all'obiettivo specifico dell'ottenimento di un reddito agricolo sufficiente e della resilienza del settore agricolo “al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine”, gli elementi chiave da valutare fanno riferimento ai soli elementi del livello del reddito agricolo e della resilienza, senza alcun riferimento alla sicurezza alimentare; analogamente è da dirsi per l'individuazione dei “fattori di successo raccomandati”, i quali riguardano il livello del reddito agricolo e la distribuzione dei sostegni a chi più ne ha bisogno.

⁴⁶ Nel documento *From farm to fork* del 2020 la Commissione prevede consultazioni e valutazioni di impatto, ma ciò, a ben vedere, solo in ordine all'annunciata proposta le-

Essendo mancate valutazioni di impatto precedenti all'adozione della strategia, esse sono state svolte dal *Joint Research Centre* (JRC) – e anche da soggetti indipendenti dalla Commissione UE – solamente *a posteriori*.

Dallo studio del Centro Comune di Ricerca⁴⁷, che pur avverte in ordine alla sua natura sostanzialmente incompleta e frutto dell'applicazione di modelli previsionali⁴⁸, le conseguenze delle strategie della Commissione *From farm to fork* e sulla biodiversità per il 2030 comporteranno – se attuate come previste – una non irrilevante riduzione della capacità produttiva dell'agricoltura europea e, conseguentemente, del reddito degli agricoltori; tale situazione provocherebbe, inoltre, un aumento delle importazioni di prodotti agroalimentari da Paesi terzi e un aumento dei prezzi. Il JRC pone, altresì, in discussione anche gli effetti sull'ambiente delle menzionate strategie, posto che la riduzione di gas a effetto serra che si verificherà in Europa in caso di raggiungimento degli obiettivi indicati sarà verosimilmente compensata da un incremento della loro emissione nei Paesi terzi, i cui aumenti produttivi risulteranno necessari per il soddisfacimento del fabbisogno alimentare europeo. E ciò a riprova, peraltro, della necessità di una *governance* unica a livello mondiale per l'adozione di misure di contrasto ai cambiamenti climatici.

Simili sono i risultati cui sono pervenute ulteriori ricerche svolte da soggetti esterni alla Commissione, quali gli studi compiuti, tra gli altri, da ricercatori dell'Università di Wageningen⁴⁹, dalla Fondazione Triptolemos⁵⁰, dal USDA⁵¹, i quali pongono tutti in evidenza una serie di aspetti problematici collegati al perseguimento dei risultati annunciati in attuazione delle strategie in oggetto, relativi ai profili della *food security*, con particolare riguardo alle scelte che prevedono la sottrazione di terreni alla produzione, l'incremento delle superfici certificate biologiche e le riduzioni di *input* chimici.

giislativa per un quadro per un sistema alimentare sostenibile (la cui adozione è prevista entro la fine del 2023).

⁴⁷ Joint Research Center Technical Report, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*, 2021.

⁴⁸ Si v. a pag. 3 del Report: "Our results are certainly not a formal impact assessment of the initiatives".

⁴⁹ V. BREMMER-GONZALEZ MARTINEZ-JONGENEEL-HUITING-STOKKERS, *Impact Assessment Study on EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Food Production: Effects of Farm to fork and Biodiversity Strategy 2030 at farm, national and EU level*, in <https://research.wur.nl/en/publications/impact-assessment-study-on-ec-2030-green-deal-targets-for-sustain>.

⁵⁰ TRIPTOLEMOS FOUNDATION, *Report on the impact of European Green Deal from a sustainable Global Food System approach*, in www.triptolemos.org.

⁵¹ *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, in www.ers.usda.gov.

Significativamente, i profili connessi con le esigenze di *food security* sono trattati solo brevemente e genericamente nel par. 2.2 della Comunicazione *From farm to fork*, in cui, peraltro, si fa riferimento solo agli eventi impreveduti che possono porre problemi al riguardo, come la pandemia che, al momento della pubblicazione della Comunicazione, era appena esplosa, senza tuttavia operare alcun collegamento con le misure annunciate e foriere, come detto, di minori produzioni e più elevati costi dei prodotti agricoli.

8. Conclusioni

Nonostante le affermazioni di principio, ci pare che il perseguimento contestuale degli enunciati obiettivi di sostenibilità economica, ambientale e di sicurezza alimentare da parte della disciplina attuativa della PAC possa dirsi ben lontano dall'aver trovato una soluzione soddisfacente.

Armonizzare tali finalità non è sicuramente facile: è tuttavia agevole riscontrare, da una pur rapida lettura anche dei nuovi testi regolamentari, che in realtà la PAC risulta orientata primariamente al raggiungimento – ipotizzato – di finalità ambientali, risultando le altre finalità subordinate rispetto alla prima che ha, altresì, potuto giovare dell'adozione del *Green deal* e dei documenti strategici attuativi relativi al settore agro-alimentare.

Il sacrificio delle istanze di sostenibilità economica e di sicurezza alimentare, peraltro, avviene in favore di misure che hanno manifestato marcate debolezze in ordine alla effettiva capacità di conseguimento degli obiettivi dichiarati (si pensi alla condizionalità o al *greening*) e, dunque, di misure scarsamente impattanti sugli obiettivi per i quali esse sono state pensate e poste in opera. Peraltro, la Corte dei Conti UE ha recentemente avuto modo di verificare⁵² come la Commissione faccia ancora un uso estremamente “artigianale” dei *big data* nell'elaborazione della PAC: anziché utilizzare al meglio la grande mole di dati che le pervengono, al fine di poter analizzare la situazione esistente e pianificare gli interventi migliori per conseguire i risultati e gli obiettivi, la Commissione utilizza ancora, per la concezione, il monitoraggio e la valutazione della PAC, strumenti convenzionali quali fogli elettronici quando, invece, servirebbero strumenti tecnologicamente superiori per poter elaborare le ingenti quantità di dati, disaggregati, a sua disposizione.

Per le nuove misure agro-ambientali di cui al reg. UE n. 2021/2115 (condizionalità rafforzata ed eco-schemi) è, invece, al momento presto per esprimere qualsiasi valutazione, posto che la loro attuazione è lascia-

⁵² Cfr. la Relazione speciale n. 16/2022, *I dati nella politica agricola comune. Per valutare la PAC non si sfruttano le potenzialità dei big data*.

ta in gran parte alle decisioni degli Stati membri e che, tra l'altro, ad oggi solo pochi Stati hanno avuto l'approvazione dei rispettivi piani strategici⁵³.

Se questa è la situazione non deve, così, sorprendere se, appena scoppiato il conflitto armato in Ucraina, l'Unione europea abbia rapidamente adottato atti normativi urgenti volti a temporaneamente sospendere alcune misure agroambientali al fine di incrementare la capacità produttiva europea.

Si tratta dichiaratamente di provvedimenti temporanei e collegati alla situazione, e peraltro neppure particolarmente incisivi, oltre che in taluni casi tardivi⁵⁴, e comunque tali da non inficiare le scelte strategiche della Commissione⁵⁵; ad essi ha fatto seguito la previsione di una possibile ulteriore deroga, per l'anno 2023, da attivarsi a discrezione degli Stati membri, da taluni vincoli agroambientali, allo scopo di incrementare le superfici coltivabili e, di conseguenza, la produzione alimentare⁵⁶.

⁵³ Alla data del 1° settembre 2022 risultano essere stati approvati sette piani strategici nazionali: Danimarca, Francia, Finlandia, Irlanda, Polonia, Portogallo e Spagna.

⁵⁴ I provvedimenti in oggetto sono stati adottati a marzo 2022: quando, cioè, molti agricoltori avevano già predisposto i loro piani culturali per il medesimo anno.

⁵⁵ Cfr. la Decisione di esecuzione della Commissione del 23.3.2022, n. 2022/484. Con il regolamento delegato UE del 23.3.2022 n. 2022/467 è stato messo a disposizione degli Stati membri un fondo emergenziale di 500 milioni di euro quale forma eccezionale di aiuto di adattamento in favore dei produttori dei settori agricoli, rientranti nell'OCM, allo scopo di contribuire alla *food security*, di rispondere agli squilibri di mercato e di sostenere gli agricoltori dediti a economia circolare, gestione dei nutrienti, uso efficiente delle risorse, metodi di produzione rispettosi di clima e ambiente, con attribuzione agli Stati membri della possibilità di concedere un aiuto supplementare fino al 200% dell'importo stabilito per ciascuno di essi, da versarsi entro il 30 settembre 2022.

⁵⁶ Si v. il reg. di esecuzione della Commissione del 27 luglio 2022, n. 2022/1317, che prevede deroghe al regolamento (UE) 2021/2115 per quanto riguarda l'applicazione delle norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni (norme BCAA) 7 e 8 per l'anno di domanda 2023. Con tale provvedimento, si consente agli Stati membri di poter derogare, per il solo anno 2023, all'applicazione delle norme sulla rotazione delle colture e sull'obbligo di destinare a scopi non produttivi una percentuale minima di almeno il 4% dei seminativi a livello di azienda agricola. Tale obbligo è previsto dal reg. UE 2021/2115 per le aziende con meno di 10 ettari. Con tale misura la Commissione stima che potrà essere destinata alla coltivazione una superficie complessiva di ca. 1,5 milioni di ettari a livello europeo, fermo restando che, in base al ricordato nuovo regolamento, le aree in oggetto non potranno essere destinate alla coltivazione di mais o soia, trattandosi di prodotti aventi come primario mercato di sbocco quello mangimistico. L'Italia ha approfittato della deroga disponendo, con D.M. del 23 agosto 2022, la non applicazione delle BCAA 7 e 8 per l'anno 2023. Non può, peraltro, non ricordarsi, in tema di produzioni agricole destinate all'alimentazione umana, che grandi superfici sono attualmente coltivate per produzioni energetiche anche alla luce degli incentivi esistenti per la produzione di energie da fonti rinnovabili. Inoltre, come si dirà più ampiamente subito dopo nel testo, con provvedimento quasi coevo al regolamento n. 2022/1317, la

Al tempo stesso, però, la stessa Commissione ha licenziato la proposta di regolamento relativo all'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari "chimici" così come definiti dal regolamento stesso⁵⁷ e recante modifica del regolamento UE n. 2021/2115⁵⁸, secondo la quale gli Stati membri dovranno, tra l'altro, stabilire obiettivi nazionali al fine di raggiungere nel 2030, rispetto alla media degli anni 2016-2016-2017, una riduzione dell'uso di almeno il 50% a livello UE dei prodotti fitosanitari chimici. Per raggiungere tale obiettivo i singoli Stati membri saranno tenuti a conseguire riduzioni in misura differenziata dell'utilizzo di tali prodotti, la cui misura varia a seconda dell'uso e dei rischi dei prodotti fitosanitari chimici e di quelli più pericolosi riscontrati, in media, nel triennio 2015-2017; gli obiettivi nazionali conseguenti alla proposta variano, dunque, da Stato a Stato: per l'Italia ne deriverebbe, secondo le valutazioni della Commissione UE, un obiettivo di riduzione di ca. il 62%. Anche in tale proposta, a ben vedere, latitano i profili di sostenibilità economica, stabilendosi solo una modifica al reg. UE n. 2021/2115 (sui piani strategici della PAC) per consentire la concessione di aiuti agli agricoltori per conformarsi agli obblighi in oggetto, autorizzandosi l'inserimento di tali impegni sia negli eco-schemi sia nelle misure passibili di pagamenti ambientali all'interno del 2° pilastro e di aiuti agli investimenti, per un periodo, però, di soli 5 anni. Non è dato, comunque, di comprendere come gli agricoltori italiani (ma non solo) potranno affrontare una modifica così radicale nello svolgimento della loro attività e tale da comportare, verosimilmente, minori rese e/o maggiori costi.

A parte la difficoltà dell'ottenimento di una riduzione nell'uso di prodotti fitosanitari così sensibile nel giro di pochi anni in assenza di adeguati incentivi e di prodotti di sostituzione, c'è chi ha considerato come "schizofrenico" il comportamento della Commissione⁵⁹, posto che, a fronte della situazione emergenziale, essa da un lato si è attivata – come si è detto – per l'adozione di regolamenti volti a sospendere alcuni impegni agroambientali per consentire agli agricoltori europei di produrre di più ma, dall'altro, ha adottato la proposta in oggetto, comportante la fissazione di una soglia di riduzione dell'utilizzo di fitofarmaci a livello

stessa Commissione ha adottato una proposta di regolamento, attuativa della strategia *From farm to fork*, per la riduzione dell'utilizzo dei pesticidi, destinato a sostituire la vigente direttiva CE n. 2009/128. È evidente che la riduzione dell'uso di pesticidi porterà, quanto meno nei primi momenti, una riduzione delle produzioni e un correlato aumento dei prezzi e delle importazioni da paesi terzi, non interessati da simile normativa restrittiva.

⁵⁷ Cfr. l'art. 3, *Definizioni*, della proposta di regolamento.

⁵⁸ Del 22 giugno 2022, COM (2022)305.

⁵⁹ Cfr. la dichiarazione resa dall'europarlamentare On. De Castro, riportata in *Terra e Vita* del 31 agosto 2022.

europeo pari a ben il 50%: la quale, se anche venisse approvata nei termini indicati dalla Commissione, oltre a risultare di assai difficile realizzazione nel breve arco temporale previsto (2030), comporterebbe una altrettanto sensibile riduzione delle produzioni agricole europee unitamente a difficoltà tecniche ed economiche per gli operatori, tenuti a ricorrere a tecniche diverse e/o a prodotti biologici innovativi.

Non a caso, la proposta di regolamento in oggetto indica, quale base giuridica, esclusivamente quella ambientale, senza alcun riferimento alla PAC, anche se essa comporta la modifica del reg. UE n. 2021/2115 e anche se essa ha sensibili ricadute sull'attività imprenditoriale agricola, considerata anche l'opzione di fondo, anch'essa individuata nel testo normativo proposto, volta a privilegiare forme di difesa integrata – la quale postula l'adozione di ben precise pratiche agronomiche – rispetto all'utilizzo di prodotti fitosanitari chimici.

In questo quadro così complesso e contraddittorio risulta ancor più scarsamente comprensibile il persistente silenzio della Commissione in ordine all'adozione di alcune innovazioni normative che, senza pregiudizio dei più che necessari obiettivi ambientali, renderebbero possibile perseguire finalità di potenziamento delle strutture agricole e delle produzioni e, indirettamente, di sicurezza alimentare quali, ad esempio, l'eliminazione degli ostacoli alla commercializzazione e alla coltivazione di piante ottenute con l'utilizzo delle nuove tecniche di ingegneria genetica, più resilienti ai cambiamenti climatici e in grado di garantire maggiori produzioni⁶⁰.

Nonostante le evidenze dei cambiamenti climatici in corso, le difficoltà nello svolgere attività produttiva agricola in aree sempre più a rischio di siccità o di altri eventi atmosferici avversi, le Istituzioni europee continuano a colpevolmente tardare nello sgravare la ricerca scientifica e le imprese dai vincoli collegati alla vecchia normativa sugli OGM, con un intervento normativo sulle *new breeding techniques* che sarebbe ad un tempo di tutela rispetto alle istanze ambientali, congruente con le esigen-

⁶⁰ Al momento, tuttavia, è dato di registrare solo una generica apertura alle NBT nella comunicazione *From farm to fork*, alla cui pag. 9 si legge che “le nuove tecniche innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotto, possono contribuire ad aumentare la sostenibilità, a condizione che siano sicure per i consumatori e per l'ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso. Tali tecniche possono inoltre accelerare il processo di riduzione della dipendenza dai pesticidi. In risposta alla richiesta degli Stati membri, la Commissione sta effettuando uno studio che esaminerà il potenziale delle nuove tecniche genomiche per migliorare la sostenibilità lungo la filiera alimentare”.

ze di *food security*, e idoneo a rafforzare la competitività delle imprese agricole europee⁶¹.

⁶¹ È di questi giorni (settembre 2022), peraltro, la notizia che la Commissione avrebbe dichiarato – nel corso di una riunione informale del Consiglio agricoltura tenutosi a Praga nei giorni 14-16 settembre 2022 – di voler presentare, nel secondo semestre del 2023, una proposta di regolamento recante la disciplina delle nuove tecniche di *editing* genomico.

Il Piano strategico della PAC fra *Green deal* europeo e obiettivi di autosufficienza alimentare

di Maria Pia Genesisin

SOMMARIO: 1. Il Piano strategico nazionale della PAC al centro di un nuovo modello di *governance* – 2. Le raccomandazioni generali della Commissione e le raccomandazioni specifiche per l'Italia – 3. Le osservazioni della Commissione sulla proposta di Piano strategico italiano: problematiche principali – 4. Il Piano strategico italiano approvato: uno sguardo d'insieme – 5. Conclusioni.

1. Il Piano strategico nazionale della PAC al centro di un nuovo modello di *governance*

La nuova stagione della Politica Agricola Comune (PAC), inaugurata dal pacchetto di regolamenti del dicembre 2021 ed operativa per il periodo 2023-2027¹, oltre ad essere stata progettata all'insegna di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, è caratterizzata dall'introduzione dello strumento innovativo dei Piani strategici nazionali, previsti e disciplinati dal Reg. (UE) 2021/2115 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 (FEA-

¹ La nuova PAC si fonda sui seguenti atti normativi: Reg. (UE) 2021/2115, recante norme sul sostegno ai piani strategici nazionali della PAC, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; Reg. (UE) 2021/2116, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC e che abroga il Reg. (UE) n. 1306/2013; Reg. (UE) 2021/2117, che modifica il Reg. (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, Reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, Reg. (UE) n. 251/2014 sulle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e Reg. (UE) n. 228/2013 recante misure nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione, tutti pubblicati in *GUUE* L 435 del 6 dicembre 2021, pp. 1 ss. Il periodo transitorio (2021-2022) di passaggio dalla PAC precedente (2014-2020) all'attuale (2023-2027), segnato da un prolungamento dei tempi di approvazione dei nuovi regolamenti in ragione anche delle tempistiche imposte dal rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione, dall'uscita del Regno Unito dall'Unione europea con la conseguente contrazione di bilancio che ne è derivata, dalla pandemia, è stato disciplinato dal Reg. (UE) 2020/2220 in modo da consentire comunque l'accesso ai finanziamenti del FEAGA e del FEASR. I regolamenti citati costituiscono la struttura di base che deve essere completata da regolamenti di esecuzione e delegati della Commissione.

GA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013”².

Nella Comunicazione della Commissione “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura” del 2017³ – che contiene le proposte della Commissione per la PAC post 2020 – è stata posta in luce l’efficacia limitata degli strumenti della PAC, sino a quel momento posti in essere⁴, al fine di fronteggiare le sfide ambientali e climatiche. Nel documento citato si esprime la ferma intenzione di progettare una PAC capace di “aumentare il valore aggiunto dell’UE nella misura in cui riflette un più alto livello di ambizio-

² Per un inquadramento sull’architettura *green* della nuova PAC, sul nuovo modello di *governance* europeo e sulle relative criticità, nella consapevolezza della complessità dell’argomento, si rinvia a G. PISCIOTTA TOSINI (a cura di), *Lezioni di diritto agrario contemporaneo*, Torino, 2023, p. 3 ss.; L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFUE*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, Milano, 2021, p. 2 ss.; P. LATTANZI, *Il “New Green Deal”, la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, ivi, p. 705 ss.; L. COSTATO, *L’ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti, e mercato*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 3/2021, p. 1 ss.; L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 1/2021, p. 45 ss.; I. CANFORA, *La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi*, in *Riv. dir. agrario*, n. 1/2020, p. 298 ss. Più in generale, anche per una ricostruzione storica dei processi evolutivi della politica agricola comune, si veda S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, Cacucci, 2021; F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, in *Agriregionieuropa*, Collana Economia Applicata; N. LUCIFERO, S. CARMIGNANI (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, 2020; M. MATTALIA, *I principi d’amministrazione pubblica in agricoltura tra libertà di circolazione, innovazione sociale e regolazione*, Napoli, 2019; E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano, 2011; P. BORGHI, L. COSTATO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona: i riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli, 2011.

³ 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, 29 novembre 2017, COM(2017) 713 final. In argomento v. S. BOLOGNINI, *La Comunicazione della Commissione europea “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”*, in *Riv. dir. agrario*, n. 1/2018, p. 110 ss.

⁴ Nella Comunicazione della Commissione in esame si sottolinea l’esigenza di sostituire l’architettura verde della PAC posta in essere sino a quel momento, incentrata principalmente su tre strumenti strategici distinti (condizionalità, pagamenti verdi diretti, misure agroambientali volontarie e azioni per il clima), con un’impostazione più mirata e più flessibile caratterizzata da una combinazione di misure obbligatorie e misure volontarie nel primo e secondo pilastro e obiettivi quantificati definiti a livello di singoli Stati attraverso piani strategici. La concessione del sostegno al reddito deve essere subordinata allo svolgimento, da parte degli agricoltori, di pratiche ambientali e climatiche che costituiscono punto di partenza per pratiche volontarie più ambiziose.

ne in materia ambientale e climatica e risponde all'interesse dei cittadini per una produzione agricola sostenibile”.

La Comunicazione della Commissione, oltre a voler rafforzare l'attitudine *green* della PAC unitamente all'obiettivo di incentivare conoscenza, innovazione e tecnologia in agricoltura, contiene un elemento di forte discontinuità rispetto al passato poiché propone di limitare il ruolo dell'UE alla determinazione di parametri di base, valorizzando maggiormente l'autonomia decisionale degli Stati membri, alla luce del principio di sussidiarietà, attraverso l'innovativo strumento dei Piani strategici.

Ai sensi del Reg. (UE) 2021/2115 i parametri di base risultano corrispondere a: obiettivi, generali e specifici, e relativi indicatori comuni – di output, di risultato, di impatto, di contesto; requisiti comuni (condizionalità); tipi di intervento sotto forma di pagamenti diretti (disaccoppiati o accoppiati), tipi di intervento in alcuni settori, tipi di intervento per lo sviluppo rurale; modalità di finanziamento. Agli Stati, per il tramite dei Piani strategici della PAC, è assegnato dal Reg. (UE) 2021/2115, art. 104 ss., il compito di conseguire gli obiettivi specifici della PAC delineando una strategia di intervento caratterizzata dalla fissazione di target finali e relativi target intermedi quantitativi per conseguire i pertinenti obiettivi specifici⁵. I target finali devono essere fissati utilizzando una serie comune di indicatori di risultato, di cui all'allegato I del Reg. (UE) 2021/2115. Per il conseguimento degli obiettivi gli Stati definiscono gli interventi sulla base delle tipologie di interventi stabilite dall'UE. I Piani strategici devono, altresì, assegnare le risorse finanziarie.

Si concretizza in tal modo il nuovo modello di attuazione della PAC, c.d. *New Delivery Model*, prospettato nella richiamata Comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, in cui spetta agli Stati membri individuare le soluzioni più adatte alle specifiche realtà economiche, ambientali e sociali nazionali, anche per ciò che attiene a controlli e sanzioni, assumendo, in tal modo, maggiore responsabilità rispetto al passato. Traspare un obiettivo di semplificazione dell'architettura della PAC non più caratterizzata da requisiti dettagliati definiti a livello centralizzato (unionale), superando, in tal modo, un'impostazione nel suo complesso poco attenta alle specifiche realtà agricole, sociali, economiche, geografiche, climatiche nazionali.

⁵ Ai sensi dell'art. 4 del Reg. (UE) 2021/2115 per target intermedi si intendono «valori intermedi prestabiliti, fissati dagli Stati membri nel quadro delle loro strategie di intervento (...) per uno specifico esercizio finanziario, da conseguire entro una determinata scadenza temporale del piano strategico della PAC al fine di garantire progressi tempestivi in relazione agli indicatori di risultato»; per target finali si intendono «valori prestabiliti, fissati dagli Stati membri nel quadro delle loro strategie di intervento ... da conseguire al termine del periodo del piano strategico della PAC in relazione agli indicatori di risultato».

I Piani strategici nazionali rappresentano uno strumento di *governance* ispirato al principio di sussidiarietà e fortemente innovativo nell'ambito della PAC 2023-2027. Il Piano strategico costituisce un documento unitario nel quale convergono azioni di sostegno finanziate dall'Unione europea attraverso il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), c.d. I pilastro, e attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), c.d. II pilastro. L'introduzione dei Piani strategici determina la transizione da una PAC fondata sulla *compliance* ad una basata sulla performance (c.d. *switch* fra approccio di conformità e approccio orientato ai risultati) e sulla presenza di un insieme comune di indicatori finalizzati a garantire un'azione di monitoraggio e di valutazione dell'efficacia dell'azione degli Stati membri nel conseguimento dei propri target finali e degli obiettivi della PAC.

Nel nuovo modello di *governance* spetta agli Stati membri valutare le esigenze specifiche dei propri territori, definire target intermedi e finali e conseguirli secondo un procedimento strutturato su predisposizione e proposta del Piano da parte degli Stati, approvazione dei Piani strategici nazionali da parte della Commissione e monitoraggio condiviso (Stati/Commissione) sulla loro attuazione. Agli Stati membri è richiesto di dimostrare, per il tramite dei propri Piani strategici, una maggiore ambizione rispetto al passato per quanto concerne gli obiettivi specifici della PAC in materia di ambiente e di clima, secondo un principio di non regressione a livelli inferiori pregressi di tutela⁶.

Il nuovo impianto progettuale e attuativo della PAC rivela un chiaro obiettivo di semplificazione perseguito dall'UE, che concentra in un solo Piano strategico per ogni Stato membro, eventualmente articolato in interventi regionalizzati⁷, il precedente sistema di notifiche nazionali su pagamenti diretti, strategie settoriali, Piani regionali di sviluppo rurale. Una semplificazione che può apparire tale per l'Unione ma non necessariamente per i singoli Stati, per i quali la predisposizione di un unico documento per la totalità del proprio territorio, all'interno del quale concentrare tutti gli interventi PAC, ha rappresentato un fattore di significativa complicazione tenuto anche conto della complessità del quadro

⁶ Cfr. art. 105 Reg. (UE) 2021/2115, che richiede agli Stati membri di mirare, attraverso i piani strategici, a contribuire complessivamente al conseguimento degli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1, lett. d) e) ed f) in misura maggiore rispetto a quanto fatto complessivamente con il sostegno nel quadro del FEAGA e del FEASR nel periodo dal 2014 al 2020.

⁷ Cfr. art. 104 Reg. (UE) 2021/2115, che coniuga il principio di unicità del piano con il rispetto dell'ordinamento costituzionale, prevedendo che, qualora taluni elementi del piano siano stabiliti a livello regionale, sia garantita dagli Stati la coerenza e l'uniformità rispetto a quanto stabilito a livello nazionale. Le sezioni in cui si articolano i piani, ai sensi dell'art. 107, devono rispecchiare gli elementi stabiliti a livello regionale.

normativo di riferimento; gli Stati membri hanno proceduto a differenti velocità nel processo di predisposizione dei relativi Piani ai fini dell'approvazione definitiva da parte della Commissione.

La maggior parte degli Stati ha necessitato di tempi prolungati per la presentazione dei Piani nazionali aggiornati alle osservazioni della Commissione⁸; fra agosto e dicembre 2022 la Commissione ha approvato i 28 Piani strategici nazionali della PAC, uno per ogni Stato membro e due per il Belgio; i Piani strategici nazionali sono operativi a partire dal 1° gennaio 2023. Il Piano strategico italiano è stato definitivamente approvato dalla Commissione il 2 dicembre 2022⁹.

Alla luce di quanto annunciato dalla Commissione al termine del processo di approvazione dei Piani strategici nazionali, "finanziamenti europei per 264 miliardi di euro sosterranno gli agricoltori europei nella transizione verso un settore agricolo sostenibile e resiliente ... I cofinanziamenti e i finanziamenti nazionali complementari porteranno il bilancio pubblico totale stanziato per gli agricoltori e le comunità rurali a 307 miliardi di euro per il periodo 2023-2027"¹⁰.

Fermo restando il quadro normativo caratterizzato, in particolare, dal Reg. (UE) 2021/2115, la cornice di documenti di *soft law* in cui si colloca l'innovativo strumento del Piano strategico nazionale è costituita, oltre che dalla già citata Comunicazione della Commissione relativa al futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, dalla Comunicazione relativa al *Green Deal* europeo, risalente al 2019¹¹, a cui hanno fatto seguito le

⁸ Lo scadenziario per l'approvazione dei piani strategici della PAC prevedeva la scadenza del 1° gennaio 2022 per la presentazione dei piani alla Commissione e la successiva scadenza del 30 giugno per la definitiva approvazione dei piani stessi a seguito di un periodo di negoziazione Stati/Commissione.

⁹ Decisione di esecuzione della Commissione, 2 dicembre 2022, C(2022) 8645 final.

¹⁰ Commissione, Comunicato stampa, 14 dicembre 2022, Nuova politica agricola comune al via il 1° gennaio 2023.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Green Deal* europeo, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final. Per un approfondimento relativo al significato del *Green Deal* e delle strategie che ne sono derivate, con particolare attenzione alla produzione alimentare e allo scenario PAC, si rinvia a E. CHITI, *Il Green Deal e la costruzione di una nuova Europa*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Torino, 2022, p. 573 ss.; P. LATTANZI, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, cit., pp. 705 ss.; D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, in *Alimenta*, n. 4/2022, pp. 653 ss.; A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agrario*, 1/2020, pp. 23 ss. Più in generale in argomento si veda M. IANNELLA, *L'"European Green deal" e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 24/2022, pp. 171 ss.; D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2022, pp. 297 ss.; E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza*

Comunicazioni del 2020 relative alla Strategia dal produttore al consumatore (Strategia *Farm to fork*, F2F)¹² e alla Strategia sulla biodiversità per il 2030¹³.

Il *Green Deal* è presentato dalla Commissione, nella Comunicazione ad esso riferita, come “una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l’UE in una società giusta e prospera, dotata di un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall’uso delle risorse”. All’interno di questo ambizioso Piano di azione verso la *green economy* i Piani strategici nazionali hanno assunto il ruolo di fondamentali strumenti di adeguamento della nuova politica agricola comune, la cui progettazione risale ad epoca anteriore alla stesura del *Green Deal*, agli obiettivi di tale strategia, per la quale almeno il 40% del bilancio complessivo della PAC deve contribuire all’azione per il clima; per tale ragione diviene centrale, ai fini dell’approvazione, la valutazione dei Piani strategici alla luce di “solidi criteri climatici ed ambientali”.

Nella Strategia “Dal produttore al consumatore” si evidenzia, all’interno di un corposo quadro di obiettivi di sostenibilità e di resilienza, l’importanza di garantire un “sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili”; il quadro di minacce alla *food security* – pandemie, siccità, inondazioni, incendi boschivi, nuovi organismi nocivi e, purtroppo, guerre – ricorda “costantemente che il nostro sistema alimentare è minacciato e deve diventare più sostenibile e resiliente”. Accanto agli obiettivi di *food security* si pongono, in un’ottica di stretta interconnessione, obiettivi correlati alla transizione, necessaria, verso sistemi alimentari sostenibili caratterizzati dalla riduzione della dipendenza da pesticidi e antimicrobici, dalla riduzione del ricorso eccessivo ai fertilizzanti, dal potenziamento dell’agricoltura biologica, dal miglioramento del benessere degli animali, dalla inversione della perdita di biodiversità. Evidente il ruolo dell’agricoltura

nel “*Green Deal*” europeo, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2/2022, pp. 468 ss.; C. STEFANIA, *Il “Green Deal” e il tempo delle crisi*, in *Riv. trim. dir. economia*, 4/2022, pp. 526 ss.

¹² 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, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final.

e degli agricoltori in tale processo di transizione: la nuova PAC, in particolare attraverso i nuovi regimi ecologici (eco-schemi), deve sostenere tale transizione e, per tale ragione, deve essere incentrata sul *Green Deal*; i Piani strategici, a loro volta, devono contribuire al perseguimento del complesso di obiettivi delineati dalla strategia *Farm to fork*, che ha assunto un ruolo centrale per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030.

La necessità di integrare gli obiettivi del *Green Deal*, per come declinati nello specifico dalla strategia *Farm to fork*, all'interno della PAC e dei Piani strategici nazionali è ulteriormente ribadita dalla Comunicazione relativa ad un Strategia per la biodiversità in cui si sottolinea l'importanza dei Piani strategici nazionali al fine di favorire lo sviluppo di pratiche sostenibili quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità e al fine di determinare regimi più rigorosi in tema di benessere animale. Con particolare riguardo all'agricoltura biologica, la Strategia per la biodiversità fissa l'obiettivo – poi confermato e sviluppato dal Piano d'azione per l'agricoltura biologica¹⁴ – di adibire all'agricoltura biologica almeno il 25% dei terreni agricoli dell'UE.

La “architettura verde” della PAC 2023-2027, per come confezionata dai regolamenti di fine 2021, ha, dunque, dovuto integrare al proprio interno gli obiettivi del *Green Deal* così come declinati nella strategia *Farm to fork* e in quella per la biodiversità. Tale impegno, sul fronte della legislazione UE, si è tradotto, in particolare, nella c.d. condizionalità rafforzata, che integra e migliora il precedente sistema di *greening*, incrementando il numero dei criteri di gestione obbligatori (GCO) e delle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) (Reg. (UE) 2021/2115, art. 12 e allegato III), ed è arricchita dalla condizionalità sociale, la cui finalità consiste nel contribuire allo sviluppo di un'agricoltura socialmente sostenibile tramite il rispetto, da parte dei beneficiari, delle norme di base in materia di condizioni di lavoro e di impiego dei lavoratori agricoli e di salute e sicurezza sul lavoro¹⁵; negli eco-schemi relativi a clima, ambiente, benessere animale, resistenza antimicrobica (regimi ecologici obbligatori per gli Stati, che devono destinare, per ogni anno civile dal 2023 al 2027,

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni relativa a un piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica, 19 aprile 2021, COM(2021) 141 final/2.

¹⁵ La condizionalità sociale può essere attuata dagli Stati membri in data successiva rispetto al 1° gennaio 2023, ma non oltre il 1° gennaio 2025 (Reg. (UE) 2021/2115, art. 14). In argomento v. A. MARCIANÒ, *Agricoltura e dinamiche sindacali nel diritto del lavoro della transizione ecologica*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3/2022, pp. 713 ss. Per un inquadramento del diritto del lavoro nel contesto delle sfide epocali dell'epoca attuale si veda A. PERULLI, V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Bologna, 2022.

almeno il 25% delle assegnazioni per i pagamenti diretti a tali regimi, ai sensi di quanto statuito dall'art. 97 Reg. (UE) 2021/2115, e volontari per gli agricoltori) finalizzati ad incentivare e remunerare pratiche agricole che vadano oltre i requisiti obbligatori previsti dal sistema di condizionalità; con riguardo al II pilastro, nell'introduzione delle misure agro-climatiche-ambientali (misure ACA).

Tenuto conto del contesto di riferimento, gli obiettivi che il Piano strategico deve mirare a realizzare sono indicati nel Reg. 2021/2115: l'art. 5 individua 3 obiettivi generali (di tipo economico, ambientale e sociale); l'art. 6, al par. 1, individua 9 obiettivi specifici, che declinano la dimensione economica, sociale, ambientale della sostenibilità e, al par. 2, 1 obiettivo trasversale relativo a conoscenza, innovazione, digitalizzazione (*Agricultural Knowledge and Innovation System* – sistema di conoscenza e innovazione in campo agricolo – AKIS), che integra i 9 obiettivi specifici. Nel perseguire gli obiettivi specifici, incluso quello a carattere trasversale, gli Stati membri devono adottare misure finalizzate a ridurre l'onere amministrativo e ad assicurare la semplificazione nell'attuazione della PAC.

Il Piano strategico è, come si è già avuto modo di sottolineare, unico per entrambi i pilastri anche per gli Stati, come l'Italia, caratterizzati dalla precedente gestione regionalizzata dei PSR relativi al II pilastro; questo implica la ricerca di un equilibrio di *governance* Stato/Regioni, in particolare attraverso il tavolo di partenariato, nella redazione del Piano strategico e nella gestione delle relative risorse e implica la capacità di instaurare una sinergia fra i due pilastri. Un'unica eccezione alla regola di un solo Piano per ogni Stato è stata prevista per il Belgio, in relazione al quale i Piani strategici presentati e approvati sono due (Fiandre e Vallonia). Il numero dei Piani strategici approvati ammonta, perciò, come si è già anticipato, a 28.

A guidare la redazione del Piano strategico sono le raccomandazioni della Commissione, che si differenziano, al loro interno, in generali e specifiche per ogni Stato membro e sono focalizzate su ciascuno degli obiettivi specifici della PAC; nelle raccomandazioni si sottolinea l'importanza della fissazione, a livello di singoli Piani strategici, dei target finali.

La redazione del Piano strategico è il frutto di un procedimento trasparente e partecipato; in Italia è stato attivato, con la collaborazione della rete rurale nazionale, un tavolo di partenariato (Ministero dell'agricoltura, Regioni e Province autonome, stakeholder) ed è stato adottato il modello del *policy brief* per ricostruire il quadro della ricerca e conoscenza già esistenti rispetto alla politica di riferimento. Il procedimento di definizione dei contenuti del Piano ha richiesto una serie di passaggi per compilare le sezioni del documento previste dal Reg. (UE) 2021/2115, art. 107: analisi SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities and threa-*

ts – punti di forza, punti di debolezza, opportunità, minacce) della situazione attuale dell'area interessata dal Piano strategico, individuazione delle esigenze per ciascun obiettivo specifico della PAC, definizione delle priorità delle esigenze, definizione della strategia di intervento per ogni obiettivo specifico della PAC affrontato nel Piano strategico. Occorre notare che, ai sensi del Reg. (UE) 2021/211, tutte le esigenze derivanti dall'analisi SWOT devono essere descritte indipendentemente dal fatto che siano o meno affrontate attraverso il Piano strategico. Inoltre, nella definizione delle priorità delle esigenze occorre inserire una “solida giustificazione” delle scelte effettuate che spieghi, se del caso, le ragioni per cui determinate esigenze, pur essendo state individuate, non sono affrontate o lo sono solo parzialmente all'interno del Piano strategico. Per quanto riguarda la strategia di intervento, si è reso necessario, per ciascun obiettivo specifico di cui all'art. 6, paragrafi 1 e 2, del Reg. (UE) 2021/2115 affrontato nel Piano strategico, stabilire i target finali e i relativi target intermedi per gli indicatori di risultato pertinenti utilizzati a seguito della valutazione delle esigenze nonché individuare gli interventi. Si ricorda, infine, che una sezione del Piano contiene il Piano dei target finali, che è una tabella riassuntiva che riporta i target finali e intermedi. Come si può comprendere, nell'economia della Pianificazione strategica, target finali e indicatori di risultato assumono una rilevanza significativa.

2. Le raccomandazioni generali della Commissione e le raccomandazioni specifiche per l'Italia

Nelle raccomandazioni generali indirizzate agli Stati membri nel dicembre 2020 la Commissione ha inteso indicare la direzione che i Piani strategici devono seguire per l'attuazione degli obiettivi specifici della PAC al fine di contribuire congiuntamente all'attuazione del *Green Deal*¹⁶. Coerentemente con l'ottica di flessibilità che caratterizza l'attuazione del nuovo quadro strategico, le raccomandazioni individuano le questioni strategiche principali da affrontare con urgenza in ogni Stato membro, fornendo orientamenti su come trattarle all'interno dei Piani strategici della PAC. I Piani strategici, si ricorda, devono dimostrare coerenza con i valori del *Green Deal* e con le strategie *farm to fork* e sulla biodiversità; il dialogo strutturato con la Commissione è finalizzato a garantire questo.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piano strategici della politica agricola comune, 18 dicembre 2020, COM(2020) 846 final. Le Raccomandazioni specifiche per l'Italia sono contenute nel documento 18 dicembre 2020, SWD(2020) 396 final.

«I futuri Piani strategici della PAC non sono solamente strumenti di pianificazione. Essi costituiscono la base per una nuova *governance*, attraverso una cooperazione rafforzata fra i vari livelli di governo e una maggiore apertura e trasparenza nei confronti della società europea» (raccomandazioni generali della Commissione).

La Commissione sottolinea l'importanza di predisporre i Piani strategici rispettando il principio del partenariato al fine di aumentare le conoscenze, le competenze e i punti di vista disponibili per l'elaborazione e l'attuazione della futura PAC. Gli Stati membri devono, perciò, elaborare i Piani basandosi su procedure trasparenti e coinvolgendo i portatori di interessi. Il coinvolgimento di tutti gli organismi pubblici pertinenti (comprese le autorità regionali e locali competenti), delle parti economiche e sociali e degli organismi pertinenti che rappresentano la società civile deve avvenire in tutte le fasi preparatorie del Piano strategico della PAC.

La stesura della versione definitiva dei Piani deve tenere conto, altresì, degli effetti del conflitto russo-ucraino e dell'aumento generalizzato dei prezzi delle materie prime, mettendo in primo Piano il legame integrale tra azione per il clima e sicurezza alimentare¹⁷. Nella sua comunicazione "Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei si-

¹⁷ Sul concetto di sicurezza alimentare, nella sua duplice accezione quantitativa, in termini di disponibilità di approvvigionamenti in quantità sufficiente – *food security* – e qualitativa, in termini di sicurezza igienico-sanitaria – *food safety*, si rinvia a L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2022, pp. 2 ss.; A. LUPO, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 1/2022, pp. 54 ss.; M. RAMAJOLI, *Dalla "food safety" alla "food security" e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, pp. 271 ss.; L. COSTATO, S. RIZZIOLI, voce *Sicurezza alimentare*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. civ.*, Agg., Milano, 2010, pp. 919; P. BORGHI, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare: atti del VII° Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di L. Lorvellec*, Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002, Vol I, Milano, 2003, pp. 449 ss. Sui rapporti fra *food safety*, *food security* e riforme PAC si rinvia a L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFUE*, cit., pp. 8. Per un approfondimento sui controversi rapporti fra sicurezza alimentare e sovranità alimentare – concetto quest'ultimo di incerta definizione e di ricorrente utilizzo in ambito alimentare in un contesto, come quello attuale, segnato da forti preoccupazioni sulla sufficienza degli approvvigionamenti – si veda A. MORRONE, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in A. MORRONE, M. MOCCHEGIANI (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, Bologna, 2022, pp. 7 ss.; D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, cit., p. 654; L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 3/2011, pp. 159 ss. In tema di sovranità alimentare si veda, infine, il saggio di G. ZAGREBELSKY, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3/2017, pp. 435 ss.

stemi alimentari”¹⁸, la Commissione ha annunciato una serie di misure a sostegno della sicurezza alimentare e del settore agricolo, riaffermando l'importanza della sostenibilità ambientale, sociale ed economica del settore agricolo per la resilienza e la sicurezza alimentare a lungo termine e sottolineando il carattere di strumento essenziale della PAC per facilitare questa transizione. I Piani strategici nazionali devono essere in grado di sfruttare tutte le opportunità per: a) rafforzare la resilienza del settore agricolo dell'UE; b) ridurre la dipendenza degli Stati membri dai fertilizzanti sintetici e aumentare la produzione di energia rinnovabile senza pregiudicare la produzione alimentare; c) trasformare la capacità produttiva in linea con metodi di produzione più sostenibili¹⁹.

Nelle Raccomandazioni dedicate all'Italia la Commissione ha posto in evidenza un articolato quadro di criticità con riguardo agli obiettivi economici, sociali, ambientali della nuova PAC alla luce della strategia F2F e della strategia sulla biodiversità per il 2030.

Con riguardo all'obiettivo di promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare, si sottolinea, in particolare, la bassa crescita della produttività delle aziende agricole a causa dell'invecchiamento della popolazione agricola, del basso livello di digitalizzazione e delle piccole dimensioni delle aziende medesime. La volatilità del reddito agricolo è accentuata dalle differenze nella distribuzione dei pagamenti diretti, principalmente a causa dell'utilizzo del criterio dei riferimenti storici individuali; in tal modo non si sostiene chi ha effettivamente bisogno e non si tengono in debito conto le esigenze economiche e ambientali future.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari, 23 marzo 2022, COM(2022) 133 final.

¹⁹ Sull'efficacia della PAC 2023-2027 nel garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari v. le riflessioni critiche di L. Russo, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3/2022, p. 609 ss., il quale sottolinea la maggiore attenzione del legislatore UE verso i profili di sostenibilità ambientale – certamente non eludibili – rispetto ai profili di sostenibilità economica, con riguardo alle imprese agricole, e di *food security*. A questo proposito si veda anche il Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema: proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari, 30 novembre 2022, 2023/C 79/05, che auspica cambiamenti “più strutturali” della politica agricola comune che sappiano far fronte alla drastica perdita di redditività della produzione agricola, soprattutto per quanto riguarda le piccole e medie imprese, valorizzando, al contempo, soluzioni produttive che garantiscano obiettivi di sostenibilità ambientale di medio e lungo periodo.

Con riguardo all'obiettivo di rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e di clima, si rileva che in Italia le emissioni agricole (comprese le emissioni di gas a effetto serra (GES) e di ammoniaca), dopo una riduzione registrata tra il 1990 e il 2013, non sono diminuite negli ultimi anni. Un miglioramento si rende necessario soprattutto con riguardo al settore zootecnico, in particolar modo nelle zone soggette ad utilizzo agricolo più intensivo (nord Italia). A tal fine l'estensivizzazione e un'adeguata gestione dei pascoli, l'adozione di strategie di alimentazione del bestiame a basse emissioni e una migliore gestione del letame possono contribuire a rendere il settore zootecnico più sostenibile, in linea con la strategia dell'UE sul metano. Allo stesso modo la produzione di energia rinnovabile dal settore agricolo e forestale può essere migliorata; l'Italia si colloca, infatti, su valori inferiori alla media UE nonostante un potenziale significativo di produzione di biomassa, energia solare ed eolica. Anche la gestione sostenibile delle foreste presenta un potenziale notevole per lo sviluppo socioeconomico delle zone rurali: nonostante la copertura forestale significativa, gran parte delle foreste italiane non è gestita attivamente. Il bilancio dei nutrienti per l'azoto è superiore alla media dell'UE e numerose zone presentano un livello elevato di inquinamento da nitrati, soprattutto nelle zone soggette ad uso intensivo e nelle acque sotterranee. Strumenti digitali di gestione dei nutrienti delle aziende agricole potrebbero risultare utili così come occorre favorire il passaggio a colture a minore intensità idrica, associato a una maggiore diffusione di tecnologie di irrigazione efficienti; al tal fine dovrebbero essere rimossi gli ostacoli agli investimenti a favore di una maggiore efficienza irrigua. L'irrigazione dovrebbe essere resa sostenibile, limitando l'aumento della superficie irrigata o della quantità di acqua prelevata. Dovrebbero essere sostenuti gli investimenti che favoriscono l'accumulo di risorse idriche e la prevenzione delle inondazioni e la protezione contro le stesse, utili anche per regolamentare meglio gli eventi meteorologici estremi legati ai cambiamenti climatici. Per quanto concerne l'agricoltura biologica, l'Italia si colloca ben al di sopra della media UE; nonostante ciò, la situazione della biodiversità in Italia è in costante peggioramento, soprattutto per quanto concerne gli uccelli, le specie e gli habitat legati ai terreni agricoli. Occorre intensificare gli sforzi per promuovere un uso inferiore e più razionale dei prodotti fitosanitari (considerando che talune regioni italiane sono tra gli utilizzatori più intensivi di pesticidi nell'UE), nonché per garantire la presenza e la conservazione degli elementi caratteristici del paesaggio. Si richiede una gestione migliore delle zone di Natura 2000 e di altre zone protette.

Con riguardo all'obiettivo di rafforzare il tessuto socio-economico delle zone rurali e rispondere alle preoccupazioni sociali, assume particolare rilevanza la sfida del ricambio generazionale considerato che la percentuale di giovani agricoltori colloca l'Italia al terzultimo posto tra gli Stati membri e tale percentuale continua a diminuire. Tale tendenza è riscontrabile anche nel rapporto tra capi azienda giovani e più anziani (6 giovani agricoltori ogni 100 anziani). Nell'ultimo decennio si è assistito in Italia ad un esodo generale dalle zone rurali. Tra tutti gli Stati membri, il tasso di occupazione rurale è il più basso (con uno dei divari di genere più elevati) e si registra la seconda percentuale più elevata di giovani (15-24 anni) che non lavorano né seguono un corso di studi e il terzo tasso più elevato di disoccupazione rurale. Al fine di conseguire risultati in materia di parità di genere, è necessario considerare attentamente le esigenze specifiche delle donne nell'agricoltura e nelle zone rurali. Occorre, inoltre, garantire la tutela dei lavoratori agricoli, in particolare di quelli precari, al fine di realizzare un sistema alimentare equo come previsto dalla strategia *Farm to fork*. Lo sfruttamento del lavoro nell'agricoltura è un fenomeno diffuso in Italia e riguarda principalmente i migranti che vivono in zone rurali in condizioni di vulnerabilità critica. Il tasso di lavoro irregolare nell'agricoltura (oltre il 24 % nel 2018) è il più alto tra tutti i settori economici.

L'attenzione per il problema della resistenza antimicrobica legata all'uso eccessivo e inappropriato di antimicrobici nell'assistenza sanitaria animale e umana deve assumere dimensione prioritaria considerato che la vendita di agenti antimicrobici veterinari in Italia è stata la seconda più elevata registrata tra tutti gli Stati membri dell'UE nel 2018. L'uso di pesticidi rimane elevato.

Con riguardo all'obiettivo di promuovere e condividere le conoscenze, l'innovazione e la digitalizzazione in agricoltura e nelle zone rurali e incoraggiarne l'adozione, si sottolinea che la presenza di un sistema di conoscenza e innovazione in agricoltura (AKIS) ben funzionante è fondamentale per la transizione verso una produzione alimentare sostenibile e zone rurali competitive. Considerando il livello di istruzione relativamente basso degli agricoltori italiani e la mancanza di iniziative di formazione per consulenti e agricoltori, le carenze dell'AKIS italiano possono limitarne la capacità di transizione verso un'agricoltura più verde e più digitale prevista dalla strategia F2F nonché la possibilità di rendere le zone rurali più attraenti. Un AKIS più forte potrebbe contribuire ad aumentare il livello di digitalizzazione delle aziende agricole e delle zone rurali italiane, che risultano in ritardo rispetto ad altri Stati membri e rispetto alle zone non rurali del paese. La disponibilità di una copertura impeccabile di infrastrutture digitali veloci è fondamentale per migliorar

re l'adozione delle tecnologie digitali e potenziare le competenze digitali della popolazione rurale italiana. Oltre a ciò occorre migliorare il sistema amministrativo e burocratico italiano, anche aumentandone il livello di digitalizzazione e coordinando politiche diverse e complementari, al fine di non ostacolare l'efficacia complessiva delle azioni sostenute dalla PAC. Il sistema amministrativo italiano non riesce ad assorbire efficacemente i fondi dell'UE, seppur con grandi differenze tra le regioni amministrative. Le lunghe procedure amministrative e burocratiche e la mancanza di sistemi informatici uniformi e/o interoperabili generano ritardi, in alcune regioni più che in altre, producendo così disparità tra gli agricoltori che operano nello stesso mercato ma in zone geografiche differenti. La necessità di coordinamento tra le regioni si riscontra anche nelle azioni a sostegno degli investimenti nei programmi di sviluppo rurale: il numero di richieste di tali misure varia notevolmente tra le regioni, indicando un contesto nazionale squilibrato, piuttosto che una politica con un obiettivo territoriale. Infine, si rileva mancanza di coordinamento con le politiche regionali, nazionali ed europee generandosi sovrapposizioni di politiche diverse che finanziano investimenti analoghi.

Il quadro delle criticità riscontrate genera una serie di raccomandazioni coerenti per individuare priorità e interventi su cui il PSN deve focalizzarsi, tenuto conto, altresì, della necessità di definire valori espliciti e calibrati sulla realtà nazionale per gli obiettivi del *Green Deal* relativi a uso dei pesticidi e rischi connessi, vendita di antimicrobici, perdita di nutrienti, superfici destinate all'agricoltura biologica, agli elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità, all'accesso a internet veloce a banda larga.

3. Le osservazioni della Commissione sulla proposta di Piano strategico italiano: problematiche principali

Nel mese di marzo 2022 la Commissione, ai sensi dell'art. 118, par. 3, del Reg. (UE) 2021/2115, ha espresso le proprie osservazioni sulle proposte di Piani strategici presentate dagli Stati membri, tenendo conto dei profili di sostenibilità economica, ambientale e sociale del settore alla luce dell'evoluzione del contesto di riferimento caratterizzato non solo da pandemia ed eventi estremi generati dai cambiamenti climatici, ma anche dal conflitto bellico russo-ucraino; drammatico evento, quest'ultimo, non presente, ancorché preannunciato, all'epoca della presentazione delle proposte di Piano da parte degli Stati membri, la cui scadenza era fissata al 1° gennaio 2022.

Ai sensi del Reg. (UE) 2021/2115, art. 118, la valutazione del Piano riguarda la sua esaustività, la sua conformità e coerenza con i principi

generali del diritto dell'UE e con la normativa di riferimento, il contributo effettivo al conseguimento degli obiettivi specifici della PAC, l'impatto sul buon funzionamento del mercato interno e sulle distorsioni della concorrenza, il livello degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e dell'amministrazione. La valutazione si deve concentrare, in particolare, sull'adeguatezza della strategia del Piano, sugli obiettivi specifici corrispondenti, sui target finali, sugli interventi, sull'assegnazione delle risorse. In base all'esito della valutazione la Commissione può formulare osservazioni destinate agli Stati membri, come effettivamente è successo; a seguito delle osservazioni gli Stati forniscono le informazioni supplementari necessarie e, se del caso, rivedono il Piano proposto. I Piani strategici della PAC acquisiscono efficacia solo a seguito dell'approvazione da parte della Commissione.

Nell'*incipit* delle proprie osservazioni la Commissione ha, in generale, sottolineato come il contesto storico attuale esprima in maniera ineludibile il nesso esistente fra azione per il clima e *food security*, richiedendo azioni indirizzate a: sostenere il sequestro del carbonio nei suoli agricoli; sostenere le pratiche agroecologiche; promuovere la produzione sostenibile e l'uso di biogas; migliorare l'efficienza energetica; estendere l'uso dell'agricoltura di precisione; potenziare la produzione di colture proteiche e diffondere l'applicazione più ampia possibile delle migliori pratiche tramite il trasferimento di conoscenze. La formulazione dei Piani, presentati a fine 2021 – inizio 2022, deve essere aggiornata all'esigenza di rafforzare la resilienza del settore agricolo dell'UE, ridurre la dipendenza della produzione primaria da fertilizzanti sintetici e aumentare la produzione di energia rinnovabile senza compromettere la produzione alimentare, trasformare la capacità produttiva in linea con metodi di produzione più sostenibili.

Il Piano italiano, nella versione risalente alla proposta inviata il 31 dicembre 2021, è stato giudicato dalla Commissione non sufficiente. La Commissione ha osservato che numerosi elementi del Piano sono risultati mancanti, incompleti o incoerenti; questa situazione non ha permesso di effettuare una valutazione approfondita della coerenza tra l'analisi SWOT, le esigenze individuate e la strategia, né di apprezzare l'ambizione e l'accettabilità del Piano. In particolare, in assenza di target finali quantificati per gli indicatori di risultato, non è stato possibile valutare l'adeguatezza e il livello di ambizione della logica di intervento proposta per ciascun obiettivo specifico. La Commissione ha rimarcato l'importanza dei target finali fissati per gli indicatori di risultato quale strumento chiave per valutare l'ambizione del Piano e monitorarne i progressi. I target finali devono essere precisi, tenere conto di tutti gli interventi pertinenti e definire un livello di ambizione adeguato in linea con le esigenze in-

dividuate. Analogamente, le incoerenze nelle informazioni finanziarie (descrizione degli interventi e tabelle finanziarie) hanno reso particolarmente difficile valutare il rispetto dei massimali e delle dotazioni. L'Italia è stata invitata a compilare adeguatamente tutte le sezioni e gli elementi del Piano vuoti o incompleti nonché a rivedere la strategia per garantire una distribuzione più equa e mirata dei pagamenti diretti.

La Commissione ha esortato l'Italia ad adottare ulteriori misure per ridurre l'uso degli input stimolando l'agricoltura di precisione, l'efficienza energetica e la transizione dalla fertilizzazione minerale a quella organica. Considerato il tasso molto elevato di irregolarità (oltre il 55 %) riscontrato nel settore agricolo italiano, la Commissione ha caldeggiato un'applicazione efficace della condizionalità sociale sin dall'inizio dell'attuazione del Piano.

A giudizio della Commissione il Piano presentato a dicembre 2021 non è apparso in grado di contribuire in modo sufficiente ed efficace agli obiettivi di tutela ambientale, in particolare per quanto riguarda l'acqua, l'aria, i nutrienti e la biodiversità nei terreni agricoli e nelle foreste, nonché la riduzione delle emissioni e il sequestro del carbonio. Significativi miglioramenti sono, pertanto, stati evidenziati come necessari.

La dotazione finanziaria destinata a LEADER – programmazione incentrata sullo sviluppo locale di tipo partecipativo – è risultata inferiore al minimo richiesto.

La Commissione ha valutato la strategia del Piano come non idonea ad affrontare in modo sufficiente le carenze del sistema italiano di conoscenza e innovazione in campo agricolo (AKIS) in termini di coordinamento generale e frammentazione.

La Commissione ha invitato l'Italia a migliorare sostanzialmente la strategia di digitalizzazione per il settore agricolo e le zone rurali sulla base di un'analisi completa e di una valutazione delle esigenze e a rafforzare la strategia di semplificazione amministrativa.

L'Italia ha quantificato la sua ambizione nel settore della produzione biologica, ma non ha fornito informazioni quantificate sui valori nazionali relativi ai 5 obiettivi del *Green Deal* relativi a: antimicrobici, elementi caratteristici del paesaggio ad elevata diversità, antimicrobici, banda larga, perdita dei nutrienti e uso dei pesticidi.

Nel complesso, le valutazioni espresse dalla Commissione sulla bozza di Piano italiano hanno evidenziato criticità dovute, in parte, alla ristretta tempistica a disposizione per la presentazione della bozza stessa, tenendo conto dell'emanazione dei regolamenti della nuova PAC a dicembre 2021 e della scadenza per la presentazione delle proposte di Piano fissata al 1° gennaio 2022 nonché delle tempistiche occorrenti per il coordinamento con le Regioni anche sul Piano della gestione delle risorse finanziarie;

dall'altro, a scelte politiche non del tutto condivisibili sul Piano dell'opportunità, come quella relativa, fra le altre, al rinvio della condizionalità sociale ad un periodo successivo rispetto all'attivazione del Piano stesso. Fra le zone d'ombra del Piano si può menzionare anche, oltre al già richiamato tema della semplificazione amministrativa, uno scarso coordinamento con il PNRR.

4. Il Piano strategico italiano approvato: uno sguardo d'insieme

Il Piano strategico della PAC italiano è stato definitivamente approvato dalla Commissione il 2 dicembre 2022 nella versione trasmessa dal Governo italiano il 15 novembre. In base alle informazioni rese pubbliche, sono stati messi a disposizione del settore agro-alimentare e forestale e delle aree rurali, a partire dal 1° gennaio 2023, circa 36,7 miliardi di euro in 5 anni²⁰. Dalla brochure illustrativa del Piano strategico approvato, pubblicata a dicembre 2022 a cura del Ministero dell'agricoltura, Rete rurale nazionale, si ricava che il Piano ha inteso privilegiare i giovani agricoltori (+24% rispetto a quanto richiesto dalla normativa UE), gli obiettivi ambientali e climatici nell'ambito dello sviluppo rurale (+13%), l'approccio LEADER (+14%)²¹. Agli eco-schemi è stato destinato il 25% della dotazione dei pagamenti diretti²²; il 10% dei pagamenti diretti è stato destinato al pagamento redistributivo, privilegiando le imprese di minori dimensioni. Nel documento è sottolineato il carattere sfidante per l'ordinamento italiano, in cui le Regioni ordinarie hanno potestà legislativa residuale nella materia agricoltura, dell'operazione condotta per racchiudere in un unico documento di programmazione tutti gli strumenti della PAC. Il ruolo delle Regioni è salvaguardato poiché alle medesime è riconosciuto un ruolo determinante nell'attuazione degli interventi di sviluppo rurale per i rispettivi territori.

²⁰ L'accessibilità da parte della collettività alle informazioni relative al piano strategico nazionale della PAC e relativa documentazione è garantita attraverso le pagine dedicate del sito del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del sito della Rete rurale nazionale.

²¹ Data la complessità del corposo documento che racchiude il Piano strategico italiano, può risultare di più agevole lettura la pubblicazione, a cura di Coldiretti, *Dove sta andando la PAC. Il PSP dell'Italia 2023-2027. Linee guida*, febbraio 2023 e la pubblicazione, a cura di Rete Rurale Nazionale, *Il Piano Strategico della PAC (PSP) 2023-2027 per l'Italia*, dicembre 2022 (pubblicazioni consultabili su www.reterurale.it). In dottrina, per un commento, si veda G. PISCIOTTA TOSINI, *I principi generali del diritto agrario contemporaneo e le fonti*, in G. PISCIOTTA TOSINI (a cura di), *Lezioni di diritto agrario contemporaneo*, cit., p. 12 ss.

²² Cfr. Rete Rurale Nazionale, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, *Gli eco-schemi del PSP 2023-2027, una nuova opportunità per l'agricoltura italiana*, febbraio 2023 (pubblicazione consultabile su www.reterurale.it).

Obiettivi del Piano strategico italiano sono il potenziamento della competitività del sistema in ottica sostenibile, il rafforzamento della resilienza e della vitalità dei territori rurali, la promozione del lavoro agricolo e forestale di qualità, la sicurezza sui posti di lavoro, il sostegno alla capacità di attivare scambi di conoscenza, ricerca e innovazione, l'ottimizzazione del sistema di *governance*.

La dichiarazione strategica, che introduce alla lettura del corposo documento recante il Piano strategico nazionale approvato, evidenzia l'intenzione dell'Italia di rafforzare il ruolo strategico del settore agricolo, alimentare e forestale con una strategia unitaria che ponga in sinergia gli strumenti della PAC con quelli del PNRR. Vengono elencate le scelte fondamentali, con relativa dotazione finanziaria. La transizione ecologica del settore agricolo, alimentare e forestale vede destinati più di 10 miliardi di euro, fra I e II pilastro, a finalità climatico-ambientali. Sono previsti, in particolare, 5 eco-schemi nazionali relativi a pratiche agro-ecologiche per la sostenibilità climatico-ambientale, il benessere animale e il contrasto all'antibiotico-resistenza; gli eco-schemi si accompagnano e sono in sinergia con 29 interventi agro-climatico ambientali previsti nel secondo pilastro per lo sviluppo rurale relativi a pratiche agro-climatiche-ambientali e silvoambientali, al sostegno all'agricoltura biologica e al benessere animale. L'agricoltura biologica riceve particolare attenzione – con una dotazione di circa 2 miliardi di euro nel quinquennio nell'ambito dello sviluppo rurale – in quanto tecnica di produzione privilegiata per il raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dall'UE nell'ambito del *Green deal*. La superficie investita a biologico ha raggiunto i 2,2 milioni di ettari nel 2021 (17,4% della superficie agricola utile (SAU) complessiva) e l'Italia intende raggiungere il 25% entro il 2027.

Azioni ambientali sono previste anche all'interno degli interventi settoriali delle organizzazioni comuni di mercato. Accanto all'agricoltura biologica e alla zootecnica biologica particolare attenzione è rivolta al benessere animale al fine di rilanciare la zootecnia italiana e la sua competitività in un'ottica di sostenibilità e di contrastare il preoccupante fenomeno dell'antibiotico resistenza.

Fra le scelte fondamentali del Piano rientrano quelle finalizzate a garantire un sistema più equo di aiuti al reddito attraverso la progressiva perequazione del livello di sostegno al reddito al fine di riequilibrare, con riferimento all'intero territorio nazionale, l'allocazione delle risorse dei pagamenti diretti a vantaggio delle aree rurali più marginali, delle zone montane e collinari interne.

Per quanto riguarda la partecipazione degli agricoltori agli strumenti messi a disposizione per far fronte ad avversità climatiche a carattere catastrofale, sempre più frequenti, è previsto, oltre allo strumento del-

le assicurazioni agevolate, un fondo di mutualizzazione nazionale per eventi catastrofali con la partecipazione degli agricoltori attraverso una contribuzione del 3% degli importi da corrispondere nell'ambito dei pagamenti diretti, oltre alla contribuzione pubblica nazionale. La gestione del rischio vede destinati quasi 3 miliardi di euro.

Il Piano destina il 13% della dotazione dei pagamenti diretti al sostegno accoppiato; a tale dotazione si aggiunge il 2% di risorse da destinare al sostegno delle colture proteiche.

Le politiche a favore dei giovani, fra I e II pilastro, impegnano più di 1 miliardo di euro.

Per quanto riguarda equità e sicurezza nelle condizioni di lavoro, l'Italia sarà fra i primi paesi che avvieranno la condizionalità sociale, la cui attuazione è calendarizzata a partire dal 2023. Si intende promuovere il lavoro agricolo e forestale di qualità favorendo maggiore trasparenza in relazione ai profili contrattuali, maggiore sicurezza sui luoghi di lavoro e rafforzando i servizi di consulenza aziendale.

La valorizzazione delle aree rurali rientra fra le linee portanti del PSN approvato che prevede di attuare tale obiettivo oltre che con LEADER anche tramite altri strumenti basati sulla cooperazione (distretti del cibo, biodistretti, *smart village*, contratti di fiume) e attraverso l'integrazione con la Strategia per le aree interne (SNAI).

Fra i principi fondamentali rientra la gestione forestale sostenibile, attraverso gli strumenti di Pianificazione forestale e interventi preventivi.

Infine, sul Piano del sistema della conoscenza e dell'innovazione (AKIS), si dichiara di aver compiuto uno sforzo importante per superare la frammentazione del sistema della conoscenza, per proporre strumenti più efficaci e favorire maggiore integrazione fra consulenza, formazione, informazione e gruppi operativi per l'innovazione.

Il procedimento di selezione e prioritizzazione delle esigenze – secondo un criterio di priorità articolato per fasce altimetriche (pianura, collina, montagna) a cui sono abbinate quattro possibili classificazioni (priorità strategiche, qualificanti, complementari, specifiche) – è stato condotto coinvolgendo in step successivi le Regioni e le Province autonome, le parti sociali ed economiche in modo da assicurare una valutazione condivisa delle esigenze. Al termine del processo, il confronto definitivo ha visto il coinvolgimento di Regioni e Province e la stesura definitiva della lista delle esigenze e dei relativi livelli di priorità per fasce altimetriche da parte degli esperti della Rete rurale nazionale (RRN).

Significativa, nell'economia del documento, è la parte in cui si chiarisce per quali ragioni determinate esigenze, pur individuate, non sono affrontate nel Piano strategico oppure lo sono solo parzialmente. Il chiarimento è occasione opportuna per esplicitare i criteri di coordinamento

con il PNRR. Si comprende, in tal modo, che il Piano strategico della PAC tratta solo parzialmente, ad es., l'esigenza di rafforzare la qualità e l'accessibilità alle reti di infrastrutture, materiali e digitali, poiché gli interventi relativi alle infrastrutture digitali saranno sostenuti attraverso le risorse del PNRR e, se necessario, del Fondo Sviluppo e Coesione al fine di favorire la diffusione reale della banda ultra larga. Il PNRR mira a coprire le aree rurali e si pone, quindi, in un'ottica di complementarità rispetto al Piano strategico. Il Piano strategico affianca il PNRR anche per quanto riguarda il rafforzamento della logistica per il settore agroalimentare, forestale e florovivaistico oppure per quanto concerne la produzione e l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili e da prodotti e sotto prodotti di origine agricola, che si intende incentivare; analogamente per quanto riguarda l'efficientamento e la sostenibilità dell'uso delle risorse agricole.

La parte esplicativa introduttiva permette, altresì, di comprendere per quale ragione l'esigenza di promuovere la legalità e il rispetto dei diritti in agricoltura sia stata classificata come complementare; non si tratta certo di tematica non fondamentale, ma rispetto ad essa il Piano strategico ha relativamente pochi strumenti per intervenire direttamente. In ogni caso, si prevedono l'avvio della condizionalità sociale a partire dal 2023, interventi dell'AKIS dedicati al tema, investimenti aziendali per migliorare le condizioni di lavoro.

Esauritasi per l'Italia, come per gli altri Stati membri, la fase di progettazione del Piano a seguito della approvazione da parte della Commissione, si apre l'altrettanto delicata fase di gestione del medesimo – a partire dal 1° gennaio 2023 – e di monitoraggio, rendicontazione e valutazione. Il Reg. (UE) 2021/2115 dedica particolare attenzione al tema dell'efficacia dell'attuazione dei Piani strategici – affidata alla responsabilità condivisa degli Stati membri e della Commissione; a tal fine istituisce un quadro di riferimento comune per l'efficacia dell'attuazione della PAC (artt. 128 ss.) le cui finalità consistono non solo nel monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento dei target finali dei Piani strategici della PAC e nel valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza e la coerenza degli interventi dei Piani strategici della PAC, ma anche nel valutare l'impatto, l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza, la coerenza e il valore aggiunto a livello di Unione della PAC e nel favorire un processo di apprendimento comune connesso all'attività di monitoraggio e di valutazione.

Gli Stati devono registrare e conservare – per mezzo di un sistema di informazione elettronico sicuro – le informazioni essenziali sull'attuazione del Piano strategico necessarie per il monitoraggio e la valutazione; in particolare, occorre poter monitorare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi e dei target finali fissati, ivi comprese le informazioni su ciascun beneficiario e operazione. Gli Stati devono,

inoltre, assicurare che siano istituite fonti di dati esaurienti, affidabili e puntuali per consentire un efficace seguito dei progressi, in termini di politiche, compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi, tramite gli indicatori di output, di risultato e d'impatto. Ogni Stato membro deve designare un'autorità di gestione nazionale del proprio Piano strategico (ed, eventualmente, autorità di gestione regionali) ed istituire un comitato nazionale di monitoraggio²³; l'autorità di gestione e il comitato di monitoraggio devono monitorare l'attuazione del Piano strategico e i progressi compiuti verso il raggiungimento dei target finali sulla base degli indicatori di output e di risultato.

Il Reg. (UE) 2021/2115 prevede che gli Stati presentino una relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione del Piano strategico in cui devono essere illustrate le principali informazioni quantitative e qualitative relative all'attuazione del Piano strategico²⁴; in particolare, per quanto concerne le informazioni qualitative, deve essere fornita una sintesi dello stato di attuazione del Piano e devono essere esplicate eventuali problematiche che incidono sull'efficacia dell'attuazione del medesimo, con specifica attenzione alle deviazioni dai target intermedi, se del caso, illustrando cause e misure adottate. La Commissione, a propria volta, effettua un esame biennale dell'efficacia dell'attuazione in base alle informazioni trasmesse nelle relazioni annuali; a seguito di tale esame possono essere richieste agli Stati misure correttive. Ogni anno ciascun Stato membro deve organizzare una riunione di riesame con la Commissione, non prima di due mesi dalla presentazione della relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione.

La valutazione del Piano strategico da parte di ogni Stato membro si articola in valutazione *ex ante* – effettuata sotto la responsabilità dell'autorità competente per la preparazione del Piano strategico e finalizzata ad esaminare, in particolare, il contributo del Piano al conseguimento degli obiettivi specifici individuati dall'UE, la coerenza interna del Piano – e

²³ Per quanto concerne l'Italia si veda il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, recante Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, art. 54, Autorità di gestione nazionale del piano strategico della PAC, istituita presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. Si veda, altresì, il d.m. 3 marzo 2023, n. 0137910, recante Istituzione del Comitato di Monitoraggio Nazionale per l'attuazione del piano strategico della PAC per il periodo di programmazione 2023-2027, ai sensi dell'art. 124 Reg. (UE) 2021/2115.

²⁴ Si veda anche il Reg. di esecuzione (UE) 2023/130 della Commissione recante modalità di applicazione del Reg. (UE) 2021/2115 per quanto concerne la presentazione del contenuto della relazione annuale sull'efficacia dell'attuazione del piano strategico, in *GIUE* L 17 del 19 Gennaio 2023, pp. 77 ss.

valutazioni durante il periodo di attuazione ed ex post²⁵. Queste ultime sono affidate ad esperti indipendenti dal punto di vista funzionale e sono oggetto di Pianificazione da parte dei singoli Stati. L'obiettivo di tali valutazioni è migliorare la qualità della progettazione e dell'attuazione dei Piani; oggetto di valutazione è, in particolare, il contributo effettivo dei Piani strategici al conseguimento degli obiettivi generali e specifici della PAC definiti dall'UE. La valutazione ex post esamina anche l'impatto complessivo del Piano strategico. Entro il 31 dicembre 2031 deve essere svolta, a cura dell'autorità di gestione del Piano, una valutazione ex post globale del Piano strategico.

Il Reg. (UE) 2021/2115, art. 141, affida alla Commissione il compito di predisporre un Piano pluriennale di valutazione della PAC e definisce un articolato quadro di adempimenti scadenziati nel modo che segue: 31 dicembre 2023 presentare, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione di sintesi dei Piani strategici della PAC degli Stati membri, con particolare attenzione all'impegno profuso per il conseguimento, fra gli obiettivi specifici della PAC, di quelli relativi alla mitigazione dei cambiamenti climatici, allo sviluppo sostenibile e efficiente gestione delle risorse naturali, al contrasto alla perdita della biodiversità, alimentazione sana e sostenibile, contrasto allo spreco alimentare, miglioramento del benessere animale, contrasto alla resistenza antimicrobica; 31 dicembre 2025 presentare, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione al fine di valutare la gestione del nuovo modello di attuazione da parte degli Stati membri; 31 dicembre 2026 effettuare una valutazione intermedia; 31 dicembre 2027 presentare, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione sulla valutazione intermedia; 31 dicembre 2031 presentare una relazione contenente la valutazione dell'efficacia dell'attuazione della PAC.

5. Conclusioni

Nelle pagine che precedono si è cercato di offrire uno sguardo d'insieme sul *New Delivery Model* che caratterizza la PAC 2023-2027, ricostruendo a grandi linee, altresì, le vicende che hanno condotto all'approvazione del Piano strategico italiano. La sfida che ora attende gli Stati membri è quella relativa all'attuazione dei Piani strategici e, dunque, alla realizzazione degli obiettivi prefissati; su questa fase il legislatore dell'UE ha riposto particolare attenzione e interesse, come emerge dall'analisi

²⁵ Oltre al Reg. (UE) 2021/2115, artt. 139 ss., rileva il Reg. di esecuzione (UE) 2022/1475 della Commissione recante norme dettagliate di applicazione del Reg. (UE) 2021/2115 per quanto riguarda la valutazione dei piani strategici della PAC e la fornitura di informazioni per il monitoraggio e la valutazione, in *GUUE* L 232 del 7 settembre 2022, pp. 8 ss.

delle disposizioni del Reg. (UE) 2021/2115 relative a monitoraggio, valutazione, rendicontazione dell'efficacia dell'attuazione dei Piani strategici della PAC. A processo attuativo terminato, compiuta anche la valutazione ex post fissata per il 2031, si potrà comprendere se la scelta di valorizzare il principio di sussidiarietà, di scorporare la PAC da unica ad articolata su 28 Piani nazionali, di adattare gli obiettivi specifici alle peculiari realtà geografiche e climatiche nazionali sia risultata efficace per l'attuazione dell'architettura ambientale e sociale della nuova PAC e si possa considerare non utilmente reversibile. D'altro canto, la nuova PAC dovrà essere valutata anche dal punto di vista della bontà della scelta politica di impostare un'architettura verde caratterizzata da una triplicazione di strumenti distribuiti fra i due pilastri – condizionalità rafforzata, eco-schemi, misure agro-climatiche-ambientali – che, in un quadro di tipologie di intervento che in larga misura ricalca schemi del passato, si auspica possano condurre a risultati migliori rispetto all'esperienza di *greening* della precedente PAC segnando un effettivo cambiamento di passo rispetto al passato.

Per il momento la pandemia, gli effetti insostenibili dei cambiamenti climatici, il conflitto bellico russo-ucraino, il rialzo generalizzato dei prezzi delle materie prime, le difficoltà di approvvigionamento delle stesse, la crisi energetica pongono in primo Piano, con la massima evidenza, il legame essenziale tra relazioni geo-politiche, azione per il clima, sicurezza alimentare. Gli Stati membri, attraverso i Piani strategici della PAC, devono sfruttare tutte le opportunità a loro disposizione per garantire il perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale contenuti nel *Green Deal* ma, al contempo, devono essere attenti ad assicurare il perseguimento dell'obiettivo della sicurezza alimentare e dell'autosufficienza alimentare a livello di Unione europea²⁶.

A fronte di uno scenario drammatico e di un contesto internazionale che non appare propenso ad impegni stringenti in campo ambientale, tutela ambientale e sicurezza alimentare (*food security*) sembrano, per certi versi, agli antipodi e, a fronte delle declamazioni di principio e degli ambiziosi obiettivi di sostenibilità assunti dall'Unione europea per il periodo 2030 – 2050, la realtà dei fatti si mostra con il volto delle deroghe ai criteri di condizionalità della nuova PAC stabilite per il 2023²⁷; deroghe

²⁶ Per una riflessione di ampio respiro sull'evoluzione a cui l'amministrazione italiana può andare incontro per effetto della transizione ecologica nel quadro del *Green Deal* si veda F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo del sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir.amm.*, n. 4/2021, pp. 779 ss.

²⁷ Cfr. Reg. di esecuzione (UE) 2022/1317 della Commissione che consente agli Stati di derogare per l'anno di domanda 2023 all'applicazione di una o entrambe le seguenti norme BCAA: 7, rotazione delle colture sui seminativi, ad eccezione delle colture subacquee; 8, (primo requisito) percentuale minima della superficie agricola destinata a superfici o

non generalizzate, tuttavia significative di una tensione in atto fra valori in certa misura opposti eppure ugualmente, urgentemente necessari per garantire nel medio-lungo periodo la sopravvivenza umana. Tensione che evidenzia la necessità di trovare un giusto punto di equilibrio fra la capacità del sistema agricolo di produrre approvvigionamenti alimentari in quantità adeguata – a fronte di rinnovati timori di *food insecurity* – e, al contempo, di proteggere e curare l'ambiente, preservando le risorse naturali e svolgendo un ruolo attivo nel contrasto ai cambiamenti climatici²⁸; come espresso dalla Commissione nella Comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, gli agricoltori sono gli operatori economici "primari" nel conseguimento degli obiettivi climatici e ambientali dell'UE nonché "i veri custodi" dei sistemi di produzione alimentare²⁹.

elementi non produttivi. Nei considerando è messa in evidenza la preoccupazione per la sicurezza alimentare mondiale derivante dalle ripercussioni del conflitto russo-ucraino sulla produzione mondiale di frumento a causa dello *choc* a livello di offerta derivante dall'entità della quota russa e ucraina sui mercati del frumento nonché dello *choc* dei costi dei fattori di produzione. Il livello di incertezza in ordine alla situazione dell'approvvigionamento alimentare mondiale è definito elevato; in ragione di ciò occorre conservare il potenziale di produzione alimentare agricola dell'Unione, garantendo nel medio e lungo termine il proseguimento della transizione verso un sistema produttivo alimentare sostenibile. Per una ulteriore riflessione al riguardo di veda il saggio di V. RUBINO, *Politica agricola comune, scelte "green" e conflitto in Ucraina: qualche riflessione sull'approccio Ue alla sicurezza alimentare in tempi di crisi con particolare riferimento al caso delle "produzioni biologiche"*, in questo stesso volume, *oltre*.

²⁸ Si veda in proposito quanto affermato da L. COSTATO, *Prodotti agricoli, cibo ed energia: Marrakesh si allontana*, in *Riv. dir. alimentare*, n. 1/2022, pp. 1 ss., per il quale la PAC attuale è «del tutto poco preoccupata della produzione e molto orientata al *green* ed a considerare con attenzione la presenza degli agricoltori sulle terre più come custodi del territorio che come produttori. Ma i cicli politico-economici sono mutevoli ed oggi è evidente che all'agricoltura europea si deve chiedere di assicurare la riconquista della *food security*». L'autore auspica un ritorno della PAC alla sua funzione originaria, ovvvero garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e, dunque, la sovranità alimentare dell'UE. Dello stesso autore si veda anche l'editoriale *Trattati europei e Politica agricola comune: una lezione da riscoprire*, *ivi*, n. 4/2019.

²⁹ La contrapposizione fra istanze di produzione e istanze di preservazione nel rapporto dell'agricoltura con l'ambiente naturale emerge anche dalla definizione di "attività agricola" contenuta nell'art. 4 del Reg. (UE) 2021/2115, ai sensi del quale la medesima «è determinata in modo tale da consentire di contribuire alla fornitura di beni pubblici e privati attraverso almeno una delle seguenti attività: a) la produzione di prodotti agricoli che comprende azioni quali l'allevamento di animali o la coltivazione, anche mediante paludicoltura ...; b) il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti».

L'amministrare per finanziamenti nella PAC tra “un impiego migliore dei fattori di produzione” (art. 39, par. 1; lett. a TFUE) e il Green Deal europeo

di Maura Mattalia

SOMMARIO: 1. L'intervento pubblico in agricoltura tra PAC e PNRR – 2. L'attività di monitoraggio delle Corti dei Conti europea sulla Politica agricola comune – 3. La protezione delle risorse dell'Unione Europea: l'OLAF e l'EPPPO.

1. L'intervento pubblico in agricoltura tra PAC e PNRR

La tenuta economica del settore primario si fonda da sempre sull'intervento pubblico¹: i finanziamenti certi nel loro ammontare hanno portato a conseguenze di sistema spesso incerte o comunque non facilmente verificabili o monitorabili². L'Unione europea si è trovata in questi anni a reagire a una serie di emergenze inedite e di vasta entità: dalla crisi migratoria a quella pandemica Covid-19, dalla guerra in Ucraina³ alla crisi

¹ G. PERICU, E. CROCI, *Le sovvenzioni*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1990, XLIII, 245 s.; L. BENADUSI, *Attività di finanziamento pubblico: aspetti costituzionali ed amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 890 s., spec. 892; G.P. MANZELLA, *Gli ausili finanziari*, in *Trattato di Diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, 3729 s.; ID., *La promozione del capitale di rischio in Europa e sue implicazioni per il Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2000, 335; ID., *Il decreto legislativo n. 123/98 nel contesto delle modifiche alla legislazione di ausilio all'iniziativa economica*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 1998, 887; S. D'ALBERGO, *Sulla struttura delle sovvenzioni*, nota a Cons. Stato, sez. VI, 22 maggio 1957, n. 350, in *Foro amm.*, 1975, 341.

² F. Buseti, C. Giorgiantonio, G. Ivaldi, S. Mocetti, A. Notarpietro, P. Tommasino, *Capitale e investimenti pubblici in Italia: misurazione, effetti macroeconomici, criticità procedurali*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 2019.

³ Il profondo mutamento della situazione internazionale, determinato dal conflitto in Ucraina, porta ad una crescente attenzione a questioni legate alla sicurezza alimentare e a quella energetica. In tale prospettiva, per il settore agricolo, gli Stati membri saranno chiamati a orientare i Piani Strategici della PAC per sfruttare tutte le opportunità volte a rafforzare la resilienza del settore agricolo dell'UE, ridurre la dipendenza dai fertilizzanti sintetici e aumentare la produzione di energia rinnovabile senza compromettere la produzione alimentare e trasformarne la capacità produttiva in linea con metodi di produzione più sostenibili. Contestualmente, a livello UE sono in corso di attivazione interventi che riguardano, da un lato, misure di crisi sui mercati maggiormente colpiti e,

energetica⁴. Questa situazione di crescente criticità ha reso sempre più attuale l'idea del miglior impiego possibile dei fattori della produzione in campo agricolo (art. 39, par. 1, lett. a, TFUE), anche nell'idea che forse tra i fattori della produzione oggi possano essere ricompresi i dati, e specificatamente i *big data*.

Dall'inizio della pandemia il settore primario (agricoltura, silvicoltura e pesca) non ha subito interruzioni di rilievo, poiché le attività collegate alla coltivazione e alla pesca sono state incluse tra quelle ritenute necessarie e, quindi, a esse non sono stati applicati i contingentamenti imposti per le altre attività di produzione o di scambio al fine di contenere la diffusione del Covid. Tuttavia, va altresì considerato che, nel 2021, l'agricoltura non ha beneficiato della ripresa dell'economia nazionale poiché fortemente colpita da fattori climatici avversi. I volumi produttivi sono infatti ulteriormente diminuiti (-0,4%) e l'incremento dei costi di produzione ha causato un nuovo calo del valore aggiunto dello 0,8%. I segnali positivi sono arrivati dai dati su occupazione e redditi agricoli; anche il comparto agroalimentare ha segnato una crescita in volume del 2,4%⁵.

Ancora una volta, per far fronte alla situazione di crisi, si è deciso di intervenire attraverso il potenziamento dello strumento dell'amministrare per finanziamenti. Il 14 dicembre 2020 è stato infatti approvato il Regolamento UE 2020/2094 del Consiglio, con cui l'Unione Europea ha costituito il Next Generation EU, prevedendo di erogare agli Stati membri proprie risorse, per euro 750 miliardi di cui 360 miliardi di euro in forma di prestiti e 384.400 miliardi di euro in forma di aiuti a fondo perduto, attraverso diversi strumenti, fra i quali gli importi più consistenti sono stati attribuiti al Piano RRF (*Recovery and Resilience Facility* – Dispositivo per la ripresa e la resilienza) per € 672,5 miliardi, sotto la duplice forma di finanziamenti a fondo perduto e di prestiti. Ogni Paese ha ricevuto una dotazione massima di sovvenzioni, determinata in base a criteri oggettivi, tenendo conto della popolazione, del Pil pro-capite e della disoccupazione. Hanno ricevuto una maggiore dotazione di fondi i Paesi più colpiti dalla pandemia, quelli con un basso reddito pro-capite e un'alta disoccupazione. Sulla base di questi parametri l'Italia è la prima beneficiaria in valore assoluto, ricevendo un totale di 191,5 miliardi

dall'altro, l'utilizzo delle terre a riposo per aumentare la dotazione di superficie agricola da mettere in produzione. *L'agricoltura non aggancia la ripresa ma può contare su misure straordinarie*, CREA-ISTAT, 26 aprile 2022.

⁴ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3, 2022, 729 s.; G. CORSO, *Lo stato come dispensatore di beni. Criteri di distribuzione, tecniche giuridiche ed effetti*, in *Sociologia del diritto*, 1990, 109 s.; D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Milano, 1971, 249 s.

⁵ *L'agricoltura non aggancia la ripresa ma può contare su misure straordinarie*, CREA-ISTAT, 26 aprile 2022.

di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026. Inoltre, il 15 aprile 2021 il Consiglio dei ministri ha integrato tale dotazione con l'istituzione di un Fondo nazionale complementare per ulteriori 30,6 miliardi di euro (d.l. n. 59 del 2021), raggiungendo così un totale complessivo di fondi pari a 222,1 miliardi di euro con lo scopo di raggiungere le priorità e gli obiettivi del PNRR. Ogni Stato membro nell'elaborazione del proprio Piano ha destinato le risorse a disposizione tenendo conto delle priorità unionali e, in particolare, dell'obbligo di destinare alla transizione verde e digitale rispettivamente almeno il 37% e il 20% delle risorse, coerentemente con gli obiettivi della strategia del *Green deal europeo*⁶.

Nel PNRR le risorse destinate all'agricoltura fanno capo all'ambito della Missione n. 2 – “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*”, Componente n. 2 – “*Agricoltura sostenibile ed economia circolare*” e riguardano, in particolare, gli investimenti relativi allo sviluppo della logistica nei settori agroalimentare, della pesca e assimilati, del parco agricolo, dell'innovazione e meccanizzazione del settore agricolo e alimentare. Altri investimenti di rilievo sono quelli rivolti alle *green communities*, allo sviluppo del settore agro-voltaico, a quello del biometano e all'agrosistema irriguo.

Il PNRR finanzia progetti direttamente gestiti dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste che puntano alla crescita economica del settore primario, con conseguenti positivi impatti di crescita sull'intero sistema economico nazionale. Il budget totale dei progetti dedicati al settore corrisponde a 4,88 miliardi euro, che vanno ad integrare le risorse per la PAC 2021-2027⁷. Di questi, 3,6 miliardi di euro sono risorse comunitarie a valere sul Dispositivo per la ripresa e la resilienza, mentre 1,2 miliardi di euro sono a valere sul Fondo comple-

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019.

⁷ Ammontano a 18,1 miliardi di euro i versamenti del 2021 con cui l'Italia ha partecipato, a titolo di risorse proprie, al bilancio dell'Unione Europea che, sul versante opposto, ha destinato al nostro Paese risorse per 26,724 miliardi, di cui 10,198 legati al PNRR. Un aumento complessivo del 129,2%, che ha invertito la posizione italiana da quella di contribuente a quella di percettore netto sul versante dei fondi Europei. *Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti, Deliberazione n. 1/2023 – Relazione annuale 2022. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei*. Maggiore attenzione si concentra su quelle che presentano minori criticità negli accertamenti. In verità, anche alla luce degli impegni assunti con l'adesione al *Next Generation UE* dovremmo porre al centro dell'attenzione, per quanto possano essere complesse, le istruttorie relative alle fattispecie di danno che riguarderanno i progetti del PNRR.

mentare⁸. La tecnica di finanziamento usata sia nel PNRR sia nella PAC è quella della “condizionalità”: una tecnica promozionale, fondata sul modello normativo dell’*onere*, che si colloca a mezza strada tra vincolo cogente fissato dal diritto positivo e la responsabilità sociale dell’operatore, condividendo con questo la volontarietà della misura economico-organizzativa da assumere, la quale risulta, tuttavia, assolutamente necessaria per fruire del beneficio e la cui mancanza è punita con sanzioni, anche severe, comminate dallo Stato a carico del beneficiario che ometta di onorare gli impegni assunti. Di certo oggi, nella fase di attuazione del *Green New Deal europeo* e dei piani di ripresa e resilienza nazionali, varati dopo la crisi pandemica, la tecnica promozionale, costituisce un terreno assolutamente strategico poiché l’ingente quantità di risorse stanziata in sede europea e distribuite ai paesi membri per favorirne la ripresa in chiave di sostenibilità sociale e ambientale, viene messa a frutto solo in minima parte direttamente dal soggetto pubblico, mentre in altra parte è da quest’ultimo dirottata sugli attori privati disposti a perseguirne gli obiettivi⁹.

Come noto infatti, anche la programmazione della Politica Agricola Comune (PAC) 2023-2027 è attuata attraverso Piani strategici nazionali della PAC (PSP), che sviluppano una strategia complessiva di intervento per il settore agricolo e le aree rurali, usufruendo degli strumenti messi a disposizione dalla PAC: pagamenti diretti, interventi settoriali e politica di sviluppo rurale. Per la prima volta, infatti, tutti gli strumenti finanziabili attraverso il FEAGA e il FEASR rientrano in un unico documento di programmazione a livello nazionale, che delinea una strategia unitaria per il settore agricolo, agro-alimentare e forestale italiano. L’obiettivo del PSP è la crescita del settore agroalimentare e forestale, assicurando la sostenibilità ambientale, economica e sociale. Gli interventi del PSP¹⁰, seguono una logica integrata che lavora in sinergia con il PNRR al fine di raggiungere gli obiettivi strategici definiti nei documenti *Green deal, Farm to Fork, Biodiversità 2030* e nuova PAC, soddisfacendo i fabbisogni e le priorità settoriali e delle aree rurali, in linea con le raccomandazioni della Commissione. Infatti, il PNRR finanzia progetti che rappresentano tappe necessarie per migliorare la competitività e la sostenibilità del sistema agroalimentare, per favorire l’organizzazione delle filiere e per rafforzare le connessioni fra produttori e consumatori, contribuendo in

⁸ *L’agricoltura non aggancia la ripresa ma può contare su misure straordinarie*, CRE-A-ISTAT, 26 aprile 2022.

⁹ M. KULLMANN, *Promoting Social and Environmental Sustainability: What Role for Public Procurement*, in *CLLPJ*, 40, 1, 2018, 109.

¹⁰ CREA, *Annuario dell’Agricoltura Italiana*, 2021.

modo rilevante a soddisfare esigenze e priorità individuate nella predisposizione del PSP italiano.

Senza una tutela efficace delle proprie risorse finanziarie, l'Unione non potrebbe disporre dei fondi necessari per garantire la propria amministrazione e per erogare risorse agli Stati membri o ad altri beneficiari per la realizzazione delle politiche, il Reg. UE 12 febbraio 2021 che ha istituito il piano «dispositivo» per la ripresa e la resilienza, prevedendo anche le relative risorse, ha stabilito che nell'attuare il piano gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari dei fondi assegnati dallo stesso, «adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio» (articolo 22). Tale previsione riconosce chiaramente il ruolo chiave dell'OLAF e dell'EPPO in caso di irregolarità, corruzione, conflitto di interessi e frode, a danno degli interessi finanziari dell'UE.

2. L'attività di monitoraggio delle Corte dei Conti europea sulla Politica agricola comune

L'idea che la transizione digitale debba riguardare anche il comparto agricolo ben si coniuga con la Relazione speciale 16/2022 della Corte dei Conti europea¹¹, "I dati nella politica agricola comune – Per valutare la PAC non si sfruttano le potenzialità dei *big data*"¹². Lo strumento utilizzato dalla Corte per monitorare le politiche fra le quali si annoverano la

¹¹ La Corte dei conti europea (Trib. I grado, 30 settembre 1998, causa T-12/97, con nota di G.B. GOLETTI, *La Corte dei conti europea e i suoi membri*, in *Foro Amm.*, 1999, 2354; ID., *La corte dei conti europea in giudizio*, nota a Trib. I grado Comunità europee, 15 giugno 1999, n. 277/97, Soc. Ismeri Europa c. Corte dei conti Ce, in *Foro Amm.*, 2000, 1181) è una istituzione dell'Unione europea (le altre istituzioni dell'UE sono il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Banca centrale europea) il cui compito principale è di assicurare il controllo dei conti dell'Unione, al fine di migliorare la gestione finanziaria e informare i cittadini europei sull'impiego dei fondi pubblici (art. 285, TFUE).

¹² Corte dei conti europea, Relazione speciale 16/2022: *I dati nella politica agricola comune – Per valutare la PAC non si sfruttano le potenzialità dei big data*.

PAC e l'attuazione del PNRR¹³ è l'*audit*¹⁴. Com'è noto l'*audit* è una forma di controllo che prevede l'attività di un soggetto (l'*auditor* – Corte dei conti) in possesso di elevate capacità professionali, tecniche e manageriali, che opera in *team*, per il lavoro di controllo e monitoraggio, di analisi delle procedure e di valutazione sulla conformità dell'attività alle norme gestionali, finanziarie e contabili. Il controllo viene esercitato sulla base di precisi parametri di riferimento, definiti *accounting standards* (e cioè indicatori contabili), e *auditing standards* (vale a dire, indicatori di controllo); l'utilizzo di tali criteri permette di procedere ad una corretta impostazione del ciclo di bilancio, nonché ad una corretta valutazione delle scelte effettuate e dei risultati raggiunti¹⁵.

La relazione della Corte dei conti europea sull'uso dei *big data* riconosce che la Commissione dispone di ingenti quantità di dati, frutto degli sforzi attuali e passati, per raccogliere e utilizzare una vasta gamma di informazioni nelle varie fasi del ciclo della PAC: analisi, concezione della politica, valutazione d'impatto delle opzioni di intervento alternative, attuazione della politica e relativo monitoraggio, *audit* e valutazione. Con il mutare nel corso degli anni degli obiettivi strategici della PAC, anche le esigenze in materia di dati sono cambiate e si sono estese ad altri aspet-

¹³ Corte dei conti europea, Relazione speciale 07/2023: *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione*.

¹⁴ La Corte dei conti europea pubblica i risultati dei propri lavori di *audit* in una serie di relazioni – relazioni annuali, relazioni annuali specifiche e relazioni speciali – in base al tipo di audit svolto. Le altre pubblicazioni della Corte includono i pareri e i documenti basati su analisi. Le relazioni annuali contengono i risultati degli audit finanziari e di conformità concernenti il bilancio dell'Unione europea e i Fondi europei di sviluppo. Includono le dichiarazioni di affidabilità annuali e riguardano anche aspetti relativi alla performance e alla gestione di bilancio. Le relazioni annuali specifiche presentano i risultati degli *audit* finanziari annuali delle agenzie dell'UE, degli organismi decentrati e delle imprese comuni. Le relazioni speciali presentano le risultanze di *audit* di conformità e di controlli di gestione selezionati su specifici settori di spesa o di intervento dell'UE o su temi relativi al bilancio e alla gestione. Le analisi si basano sulle conoscenze e sull'esperienza accumulate dalla Corte. Riguardano diversi argomenti attinenti alle politiche e alla gestione dell'UE e hanno diversi obiettivi. Possono fornire descrizioni del contesto e disamine, spesso da una prospettiva trasversale, basate sugli audit pubblicati dalla Corte. Permettono inoltre di presentare analisi di settori o di questioni non ancora sottoposti ad *audit*, nonché per accertare i fatti in merito ad argomenti o a problemi specifici. Fino a settembre 2019, le pubblicazioni della Corte contenenti analisi avevano diverse denominazioni, quali analisi panoramiche, documenti di riflessione e analisi rapide di casi. Ora sono state tutte ridenominate "analisi", ma sono ancora consultabili cercando i titoli originali. I pareri illustrano la posizione della Corte in merito ad atti normativi nuovi o aggiornati che incidono in misura rilevante sulla gestione finanziaria dell'UE. Fonte: <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>.

¹⁵ G. LADU, *Il sistema dei controlli*, in *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2004, 189.

ti quali le variabili agro-ambientali, le emissioni, la bioenergia. Questa ingente mole di dati è utilizzata quotidianamente in seno alla direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI) e in tutta la Commissione, ma è utilizzata ancora più ampiamente al momento di effettuare le valutazioni d'impatto¹⁶. L'ultima valutazione d'impatto sulla futura PAC si è basata su una quantità molto ingente di dati che ha coinvolto la DG AGRI e tutta la Commissione per oltre un anno¹⁷.

I principali ostacoli, nelle fasi di raccolta ed elaborazione dei dati, sono legati secondo la Corte a dati che al momento non vengono raccolti: ad esempio, sui fattori di produzione agricola (quantità di pesticidi chimici e non chimici utilizzati, quantità di fertilizzanti minerali/organici applicati e a quali colture) e sulle pratiche agricole aventi un impatto ambientale. Ulteriori problemi si riscontrano in relazione ai dati non accessibili: infatti le informazioni a livello di azienda agricola sono detenute, gestite e conservate nel SIGC¹⁸ locale dei singoli Stati membri, al quale la Commissione può accedere in modo limitato. Anche l'eccessiva aggregazione dei dati rappresenta una criticità, la Commissione riceve per lo più dati aggregati dagli Stati membri e ciò limita la misura in cui può estrarne valore. Sussistono altresì restrizioni alla combinazione di fonti di dati, ad esempio a causa dell'assenza di un identificatore comune (Relazione speciale 16/2022, pag. 48).

Tale relazione è stata accolta dalla Commissione stessa con favore per la sua pertinenza e tempestività, in un momento in cui il progresso delle tecnologie digitali genera una quantità esponenziale di dati. La Commissione concorda con l'invito della Corte a utilizzare meglio i dati disaggregati detenuti dagli Stati membri e a raccogliere e integrare queste e altre nuove fonti di dati per colmare alcune delle restanti lacune di dati. La Commissione continuerà inoltre ad adoperarsi per rimuovere gli ostacoli

¹⁶ Il 6 dicembre 2021 è stato adottato il regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici della PAC. Tale regolamento istituisce il quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione (PMEF), che si applica alla PAC dal 2023 al 2027. Il PMEF promuove lo spostamento dell'attenzione politica dal rispetto delle norme alle prestazioni e ai risultati. Questo nuovo modello di attuazione, basato sulle prestazioni, utilizza una serie di indicatori comuni di prestazione che comprende: indicatori di *output*, che saranno utilizzati per monitorare l'attuazione della PAC; indicatori di risultato, che saranno utilizzati per monitorare i progressi compiuti dai paesi dell'UE nel conseguimento degli obiettivi prefissati; indicatori di contesto e di impatto, che saranno utilizzati per valutare i risultati complessivi delle politiche rispetto agli obiettivi della PAC.

¹⁷ Risposte della Commissione europea alla Relazione speciale 16/2022: *I dati nella politica agricola comune – Per valutare la PAC non si sfruttano le potenzialità dei big data.*

¹⁸ Il principale strumento di gestione per controllare l'ammissibilità dei pagamenti diretti è il sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC), che incorpora il sistema di identificazione delle particelle agricole (SIPA).

alla condivisione e all'integrazione dei dati, elaborando approssimazioni e approcci di modellizzazione. La vera sfida per i prossimi anni sarà quella di migliorare l'accesso e il ricorso ai *big data* generati dalla rivoluzione digitale in virtù della grande quantità di dispositivi e sensori connessi all'Internet delle cose. Lo sviluppo della *Smart Agriculture*, ovvero agricoltura di precisione, rappresenta un modello innovativo di gestione delle attività agricole, il quale, attraverso l'utilizzo di sensori, permette di ridurre l'utilizzo di pesticidi e i consumi di risorse (es. acqua) e di migliorare la qualità dei raccolti e dei prodotti finiti. La raccolta dei *big data* sta portando allo sviluppo di tecniche di intelligenza artificiale per l'agricoltura sostenibile. L'applicazione dell'analisi ad apprendimento automatico in ambito agricolo sta portando giovamenti alle prime aziende del settore che la stanno adottando. Ad esempio, nell'agricoltura di precisione le coltivazioni possono essere trattate applicando quantità variabili di acqua per l'irrigazione, fertilizzanti, pesticidi, in base alle effettive esigenze di ciascuna porzione di terra, sincronizzando dati provenienti da sensori e previsioni meteo. In questo modo si aumentano l'efficienza, la resa e la qualità, mentre l'impatto sull'ambiente viene ottimizzato. Ma esistono tanti altri aspetti che possono essere ottimizzati e ulteriormente sviluppati grazie agli algoritmi di analisi dei *big data* ad apprendimento automatico¹⁹.

Parimenti la trasformazione digitale implica una radicale ri-dislocazione dei poteri all'interno delle amministrazioni pubbliche. Presuppone infatti sul piano organizzativo una maggiore integrazione e un più forte coordinamento, che sono in netto contrasto con la logica a comparti separati che è alla base della attuale conformazione degli apparati pubblici²⁰.

3. La protezione delle risorse dell'Unione Europea: l'OLAF e l'EPPO

Attualmente, l'approvazione del *NextGenerationEU* e la nuova PAC²¹ interagiscono con l'efficacia del sistema di protezione degli interessi finanziari dell'UE, sollevando nuove sfide. I rischi di irregolarità e frode sono estremamente elevati a causa degli ingenti finanziamenti dell'UE e delle scadenze pressanti per il loro utilizzo in relazione ai progetti PNRR.

¹⁹ D. GAZZOTTI, *Come l'AI può essere applicata all'agricoltura di precisione*, in *www.ai4business.it*, 2020.

²⁰ In questi termini: A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2022, 95.

²¹ Corte dei Conti europea, Relazione speciale 14/2022. *La risposta della Commissione alle frodi nella politica agricola comune. È ora di affrontare il problema alla radice*. L'impatto finanziario delle irregolarità fraudolente notificate relative alla PAC è generalmente contenuto: nel periodo 2016-2020 è ammontato allo 0,09 % dei pagamenti totali della PAC.

Il principio di assimilazione²² comporta che gli interessi finanziari europei vengano assimilati a quelli nazionali, con la conseguenza che gli Stati membri debbano adottare in entrambi i casi analoghe misure, preventive e sanzionatorie, misure che devono essere effettive, ossia “dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri”. Misure che, quanto all'Italia, si concretizzano nell'azione di responsabilità amministrativa esercitata dalla procura regionale della Corte dei conti. A tale principio si accompagna il principio di cooperazione, secondo cui gli Stati membri devono cooperare con la Commissione al fine di assicurare la convergenza delle iniziative adottate in sede nazionale ed europea per efficaci misure di prevenzione e contrasto verso azioni lesive del corretto utilizzo del patrimonio europeo.

La protezione delle risorse dell'Unione Europea ha ad oggetto sia la tutela delle entrate proprie volta ad eluderne o evadere l'accertamento o la riscossione, sia la tutela delle uscite, interessate da condotte, di rilevanza amministrativa o penale, finalizzate a sviare i fondi europei dal corretto impiego, pregiudicandone lo scopo. Le entrate dell'Unione Europea sono rappresentate da: i dazi doganali e i prelievi agricoli riscossi all'importazione ed all'esportazione delle merci²³; una quota pari allo 0,30% dell'IVA nazionale trasferita dagli Stati; un contributo versato dagli Stati in relazione al reddito nazionale lordo (RNL) prodotto da ciascuno e, da qualche anno, anche dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro. Le uscite dell'Unione sono costituite dalle spese per assicurare l'amministrazione europea, il mercato unico e l'innovazione digitale, la coesione europea, la resilienza ed i valori UE (cui fanno capo i c.d. fondi strutturali per l'agricoltura, la coesione europea, la ricerca), la tutela delle risorse naturali e dell'ambiente, gli aiuti ai paesi vicini ed extra-UE, nonché, gli interventi in materia di migrazione e gestione delle frontiere, oltre che in materia di sicurezza e difesa comune. Il problema di come proteggere il bilancio europeo dalle frodi ha cominciato a essere considerato pressante tanto da portare nel 1999 all'istituzione dell'OLAF, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, dotato del potere di condurre indagini ammi-

²² Il principio di assimilazione recepito dal legislatore sul piano penalistico (Cass. pen., Sezioni Unite, sent. n. 1235/2010) è estensibile anche alla tutela civile e amministrativo-contabile, con conseguente applicazione delle regole della l. 14 gennaio 1994, n. 20, anche ai danni arrecati all'Unione europea da pubblici amministratori e funzionari, e ciò anche in caso di comportamenti che non configurino vere e proprie “frodi” comunitarie (caratterizzate da intenzionalità nella condotta), ma mere “irregolarità” procedurali, non miranti ad uno scopo illecito, ma pur sempre foriere di un danno economico per la Comunità europea.

²³ L'UE non ha imposto né riscosso dazi all'esportazione, favorendo in tal modo il commercio delle merci di origine UE.

nistrative. Si tratta del principale controllore antifrode a livello europeo, il quale, tuttavia, non detiene poteri sanzionatori²⁴. Per quanto riguarda la sua struttura, l'OLAF è un'organizzazione interna della Commissione, ma gode di autonomia e indipendenza operativa (l'avvio delle indagini è deciso dal direttore generale di propria iniziativa). Il campo d'azione dell'OLAF copre qualsiasi frode, irregolarità amministrativa o altra attività dannosa che possa danneggiare gli interessi finanziari dell'UE. L'OLAF svolge una pluralità di funzioni, quali la predisposizione della strategia della lotta alla frode e alla corruzione, l'assistenza alla Commissione nella preparazione di iniziative legislative e il supporto operativo in tutte le attività di protezione degli interessi finanziari dell'Unione²⁵.

La competenza dell'OLAF, quindi, si estende orizzontalmente a tutte le attività che possono avere un impatto sul bilancio europeo. Dal punto di vista quantitativo, le maggiori aree di intervento sono i fondi strutturali e la politica agricola comune. Una condizione sostanziale per l'avvio di un'indagine (sia interna che esterna) è che vi sia un sospetto sufficiente (può basarsi anche su informazioni anonime) per far supporre l'esistenza di frodi, corruzione o altre attività lesive degli interessi finanziari dell'UE. L'OLAF conduce indagini che si concludono con l'elaborazione di relazioni e raccomandazioni che non hanno alcun effetto giuridico vincolante per le autorità dell'UE o degli Stati membri²⁶. Spetta alle autorità europee e nazionali decidere se intraprendere un'azione amministrativa o giudiziaria. Nonostante l'importanza delle attività dell'OLAF, o le sue indagini spesso non hanno seguito negli Stati membri o il tasso di *follow-up* è disomogeneo tra gli Stati membri. La mancanza di un seguito alle relazioni e alle raccomandazioni dell'OLAF è stata a lungo il problema cruciale del funzionamento del sistema di tutela degli interessi finanziari dell'UE. I motivi della mancanza di azione sulla base della relazione dell'OLAF sono diversi. Esse vanno dalla mancanza di priorità attribuita alla tutela degli

²⁴ G. CHITI, *Nuovi sviluppi nella tutela degli interessi finanziari delle comunità europee: la proposta di regolamento per l'Ufficio europeo per le indagini contro le frodi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, 579-590.

²⁵ M. DE BELLIS, *I poteri ispettivi dell'amministrazione europea*, Torino, 2021, 101 s.

²⁶ G. KRATSAS, *A Case for OLAF: The Place and Role of the Anti-fraud Office in the European Union Context*, in *European Public Law*, vol. 18, 2012, 65 s.; X. GROUSSOT, Z. POPOV, *What's Wrong With Olaf? Accountability, Due Process and Criminal Justice In European Anti-Fraud Policy*, in *Common Market Law Rev.*, vol. 47, 2017, 605 s.; V. COVOLO, *The Legal Framework Of Olaf Investigations. What lessons for the European penal area?*, in *New Journal of European Criminal Law*, vol. 2, 2011, 201 s.; J. F.H. INGHELAM, *Judicial Review of Investigative acts of the European Anti-Fraud Office (Olan): a Search for a Balance*, in *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, 601 s., e ID., *Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF). An Ana-Ivsis with a Look Forward to a European Public Prosecutor's Office*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2011.

interessi finanziari dell'UE a livello nazionale, all'insufficiente cooperazione giuridica tra le autorità nazionali che indagano su casi transfrontalieri, alla mancanza di un quadro giuridico comune. Queste carenze sono le ragioni che hanno portato all'approvazione della Direttiva 2017/1371 sulla lotta contro la frode agli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (Direttiva PIF) e del Regolamento 2017/1939 del Consiglio, che istituisce la Procura europea (EPPO), ritenuta inizialmente operativa entro la fine del 2020 e successivamente rinviata al 1° giugno 2021. A sua volta, con il Regolamento 2020/2223 l'OLAF è stato riformato, con l'obiettivo di rafforzarne i poteri e di rendere più stringente la cooperazione con l'EPPO.



L'impiego delle nuove tecniche genomiche nel settore agroalimentare e la relativa disciplina giuridica. L'Unione europea a un bivio tra *regulation* e *deregulation*

di Francesco Rossi Dal Pozzo

SOMMARIO: 1. Profili definitivi delle nuove tecniche genomiche. – 2. L'applicazione "in via pretoria" della direttiva 2001/18/CE alle nuove tecniche genomiche. – 3. L'approccio *product-based* (talora) adottato a livello internazionale. L'esempio del Regno Unito con il *Genetic Technology (Precision Breeding) Act*. – 4. L'Unione europea verso una proposta legislativa di armonizzazione. – 5. Brevi riflessioni conclusive.

1. Profili definitivi delle nuove tecniche genomiche

Da tempo si discute dell'impiego delle nuove tecniche genomiche anche in campo agroalimentare.

Di recente tale dibattito è divenuto alquanto vivace, complici le diverse crisi, quella generata dalla pandemia di Covid-19 e quella scaturita dalla guerra in Ucraina, che hanno condizionato gli scambi internazionali delle materie prime impiegate nel settore agroalimentare.

Non solo, le nuove tecniche genomiche vengono sempre più sovente evocate nelle discussioni (di carattere scientifico e istituzionale) sui possibili strumenti per affrontare altre importanti sfide a livello globale, quali quelle poste dai cambiamenti climatici e dalla costante crescita della popolazione mondiale, che è accompagnata, in particolare in alcune aree geografiche, da nuovi e meno sostenibili modelli di consumo.

Per comprendere in che modo le nuove tecniche genomiche potrebbero contribuire a fronteggiare queste e altre sfide occorre soffermarsi, seppure brevemente, sulla loro natura e sui (non scontati) profili definitivi, per poi concentrare l'attenzione sulla relativa disciplina giuridica, in particolare all'interno dell'Unione europea.

Senza indugiare sui dettagli, le moderne tecniche di manipolazione genetica includono la cisgenesi, che comporta il trasferimento di materiale genetico non modificato tra organismi della stessa specie o di specie

affini sessualmente compatibili e il c.d. “editing del genoma” mediante mutagenesi sito-specifica o mirata¹.

Per effettuare l’editing genomico si usano proteine della classe delle nucleasi, ovvero enzimi che tagliano (con le c.d. “forbici molecolari”) il DNA, e brevi sequenze di RNA, che guidano la nucleasi in un preciso punto desiderato del genoma.

Il termine *editing* aiuta a comprendere il processo che viene eseguito con queste tecniche di bioingegneria. In ambito letterario, con questo processo si modificano le frasi di un testo per eliminare errori, aumentarne la leggibilità, senza, tuttavia, alterarne il significato. Ebbene, un gene può essere paragonato a una frase di un testo e il genoma all’intero testo. Le tecniche di editing genomico funzionano, dunque, come una sorta di “correttore di bozze” del DNA, con la funzione di individuare e correggere gli errori genetici all’interno dell’intero genoma.

Attualmente, la tecnologia di editing genomico più diffusa ed efficace è denominata CRISPR/Cas⁹, poiché utilizza questo specifico enzima endonucleasi del DNA (denominato, appunto, Cas9) con RNA guida, ed è stata sviluppata nel 2012 da un gruppo di ricercatori guidato dalla francese Emmanuelle Charpentier e dalla statunitense Jennifer Doudna, le quali, per il loro contributo scientifico, hanno ottenuto nel 2020 il Premio Nobel per la chimica. Partendo dallo studio di uno streptococco beta-emolitico del gruppo A, *Streptococcus pyogenes*, le due ricercatrici, attraverso l’azione combinata delle CRISPR (acronimo di *Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats*), ovvero segmenti genici contenenti brevi sequenze ripetute, e dell’enzima Cas9, hanno elaborato un sistema per poter intervenire in modo preciso su porzioni predeterminate di DNA.

Intorno allo sviluppo e, soprattutto, ai diversi impieghi di queste tecniche di manipolazione genetica si è avuto, anche in ragione della loro significativa facilità di applicazione, un intenso e vivace dibattito bioetico, che non può essere riassunto in poche righe per la complessità dei profili in gioco. Senza dubbio, si tratta di tecniche con enormi e, in buona sostanza, ancora inesprese potenzialità, che, tuttavia, sollevano preoccupazioni di ordine etico per un loro possibile utilizzo, per così dire, sconsiderato, specie in medicina in relazione al c.d. “*Human germline*

¹ Per un’analisi più approfondita delle nuove tecniche genomiche, cfr. lo studio del Parlamento europeo intitolato *Genome-edited crops and 21st century food system challenges*, pubblicato nel luglio del 2022, PE 690.194.

² Cfr. M. JINEK, K. CHYLINSKI, I. FONFARA, M. HAUER, J.-A. DOUDNA, E. CHARPENTIER, *A programmable dual-RNA-guided DNA endonuclease in adaptive bacterial immunity*, in *Science*, vol. 337, 2012, pp. 816 ss.

engineering”, tanto da indurre i più critici a fare ricorso all’immagine alquanto evocativa del c.d. “*playing God*”³.

In campo agroalimentare, mediante l’editing genomico è possibile provocare in una varietà vegetale una precisa mutazione senza introdurre un gene estraneo, come, invece, avverrebbe ricorrendo a tecniche di transgenesi.

Dunque, si possono indurre in un dato organismo quegli stessi cambiamenti genetici che, in linea di principio, potrebbero verificarsi spontaneamente in natura o derivare da attività di riproduzione convenzionali, ma in modo molto più rapido, preciso ed economico.

Insomma, come si usa dire, esse rappresentano solo l’ultimo e più evoluto strumento che è stato aggiunto alla cassetta degli attrezzi dei selezionatori di piante e, anche per questo motivo, vengono definite, usando una terminologia che potrebbe risultare più rassicurante, tecniche di evoluzione assistita (TEA).

Al di là del lessico utilizzato, che pure ha una sua valenza in termini di accettazione sociale del fenomeno, da tempo, come si dirà nel prossimo paragrafo, si discute del loro (corretto) inquadramento giuridico.

2. L’applicazione “in via pretoria” della direttiva 2001/18/CE alle nuove tecniche genomiche

Gli organismi ottenuti con l’impiego delle nuove tecniche genomiche vengono talora definiti, da chi ne avversa l’impiego in campo agroalimentare, come gli OGM 2.0. Al di là dell’accezione negativa che si vuole dare con questa definizione, essa certifica un dato fattuale. Si tratta pur sempre di organismi ottenuti con tecniche di manipolazione genetica. Altra questione è se agli organismi che ne sono il prodotto debbano applicarsi le stesse regole concepite per gli OGM di prima generazione, stante le innegabili differenze che caratterizzano gli uni e gli altri.

Nell’Unione europea, la direttiva 2001/18/CE⁴ definisce un OGM come un organismo il cui patrimonio genetico è stato modificato dall’intervento umano in modo diverso da quanto avviene in natura con l’accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale⁵.

³ Basti ricordare, in proposito, il celebre scritto di G.-M. CHURCH, E. REGIS, *Regenesis: How Synthetic Biology Will Reinvent Nature and Ourselves*, New York, 2014. Cfr., per alcune considerazioni specifiche in merito al c.d. “*Human germline engineering*”, L.G. LOCKE, *The Promise of CRISPR for Human Germline Editing and the Perils of “Playing God”*, in *The CRISPR Journal*, vol. 3, 2020, pp. 27 ss.

⁴ Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, *sull’emissione deliberata nell’ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio*, in *GUUE* L 106 del 17 aprile 2001, pp. 1 ss.

⁵ *Ibidem*, art. 2, par. 2.

Tale direttiva, tuttavia, chiarisce che non tutte le tecniche di manipolazione genetica rientrano nel suo campo di applicazione⁶. Fra quelle espressamente escluse dal suo allegato I B figura la mutagenesi⁷, che, secondo la metodica classica utilizzata già a partire dalla metà del secolo scorso, consiste nel provocare mutazioni casuali in una sequenza di DNA mediante agenti chimici o fisici quali le radiazioni ionizzanti⁸.

Le più recenti tecniche genomiche non vengono, invece, espressamente menzionate nella direttiva. Il motivo è semplice. Quando questo atto giuridico è stato adottato tali tecniche non esistevano o ancora dovevano essere perfezionate.

La lacuna normativa è stata colmata in via pretoria con la controversa pronuncia della Corte di giustizia *Confédération paysanne* del 2018⁹, resa all'esito di un rinvio pregiudiziale operato dal Conseil d'État in una causa in cui veniva contestata, da parte di un sindacato agricolo e di alcune associazioni ambientaliste e di tutela dei prodotti tipici, la legittimità della normativa francese all'epoca in vigore, la quale esentava gli organismi

⁶ *Ibidem*, art. 3, par. 1.

⁷ In base all'allegato I B, fra le tecniche o i metodi di modificazione genetica che implicano l'esclusione degli organismi dal campo di applicazione della direttiva 2001/18/CE, assieme alla mutagenesi, figura anche «la fusione cellulare (inclusa la fusione di protoplasti) di cellule vegetali di organismi che possono scambiare materiale genetico anche con metodi di riproduzione tradizionali».

⁸ Secondo il *Mutant Variety Database*, banca dati frutto della collaborazione tra la FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) e la IAEA (*International Atomic Energy Agency*) nell'ambito della *Division of Nuclear Techniques in Food and Agriculture*, ad oggi, sono state prodotte utilizzando radiazioni ionizzanti più di 3.000 varietà di piante. Il *Mutant Variety Database* è consultabile all'indirizzo internet <https://nucleus.iaea.org/sites/mvd/SitePages/Home.aspx#>. Un esempio è rappresentato dalle varietà di grano duro utilizzate per la produzione di pane e pasta. Fra le più note, figura la varietà Creso (*Triticum turgidum ssp. durum Desf.*), che è stata ottenuta con irradiazioni (200 Gy di raggi x) ed è stata ufficialmente autorizzata nel 1974. Nell'arco di un breve periodo di tempo, questa varietà mutante ha raggiunto in Italia una quota pari al 53% del mercato delle sementi di grano ed è stata coltivata su una superficie di oltre 400.000 ha.

⁹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 25 luglio 2018, C-528/16, in EU:C:2018:583. Cfr. K.P. PURNHAGEN, *How to manage the Union's diversity: the regulation of new plant breeding technologies in Confédération paysanne and others: case C-528/16, Confédération paysanne and others v. Premier ministre and Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 July 2018*, EU:C:2018:583, in *Common market law review*, vol. 56, 2019, pp. 1379 ss.; H. SCHEBESTA, *Confédération paysanne case (C-528/16): legal perspective on the GMO judgment of the European Court of Justice*, in *European journal of consumer law*, vol. 2, 2020, pp. 369 ss. e R. SIEBERT, C. HERZIG, M. BIRNINGER, *Strategic framing of genome editing in agriculture: an analysis of the debate in Germany in the run-up to the European Court of Justice ruling*, in *Agriculture and Human Values*, vol. 39, 2022, pp. 617 ss.

ottenuti mediante tecniche di mutagenesi dagli obblighi imposti dalla direttiva 2001/18/CE¹⁰.

Nel rispondere ai quesiti pregiudiziali sollevati dal giudice nazionale e concernenti l'ambito di applicazione della direttiva 2001/18/CE, la Corte di giustizia ha dato particolare rilievo al *considerando* 17 di tale direttiva, secondo cui essa non concerne gli organismi ottenuti attraverso determinate tecniche di modificazione genetica convenzionali utilizzate in applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza.

Un requisito che, obiettivamente, mal si concilia con le caratteristiche di novità connaturate alle recenti tecniche genomiche.

In buona sostanza, per la Corte, i rischi connessi al loro impiego sono simili a quelli derivanti dalla diffusione di organismi ottenuti tramite transgenesi e, quindi, applicando il principio di precauzione, la disciplina deve essere la medesima.

Alla luce di questa pronuncia della Corte di giustizia, il Conseil d'État, con decisione del 7 febbraio 2020, ha concluso che gli organismi ottenuti per mezzo di tecniche o di metodi emersi o principalmente sviluppati successivamente alla data di adozione della direttiva 2001/18/CE rientrano nel campo di applicazione di tale normativa e, quindi, sono soggetti al rispetto delle prescrizioni da essa imposte. Tali obblighi, per il giudice francese, si estenderebbero sia alle tecniche o ai metodi detti «diretti» o «di editing genomico» sia alle tecniche di «mutagenesi casuale in vitro».

Le autorità francesi, per ottemperare alla decisione del Conseil d'État, hanno, quindi, elaborato un nuovo progetto di decreto in cui veniva fatta una distinzione tra la mutagenesi casuale in vivo e la mutagenesi casuale in vitro.

Con riguardo a tale progetto di decreto, la Commissione, alla quale esso era stato notificato in applicazione della direttiva (UE) 2015/1535¹¹, ha emesso un parere circostanziato in cui, tenendo conto di una relazione

¹⁰ Più precisamente, nel giudizio nazionale, la *Confédération paysanne* e le altre associazioni ambientaliste chiedevano al giudice del rinvio di annullare la decisione implicita di rigetto, da parte del Primo ministro, della loro domanda diretta all'abrogazione dell'articolo D. 531-2 del codice dell'ambiente, con il quale è stata trasposta nell'ordinamento francese la direttiva 2001/18, il quale esclude la mutagenesi dalla definizione delle tecniche che hanno per effetto una modificazione genetica ai sensi di detto codice e, quindi, di vietare la coltivazione e la commercializzazione delle varietà di colza rese resistenti agli erbicidi, ottenute attraverso mutagenesi, nonché di ingiungere al Primo ministro di adottare tutte le misure necessarie per attuare una moratoria sulle varietà di piante rese resistenti agli erbicidi ottenute attraverso mutagenesi.

¹¹ Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, in *GUUE* 2015, L 241, del 17 settembre 2015, pp. 1 ss.

preliminare dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)¹², ha affermato che, in base al diritto dell'Unione e alla luce dei progressi scientifici, tale distinzione non fosse supportata da alcuna evidenza scientifica¹³.

Per la Commissione, in ogni caso, il compito di stabilire quale tecnica o metodo di modificazione genetica sia stato utilizzato convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza non può spettare alle autorità o ai giudici degli Stati membri, in quanto verrebbe così, inevitabilmente, compromessa l'uniformità di interpretazione della direttiva 2001/18/CE con riferimento al suo aspetto più essenziale, ovvero il suo ambito di applicazione.

A seguito del parere della Commissione, le autorità francesi hanno deciso di non adottare il progetto di decreto nel termine fissato dal Conseil d'État, motivo per il quale lo stesso giudice, il 12 ottobre 2020, è stato nuovamente adito dalla *Confédération paysanne* e dalle altre otto associazioni ambientaliste e di tutela dei prodotti tipici già coinvolte nel precedente procedimento pregiudiziale.

Il Conseil d'État ha deciso quindi, di operare un nuovo rinvio pregiudiziale¹⁴.

Nella sua ordinanza di rinvio, il giudice francese, in buona sostanza, ha chiesto alla Corte di chiarire se, per ritenere che una tecnica o un metodo di mutagenesi debbano essere assimilati a una tecnica o a un metodo di mutagenesi rispondente al duplice criterio dell'utilizzo convenzionale e della tradizione di sicurezza, sia sufficiente esaminare le modalità di modificazione da parte dell'agente mutageno del materiale genetico dell'organismo interessato.

Il 27 ottobre 2022 sono state pubblicate le conclusioni¹⁵ dell'Avvocato generale Szpunar secondo il quale l'art. 3, par. 1, della direttiva 2001/18/CE, letto in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, di tale direttiva e alla luce del *considerando* 17 della stessa, deve essere interpretato nel senso che: «la mutagenesi casuale applicata in vitro rientra nell'allegato I

¹² Cfr. EFSA Panel on Genetically Modified Organisms, *In vivo and in vitro random mutagenesis techniques in plants*, in *EFSA Journal*, 19, 11, 2021, pp. 6611 ss.

¹³ Nel suo parere del 28 maggio 2021, la Commissione ha sostenuto, in particolare, che la distinzione operata tra la mutagenesi in vivo e la mutagenesi in vitro non è stabilita né dalla sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, né dalla normativa dell'Unione europea, né dai progressi scientifici di tali tecniche. Secondo la Commissione non esisterebbe alcuna distinzione tra le due tecniche, bensì una continuità nelle modificazioni genomiche causate dalla mutagenesi casuale in vivo e in vitro, nonché nella rigenerazione delle piante che ne risulta.

¹⁴ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État il 17 novembre 2021, *Confédération paysanne e a. (Mutagenèse aléatoire in vitro)*, C-688/21.

¹⁵ In EU:C:2022:841.

B, punto 1, di detta direttiva» e, dunque, gli organismi ottenuti con questa tecnica non sono soggetti agli obblighi previsti dalla direttiva.

Secondo il ragionamento dell'Avvocato generale Szpunar, «la direttiva 2001/18 mira non a disciplinare i metodi di modificazione genetica, ma a stabilire una procedura di autorizzazione dell'emissione nell'ambiente degli organismi ottenuti con l'ausilio di detti metodi. L'esclusione dall'ambito di applicazione di detta direttiva, sancita all'articolo 3, paragrafo 1, della stessa, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, della medesima direttiva, riguarda quindi non la mutagenesi in quanto tale, ma gli organismi ottenuti con detto metodo. L'identità di questi organismi rende quindi ingiustificato il trattamento differenziato dei metodi impiegati per il loro ottenimento» (punto 50 delle conclusioni).

La Corte di giustizia si è pronunciata, in Grande Sezione, il 7 febbraio 2023¹⁶.

Per la Corte, se gli organismi sono ottenuti mediante l'applicazione di una tecnica o di un metodo di mutagenesi fondati sulle stesse modalità di modificazione, da parte dell'agente mutageno, del materiale genetico dell'organismo interessato di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza, ma che combina tali modalità con altre caratteristiche, è necessaria una valutazione del rischio per scongiurare possibili effetti negativi, eventualmente irreversibili, sulla salute umana e sull'ambiente. Tale verifica deve essere condotta anche qualora tali caratteristiche non riguardino le modalità di modificazione, da parte dell'agente mutageno, del materiale genetico dell'organismo interessato.

Al contempo, le modifiche apportate a una tecnica o a un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza non giustificano l'assoggettamento degli organismi derivati alla disciplina di cui alla direttiva 2001/18/CE.

Insomma, per la Corte «[i]l fatto che una tecnica o un metodo di mutagenesi abbia una o più caratteristiche distinte da quelle di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza deve essere pertanto considerato un motivo per escludere la deroga di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/18, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, della stessa, solo qualora sia dimostrato che tali caratteristiche possono comportare modificazioni del materiale genetico dell'organismo interessato diverse, per la loro natura o per il ritmo con cui si verificano, da quelle risultanti dall'applicazione di tale seconda tecnica o di tale secondo metodo di mutagenesi» (punto 56 della sentenza).

¹⁶ Sentenza del 23 febbraio 2023, *Confédération paysanne e a. (Mutagenèse aléatoire in vitro)*, C-688/21, in EU:C:2023:75.

È a partire da questa premessa che la Corte risponde al quesito posto dal giudice del rinvio, ovvero se il fatto che una tecnica o un metodo preveda colture in vitro sia decisivo per determinare se una siffatta applicazione rientri o meno nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/18/CE.

In primo luogo, la Corte osserva che la coltura in vitro non figura nell'elenco esemplificativo delle tecniche idonee, in applicazione dell'articolo 2, punto 2, lettera *a*), della direttiva 2001/18/CE, in combinato disposto con il suo allegato I A, prima parte, a produrre una modificazione genetica tale da considerare l'organismo derivato un «OGM».

In secondo luogo, in base all'articolo 2, punto 2, lettera *b*), della direttiva 2001/18/CE in combinato disposto con il suo allegato I A, seconda parte, la fecondazione in vitro non è considerata come una tecnica che ha per effetto una modificazione genetica, salvo quando comporti l'impiego di molecole di acido nucleico ricombinante o di OGM prodotti con tecniche o metodi diversi.

Dunque, il fatto che l'applicazione di tale tecnica presupponga una coltura in vitro non è ostativo all'applicazione della deroga di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/18/CE in combinato disposto con il suo allegato I B, punto 1.

In altri termini, «gli effetti inerenti alle colture in vitro non giustificano, in quanto tali, che da tale deroga siano esclusi gli organismi ottenuti mediante l'applicazione in vitro di una tecnica o di un metodo di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni in vivo con una lunga tradizione di sicurezza relativa a tali applicazioni» (punto 64 della sentenza).

Malgrado le puntualizzazioni di cui si è dato ora conto, nella sostanza, gli effetti generati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia *Confédération paysanne* sono stati, per lo sviluppo e l'impiego delle tecniche genomiche, a dir poco rovinosi.

Con le norme attuali l'immissione in commercio degli OGM destinati all'alimentazione umana e animale¹⁷ è subordinata ad una valutazione del rischio da parte dell'EFSA, a una complessa procedura di autorizzazione secondo le regole sulla comitatologia¹⁸, nonché al rispetto di specifiche

¹⁷ Cfr. il regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, *relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati*, in *GIUE* L 268 del 18 ottobre 2003, pp. 1 ss. L'elenco degli ogm autorizzati per l'alimentazione umana e animale può essere estratto dal registro digitale, disponibile al seguente indirizzo *internet* <https://webgate.ec.europa.eu/dyna2/gm-register/>.

¹⁸ Tali regole sono previste dal regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, *che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione*, in *GIUE* L 55 del 28 febbraio 2011, pp. 13 ss.

prescrizioni in tema di tracciabilità e di etichettatura¹⁹ e per i movimenti transfrontalieri²⁰.

L'aspetto più controverso riguarda, però, la loro coltivazione per un uso commerciale.

Oltre alla possibilità di adottare misure in tema di coesistenza fra le diverse colture, sulla cui compatibilità con il diritto dell'Unione la Corte si è nuovamente pronunciata il 7 luglio 2022²¹, agli Stati membri, in base all'art. 26 *ter* aggiunto alla direttiva 2001/18/CE nel 2015²², è riconosciuto un diritto di *opting-out*, che consente loro di limitare o vietare interamente la coltivazione di OGM sul proprio territorio per ragioni di carattere essenzialmente socio-economico²³. In questo modo, gli Stati membri non si vedono più costretti, come è avvenuto in passato, a fondare il divieto su motivi sanitari, mettendo così in discussione le valutazioni di rischio effettuate dall'EFSA attraverso un uso improprio delle clausole di salvaguardia, che, in questo specifico settore, attuano il principio di precauzione.

¹⁹ Cfr. il regolamento (CE) n. 1830/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, *concernente la tracciabilità e l'etichettatura di organismi geneticamente modificati e la tracciabilità di alimenti e mangimi ottenuti da organismi geneticamente modificati, nonché recante modifica della direttiva 2001/18/CE*, in *GIUUE* L 268 del 18 ottobre 2003, pp. 24 ss.

²⁰ Cfr. il regolamento (CE) n. 1946/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2003, *sui movimenti transfrontalieri degli organismi geneticamente modificati*, in *GIUUE* L 287 del 5 novembre 2003, pp. 1 ss.

²¹ Sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 2022, *PH (Interdiction régionale de mise en culture d'OGM)*, C-24/21, in *EU:C:2022:526*.

²² Cfr. la direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, *che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio*, in *GIUUE* L 68 del 13.3.2015, pp. 1 ss. In proposito, anche per considerazioni più ampie, cfr., tra gli altri, G. RAGONE, *Le problematiche connesse allo sviluppo degli organismi geneticamente modificati*, in B. LIBERALI, L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Milano, 2022, pp. 499 ss.

²³ Sono 13 gli Stati membri che hanno, al 2022, adottato delle misure di recepimento della direttiva (UE) 2015/412. Dunque, sono diversi gli Stati membri a non avere hanno formalmente adottato, facendo riferimento a questa base giuridica, una legislazione che vieta la coltivazione degli OGM sul proprio territorio. Nondimeno, tale coltivazione avviene, oggi, solo in Spagna (per il 96% della superficie totale) e in Portogallo (per il restante 4%), non a caso due Paesi confinanti, e riguarda solamente la varietà di mais MON 810. Nel 2021 la superficie complessivamente coltivata con questa varietà GM era di 100.919 ha. A fronte di questi dati irrisori, L'UE ogni anno importa circa diciassette milioni di tonnellate di mais, di cui oltre il 20% GM, e circa trenta milioni di soia (GM e non), essenzialmente per fare fronte al fabbisogno animale.

Infatti, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia²⁴, le misure di tutela adottate dagli Stati membri non possono essere validamente motivate con un approccio puramente ipotetico del rischio fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente. In altri termini, il mero timore di un rischio indotto da qualcosa di nuovo rappresenta un fattore insufficiente per attivare il principio di precauzione.

Con la direttiva del 2015, in sostanza, si è avuta una parziale rinazionalizzazione delle competenze nel settore degli OGM²⁵.

Ebbene, assoggettare le nuove tecniche genomiche a questa disciplina significa non solo rendere estremamente lungo, complesso e costoso il processo valutativo e autorizzatorio degli organismi che ne sono il prodotto, ma, nei fatti, ostacolare la loro coltivazione sulla quasi totalità del territorio dell'Unione europea, vanificando così i benefici in termini di sostenibilità ambientale (su cui si tornerà oltre), e persino la sperimentazione in ambiente non confinato.

Tant'è che, ad oggi, solo alcuni Stati membri consentono l'impiego delle nuove tecniche genomiche anche solo per finalità di ricerca, atteso che, nelle more dell'adozione di una normativa a livello di Unione europea la relativa commercializzazione è loro preclusa.

Eppure, l'UE, insieme a Cina e Stati Uniti, rappresenta il terreno più fecondo per la ricerca, che, in ambito agroalimentare, ha già portato alla registrazione di oltre 630 varietà e ibridi, relativamente a 63 diversi tipi di colture²⁶.

In Italia, il 12 luglio 2022 ha avuto inizio l'esame da parte delle Commissioni affari sociali e agricoltura di un progetto di legge²⁷, volto ad in-

²⁴ Cfr., *inter alia*, le sentenze della Corte di giustizia dell'8 settembre 2011, *Monsanto e a.*, da C-58/10 a C-68/10, in EU:C:2011:553, punto 77 e del 13 settembre 2017, *Fidenato e a.*, C-111/16, in EU:C:2017:676, punto 51.

²⁵ L'Italia ha recepito la direttiva 2015/412/CE con il d.lgs. 14 novembre 2016, n. 227, in *GURI* del 10 dicembre 2016, n. 288, che ha inserito nel d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224, *Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*, in *GURI* del 22.8.2003, n. 194, S.O., l'art. 26 *ter* (*Adeguamento dell'ambito geografico*). In base a tale nuovo articolo, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, può chiedere (come, in effetti, ha chiesto) l'adeguamento dell'ambito geografico dell'autorizzazione all'immissione in commercio di un OGM in modo che tutto il territorio nazionale o parte di esso sia escluso dalla coltivazione di tale OGM.

²⁶ Cfr. il *database EU-SAGE (European Sustainable Agriculture Through Genome Editing)*, creato da un *network* di ricercatori europei, consultabile all'indirizzo <https://www.eu-sage.eu/genome-search>.

²⁷ La proposta (A.C. 3393), *Introduzione del titolo II-bis del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi prodotti con*

tegrare il d.lgs. n. 224/2003²⁸, con il quale è stata data attuazione alla direttiva 2001/18/UE.

Il 23 gennaio 2023 è stato presentato in Senato un altro disegno di legge (ddl S. 448²⁹), poi assegnato alla 9^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare) in sede redigente il 28 marzo 2023. L'art. 3 (*iter autorizzatorio*) di tale disegno di legge prevede che le istituzioni di ricerca e sperimentazione che intendono effettuare un'emissione deliberata nell'ambiente di un organismo prodotto con le tecniche di editing genomico mediante mutagenesi sito-diretta e cisgenesi debbano presentare un'apposita notifica all'autorità nazionale competente di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 224/2003 (ossia il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio). Tale autorità dovrà trasmettere la notifica, entro 15 giorni dal giorno in cui l'ha ricevuta, alla Commissione interministeriale di valutazione, di cui all'articolo 6 del d.lgs. n. 224/2003, che, entro sessanta giorni, dovrà esprimere un parere. Entro trenta giorni dal ricevimento del parere, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio potrà rilasciare o negare l'autorizzazione all'emissione dell'organismo nell'ambiente. In caso di inerzia dell'Autorità, l'autorizzazione si intenderà concessa purché la Commissione interministeriale di valutazione abbia concesso un parere favorevole.

Gli articoli 4, 5 e 6 del disegno di legge prevedono, analogamente a quanto è disposto per l'emissione nell'ambiente di OGM, una serie di adempimenti riguardanti la consultazione e l'informazione pubblica, la relazione conclusiva su ciascuna emissione nell'ambiente di organismi prodotti con le tecniche di editing genomico mediante mutagenesi sito-diretta e cisgenesi, che dovrà contenere i risultati della verifica sperimentale anche con riferimento ai possibili rischi e impatti per la salute umana e animale e per l'ambiente e lo scambio di informazioni con la Commissione europea. L'articolo 7 rinvia al d.lgs. n. 224/2003 per quanto riguarda, in particolare: le spese relative alle ispezioni e ai controlli; le sanzioni in caso di inosservanza delle prescrizioni applicabili e le attività di vigilanza.

tecniche di editing genomico mediante mutagenesi sito-diretta o di cisgenesi a fini sperimentali e scientifici, è stata presentata il 2 dicembre 2021. Cfr. il dossier n. 587 dell'11 luglio 2022, pubblicato all'indirizzo internet <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AG0079.pdf>.

²⁸ D.lgs. n. 224/2003, *Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*, in *GURI* del 22.08.2003, n. 194, S.O.

²⁹ Consultabile all'indirizzo internet <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/56383.pdf>.

3. L'approccio *product-based* (talora) adottato a livello internazionale. L'esempio del Regno Unito con il *Genetic Technology (Precision Breeding) Act*

Nel panorama internazionale, gli approcci normativi adottati per disciplinare le *new breeding technologies* sono articolati ed eterogenei.

Tentativi di armonizzazione delle legislazioni nazionali sono stati fatti in tempi recenti per rispondere alle sollecitazioni contenute in una dichiarazione congiunta che alcuni Paesi hanno trasmesso al WTO, il 26 ottobre 2018, per chiedere ai governi nazionali di evitare *arbitrary and unjustifiable distinctions between end products derived from precision biotechnology and similar end products obtained through other production methods*³⁰. Un invito, dunque, a non trattare in modo diverso prodotti equivalenti, solo per il fatto che sono stati ottenuti con differenti tecniche di manipolazione.

L'Argentina è stato il primo Paese a scegliere di applicare un approccio *case by case*³¹. Secondo questo approccio, se la modifica effettuata con le recenti tecniche di precisione ha portato a un'alterazione genetica che potrebbe verificarsi anche spontaneamente o è il risultato di una riproduzione convenzionale, l'organismo non sarà soggetto all'applicazione della legislazione sugli OGM³². Altri Paesi del Sud America, come il Brasile, il Cile, il Paraguay e l'Uruguay, hanno seguito l'esempio dell'Argentina³³.

In Canada, un alimento derivato da piante modificate geneticamente è considerato nuovo, ed è, quindi, soggetto a una preventiva valutazione del rischio per poter essere immesso in commercio, a condizione che presenti almeno una delle cinque caratteristiche previste dalle linee guida applicabili ai *novel foods*, che sono state adottate nel giugno del 2006 e poi modificate nel luglio 2022, proprio con l'obiettivo di includere un richia-

³⁰ Cfr. il documento dal titolo *International statement on agricultural applications of precision biotechnology, communication from Argentina, Australia, Brazil, Canada, The Dominican Republic, Guatemala, Honduras, Paraguay, The United States of America and Uruguay*, Doc 18-6871, pubblicato sul sito del WTO all'indirizzo internet https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIDList=249321.

³¹ Cfr. A.I. WHELAN, M.A. LEMA, *Regulatory Framework for Gene Editing and Other New Breeding Techniques (NBTs) in Argentina*, in *GM Crops & Food*, Vol. 6, 2015, pp. 253 ss.

³² *Ibidem*.

³³ Cfr. A.I. WHELAN, M.F. GOBERNA, *Genomic Editing: The Evolution in Regulatory Management Accompanying Scientific Progress*, in *Frontiers in Bioengineering and Biotechnology*, 2022, consultabile all'indirizzo internet <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fbioe.2022.835378/full>.

mo, ancorché di carattere negativo, alle nuove tecniche di precisione³⁴. Le manipolazioni genetiche non devono, in particolare, avere comportato cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento, che incidono sul valore nutrizionale, sul metabolismo o sul livello di sostanze indesiderabili e non devono contenere DNA estraneo alla pianta. Sulla base di questi nuovi orientamenti, nella maggior parte dei casi i prodotti realizzati con le nuove tecniche di precisione non saranno soggetti a una valutazione preventiva del rischio e a condizionamenti specifici a seguito della loro immissione in commercio.

In Giappone e Australia gli organismi geneticamente modificati con piccole modifiche genetiche (cfr. SDN-1) non sono soggetti alla legislazione sugli OGM.

Ebbene, questa è, secondo molti, la strada che andrebbe percorsa. Negare, in buona sostanza, il collegamento tra il processo produttivo e le caratteristiche del prodotto finale.

Alla base di questo approccio, seguito o prospettato, pur con sfumature diverse, anche in altri Stati terzi, vi è la ferma convinzione che l'impatto sulla salute dell'uomo e sull'ambiente dipende dal corredo genetico della pianta e non dal processo con cui questo è stato ottenuto.

Un'analisi basata sul prodotto e non sul processo ha, inoltre, il vantaggio di non richiedere un aggiornamento della normativa ogni qual volta si verifichi un progresso tecnologico, che sarebbe inevitabilmente tardivo e diverrebbe presto anacronistico.

Questo approccio *product-base* nei confronti delle nuove tecniche genomiche ha condotto, grazie al loro impiego, a diverse applicazioni industriali con la finalità di aumentare la qualità o la resa dei relativi prodotti. Ad esempio, negli Stati Uniti è commercializzata una varietà di soia ad alto contenuto oleico e proteico. In Giappone è stata immessa sul mercato una varietà di pomodoro che contiene cinque volte la normale quantità di acido gamma-amminobutirrico (GABA), un amminoacido efficace nel ridurre la pressione sanguigna³⁵.

Non si è, invece, a conoscenza della commercializzazione all'interno del continente europeo di varietà ottenute tramite l'impiego delle nuove

³⁴ Le *Guidelines for the Safety Assessment of Novel Foods* sono state emanate nel 2006 per agevolare la comprensione e la corretta interpretazione dei *Novel Food Regulations* (Division 28, Part B, of the Food and Drug Regulations, or FDRs), normativa adottata nel 1999. Tali *Guidelines* sono pubblicate all'indirizzo internet <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/food-nutrition/legislation-guidelines/guidance-documents/guidelines-safety-assessment-novel-foods-derived-plants-microorganisms/guidelines-safety-assessment-novel-foods-2006.html>.

³⁵ Cfr. l'articolo *GABA-enriched tomato is first CRISPR-edited food to enter market*, pubblicato nel 2022 all'indirizzo internet https://www.nature.com/articles/d41587-021-00026-2.epdf?no_publisher_access=1&r3_referer=nature.

tecniche genomiche e il motivo è in buona parte da attribuire proprio all'eccessiva rigidità o all'incertezza con cui esse sono regolamentate.

Anche in Europa, sta, tuttavia, emergendo un approccio differente.

È questo, ad esempio, il caso del Regno Unito, dove, nonostante la Brexit, agli OGM si applica, in buona sostanza, ancora il quadro giuridico dell'UE, attuato con la Parte VI dell'*Environmental Protection Act* del 1990 e con la successiva legislazione secondaria³⁶.

Il 23 marzo 2023 è stato approvato il *Genetic Technology (Precision Breeding) Act*³⁷.

In base a questa nuova legge, le piante (ma anche gli animali, la cui commercializzazione è soggetta ad ulteriori prescrizioni e cautele) prodotte con le nuove tecniche genomiche sono sottoposte ad una procedura specifica e semplificata rispetto a quella applicabile agli OGM, la quale prevede due sistemi di notifica a seconda che il loro impiego sia per fini sperimentali o commerciali. Una volta immessi in commercio, i prodotti ottenuti con le nuove tecniche genomiche non dovrebbero essere sottoposti ad un obbligo di etichettatura.

Una soluzione non molto diversa potrebbe essere adottata in Svizzera, dove nel dicembre 2021 è stata estesa per la quarta volta, e sino al 2025, la moratoria, in vigore dal 2005 a seguito di un'iniziativa popolare, sulla coltivazione per uso commerciale degli OGM. La moratoria, tuttavia, riguarderà soltanto gli organismi ottenuti mediante transgenesi. Il Consiglio nazionale ha, di conseguenza, incaricato il governo di presentare, entro l'estate del 2024, un progetto di legge per individuare una regolamentazione specifica cui sottoporre le nuove tecniche genomiche³⁸.

Questi recenti interventi normativi adottati a livello di singoli Stati europei potrebbero essere d'ispirazione per il legislatore dell'UE, cui ora spetta il difficile compito di superare l'impasse creata dalla giurisprudenza *Confédération paysanne*. Riprendendo il titolo di questo contributo, l'Unione europea si trova a un bivio tra *regulation* e *deregulation*, ovvero: a) adottare di una normativa contenente disposizioni *ad hoc* per gli orga-

³⁶ Il testo dell'*Environmental Protection Act* del 1990 è consultabile all'indirizzo *internet* <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents>. A seguito della Brexit, il Regno Unito ha adottato una normativa, il *The Genetically Modified Organisms (Deliberate Release) (Amendment) (England) Regulations 2022* (No. 347), che ha modificato la legislazione previgente in relazione a determinate piante geneticamente modificate, utilizzate per finalità di ricerca e sviluppo. Il testo di questa normativa è consultabile all'indirizzo *internet* <https://www.legislation.gov.uk/en/uksi/2022/347/made>.

³⁷ Il testo del *Genetic Technology (Precision Breeding) Act 2023* è consultabile all'indirizzo *internet* <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/6/contents/enacted>.

³⁸ Cfr. il sito ufficiale dell'Assemblea federale svizzera all'indirizzo *internet* https://www.parlament.ch/it/services/news/Pagine/2022/20220302170703788194158159038_bsi274.aspx.

nismi ottenuti mediante l'impiego delle nuove tecniche; b) modificare la direttiva 2011/18/CE in modo da estendere le deroghe previste per la sua applicazione anche a tali organismi.

4. L'Unione europea verso una proposta legislativa di armonizzazione

A seguito della sentenza della Corte del 2018, il Consiglio, l'8 novembre 2019, ha adottato una decisione³⁹ con la quale ha invitato la Commissione a presentare, entro il 30 aprile 2021, uno studio sullo *status* delle nuove tecniche genomiche ai sensi del diritto dell'Unione. Con il medesimo atto, il Consiglio ha, altresì, chiesto alla Commissione di presentare una proposta legislativa accompagnata da una valutazione d'impatto o di informarlo sulle altre misure eventualmente ritenute necessarie sulla base di tale studio.

Lo studio⁴⁰ è stato pubblicato il 29 aprile 2021 e un anno dopo si è aperta una consultazione pubblica sulle iniziative da adottare, che si è chiusa il 22 luglio 2022⁴¹.

Nei giorni immediatamente successivi, la Commissione ha comunicato l'intenzione di presentare una proposta legislativa, accompagnata da una valutazione d'impatto entro la fine del secondo trimestre del 2023.

Benché non sia ancora del tutto chiaro l'orientamento della Commissione, si dubita che questa proposta possa limitarsi ad ampliare l'elenco delle tecniche escluse dal campo di applicazione della direttiva 2001/18/CE.

Questa soluzione viene ritenuta socialmente poco accettabile e, verosimilmente, non incontrerebbe il consenso di un ampio numero di Stati membri.

Lo scenario futuro più probabile è che l'attuale disciplina sugli OGM venga adattata alle nuove tecniche genomiche in modo da consentire una

³⁹ Decisione (UE) 2019/1904 del Consiglio dell'8 novembre 2019, *che invita la Commissione a presentare uno studio alla luce della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-528/16 concernente lo statuto delle nuove tecniche genomiche conformemente al diritto dell'Unione e una proposta, se del caso tenendo conto dei risultati dello studio*, in *GIUE* L 293 del 14 novembre 2019, pp. 103 ss.

⁴⁰ *Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16*, SWD(2021) 92 final. In questo studio le nuove tecniche genomiche (NGT) vengono definite come tecniche in grado di alterare il materiale genetico di un organismo e che sono emerse o sono state sviluppate dal 2001, quando, appunto, è stata adottata la legislazione sugli organismi geneticamente modificati.

⁴¹ La relazione di sintesi della consultazione pubblica è disponibile all'indirizzo *internet* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13119-Legislation-for-plants-produced-by-certain-new-genomic-techniques/public-consultation_it.

valutazione di sicurezza proporzionale al rischio e collegata alle diverse modalità di impiego nonché alle caratteristiche del prodotto finale.

D'altra parte, come si legge nello studio commissionato dalla Commissione, le NGT costituiscono un gruppo eterogeneo di tecniche, ciascuna delle quali può essere utilizzata in vari modi per ottenere risultati e prodotti diversi. Pertanto, le considerazioni sulla sicurezza dipendono dalla tecnica, dal modo in cui viene utilizzata e dalle caratteristiche del prodotto risultante e non possono essere fatte a priori.

Rispetto ad alcune tecniche di precisione, in particolare quelle impiegate in campo vegetale, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e alcune autorità nazionali si sono già espresse con l'adozione di vari pareri in cui non hanno evidenziato nuovi, e maggiori rispetto a quelli derivanti dall'impiego di tecniche tradizionali, rischi per l'uomo, per gli animali e per l'ambiente⁴².

Tali pareri hanno, piuttosto, sottolineato la necessità di flessibilità e proporzionalità nella valutazione del rischio.

In buona sostanza, la valutazione della sicurezza dei prodotti ottenuti attraverso mutazioni indotte tramite tecniche *genome editing* dovrebbe essere la medesima di altri organismi selezionati con tecniche di mutagenesi tradizionali. Le valutazioni dovrebbero in ogni caso essere definite caso per caso sulla base delle specifiche caratteristiche ed utilizzo della specie e del genotipo ottenuto.

Con un approccio elastico, in presenza di modifiche minime, potenzialmente riscontrabili in natura, tenuto conto del principio di equivalenza sostanziale, l'applicazione del complesso di norme previsto dal regolamento generale 178/2002/CE⁴³ potrebbe essere persino sufficiente.

Rimangono, comunque, una serie di nodi da sciogliere.

Ci si chiede, ad esempio, quale potrà essere il margine di discrezionalità riservato agli Stati membri in un'ottica di armonizzazione anche della fase autorizzativa.

Se fosse troppo ampio, si potrebbe ripetere quello che è già avvenuto in passato in relazione agli OGM di prima generazione. La possibilità per gli Stati membri di vietare la loro coltivazione sul proprio territorio senza dover invocare il principio di precauzione e, soprattutto, senza essere

⁴² Cfr. K. PARASKEVOPOULOS, S. FEDERICI, *Overview of EFSA and European national authorities' scientific opinions on the risk assessment of plants developed through New Genomic Techniques* European Food Safety Authority (EFSA), in *Efsa Journal*, 2021, 9(4), pp. 6314 ss. disponibile all'indirizzo internet <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2021.6314>.

⁴³ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*, in *GIUE* L 31 dell'1 febbraio 2002, pp. 1 ss.

chiamati a giustificare l'applicazione, ha favorito comportamenti disallineati, talora conflittuali, che hanno finito per incidere sulle regole e sui principi di funzionamento del mercato interno.

Con riferimento alle nuove tecniche di precisione vi sarebbe, peraltro, un'ulteriore complicazione: non è (di fatto) possibile garantire la tracciabilità degli organismi ottenuti con le più recenti tecniche di mutagenesi, in quanto essi sono sostanzialmente indistinguibili da quelli derivati dall'utilizzo di metodiche di selezione tradizionali o frutto di mutazioni spontanee.

Basterebbe, ad esempio, ricordare che in una coltura come il grano ci sono in media 238 mutazioni spontanee da una generazione all'altra⁴⁴.

Insomma, pare estremamente difficile che all'interno dell'UE si possano creare delle zone *NTG-free* e, quindi, si riesca ad assicurare la parità di trattamento tra prodotti importati e prodotti autoctoni.

Anche lo studio commissionato dalla Commissione conferma⁴⁵ i limiti dell'attuale normativa dell'UE sulla tracciabilità degli OGM⁴⁶ ad essere estesa ai prodotti ottenuti con le nuove tecniche di precisione che non contengono materiale genetico estraneo.

⁴⁴ Cfr. il documento del Parlamento europeo, *Genome-edited crops and 21st century food system challenges*, cit., p. 16, che, a sua volta, cita l'articolo di S. OSSOWSKI, K. SCHNEEBERGER, J.I. LUCAS-LLEDÓ, N. WARTHMAN, R.M. CLARK, R.G. SHAW, D. WEIGEL, M. LYNCH, *The Rate and Molecular Spectrum of Spontaneous Mutations in Arabidopsis thaliana*, in *Science*, 327, 1 Jan 2010, p. 5961.

⁴⁵ *Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16*, cit., p. 27

⁴⁶ La disciplina UE sull'etichettatura e sulla tracciabilità degli OGM è contenuta nel già citato regolamento (CE) n. 1830/2003. La tracciabilità, essenzialmente, consiste nel fare circolare, assieme al prodotto, una serie di informazioni, attribuite tramite un codice numerico o alfanumerico, il c.d. "identificatore unico", che dovrà figurare sull'etichetta o sul documento che accompagna ciascuna transazione commerciale che riguarda tale prodotto. Disposizioni di dettaglio sono contenute nel regolamento (CE) n. 65/2004 della Commissione del 14 gennaio 2004 (in *GUUE* L 10 del 16 gennaio 2004, pp. 5 ss.), che stabilisce un sistema per la determinazione e l'assegnazione di identificatori unici per gli organismi geneticamente modificati, e nella raccomandazione 2004/787/CE del 4 ottobre 2004 (in *GUUE* L 348 del 24 novembre 2004, pp. 18 ss.), relativa agli orientamenti tecnici sui metodi di campionamento e di rilevazione degli organismi geneticamente modificati e dei materiali ottenuti da questi ultimi come tali o contenuti in prodotti. Il sistema dovrebbe consentire, in qualsiasi momento, di poter risalire all'esatto posizionamento dell'OGM lungo la filiera alimentare. Le informazioni vengono conservate in appositi registri della Commissione, cui possono avere accesso le autorità competenti degli Stati membri. Nondimeno, l'applicazione concreta del regolamento (CE) n. 1830/2003 e delle altre disposizioni di dettaglio è stata, specie in alcuni Stati membri, talora incerta o quanto meno problematica, tanto da sollevare dubbi sulla reale efficacia di questa normativa. Ne dà atto la relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1830/2003 (COM(2008) 560 def.).

Sebbene i metodi di rilevamento esistenti siano in grado di rilevare anche piccole alterazioni del genoma, quelle stesse alterazioni potrebbero essere state ottenute con il ricorso ad altre metodiche di riproduzione. Gli attuali sistemi di tracciabilità non sembrano essere, dunque, idonei a consentire alle autorità di controllo e agli stessi operatori del settore di risalire alle origini e alle cause di tali modificazioni.

Il rischio paventato è che questa impossibilità di garantire una effettiva tracciabilità delle alterazioni conseguite con le nuove tecniche genomiche, diversamente da quanto avviene in presenza di modificazioni ottenute con transgenesi, di fatto impedisca di tracciare una linea di demarcazione netta fra l'agricoltura convenzionale e l'agricoltura geneticamente modificata.

Questo è il punto, cui si collegano alcuni interrogativi. Ad esempio, l'uso delle nuove tecniche genomiche può realmente costituire una minaccia per la biodiversità? Ha, dunque, senso mantenere una distinzione fra agricoltura convenzionale e agricoltura in cui vengono impiegate queste tecniche di precisione?

In linea di principio, e con i giusti *caveat*, la risposta a queste domande dovrebbe essere no, in quanto, tenendo conto dei pareri adottati dall'EFSA e da diverse autorità nazionali, non vi sono oggi evidenze scientifiche che consentano di sostenere il contrario.

Certo, le nuove regole dovranno stabilire meccanismi di controllo adeguati a verificare che non ci siano state mutazioni fuori bersaglio, per quanto queste siano rare⁴⁷. Da un punto di vista tecnico, la rivelazione di eventuali mutazioni *off-target* è possibile, nella fase di valutazione, grazie alla possibilità di sequenziare il genoma di qualsiasi varietà vegetale.

Altro tema è se le moderne tecniche genomiche possano considerarsi funzionali a preservare alcune specifiche produzioni, ad esempio quelle DOP e IGP⁴⁸, dato che non ne alterano i tratti tipici e, dunque, le loro caratteristiche esclusive non vengono compromesse.

⁴⁷ Per l'EFSA le mutazioni fuori bersaglio potenzialmente indotte dalle tecniche di nucleasi sito-diretta (SDN) sono dello stesso tipo e meno numerose di quelle che si verificano nell'allevamento convenzionale. Pertanto, in alcuni casi, la mutagenesi mirata e la cisgenesi comportano lo stesso livello di rischio delle tecniche di riproduzione convenzionali. Cfr. K. PARASKEVOPOULOS, S. FEDERICI, *Overview of EFSA and European national authorities' scientific opinions on the risk assessment of plants developed through New Genomic Techniques European Food Safety Authority (EFSA)*, cit.

⁴⁸ La disciplina di base sulle denominazioni di origine protetta o sulle indicazioni geografiche protetta, abbreviate con gli acronimi «DOP» o «IGP», è contenuta nel regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *GIUUE* L 343 del 14 dicembre 2012, pp. 1 ss.

D'altra parte, il connubio fra innovazione e tradizione non è impossibile, anche se può essere piuttosto complicato.

Una varietà vegetale così geneticamente modificata presenta delle caratteristiche migliorative che la rendono, comunque, unica. Se la si usa per realizzare un prodotto DOP o IGP sarà necessario darne atto nel relativo disciplinare⁴⁹. Equivalenza sostanziale e assoluta sono concetti diversi.

Occorre, invece, riconsiderare le regole in tema di etichettatura.

Trattare in modo distinto prodotti sostanzialmente equivalenti pare un esercizio non solo potenzialmente contrario ai principi che sono stati faticosamente edificati in via pretoria dalla Corte di giustizia e oggi regolano la libera circolazione delle merci e la concorrenza nel mercato interno, ma anche rischioso perché aprirebbe un ennesimo fronte di scontro tra l'UE e i suoi partner commerciali.

Un ulteriore elemento di criticità è connesso al regime di protezione della proprietà intellettuale eventualmente applicabile. Lo studio richiesto dalla Commissione riconosce i possibili vantaggi derivanti dal ricorso ai brevetti e alle licenze nel promuovere l'innovazione e lo sviluppo di nuove tecniche genomiche e dei loro prodotti, anche se, al contempo, osserva che tali forme di protezione potrebbero costituire una barriera all'ingresso nel mercato per le PMI e limitare l'accesso alle nuove tecnologie e al materiale genetico da parte dei selezionatori di piante e, in generale, degli operatori del settore agricolo.

Occorre, tuttavia, ricordare che nell'Unione europea le varietà vegetali e animali (incluse parti e caratteristiche), i procedimenti essenzialmente biologici e i prodotti derivati non sono brevettabili, e, quindi, non rientrano nel campo di applicazione della direttiva 98/44/CE⁵⁰, ma sono protetti da una privativa per ritrovati vegetali, secondo la disciplina prevista dal regolamento (CE) n. 2100/1994⁵¹. Tale privativa per ritrovati vegetali implica che non possano essere venduti semi di una determinata varietà così

⁴⁹ L'art. 7 del regolamento (UE) n. 1151/2012 sopra citato stabilisce che una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta deve rispettare un disciplinare che include diverse informazioni: una descrizione del prodotto, l'indicazione delle materie prime, nonché delle principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche od organolettiche del prodotto.

⁵⁰ Direttiva 98/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 1998, *sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche*, in *GUCE* L 213 del 30.7.1998, pp. 13 ss. La Commissione, in una sua comunicazione dell'8 novembre 2016 (2016/C 411/03, in *GIUEC* 411 dell'8 novembre 2016, pp. 3 ss.), ha confermato, attraverso una lettura combinata di taluni articoli e *considerandi* della direttiva 99/44/CE, che, proprio sulla base di tale atto giuridico, i prodotti ottenuti mediante procedimenti essenzialmente biologici non sono brevettabili.

⁵¹ Regolamento (CE) n. 2100/1994 del Consiglio, del 27 luglio 1994, *concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali*, in *GUCE* L 227 del 1.9.1994, pp. 1 ss.

protetta senza il permesso del costituente che l'ha sviluppata. Al contempo, il titolare di una privativa per ritrovati vegetali non può impedire ad altri di utilizzare la varietà vegetale protetta per altre attività di selezione.

Il Consiglio di amministrazione dell'Organizzazione europea dei brevetti ha modificato, il 29 giugno 2017, gli artt. 27 e 28 del regolamento di esecuzione della Convenzione sul brevetto europeo (CA/D 6/17)⁵², stabilendo che, ai sensi dell'art. 53(b), i brevetti europei non saranno concessi per le piante e gli animali ottenuti esclusivamente mediante processi essenzialmente biologici⁵³.

Peraltro, come ricorda il Parlamento europeo in una sua risoluzione del 19 settembre 2019⁵⁴, nessuno dei 38 Stati che hanno firmato la Convenzione europea sui brevetti permette di brevettare prodotti allevati in modo convenzionale.

In quella stessa risoluzione, il Parlamento europeo afferma che «il libero accesso al materiale vegetale (comprese le caratteristiche vegetali) è assolutamente essenziale [...] al fine di garantire la sicurezza alimentare globale, affrontare i cambiamenti climatici e impedire i monopoli nel settore della selezione vegetale, fornendo nel contempo maggiori opportunità alle PMI e agli agricoltori».

5. Brevi riflessioni conclusive

Oggi e non un futuro lontano ci pone di fronte a importanti sfide a livello globale.

Il sesto rapporto⁵⁵ del *Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico* (IPCC) sul cambiamento climatico, pubblicato nel 2022, documenta come le minacce alla sicurezza alimentare derivanti dalla siccità, dalle inondazioni, dalle ondate di calore e dall'innalzamento del livello del mare si stiano già concretizzando e siano destinate ad aumentare di intensità a causa del riscaldamento globale.

⁵² In *GU* dell'UEB, A56 del 31 luglio 2017.

⁵³ Si registrano, tuttavia, orientamenti contrastanti. Ad esempio, quella della Commissione tecnica di ricorso dell'EPO, adottata con la decisione T 1063/18 del 5 dicembre 2018, in cui ha sostenuto che la Convenzione sul brevetto europeo prevale sulle norme di attuazione dell'EPO. La decisione è consultabile all'indirizzo *internet* [https://documents.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/426B74FD32463ACEC1258398003E-A3F4/\\$File/T_1063-18_en.pdf](https://documents.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/426B74FD32463ACEC1258398003E-A3F4/$File/T_1063-18_en.pdf).

⁵⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 2019, *Brevettabilità delle piante e dei procedimenti essenzialmente biologici* (2019/2800(RSP)).

⁵⁵ Il sesto rapporto dell'IPCC, costituito dai rapporti di tre gruppi di lavoro (WG) e da un rapporto di sintesi, è consultabile all'indirizzo *internet* https://report.ipcc.ch/ar6/wg3/IPCC_AR6_WGIII_Full_Report.pdf.

In questo contesto, di per sé preoccupante, si inseriscono le recenti crisi internazionali, quella generata dalla pandemia di Covid-19 e quella scaturita dalla guerra in Ucraina, che hanno ulteriormente acuito gli effetti generati dai cambiamenti climatici.

Per fare fronte a queste crisi, come ricorda la Commissione in una sua comunicazione del 23 marzo 2022⁵⁶, sono stati istituiti specifici meccanismi per il coordinamento tra le amministrazioni nazionali, dell'UE, nonché di alcuni Paesi terzi e i portatori di interessi privati⁵⁷, il cui obiettivo è quello di garantire l'approvvigionamento dei prodotti alimentari all'interno dell'Unione europea e rendere accessibili tali prodotti specie per le persone a basso reddito.

Tuttavia, come ammette la stessa Commissione, tali meccanismi di coordinamento e altre misure di sostegno volte a fronteggiare le situazioni di emergenza hanno, inevitabilmente, effetti a breve termine.

Occorre, insomma, perseguire un disegno più ampio, a lungo termine, che vada nella direzione di riorientare il settore agricolo verso una maggiore sostenibilità ambientale e resilienza.

Per conseguire questo (ambizioso) obiettivo occorre trovare gli strumenti più idonei a garantire una rapida transizione verso sistemi alimentari sostenibili e resilienti⁵⁸.

I sistemi alimentari sono, infatti, da un lato, responsabili di un quarto delle emissioni annuali di gas a effetto serra a livello mondiale e sono la principale causa della perdita di biodiversità e, dall'altro lato, sono sempre più esposti a fenomeni divenuti oramai endemici, quali la carenza di

⁵⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 23 marzo 2022, *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, COM(2022) 133 def.

⁵⁷ La Commissione fa espresso riferimento al Meccanismo europeo di preparazione e risposta alle crisi della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (*European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism – EFSCM*), annunciato nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 12 novembre 2021, *Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi*, COM(2021) 689. Nelle intenzioni, questo meccanismo, che si basa sul lavoro di un gruppo di esperti composto da rappresentanti degli Stati membri, dovrà attivarsi in caso di eventi o rischi eccezionali, imprevedibili e su vasta scala (siano essi endogeni o esogeni rispetto alla filiera alimentare) che abbiano la potenzialità di minacciare l'approvvigionamento alimentare dell'UE o la sicurezza di tale approvvigionamento.

⁵⁸ Per una visione d'insieme, cfr. la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 3 giugno 2022, *Applicazione delle norme sanitarie e ambientali dell'UE ai prodotti agricoli e agroalimentari importati*, COM(2022) 226 def. e la risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021, *su una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente* (2020/2260(INI)).

acqua, il degrado del suolo e gli eventi meteorologici estremi, con conseguenti rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento dei prodotti e di diffusione di malattie zoonotiche⁵⁹.

Come affermato in una dichiarazione resa, nell'ottobre 2021, dai *leader* dei Paesi membri del G20 riuniti a Roma, la promozione di sistemi alimentari sostenibili favorirà la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e potrà dare anche un contributo importante per affrontare le conseguenze dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità⁶⁰.

Ebbene, le nuove tecniche genomiche possono indubbiamente rappresentare un valido e prezioso strumento per conseguire questi obiettivi che l'Unione europea si è data con il *Green Deal*⁶¹, cui si collega la strategia *Farm to Fork*⁶², che definisce un programma per la realizzazione di un sistema alimentare equo, in cui trovino applicazione nuove e più rigorose regole in materia di salute, ambiente e benessere degli animali, e con la strategia sulla biodiversità per il 2030⁶³.

Migliorando il patrimonio genetico delle piante è possibile aumentarne la resa, incrementare i loro tratti agronomici e nutrizionali e renderle notevolmente più resistenti ai parassiti e alle malattie, con una conseguente riduzione della dipendenza anche economica dai fertilizzanti (in

⁵⁹ Cfr. la relazione della Commissione, *Applicazione delle norme sanitarie e ambientali dell'UE ai prodotti agricoli e agroalimentari importati*, cit., p. 1, che richiama come fonti, in particolare, IPCC (2020), *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*, in <https://www.ipcc.ch/srccl/> e IPBES (2019), *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, punto B1, pp. 12 ss., in <https://ipbes.net/global-assessment>.

⁶⁰ La dichiarazione è consultabile all'indirizzo internet <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>. Fra le molte affermazioni programmatiche, si legge che i *leader* dei Paesi membri del G20 si impegnano a perseguire l'approccio *One Health* a livello globale, regionale, nazionale e locale.

⁶¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 def.

⁶² La strategia "*Dal produttore al consumatore*" si pone l'obiettivo, attraverso un'ampia gamma di interventi, del conseguimento di sistemi alimentari sostenibili. La strategia è, altresì, un elemento centrale dell'agenda della Commissione per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite. Cfr. 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*, COM(2020) 381 def.

⁶³ Per un approfondimento, cfr. il sito internet della Commissione all'indirizzo https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en#timeline.

particolare, azoto e fosforo) e dai prodotti fitosanitari⁶⁴, sulla cui disponibilità oggi incide anche la guerra in Ucraina, nonché agli stress abiotici legati a eventi climatici sempre più estremi.

Dunque, le nuove tecniche genomiche sono potenzialmente funzionali ad accelerare la transizione verso sistemi agroalimentari più sostenibili, contribuendo a preservare la biodiversità, nonché resilienti e, di conseguenza, a conseguire gli obiettivi che si propone il modello *One Health*.

Secondo un recente studio, negli ultimi 20 anni l'innovazione in campo vegetale è stata fondamentale perché senza di essa oggi la resa delle principali colture sarebbe in media inferiore di oltre il 20%⁶⁵.

La via, per così dire tradizionale, al miglioramento genetico è, però, lenta e costosa e il tempo a disposizione non è molto se si pensa che, stando alle stime della FAO, per soddisfare la domanda mondiale di cibo e di prodotti agricoli nel 2050, la produzione agricola dovrebbe aumentare tra il 40 e il 53% rispetto al valore di riferimento del 2012⁶⁶. Altre stime indicano che per sfamare 9,7 miliardi di persone nel 2050, la produzione di colture dovrebbe crescere del 56% rispetto al valore di riferimento del 2010, mentre la domanda di alimenti di origine animale dovrebbe aumentare, rispetto al medesimo periodo di riferimento, di quasi il 70%⁶⁷.

Si fa, quindi, strada l'idea che l'impiego delle tecniche di precisione possa essere in futuro non solo utile (di ciò la Commissione sembra oggi persuasa⁶⁸), ma persino indispensabile.

Tocca ora agli Stati membri rendere il percorso per l'adozione di questa eventuale futura legislazione di armonizzazione non troppo lungo e accidentato.

⁶⁴ La Commissione, nell'ambito della strategia *Farm to fork*, si è impegnata ad intraprendere una pluralità di azioni per ridurre, entro il 2030, l'uso dei fertilizzanti di almeno il 20%, dei pesticidi chimici del 50% e dei pesticidi più pericolosi (ossia i prodotti fitosanitari contenenti sostanze attive che soddisfano i criteri di esclusione di cui all'allegato II, punti da 3.6.2 a 3.6.5 e 3.8.2, del regolamento (CE) n. 1107/2009 [in *GUUE* L 309 del 24 novembre 2009, pp. 1 ss.] o che sono considerate candidate alla sostituzione conformemente ai criteri di cui al punto 4 del medesimo allegato) del 50%.

⁶⁵ Cfr. lo studio realizzato dalla società di ricerca HFFA Research e condotto da S. NOLEPPA, M. CARSTBURG, *The socio-economic and environmental values of plant breeding in the EU and selected EU member states*, in <https://hffa-research.com/wp-content/uploads/2021/05/HFFA-Research-The-socio-economic-and-environmental-values-of-plant-breeding-in-the-EU.pdf>.

⁶⁶ FAO, 2018.

⁶⁷ World Resources Institute, 2019.

⁶⁸ La Commissaria europea per la Salute e la sicurezza alimentare, STELLA KYRIAKIDES, ha dichiarato, nel suo intervento del 7 luglio 2022 al dibattito in Plenaria al Parlamento europeo sulla recente ondata di calore e siccità nell'UE, che «le biotecnologie moderne, e in particolare le nuove tecniche genomiche, possano contribuire a rendere più sostenibili i sistemi agroalimentari in futuro» anche se «la protezione degli elevati standard europei di sicurezza alimentare e la salute dei consumatori devono sempre avere la precedenza».



Sicurezza alimentare e innovazione tecnologica: il caso dei *novel foods*

di Andrea Santini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'ambito di applicazione del vigente regolamento sui novel foods. – 3. La disciplina della procedura di autorizzazione. – 4. Il regime di tutela dei dati. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

I nuovi alimenti – *novel foods*, secondo l'espressione inglese comunemente usata per riferirsi ad essi – sono oggetto di disciplina a livello europeo da oltre 25 anni. All'originario regolamento (CE) n. 258/97¹ è in seguito subentrato il regolamento (UE) 2015/2283², che si applica a decorrere dal 1° gennaio 2018. Quest'ultimo regolamento definisce "nuovo alimento" qualunque alimento non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione europea prima del 15 maggio 1997 (data di entrata in vigore dell'originaria disciplina) e che rientra in almeno una delle dieci categorie di alimenti specificate dallo stesso regolamento.

La disciplina dei *novel foods* si giustifica innanzitutto in una logica di sicurezza alimentare intesa nell'accezione di *food safety*, ossia come assenza di rischi per la salute umana derivanti dal consumo di tali alimenti. In questa prospettiva, il regolamento 2015/2283 subordina l'immissione dei nuovi alimenti sul mercato dell'Unione a un regime di previa autorizzazione. A ciò si aggiunge, naturalmente, la finalità di garantire, attraverso una normativa uniforme per tutti gli Stati membri, l'integrità del mercato interno, posto che la base giuridica sulla quale si fonda l'intervento del legislatore dell'Unione è rappresentata dall'art. 114 TFUE, che consente l'adozione di misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri nella misu-

¹ Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 1997, sui nuovi prodotti e ingredienti alimentari, in *GUCE* L 43 del 14 febbraio 1997, pp. 1 ss.

² Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione, in *GUUE* L 327 dell'11 dicembre 2015, pp. 1 ss.

ra in cui queste contribuiscono all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno³.

Tuttavia, i *novel foods* assumono rilievo anche nella duplice prospettiva della sicurezza alimentare intesa come *food security*, ossia come disponibilità di sufficienti risorse alimentari, e della sostenibilità ambientale della produzione alimentare. Ci si riferisce, in particolare, a quei nuovi alimenti che possono costituire delle fonti di proteine alternative rispetto a carne, pesce e latticini, la cui produzione comporta degli impatti a livello ambientale (per quanto riguarda l'uso dei terreni, il consumo di acqua, l'emissione di gas serra) che rendono insostenibile un ulteriore incremento produttivo per far fronte alle esigenze alimentari della crescente popolazione mondiale⁴. Nel dibattito relativo alle fonti di proteine alternative a basso impatto ambientale grande attenzione è stata dedicata negli ultimi anni agli insetti, anche sulla scorta di specifici studi promossi dalla FAO⁵; di grande attualità sta diventando anche il tema della c.d. carne coltivata, ottenuta dalla coltivazione in laboratorio di poche cellule estratte da un animale e dalla conseguente modellazione dei tessuti, con processi altamente tecnologici⁶.

La prospettiva da ultimo descritta non è assente dal regolamento 2015/2283. Essa emerge, in particolare, dal considerando 29, ai sensi del quale «[è] opportuno promuovere le nuove tecnologie e le innovazioni nella produzione alimentare poiché ciò potrebbe ridurre l'impatto ambientale della produzione alimentare, migliorare la sicurezza alimentare [*food security* nella versione in lingua inglese del regolamento] e apportare benefici ai consumatori, a condizione che sia garantito il livello elevato

³ Al riguardo v., come *leading case*, la sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2000, causa C-376/98, *Repubblica federale di Germania c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2000:544, e con specifico riferimento a un atto in ambito alimentare (la direttiva 2002/46/CE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di integratori alimentari) la sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, *Alliance for Natural Health e a.*, ECLI:EU:C:2005:449.

⁴ Per un'analisi del problema v., tra gli altri, M. IANNANTUONI, L. DE NARDO, *I Novel Food. Una possibile transizione del sistema alimentare*, in *Equilibri*, 2020, pp. 145 ss.; S. SFORZA, *Food (In)Security: The Role of Novel Foods on Sustainability*, in L. SCAFFARDI, G. FORMICI (eds.), *Novel Foods and Edible Insects in the European Union. An Interdisciplinary Analysis*, Cham, Springer, 2022, pp. 59 ss.

⁵ V. in particolare quello realizzato in collaborazione con l'Università di Wageningen, dal titolo *Edible insects: Future prospects for food and feed security*, Rome, FAO, 2013, reperibile all'indirizzo <https://www.fao.org/3/i3253e/i3253e.pdf>. Sul tema v., ampiamente, V. PAGANIZZA, *Bugs in Law. Insetti e regole dai campi alla tavola*, Milano, Wolters Kluwer, 2019.

⁶ Per un inquadramento giuridico del tema v. K. VERZIJDEN, J. BUIJS, *Meat 3.0 – How Cultured Meat is Making its Way to the Market*, in *EFFLR*, 2020, pp. 96 ss.

di tutela del consumatore». Proprio gli esempi degli insetti e della carne coltivata, con gli accesi dibattiti cui danno vita, lasciano peraltro intendere la complessità della materia, che oltre alle già ricordate dimensioni della *food safety*, della *food security* e della sostenibilità ambientale presenta una dimensione culturale, relativa all'accettabilità dell'alimento da parte dei consumatori⁷, una dimensione socio-economica, per l'impatto che la diffusione di nuovi alimenti può avere sulle filiere tradizionali, e talvolta anche una dimensione etica. Ne consegue la necessità, ma anche la difficoltà, di definire un assetto normativo che garantisca un adeguato bilanciamento tra le molteplici esigenze in gioco⁸.

Alla luce di queste premesse, nel presente studio ci si propone di valutare se la vigente disciplina dei *novel foods* a livello europeo sia effettivamente in grado di promuovere l'innovazione tecnologica nel settore alimentare. A questo fine ci si soffermerà, in primo luogo, sull'ambito di applicazione del regolamento 2015/2283; in secondo luogo, sulla procedura di autorizzazione dei nuovi alimenti; infine, sul regime di tutela dei dati, che laddove applicabile consente al richiedente di ottenere un diritto esclusivo di commercializzazione di un nuovo alimento per un periodo di cinque anni.

2. L'ambito di applicazione del vigente regolamento sui *novel foods*

Al fine di determinare l'ambito di applicazione del regolamento 2015/2283 è evidentemente cruciale la definizione di nuovo alimento.

Prima di analizzare questa definizione, va osservato che allo stesso fine concorre, in negativo, la disposizione che esclude da tale ambito di applicazione alcune categorie di alimenti oggetto di separata disciplina, ossia gli alimenti geneticamente modificati⁹, gli enzimi alimentari, gli

⁷ Si osservi, a questo proposito, che l'accettabilità degli alimenti nell'ambito di una determinata cultura costituisce parte integrante del diritto a un'alimentazione adeguata, così come definito dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite nel *General Comment 12. The right to adequate food (art. 11)*, doc. E/C.12/1999/5, 12 May 1999.

⁸ V. al riguardo A. VOLPATO, *La riforma del regolamento sui Novel Food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, n. 4, pp. 26 ss.

⁹ In verità, l'originaria disciplina dei *novel foods* era stata concepita soprattutto per far fronte al crescente impiego delle biotecnologie nel settore alimentare, ma gli «alimenti che contengono, sono costituiti o prodotti a partire da OGM» furono ben presto sottratti all'ambito di applicazione del regolamento 258/97 e fatti oggetto di una disciplina *ad hoc*, rappresentata dal regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in *GUUE* L 268 del 18 ottobre 2003, pp. 1 ss. (cfr. art. 2, punto 6, per la definizione di alimenti geneticamente modificati riportata poco sopra). Per una ricostruzione di questa

additivi alimentari, gli aromi alimentari e i solventi da estrazione usati nella preparazione di prodotti o ingredienti alimentari o ad essa destinati¹⁰. Inoltre, va tenuto presente che attraverso il rinvio operato dall'art. 3, par. 1, del regolamento alle definizioni contenute nel regolamento (CE) n. 178/2002¹¹ assume rilievo anche ai fini della disciplina dei *novel foods* la definizione di alimento di cui all'art. 2 di quest'ultimo regolamento, ai sensi della quale deve intendersi per alimento «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani», ivi inclusi gli ingredienti alimentari¹².

In continuità con quanto già previsto nel regolamento 258/97, la definizione di nuovo alimento contenuta nell'art. 3, par. 2, lett. *a*, del regolamento 2015/2283 qualifica come nuovi quegli alimenti che, da un lato, non sono stati utilizzati in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997 e, dall'altro, rientrano in una delle categorie di alimenti specificate dalla stessa norma. L'elemento di novità sta proprio nella individuazione di queste categorie: esse, infatti, vengono ampiamente riformulate e, soprattutto, risultano adesso assai più numerose, salendo da quattro a dieci¹³.

evoluzione normativa nel quadro della più ampia disciplina a livello europeo degli OGM v. L. MARINI, *Diritto internazionale e comunitario della bioetica*, II ed., Torino, Giappichelli, 2012, pp. 201 ss.

¹⁰ Cfr. art. 2, par. 2, del regolamento 2015/2283.

¹¹ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *GUCE* L 31 del 1° febbraio 2002, pp. 1 ss.

¹² La norma include infatti espressamente tra gli alimenti, *inter alia*, «qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento». Per altro verso, essa prevede anche una serie di esclusioni, per cui non sono da considerare come alimenti, per esempio, i medicinali, il tabacco e i prodotti del tabacco. Per una puntuale analisi della definizione di alimento contenuta nel regolamento 178/2002 v., nel commentario di tale regolamento a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato, pubblicato in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, pp. 114 ss., I. CANFORA, *Commento all'art. 2*, pp. 147 ss.

¹³ Le nuove categorie specifiche di *novel foods* sono le seguenti: «i) alimenti con una struttura molecolare nuova o volutamente modificata che non era utilizzata come alimento o in un alimento nell'Unione prima del 15 maggio 1997; ii) alimenti costituiti, isolati o prodotti da microrganismi, funghi o alghe; iii) alimenti costituiti, isolati o prodotti da materiali di origine minerale; iv) alimenti costituiti, isolati o prodotti da piante o da parti delle stesse, ad eccezione degli alimenti che vantano una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione (...); v) alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi, ad eccezione degli animali ottenuti mediante pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali alimenti ottenuti da detti animali vantino una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione; vi) gli alimenti costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cel-

La più articolata definizione delle categorie di *novel foods* riflette innanzitutto gli sviluppi scientifici e tecnologici intervenuti dall'adozione del previgente regolamento, com'è evidente, per esempio, nella previsione della categoria degli alimenti costituiti da nanomateriali ingegnerizzati. Inoltre, essa consente di superare alcuni dei problemi che erano emersi in sede di applicazione di quel primo regolamento. A quest'ultimo proposito, si possono portare due esempi, riguardanti rispettivamente gli alimenti di origine minerale e quelli di origine animale.

Per quanto riguarda gli alimenti di origine minerale, in assenza di una categoria specifica di *novel foods* che facesse riferimento ad essi nel regolamento 258/97, si era posto in particolare il problema della riconducibilità all'ambito di applicazione di quest'ultimo regolamento di un prodotto alimentare avente come unico ingrediente la clinoptilolite, una sostanza minerale di origine vulcanica. La Corte di giustizia, adita sul punto in via pregiudiziale da un giudice tedesco, aveva in quel caso ritenuto di forzare l'interpretazione di una delle categorie di *novel foods* allora previste – quella dei «prodotti e ingredienti alimentari con una struttura molecolare primaria nuova o volutamente modificata»¹⁴ – così da ricomprendervi anche il prodotto alimentare in questione: essa aveva infatti argomentato che l'espressione «struttura molecolare primaria nuova» dovesse essere intesa come riferita non solo ai prodotti e ingredienti alimentari la cui struttura molecolare non esisteva in natura prima del 15 maggio 1997, ma anche a quelli con una struttura molecolare già esistente ma che non erano oggetto di consumo umano nell'Unione prima di tale data¹⁵. Una simile problematica interpretativa appare oggi superata dalla esplicita in-

lulari o di tessuti derivanti da animali, piante, microorganismi, funghi o alghe; vii) gli alimenti risultanti da un nuovo processo di produzione non usato per la produzione di alimenti nell'Unione prima del 15 maggio 1997, che comporti cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento che incidono sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili; viii) gli alimenti costituiti da “nanomateriali ingegnerizzati” (...); ix) le vitamine, i minerali e altre sostanze utilizzate in conformità della direttiva 2002/46/CE, del regolamento (CE) n. 1925/2006 o del regolamento (CE) n. 609/2013 risultanti da un processo di produzione non utilizzato per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 (...), oppure contenenti o costituiti da nanomateriali ingegnerizzati (...); x) gli alimenti utilizzati esclusivamente in integratori alimentari nell'Unione prima del 15 maggio 1997, se destinati ad essere utilizzati in alimenti diversi dagli integratori alimentari (...)).

¹⁴ Cfr. art. 1, par. 2, lett. c, del regolamento 258/97.

¹⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2016, causa C-448/14, *Davitas*, ECLI:EU:C:2016:839. L'interpretazione così resa dalla Corte di giustizia appare discutibile nella misura in cui, ai fini della qualificazione dell'alimento in questione come *novel food*, finisce in sostanza con il far valere solamente il criterio dell'assenza di consumo umano significativo anteriormente al 15 maggio 1997: cfr. A. SANTINI, *La revisione della disciplina dei novel foods tra tutela di interessi generali e obiettivi economici*, in *DUE*, 2017, pp. 625 ss., spec. p. 630.

clusione nella definizione di *novel foods* di cui al regolamento 2015/2283 della categoria degli «alimenti costituiti, isolati o prodotti da materiali di origine minerale».

Con riferimento, invece, agli alimenti di origine animale, va rilevato che il regolamento 258/97 faceva riferimento unicamente agli «ingredienti alimentari isolati a partire da animali», mentre per altro verso, e più ampiamente, includeva nelle categorie specifiche di *novel foods* i «prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali»¹⁶. Alla luce di questo dettato normativo, la Corte di giustizia, in una pronuncia pregiudiziale richiesta dal *Conseil d'État* francese, ha escluso che gli insetti interi, destinati come tali all'alimentazione umana, rientrassero nell'ambito di applicazione del regolamento 258/97¹⁷. La situazione è oggi diversa, a motivo del fatto che il regolamento 2015/2283 ha riformulato la categoria dei *novel foods* di origine animale, includendovi tutti gli «alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi», con la sola eccezione degli animali ottenuti mediante pratiche tradizionali di riproduzione (sempre che gli alimenti derivanti da questi ultimi vantino una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione). Ne consegue che la categoria in esame ricomprende anche gli alimenti costituiti da insetti interi, come del resto esplicitato nel considerando 8 del nuovo regolamento. Si osservi, inoltre, che in questa categoria rientrano anche gli alimenti derivanti da animali clonati, perlomeno fino a quando non verrà adottata una normativa specificamente dedicata ad essi¹⁸.

¹⁶ Cfr. art. 1, par. 2, lett. e, del regolamento 258/97.

¹⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 1° ottobre 2020, causa C-526/19, *Entoma*, ECLI:EU:C:2020:769. Su di essa, ma anche per un più ampio inquadramento della tematica degli insetti edibili in relazione alla disciplina dei *novel foods*, v. G. FORMICI, *Legislative and Judicial Challenges on Insects for Human Consumption: From Member States to the EU, Passing Through the Court of Justice*, in L. SCAFFARDI, G. FORMICI (eds.), *Novel Foods and Edible Insects*, cit., pp. 99 ss.

¹⁸ Proprio al fine di stabilire una disciplina specifica in materia, il 18 dicembre 2013 la Commissione, contestualmente alla proposta di regolamento sui *novel foods*, aveva presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla clonazione di animali della specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina allevati e fatti riprodurre a fini agricoli, COM(2013) 892 final, e una proposta di direttiva del Consiglio relativa all'immissione sul mercato di prodotti alimentari ottenuti da cloni animali, COM(2013) 893 final. Tuttavia, nessuna delle due proposte è stata approvata, ed entrambe sono state ritirate dalla Commissione nel 2020. Nel senso che, allo stato attuale, una richiesta di autorizzazione relativa ad alimenti derivanti da animali clonati presentata ai sensi del regolamento 2015/2283 «dovrebbe essere respinta per contrasto con i principi generali del diritto europeo (...), in riferimento alla tutela ambientale e al benessere animale», v. I. CANFORA, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Dir. agroalim.*, 2016, pp. 29 ss., spec. p. 37.

La più completa e puntuale tassonomia dei *novel foods* offerta dal regolamento 2015/2283 non esclude, ad ogni modo, che possano permanere delle incertezze circa l'ambito di applicazione della disciplina, per almeno tre diverse ragioni.

In primo luogo, com'è stato osservato in dottrina, «anche quella che può apparire come una elencazione ipertrofica ed estremamente specialistica mantiene margini di indeterminatezza»¹⁹, che se da un lato appaiono in una certa misura necessari per garantire alla definizione di nuovo alimento un sufficiente grado di elasticità a fronte del continuo progresso scientifico e tecnologico, dall'altro possono talvolta rendere difficile la valutazione circa la riconducibilità di un determinato alimento a una delle categorie di *novel foods*²⁰.

In secondo luogo, rispetto alla previgente disciplina è rimasto invariato, e non meglio precisato, il primo dei due elementi costitutivi della definizione, ossia il criterio dell'assenza di un consumo umano significativo nell'Unione anteriormente al 15 maggio 1997. A questo proposito, si deve ricordare che la Corte di giustizia, quando è stata chiamata a interpretare la nozione di “consumo umano significativo”, non ha accolto la proposta dell'Avvocato generale Geelhoed di fondarsi unicamente sulla circostanza della presenza o meno di un prodotto sul mercato, in uno o più Stati membri, prima della data di riferimento²¹. Essa ha invece ritenuto che la commercializzazione del prodotto o ingrediente alimentare di cui trattasi rappresenti solo una tra tutte le circostanze del caso di specie che l'autorità competente deve prendere in esame per valutare l'esistenza di un consumo umano significativo, limitandosi a precisare che tali circostanze devono riguardare il prodotto o l'ingrediente in questione e non un prodotto o un ingrediente simile o comparabile²². Una specificazione

¹⁹ Così L. SCAFFARDI, *I novel food, un futuro ancora da definire*, in *BioLaw Journ.*, 2020, n. 2, pp. 43 ss., spec. p. 52.

²⁰ V., a titolo di esempio, le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia nella causa C-141/22, *TLL The Longevity Labs*, e le relative conclusioni dell'Avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona del 19 gennaio 2023, ECLI:EU:C:2023:38. Per una complessiva analisi dei problemi che si possono porre nella concreta applicazione della definizione di *novel food* v. M. HOLLE, *Pre-Market Approval and Its Impact on Food Innovation: The Novel Foods Example*, in H. BREMMERS, K. PURNHAGEN (eds.), *Regulating and Managing Food Safety in the EU. A Legal-Economic Perspective*, Cham, Springer, 2018, pp. 291 ss., spec. pp. 298 ss.

²¹ Conclusioni dell'Avvocato generale L.A. Geelhoed del 3 febbraio 2005, cause riunite C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03 e C-318/03, *HLH Warenvertriebs e Orthica*, ECLI:EU:C:2005:78, spec. punto 96, dov'è anche precisato che questa interpretazione ha il vantaggio di offrire «un punto di riferimento semplice e di determinazione obiettiva».

²² Sentenza della Corte di giustizia del 9 giugno 2005, cause riunite C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03 e C-318/03, *HLH Warenvertriebs e Orthica*, ECLI:EU:C:2005:370, spec. punti 83-86.

di ulteriori aspetti da considerare al fine di valutare se un dato alimento sia stato oggetto di un consumo umano significativo nell'Unione prima del 15 maggio 1997 è fornita unicamente in un documento pubblicato nel sito web della Commissione²³, che peraltro non ha carattere vincolante²⁴.

In terzo luogo, ci si può domandare in quale misura un alimento debba differire da un altro già esistente (o già autorizzato) per rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento 2015/2283. A questo riguardo, viene in rilievo il considerando 17 del regolamento, ai sensi del quale gli alimenti ottenuti esclusivamente mediante la modifica di ingredienti già utilizzati in misura significativa per il consumo umano nell'Unione o della loro quantità (c.d. riformulazioni) non dovrebbero essere considerati nuovi alimenti. Per altro verso, il regolamento 2015/2283 non fa invece più riferimento alla categoria degli alimenti "sostanzialmente equivalenti" ad alimenti già esistenti, che nel previgente regolamento erano sottoposti alla procedura di autorizzazione e soggetti a una procedura semplificata, consistente nella semplice notifica alla Commissione della loro immissione sul mercato, corredata delle informazioni sulla cui base era stata stabilita l'equivalenza sostanziale²⁵.

A fronte di questi elementi di incertezza, assume rilievo l'introduzione, ad opera dell'art. 4 del regolamento 2015/2283, di una procedura per la determinazione dello *status* di nuovo alimento, che è stata ulteriormente precisata in un regolamento di esecuzione della Commissione²⁶. Questa procedura si caratterizza per il diretto coinvolgimento degli Stati membri²⁷: infatti, gli operatori del settore alimentare, qualora non siano sicuri

²³ «Human Consumption to a Significant Degree» – *Information and Guidance Document*, reperibile all'indirizzo https://food.ec.europa.eu/system/files/2016-10/novel-food_guidance_human-consumption_en.pdf.

²⁴ Si ritiene utile riportare, di seguito, il *disclaimer* che compare in grassetto nella prima pagina di tale documento: «This document does not provide an exhaustive list of relevant criteria to be considered for determination of the novel food status. Furthermore, the order of the criteria listed should not be taken as a ranking. In fact, each product has to be evaluated on a case by case basis. A specific criterion might not be applicable in one case but of significant value for another product».

²⁵ Cfr. art. 3, par. 4 e art. 5 del regolamento 258/97. La prima di queste due disposizioni faceva riferimento, nello specifico, «ai prodotti o agli ingredienti alimentari (...) che, sulla base dei dati scientifici disponibili e universalmente riconosciuti o di un parere emesso da una delle autorità competenti (...), sono sostanzialmente equivalenti a prodotti o ingredienti alimentari esistenti per quanto riguarda la composizione, il valore nutritivo, il metabolismo, l'uso cui sono destinati e il tenore di sostanze indesiderabili».

²⁶ Regolamento di esecuzione (UE) 2018/456 della Commissione, del 19 marzo 2018, sulle fasi procedurali del processo di consultazione per la determinazione dello status di nuovo alimento a norma del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti, in *GUUE* L 77 del 20 marzo 2018, pp. 6 ss.

²⁷ Si osservi che il successivo art. 5 del regolamento 2015/2283 attribuisce invece alla Commissione il potere di decidere, di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato mem-

che l'alimento che intendono immettere sul mercato dell'Unione rientri nell'ambito di applicazione del regolamento, possono consultare lo Stato membro nel quale intendono commercializzare per la prima volta tale alimento²⁸, fornendogli tutte le informazioni necessarie a determinare il suo *status*. Questo Stato può, a sua volta, consultare gli altri Stati membri e la Commissione, così che la sua risposta tenga conto delle informazioni di cui gli uni e l'altra dispongono e dei loro punti di vista: si è tuttavia osservato che ciò rende altamente probabile che almeno una delle molte autorità coinvolte possa qualificare l'alimento in questione come *novel food*, e che, in assenza di specifiche previsioni riguardo a questa ipotesi e, in particolare, di garanzie procedurali a favore del richiedente, proprio questo possa essere l'esito della procedura²⁹. In effetti, gran parte dei circa 80 alimenti per i quali, a fine febbraio 2023, tale procedura risulta conclusa sono stati considerati *novel foods*³⁰.

3. La disciplina della procedura di autorizzazione

Come già accennato, il regolamento 2015/2283 subordina l'immissione dei nuovi alimenti sul mercato dell'Unione a un regime di previa autorizzazione. Questo è volto a garantire che un nuovo alimento possa essere immesso sul mercato soltanto se soddisfa le seguenti condizioni, enunciate nell'art. 7 del regolamento: (a) l'alimento, in base alle prove scientifiche disponibili, non presenta un rischio di sicurezza per la salute umana; (b) il suo uso previsto non induce in errore i consumatori, in particolare nel caso in cui l'alimento è destinato a sostituire un altro alimento e vi è un cambiamento significativo nel suo valore nutritivo; (c) se l'alimento è destinato a sostituire un altro alimento, non ne differisce in maniera tale da rendere il suo consumo normale svantaggioso per il consumatore sotto il profilo nutrizionale. Queste condizioni riflettono una concezione ampia di *food safety*, che non si esaurisce sul piano stret-

bro e mediante atti di esecuzione adottati secondo la procedura d'esame, se uno specifico alimento rientra nella definizione di nuovo alimento. Non risulta tuttavia che la Commissione abbia mai fatto uso di tale potere (che era già previsto nel quadro del regolamento 258/97).

²⁸ L'art. 3, par. 2, del regolamento di esecuzione 2018/456 precisa che l'operatore del settore alimentare, qualora intenda commercializzare l'alimento contemporaneamente in più Stati membri, trasmette la richiesta di consultazione a uno solo di essi.

²⁹ Cfr. M. HOLLE, *Pre-Market Approval and Its Impact*, cit., p. 299.

³⁰ V. all'indirizzo https://food.ec.europa.eu/safety/novel-food/consultation-process-novel-food-status_en.

tamente sanitario, ma si estende anche al profilo della corretta informazione del consumatore e a quello nutrizionale³¹.

Se le condizioni appena richiamate erano già previste dal regolamento 258/97³², profondamente mutata è invece la procedura di autorizzazione. A questo riguardo si deve ricordare, in estrema sintesi, che l'originaria disciplina prevedeva una procedura articolata in una fase a livello nazionale e una fase (eventuale) a livello europeo, alla quale si doveva fare ricorso se l'autorità nazionale responsabile della valutazione iniziale riteneva necessaria una valutazione complementare, oppure se la Commissione o un altro Stato membro presentavano un'obiezione motivata all'immissione in commercio del *novel food* in questione. L'autorizzazione rilasciata al termine di tale procedura aveva portata individuale, costituendo l'oggetto di una decisione indirizzata unicamente al richiedente, anche se tale portata era mitigata dalla previsione della già menzionata procedura semplificata per l'immissione sul mercato di *novel foods* sostanzialmente equivalenti a prodotti già in commercio. Nella prassi, queste regole sono state fonte di problemi per gli operatori interessati a commercializzare *novel foods*. In particolare, la procedura di autorizzazione nella maggior parte dei casi non si è risolta a livello nazionale, ma ha richiesto anche lo svolgimento della fase europea, finendo con il rivelarsi lunga (mediamente, circa tre anni) e costosa³³.

A fronte di queste criticità, il regolamento 2015/2283 ha previsto una procedura interamente centralizzata a livello europeo, che ha come esito l'aggiornamento di un elenco dei nuovi alimenti autorizzati nell'Unione che ha valenza generale, poiché di regola consente a qualunque operatore di immettere sul mercato dell'Unione gli alimenti ivi inseriti. Proprio a motivo della portata generale di questo elenco si è ritenuto di sopprimere l'originaria procedura semplificata, mentre sono state introdotte regole *ad hoc* per gli «alimenti tradizionali da paesi terzi», ossia alimenti che, pur essendo nuovi ai sensi del regolamento in quanto non ancora consumati in misura significativa nell'Unione prima del 15 maggio 1997, vantano una «storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo»³⁴.

³¹ Per la ricostruzione, nel caso dei prodotti alimentari ottenuti con il più alto livello di elaborazione tecnologica, dei tre diversi profili della sicurezza tossicologica, informativa e nutrizionale v. L. RUSSO, *La sicurezza delle produzioni «tecnologiche»*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, n. 2, pp. 3 ss.

³² Cfr. art. 3, par. 1, di quel regolamento.

³³ Per una più approfondita presentazione e valutazione dell'impatto delle originarie regole procedurali v. F. ARGESÉ, *Regulating food innovation and technology in the European Union*, in A. LUPONE, C. RICCI, A. SANTINI (eds.), *The right to safe food towards a global governance*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 259 ss.

³⁴ Cfr. artt. 14-20 del regolamento 2015/2283 e regolamento di esecuzione (UE) 2017/2468 della Commissione, del 20 dicembre 2017, che stabilisce i requisiti ammini-

Soffermandoci, in questa sede, unicamente sulla procedura “ordinaria”³⁵, va evidenziato come essa sia strettamente modellata sul principio dell’analisi del rischio³⁶, dal momento che si articola in una fase di valutazione scientifica del rischio – che compete all’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) – e in una fase di gestione del rischio – che, invece, fa capo alla Commissione. Più in dettaglio³⁷, è previsto che la Commissione, quando riceve una domanda di autorizzazione all’immissione sul mercato di un nuovo alimento, dopo avere verificato la validità della domanda la trasmetta all’EFSA al più tardi entro un mese da tale verifica. L’EFSA è tenuta a emanare il proprio parere entro nove mesi dalla ricezione della domanda, fatta salva la possibilità di una proroga qualora essa domandi al richiedente informazioni aggiuntive. A questo punto, la Commissione dispone di sette mesi – anch’essi prorogabili qualora il richiedente venga sollecitato a fornire ulteriori informazioni – per sottoporre al comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi (c.d. comitato PAFF) una proposta di atto di esecuzione, che dovrà essere adottato secondo la procedura d’esame prevista dall’art. 5 del regolamento sulla c.d. “comitologia”³⁸. L’atto di esecuzione (che, nella prassi, assume la forma del regolamento, così da avere portata genera-

strativi e scientifici riguardanti gli alimenti tradizionali da paesi terzi a norma del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti, in *GUUE* L 351 del 30 dicembre 2017, pp. 55 ss.

³⁵ Date le peculiari questioni che si pongono nel caso degli alimenti tradizionali provenienti da paesi terzi, per un’analisi della relativa disciplina si rinvia agli studi specificamente dedicati ad essi, quali quelli di G. FORMICI, *Novel food tra esigenze di mercato, sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile: la complessa disciplina degli alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi*, in *BioLaw Journ.*, 2020, n. 2, pp. 67 ss., e di L. SCAFFARDI, *A Peculiar Category of Novel Foods: Traditional Foods Coming from Third Countries and the Regulatory Issues Involving Sustainability, Food Security, Food Safety, and the Free Circulation of Goods*, in L. SCAFFARDI, G. FORMICI (eds.), *Novel Foods and Edible Insects*, cit., pp. 37 ss. Sulla prassi applicativa v. J. OLIVEIRA, F. MONTANARI, I. FERREIRA, *Notification of Traditional Foods from Third Countries as Novel Foods – Which lessons can be learned after a few years of implementation?*, in *EFFLR*, 2022, pp. 386 ss.

³⁶ Questo principio, enunciato nell’art. 6 del regolamento 178/2002, cit., rappresenta la chiave di volta dell’intero sistema europeo di sicurezza alimentare. Su di esso v., per tutti, A. ALEMANNI, *Trade in Food. Regulatory and Judicial Approaches in the EC and the WTO*, London, Cameron May, 2007, pp. 78 ss.

³⁷ Cfr. artt. 10-12 del regolamento 2015/2283 e regolamento di esecuzione (UE) 2017/2469 della Commissione, del 20 dicembre 2017, che stabilisce i requisiti amministrativi e scientifici per le domande di cui all’articolo 10 del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti, in *GUUE* L 351 del 30 dicembre 2017, pp. 64 ss.

³⁸ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, in *GUUE* L 55 del 28 febbraio 2011, pp. 13 ss.

le) conclude la procedura, comportando l'aggiornamento dell'elenco dei nuovi alimenti³⁹.

Queste regole procedurali rappresentano sotto diversi profili un deciso passo in avanti rispetto all'assetto normativo previgente. In primo luogo, la soppressione della fase nazionale costituisce un'indubbia semplificazione, che evita quella doppia valutazione delle domande di autorizzazione a livello nazionale e a livello europeo nella quale, come già osservato, si era in precedenza quasi sempre incorsi. In secondo luogo, il regolamento 2015/2283 è assai più preciso del regolamento 258/97, che soprattutto relativamente allo svolgimento della fase a livello europeo, pure articolandola già in una valutazione di carattere scientifico e in una decisione finale della Commissione nel quadro della comitologia, era molto lacunoso e non fissava alcun termine. Tutto ciò comporta una maggiore aderenza ai principi di buona amministrazione e di certezza del diritto, che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia devono caratterizzare una procedura di autorizzazione come quella in esame⁴⁰.

Per altro verso, occorre porre l'accento su alcuni aspetti potenzialmente critici della procedura. Il primo di questi aspetti è rappresentato dalla fase preliminare, nella quale la Commissione verifica la validità della domanda ad essa presentata prima di trasmetterla all'EFSA, ossia valuta se tale domanda rientra nell'ambito di applicazione del regolamento 2015/2283 e se contiene tutte le informazioni sia di carattere amministrativo, sia di carattere scientifico richieste dallo stesso regolamento e dal regolamento di esecuzione tramite il quale la Commissione ha ulteriormente specificato la struttura e il contenuto delle domande di autorizzazione⁴¹. Proprio quest'ultimo regolamento esplicita che la Commissione deve procedere «senza indugio» alla suddetta verifica, potendo peraltro già in questa fase chiedere ulteriori informazioni al richiedente e comunque senza che sia fissato un termine più preciso⁴².

³⁹ Ai sensi dell'art. 9 del regolamento 2015/2283, l'aggiornamento dell'elenco può consistere nell'aggiunta o nell'eliminazione di un nuovo alimento, oppure nell'aggiunta, eliminazione o modifica delle indicazioni associate ad esso (vale a dire, le specifiche del nuovo alimento e, ove pertinenti, le condizioni d'uso, requisiti specifici in materia di etichettatura e obblighi di monitoraggio successivi all'immissione sul mercato).

⁴⁰ Cfr. la sentenza del 12 luglio 2005, *Alliance for Natural Health e a., cit.*, spec. punti 72 e 73.

⁴¹ Ci si riferisce al regolamento di esecuzione 2017/2469, *cit.*, in particolare ai suoi artt. da 3 a 5.

⁴² Cfr. art. 6, par. 1 e par. 3, del regolamento di esecuzione 2017/2469. Il par. 2 dello stesso articolo, inoltre, dispone che la Commissione può consultare l'EFSA in merito alla conformità della domanda ai pertinenti requisiti, e che in tal caso l'EFSA è tenuta a fornire il proprio parere entro un termine di 30 giorni lavorativi.

Come già osservato, un termine è previsto, invece, sia per l'emanazione del parere da parte dell'EFSA, sia per la presentazione della proposta di un atto di esecuzione al comitato PAFF da parte della Commissione. Entrambi questi termini sono però prorogabili, non solo nella già richiamata ipotesi in cui l'EFSA o la Commissione domandino al richiedente informazioni aggiuntive, ma anche, più genericamente, «[i]n circostanze straordinarie (...) laddove la natura della questione giustifichi una proroga adeguata»⁴³.

Estremamente delicato è poi il passaggio finale della procedura, proprio per il coinvolgimento del comitato PAFF. Nonostante la centralizzazione della procedura di autorizzazione, si ottiene in questo modo la partecipazione ad essa degli Stati membri, ciascuno dei quali è rappresentato all'interno del suddetto comitato. Inoltre, dato che si applica la procedura d'esame gli Stati membri sono in condizione di esercitare un'effettiva influenza sulla Commissione. Secondo tale procedura, infatti, la Commissione può adottare l'atto di esecuzione da essa sottoposto al comitato solo se il parere di quest'ultimo è positivo; non lo può invece adottare se il parere è negativo; se, infine, il comitato non raggiunge la maggioranza qualificata necessaria per deliberare in un senso o nell'altro⁴⁴, la Commissione non può adottare l'atto di esecuzione, ma, qualora ritenga che un atto di esecuzione sia necessario, può sottoporre al comitato una versione modificata del proprio progetto, oppure presentare il progetto originario a un comitato di appello⁴⁵.

Quanto appena detto assume ancora più rilievo ove si consideri che il dialogo tra la Commissione e il comitato PAFF si instaura nella fase di gestione del rischio, ossia in quella fase nella quale, ai fini della decisione che dovrà essere presa riguardo all'immissione sul mercato di un determinato *novel food*, entrano in gioco, oltre agli aspetti scientifici oggetto della valutazione dell'EFSA, anche considerazioni di natura politica, do-

⁴³ Cfr. art. 22 del regolamento 2015/2283. La norma prevede che, in tal caso, spetti alla Commissione prorogare i termini, di propria iniziativa o su richiesta dell'EFSA, e che il richiedente e gli Stati membri debbano essere informati della proroga e dei motivi che la giustificano.

⁴⁴ La maggioranza qualificata va calcolata secondo le stesse regole applicabili al Consiglio: pertanto, essa richiede il consenso di almeno il 55% degli Stati membri, che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. Per maggiori dettagli su questa regola di voto v. U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, VII ed., Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, pp. 118 ss.

⁴⁵ V. in tal senso l'art. 30, par. 3, del regolamento 2015/2283 in combinato disposto con l'art. 5, par. 4, del regolamento 182/2011. Anche il comitato di appello può esprimere un parere positivo o negativo, oppure non esprimere alcun parere: in quest'ultimo caso, però, diversamente da quanto accade in caso di mancanza del parere del comitato PAFF, la Commissione può adottare l'atto di esecuzione (cfr. art. 6, par. 3, del regolamento 182/2011).

vendendosi tenere conto, in particolare, di «eventuali altri fattori legittimi pertinenti alla domanda in esame»⁴⁶. Questi ultimi non sono specificati nel regolamento 2015/2283, ma l'espressione va interpretata alla luce del regolamento 178/2002, che al riguardo considera rilevanti, in particolare, aspetti di natura sociale, economica, tradizionale, etica e ambientale, nonché la realizzabilità dei controlli⁴⁷.

In altre parole, questo passaggio della procedura è quello nel quale si possono manifestare quelle diverse, e potenzialmente anche contrapposte, esigenze cui si faceva riferimento nell'introduzione del presente lavoro, e rispetto alle quali potrebbero emergere significative differenze di vedute tra la Commissione e gli Stati membri (o anche solo alcuni di essi). A questo riguardo, un recente studio ha mostrato che, fino ad ora, nel comitato PAFF non si sono registrate significative tensioni in relazione all'autorizzazione di *novel foods* (diversamente da quanto accaduto nel caso degli OGM), cosicché l'esito della procedura è stato sistematicamente conforme alla valutazione scientifica dell'EFSA⁴⁸; ma ciò, naturalmente, non esclude che fattori come quelli sopra richiamati possano entrare in gioco in relazione a future richieste di autorizzazione e rendere più controversa quest'ultima fase della procedura.

Da ultimo, va evidenziato che dal 27 marzo 2021 trovano ovviamente applicazione anche alla procedura in esame le regole introdotte dal regolamento (UE) 2019/1381, che come noto ha inteso accrescere la trasparenza dell'analisi del rischio nel settore alimentare, incidendo in particolare sul processo di valutazione del rischio da parte dell'EFSA⁴⁹. Sia pure senza entrare in questa sede nel dettaglio delle innovazioni apportate da

⁴⁶ Cfr. art. 12, par. 1, del regolamento 2015/2283. Questa disposizione richiama, inoltre, il principio di precauzione, che come noto viene in rilievo qualora sussista una situazione di incertezza sul piano scientifico.

⁴⁷ Cfr. considerando 19 del regolamento 178/2002.

⁴⁸ Cfr. A. VOLPATO, *Novel Foods in the EU Integrated Administrative Space: An Institutional Perspective*, in L. SCAFFARDI, G. FORMICI (eds.), *Novel Foods and Edible Insects*, cit., pp. 15 ss., spec. pp. 30 ss.

⁴⁹ Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, e che modifica i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 1829/2003, (CE) n. 1831/2003, (CE) n. 2065/2003, (CE) n. 1935/2004, (CE) n. 1331/2008, (CE) n. 1107/2009, (UE) 2015/2283 e la direttiva 2001/18/CE, in *GIUUE* L 231 del 6 settembre 2019, pp. 1 ss. Conseguentemente all'adozione di questo regolamento, la Commissione ha modificato i già citati regolamenti di esecuzione 2017/2468 e 2017/2469, relativi alle procedure previste dal regolamento 2015/2283, rispettivamente con il regolamento di esecuzione (UE) 2020/1824 del 2 dicembre 2020, in *GIUUE* L 406 del 3 dicembre 2020, pp. 51 ss., e con il regolamento di esecuzione (UE) 2020/1772 del 26 novembre 2020, in *GIUUE* L 398 del 27 novembre 2020, pp. 13 ss.

questo regolamento⁵⁰, si deve quantomeno ricordare, in primo luogo, che esso subordina la validità di una domanda di autorizzazione alla circostanza che gli studi commissionati o realizzati dagli operatori economici a sostegno di tale domanda siano stati precedentemente notificati all'EFSA, e siano tutti inclusi nella domanda (così da evitare che eventuali studi sfavorevoli al richiedente siano sottratti all'esame dell'EFSA)⁵¹. In secondo luogo, il regolamento 2019/1381, riscrivendo in particolare l'art. 23 del regolamento 2015/2283, impone all'EFSA, quando la Commissione ne richiede il parere ai sensi di quest'ultimo regolamento, di rendere pubbliche la domanda di autorizzazione, le pertinenti informazioni a sostegno e tutte le informazioni supplementari fornite dal richiedente, come anche i propri pareri scientifici, e per converso circoscrive la possibilità per il richiedente di chiedere il trattamento riservato di talune delle informazioni presentate solo ad alcune specifiche categorie di informazioni, sempre che il richiedente dimostri che la loro divulgazione rischia di danneggiare i suoi interessi in maniera significativa⁵². Tutto ciò è anche funzionale alla realizzazione di una consultazione dei soggetti interessati e del pubblico sulla base della versione non riservata della domanda, volta in particolare ad accertare se sono disponibili altri dati o studi scientifici pertinenti⁵³.

4. Il regime di tutela dei dati

Il considerando 30 del regolamento 2015/2283 riconosce che «per stimolare la ricerca e lo sviluppo, e quindi l'innovazione, nel settore agroalimentare, è opportuno tutelare gli investimenti effettuati dai richiedenti nella raccolta delle informazioni e dei dati forniti a sostegno di una domanda di autorizzazione di un nuovo alimento». Da questa considerazione discende il regime di tutela dei dati previsto dal capo V del rego-

⁵⁰ Per approfondite analisi del regolamento 2019/1381 v., tra gli altri, A. JANNARELLI, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il reg. 1381 del 2019*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, n. 3, pp. 12 ss.; I. CANFORA, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di «Sicurezza alimentare 2.0»*, *ivi*, 2020, n. 3, pp. 4 ss.; L. LEONE, *EFSA under Revision: Transparency and Sustainability in the Food Chain*, in *YEL*, 2020, pp. 536 ss.; F. CAPELLI, G. GIANGIOBBE, *La trasparenza nell'analisi del rischio all'interno della filiera alimentare come principio di democrazia*, in *Alimenta*, 2021, pp. 1 ss.; A. NEUSCH, A.-M. ORTH, A. MEISTERERNST, *New Rules For Applications to EFSA – Changes Due to the Transparency Regulation*, in *EFFLR*, 2021, pp. 188 ss.

⁵¹ Cfr. art. 32 *ter* del regolamento 178/2002, introdotto dal regolamento 2019/1381.

⁵² Oltre al nuovo art. 23 del regolamento 2015/2283, v. al riguardo anche il nuovo art. 39 del regolamento 178/2002, anch'esso introdotto dal regolamento 2019/1381, e le relative osservazioni di G. RUSCONI, G. COZZOLINO, *Transparency Regulation and Implementation Issues*, in *EFFLR*, 2021, pp. 303 ss.

⁵³ Cfr. art. 32 *quater*, par. 2, del regolamento 178/2002, introdotto dal regolamento 2019/1381.

lamento: un regime che, si badi, non deve essere confuso con la diversa questione, della quale si è appena fatto cenno, dell'eventuale trattamento riservato delle informazioni presentate dal richiedente a sostegno della propria domanda⁵⁴, sostanziandosi invece nel riconoscimento di un diritto esclusivo di commercializzazione di un nuovo alimento per un periodo di cinque anni.

Prima di entrare nel merito di queste previsioni, occorre ricordare che ai sensi del regolamento 258/97 l'autorizzazione all'immissione sul mercato di un nuovo alimento aveva portata individuale, in quanto costituiva l'oggetto di una decisione indirizzata unicamente al richiedente. Tuttavia, si è già osservato che quel regolamento contemplava anche una procedura semplificata, consistente nella notifica alla Commissione dell'immissione sul mercato di prodotti o ingredienti alimentari sostanzialmente equivalenti ad altri già esistenti, corredata delle informazioni sulla cui base era stata stabilita l'equivalenza sostanziale. Anche se questa procedura semplificata era stata essenzialmente concepita per i casi di equivalenza sostanziale tra alimenti nuovi e alimenti tradizionali⁵⁵, nella prassi essa è stata utilizzata soprattutto per notificare nuovi prodotti sostanzialmente equivalenti ad altri già autorizzati: ciò ha consentito a soggetti terzi di sfruttare l'autorizzazione ottenuta dall'originario richiedente, comportando però per quest'ultimo il rischio di non ottenere un adeguato ritorno per il proprio investimento⁵⁶.

Il regolamento 2015/2283 ha operato un completo rovesciamento di questo paradigma. Ora l'autorizzazione ha portata generale, ma gli artt. 26 e 27 del regolamento prevedono un regime di tutela dei dati che può trovare applicazione nell'ipotesi in cui la domanda di autorizzazione si basi su nuove prove o nuovi dati scientifici protetti da proprietà indu-

⁵⁴ La differenza tra le due questioni risulta chiaramente dall'art. 38, par. 1 *bis*, del regolamento 178/2002, introdotto dal regolamento 2019/1381: qui viene espressamente affermato che la divulgazione al pubblico da parte dell'EFSA di tutta una serie di informazioni, tra cui quelle presentate dai richiedenti nell'ambito delle procedure di autorizzazione, non pregiudica né le norme vigenti in materia di diritti di proprietà intellettuale, né le disposizioni del diritto dell'Unione che tutelano gli investimenti effettuati dagli innovatori in sede di raccolta delle informazioni e dei dati a sostegno delle pertinenti domande di autorizzazione.

⁵⁵ Il concetto di equivalenza sostanziale è stato introdotto in ambito internazionale (specificamente, dall'OMS e dall'OCSE) per confrontare alimenti prodotti con le moderne biotecnologie con prodotti omologhi convenzionali. Sull'equivalenza sostanziale tra prodotti alimentari transgenici e prodotti alimentari esistenti, con riferimento al periodo in cui i primi erano ricompresi nell'ambito di applicazione del regolamento 258/97, v. la sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia e a.*, ECLI:EU:C:2003:431.

⁵⁶ V. al riguardo F. ARGESE, *Regulating food innovation and technology*, cit., p. 273; M. HOLLE, *Pre-Market Approval and Its Impact*, cit., p. 323.

striale, sempre che il richiedente abbia diritto esclusivo di riferimento a tali prove o dati e il nuovo alimento non avrebbe potuto essere valutato e autorizzato se il richiedente non avesse presentato tali prove o dati. Laddove queste condizioni siano soddisfatte, la Commissione può disporre che le nuove prove e i nuovi dati scientifici in questione non possano essere utilizzati a sostegno di un'altra domanda nei cinque anni successivi alla data di rilascio dell'autorizzazione, e nel corso di tale periodo l'immissione sul mercato del nuovo alimento è consentita al solo richiedente iniziale, fatto salvo il caso in cui un richiedente successivo ottenga l'autorizzazione per lo stesso nuovo alimento con il consenso del richiedente iniziale oppure sulla base di prove e dati scientifici diversi da quelli oggetto di tutela⁵⁷.

Con queste previsioni il legislatore ha inteso ricercare un punto di equilibrio tra due opposte esigenze: da un lato, quella di agevolare, attraverso la portata generale dell'autorizzazione, l'accesso di nuovi operatori (soprattutto piccole e medie imprese) al mercato dei *novel foods*, così da favorire in particolare la concorrenza a vantaggio dei consumatori⁵⁸; dall'altro, quella – che si è già visto essere esplicitata nel considerando 30 – di tutelare gli operatori che maggiormente investono in ricerca e sviluppo e che sostengono i costi della procedura di autorizzazione.

Un rapido sguardo alla prassi consente di constatare l'importanza di queste previsioni. Nella grande maggioranza dei casi in cui la Commissione ha autorizzato l'immissione sul mercato di un nuovo alimento ai sensi del regolamento 2015/2283, essa ha infatti concesso al richiedente

⁵⁷ Questo regime ricalca quello previsto con riferimento alle indicazioni sulla salute dall'art. 21 del regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, in *GUUE* L 404 del 30 dicembre 2006, pp. 9 ss. (ripubblicato per rettifica in *GUUE* L 12 del 18 gennaio 2007, pp. 3 ss.); l'art. 28 del regolamento 2015/2283 contiene inoltre una specifica previsione per l'ipotesi in cui un operatore chieda la tutela dei dati riguardo allo stesso alimento ai sensi di entrambi i regolamenti. Per delle puntuali analisi v. C. SIMPSON, *Data Protection under Food Law in the Aftermath of the Novel Foods Regulation*, in *EFFLR*, 2016, pp. 309 ss.; B. LA PORTA, *La tutela dei dati scientifici nel regolamento sui novel food alla luce del regolamento in materia di health e nutritional claims*, in *DGAAA*, 2021, n. 2.

⁵⁸ Oltre a ciò, la portata generale dell'autorizzazione risponde anche all'esigenza di evitare un'inutile ripetizione di studi ed esperimenti: v. al riguardo il considerando 32 del regolamento 2015/2283, ai sensi del quale «nell'ambito di applicazione del presente regolamento, la duplicazione delle sperimentazioni sugli animali dovrebbe essere evitata, ove possibile. Il perseguimento di tale obiettivo potrebbe ridurre le possibili preoccupazioni sul benessere degli animali e di natura etica relative alle domande di nuovi alimenti».

anche la tutela dei dati e, dunque, il diritto esclusivo di commercializzazione del nuovo alimento per un periodo di cinque anni⁵⁹.

In verità, vi è stato chi ha criticato la concessione di questa tutela – specificamente, nel quadro della prima autorizzazione all'immissione in commercio di un insetto edibile⁶⁰ – osservando che «prevedere espressamente l'immissione del prodotto in esclusiva da parte di un singolo operatore (...) significa limitare una potenziale rivoluzione sostenibile sul mercato delle proteine animali», contraddicendo gli orientamenti politici definiti nel quadro del *Green Deal* europeo⁶¹. Tuttavia, va considerato che il mancato riconoscimento di tale tutela potrebbe avere effetti disincentivanti sugli investimenti in ricerca e sviluppo e quindi sull'innovazione nel settore alimentare; inoltre, la previsione di un periodo di tutela non particolarmente lungo, come sono cinque anni, sembra riflettere un'effettiva attenzione del legislatore per gli obiettivi di carattere generale connessi a un adeguato sviluppo del mercato dei nuovi alimenti.

5. Considerazioni conclusive

Il 20 dicembre 2017 la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione con il quale è stato istituito l'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti⁶².

⁵⁹ Per un caso in cui la richiesta di tutela dei dati è stata invece respinta v. il regolamento di esecuzione (UE) 2021/120 della Commissione, del 2 febbraio 2021, che autorizza l'immissione sul mercato della polvere di semi parzialmente disoleati di rapa (*Brassica rapa L.*) e di colza (*Brassica napus L.*) quale nuovo alimento a norma del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio e che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2470 della Commissione, in *GIUUE* L 37 del 3 febbraio 2021, pp. 1 ss. Come si evince dai considerando 10 e 11 di questo atto, la decisione in tal senso della Commissione è stata motivata dal fatto che nel suo parere scientifico l'EFSA aveva affermato che avrebbe potuto trarre le proprie conclusioni sulla sicurezza dei prodotti in questione anche senza i dati per i quali il richiedente aveva rivendicato la proprietà industriale. Si tenga inoltre presente che il regime di tutela dei dati, ai sensi dell'art. 26, par. 3, del regolamento 2015/2283, non si applica nel caso in cui l'autorizzazione all'immissione sul mercato riguardi alimenti tradizionali da paesi terzi.

⁶⁰ V. il regolamento di esecuzione (UE) 2021/882 della Commissione, del 1° giugno 2021, che autorizza l'immissione sul mercato della larva di *Tenebrio molitor* essiccata quale nuovo alimento a norma del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio e che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2470 della Commissione, in *GIUUE* L 194 del 2 giugno 2021, pp. 16 ss.

⁶¹ Cfr. B. LA PORTA, *Gli insetti edibili alla prova del mercato. Il regolamento di esecuzione (UE) 2021/882 relativo all'immissione in commercio della larva di Tenebrio molitor essiccata: criticità*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, n. 2, pp. 35 ss., spec. p. 47.

⁶² Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2470 della Commissione, del 20 dicembre 2017, che istituisce l'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti a norma del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti, in *GIUUE*

In quella iniziale versione dell'elenco sono stati inseriti i 125 alimenti che erano stati autorizzati o notificati ai sensi del regolamento 258/97 nel corso dei venti anni durante i quali quest'ultimo regolamento è rimasto in vigore.

Nei poco più di cinque anni trascorsi dal 1° gennaio 2018, data dalla quale si applica il regolamento 2015/2283, la Commissione ha autorizzato l'immissione sul mercato di altri 60 nuovi alimenti⁶³: mediamente, dunque, circa una dozzina all'anno, contro i sei all'anno sotto il precedente regolamento.

Fin verso la fine del 2019, le autorizzazioni rilasciate dalla Commissione hanno riguardato soprattutto dei nuovi alimenti per i quali la procedura era stata avviata prima del 2018 secondo le previsioni del regolamento 258/97⁶⁴. Concentrando l'attenzione sulle autorizzazioni per le quali, invece, la domanda è stata presentata dopo il 1° gennaio 2018, e dunque ai sensi del nuovo regolamento, si constata che dopo un primo periodo nel quale in genere la procedura si concludeva entro due anni, più di recente la durata della procedura tende ad attestarsi tra i due e i tre anni, e in qualche caso risulta anche superiore a tre anni. Non sono rari i casi in cui l'EFSA emana il proprio parere ben oltre il termine di nove mesi dalla relativa richiesta della Commissione⁶⁵, e d'altra parte anche la preliminare verifica da parte della Commissione della validità della domanda di autorizzazione ha talvolta richiesto diversi mesi.

L 351 del 30 dicembre 2017, pp. 72 ss. Sulle difficoltà che la Commissione ha incontrato nella iniziale redazione dell'elenco – al punto che qualche mese più tardi essa lo ha dovuto riformulare, ponendo rimedio a una serie di errori e omissioni, con il regolamento di esecuzione (UE) 2018/2023 del 23 luglio 2018, in *GIULIE* L 187 del 24 luglio 2018, pp. 1 ss. – v. B. HABER, S. AURICH, *The Union List of Authorised Novel Foods*, in *EFFLR*, 2018, pp. 403 ss.

⁶³ Dato aggiornato a fine febbraio 2023. Dei 60 prodotti in questione, 8 rientrano nella categoria degli alimenti tradizionali da paesi terzi. Per un elenco dei regolamenti di esecuzione adottati dalla Commissione sulla base del regolamento 2015/2283 v. https://food.ec.europa.eu/safety/novel-food/authorisations/union-list-novel-foods_en. Si tenga presente che, oltre ai regolamenti di esecuzione con i quali viene autorizzata l'immissione sul mercato di un nuovo alimento, ve ne sono altri (ad oggi, una trentina) con i quali la Commissione autorizza una modifica delle condizioni d'uso o delle specifiche di nuovi alimenti già autorizzati.

⁶⁴ In questi casi, infatti, ha trovato applicazione la disposizione transitoria di cui all'art. 35, par. 1, del regolamento 2015/2283, ai sensi del quale le domande di immissione sul mercato dell'Unione di un nuovo alimento, presentate a uno Stato membro a norma del regolamento 258/97 e per le quali non erano state prese decisioni definitive entro il 1° gennaio 2018, dovevano essere trattate secondo le nuove regole.

⁶⁵ Se, per esempio, si prendono in esame le sei autorizzazioni rilasciate dalla Commissione nel gennaio 2023, dai considerando dei rispettivi regolamenti di esecuzione si evince che in tutti i casi il parere è stato rilasciato dopo più di un anno dalla richiesta della Commissione (e, in qualche caso, a quasi due anni di distanza da quella richiesta).

Anche se sono frutto di un'analisi sommaria della prassi applicativa del regolamento 2015/2283, questi semplici dati appaiono coerenti con quanto emerge dall'analisi giuridica.

Da un lato, il nuovo regolamento ha senz'altro meglio definito, sia sotto il profilo sostanziale sia sotto quello procedurale, il quadro normativo con il quale si devono confrontare gli operatori del settore alimentare interessati a commercializzare nuovi alimenti, e ciò sembra avere rappresentato almeno in una certa misura un incentivo all'innovazione.

Anche il regime di tutela dei dati sembra avere svolto un ruolo positivo al riguardo: come si è visto, esso ha di regola trovato applicazione, garantendo al richiedente un diritto esclusivo di commercializzazione del nuovo alimento per un periodo di cinque anni, rilevante nella prospettiva della previsione di un adeguato ritorno del proprio investimento.

Dall'altro lato, tuttavia, risulta evidente che i tempi di svolgimento della procedura, dopo una prima fase nella quale sembravano essersi accorciati in misura significativa rispetto ai circa tre anni di media necessari nel quadro della previgente disciplina, sono ora tornati ad allungarsi, a conferma del permanere di una sostanziale complessità dell'*iter* autorizzativo, che per il richiedente si manifesta già nel momento di predisporre un fascicolo che contenga tutte le informazioni e gli studi necessari perché l'EFSA possa procedere alla valutazione scientifica.

D'altronde, come si è anche osservato, le difficoltà per gli operatori possono cominciare ancora più a monte, nel momento in cui si tratta di stabilire se l'alimento che intendono immettere sul mercato rientri o meno nell'ambito di applicazione della disciplina sui *novel foods*; e la procedura di consultazione introdotta a questo proposito dal regolamento 2015/2283, per come è stata concepita, sembra favorire la qualificazione dei prodotti sottoposti ad essa come *novel foods*, rendendo di conseguenza necessaria la successiva presentazione alla Commissione di una domanda di autorizzazione ai sensi dello stesso regolamento.

Si deve dunque concludere, rispondendo alla domanda che ci si era posti nell'introduzione di questo lavoro, che la vigente disciplina dei *novel foods* a livello europeo, pur costituendo un indubbio passo in avanti rispetto alla originaria normativa, non è esente da talune criticità che possono ancora rappresentare un freno all'innovazione tecnologica e, dunque, al contributo che questa può dare al perseguimento dei due obiettivi della *food security* e della sostenibilità ambientale della produzione alimentare. Sia sul piano scientifico che a livello istituzionale, l'agenda futura dovrebbe pertanto contemplare un'approfondita disamina della prassi applicativa del regolamento 2015/2283, al fine di individuare anche su questa base i possibili margini di miglioramento – vuoi attraverso semplici accorgimenti pratici, vuoi mediante un'eventuale nuova

revisione della normativa – utili a promuovere ulteriormente la crescita di questo settore, continuando a garantire nello stesso tempo quel «livello elevato di protezione» della salute e degli interessi dei consumatori che è proprio del modello europeo⁶⁶.

⁶⁶ Cfr. art. 168, par. 1, TFUE e art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per quanto riguarda la tutela della salute umana; art. 169, par. 1, TFUE e art. 38 della Carta per quanto riguarda la protezione dei consumatori.



L'acquacoltura nella politica comune della pesca alla ricerca di coerenza fra atti vincolanti, orientamenti strategici e metodo aperto di coordinamento

di Cristiana Fioravanti

SOMMARIO: 1. L'acquacoltura nella politica comune della pesca prima di Lisbona. – 2. (*segue*) Gli sviluppi successivi nella riforma della politica comune della pesca del 2013. – 3. Strategie e Orientamenti della Commissione per lo sviluppo dell'acquacoltura: dalla prassi alla codificazione. – 4. Dagli orientamenti strategici della Commissione ai piani strategici nazionali. – 5. Considerazioni conclusive.

1. L'acquacoltura nella politica comune della pesca prima di Lisbona

È ben noto che il Trattato di Roma – pur non menzionando la pesca come materia di competenza comunitaria – includeva, in un apposito Allegato, l'elenco dei prodotti per i quali era disposta l'instaurazione di una politica agricola comune che comprendeva, oltre ai prodotti della pesca, anche quelli dell'*acquacoltura*¹.

In questo contesto normativo ha preso avvio la politica comune, il cui fondamento giuridico si rinveniva – nel silenzio del Trattato – nelle di-

¹ Come messo da tempo in luce dalla dottrina, le ragioni che hanno portato al consolidamento nell'ordinamento comunitario di un quadro di riferimento unitario per la politica comune dell'agricoltura e della pesca si fondano sia su considerazioni di carattere socio-economico, sia di natura merceologica e commerciale: i prodotti della pesca e dell'acquacoltura – tanto quanto quelli agricoli in senso stretto – servono infatti a soddisfare bisogni alimentari. Ancorché le risorse acquatiche marine risultino, d'altro canto, per loro natura esauribili se sottoposte ad uno sfruttamento superiore alla capacità naturale di riproduzione, e proprio tale caratteristica abbia via via inciso sul progressivo consolidarsi di una disciplina normativa improntata al perseguimento dell'obiettivo della loro conservazione, la comunanza con il settore agricolo ha sin dall'origine del processo di integrazione europea intrecciato la politica della pesca alla politica agricola comune, estendendo alle prima la disciplina e le deroghe approntate per la seconda: si veda L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in *Rivista di diritto agrario*, 2001, I, p. 527. Si tratta di una prospettiva di recente ribadita dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 12 giugno 2018, *Verso un settore europeo dell'acquacoltura sostenibile e competitivo: situazione attuale e sfide future* (2017/2118(INI)), lett. H, in *GIUUE*, C-28, del 27 gennaio 2020, pp. 26 ss.

sposizioni contenute nell'Allegato, che comprendeva fra i diversi prodotti anche "pesci, crostacei, molluschi e loro derivati".

Sulla base di tale previsione, e con l'apporto determinante della giurisprudenza della Corte di Giustizia, si è così gradualmente consolidata la politica comune della pesca².

Ma se i primi interventi comunitari avevano avuto ad oggetto la disciplina delle misure di mercato e dei meccanismi di sostegno finanziario del settore, negli sviluppi successivi si sono susseguiti i vari regolamenti che, a cadenza decennale, hanno provveduto in modo via via sempre più articolato a disciplinare la politica comune della pesca e delle risorse biologiche del mare, anche sotto il profilo della gestione e dello sfruttamento degli *stock* ittici.

Una portata dunque progressivamente più ampia rispetto a quella che aveva caratterizzato i primi regolamenti comunitari e che avrà il suo esito finale nella codificazione della competenza esclusiva dell'Unione nella "conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca", laddove altri ambiti della politica comune sono classificati dal Trattato sul Funzionamento (TFUE) come di competenza concorrente³.

Non può dunque sorprendere che, in questo processo, l'azione delle istituzioni comunitarie si sia prioritariamente sviluppata sulla pesca strettamente intesa e sui suoi prodotti.

Ancorché la previsione contenuta nell'Allegato al Trattato includesse infatti anche i prodotti acquicoli – per i quali, fra l'altro, la similitudine con i prodotti agricoli è particolarmente forte⁴ – le istituzioni non

² Si veda L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, Cedam, 2003, p. 29.

³ Da questo punto di vista, la classificazione operata a Lisbona potrebbe comportare una rischiosa frammentazione della politica comune della pesca, incidendo sulla unitarietà della disciplina peraltro postulata dall'art. 38 TFUE che assegna all'Unione il compito di "definire e attuare" la politica comune della pesca. Al di là della classificazione occorre però sottolineare che il regolamento di base n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (in *GUUE* L 354 del 28 dicembre 2013, pp. 22 ss.) risponde pienamente alla finalità dell'art.38 TFUE. Nei suoi contenuti, la disciplina è infatti strutturata in modo da assicurare non solo – come nei precedenti regolamenti di base – la regolamentazione della conservazione delle risorse, ma anche al fine di orientare, mediante norme di principio, gli altri ambiti della politica comune della pesca che sono assegnati ad altro titolo alla competenza delle istituzioni. Sia consentito rinviare a C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, Jovene, 2017, spec. pp. 103 ss.

⁴ Si veda, L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, cit.*, p. 533.

hanno per lungo tempo riservato all'acquacoltura specifica attenzione⁵. Sarà solo agli inizi degli anni '90 che in occasione dell'adozione del regolamento che riformava la politica comune della pesca dieci anni dopo l'adozione della prima disciplina in materia⁶ comparve, nel titolo dell'atto, il riferimento all'acquacoltura.

Nei *considerando* del regolamento era altresì espressamente indicato che la disciplina dettata per lo sfruttamento razionale e responsabile delle risorse acquatiche viventi si estendeva anche all'acquacoltura, ma nessuna delle norme in esso contenute era specificamente dedicata al settore.

L'acquacoltura acquisisce una prima, sia pure contenuta, autonoma rilevanza in occasione della revisione della disciplina⁷.

Il regolamento del 2002 che riforma nuovamente la materia, nel definire il campo d'applicazione della politica comune della pesca, non si limita infatti a riaffermare l'inclusione dell'acquacoltura all'interno della politica comune, ma indica la necessità di elaborare "misure coerenti" dedicate a questo settore.

Non sorprende dunque che, negli anni successivi, si sia riscontrato un maggiore attivismo delle istituzioni anche ai fini dell'adozione di quelle "misure" specificamente dedicate all'acquacoltura che hanno via via riguardato la regolamentazione dei profili sanitari per la commercializzazione di animali e prodotti, le misure di contrasto delle malattie delle specie utilizzate nel settore, la disciplina delle specie esotiche e quella relativa all'informazione ai consumatori⁸ e, in tempi più recenti, il rego-

⁵ Si vedano i vari contributi in N. BANKES, I. DAHL, D.L. VANDERZWAAG (eds.), *Aquaculture Law and Policy: Global, Regional and National Perspectives*, Cheltenham, EE, 2015; in particolare, v. R. LONG, *European Union aquaculture law and policy: prescriptive, diffuse and requiring further reform*, *ivi*, pp. 130 ss.

⁶ Cfr. il Regolamento (CEE) n. 3760/1992 del Consiglio, del 20 dicembre 1992, che istituisce il regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura in *GUCE*, L 389, del 31 dicembre 1992, pp. 1 ss.

⁷ Cfr. il Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca in *GUCE*, L 358, del 31 dicembre 2002, pp. 59 ss.

⁸ Si veda C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle istituzioni*, *cit.*, pp. 127 ss. Per quanto riguarda la legislazione applicabile in materia di salute degli animali si vedano il regolamento (UE) 2016/429 relativo alle malattie animali trasmissibili ("normativa in materia di sanità animale"), applicabile a decorrere dal 21 aprile 2021, in *GUUE*, L 84, del 31 marzo 2016, pp. 1 ss. e il quadro giuridico vigente sui medicinali veterinari e sui mangimi medicati (Direttiva 2001/82/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari, in *GUUE*, L 311, del 28 novembre 2001, pp. 1 ss., Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali, in *GUUE*, L 136, del 30 aprile 2004, pp. 1 ss., e Direttiva 90/167/CEE del Consiglio, del 26 marzo 1990, che stabilisce le condizioni di preparazione, im-

lamento sull'agricoltura biologica, all'interno del quale apposite norme sono dedicate all'acquacoltura⁹.

Ma non stupisce neppure che risalga addirittura al 2002 l'adozione da parte della Commissione della Strategia dedicata allo *sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea*¹⁰, con l'obiettivo di intensificare l'azione comunitaria sul presupposto del riconoscimento del *ruolo specifico* che riveste l'acquacoltura nell'ambito della politica comune della pesca.

È proprio grazie a questo primo importante intervento in *soft law* che si afferma, per un verso, la sua progressiva valorizzazione nell'ambito della politica comune della pesca; per altro verso, si consolida quel ruolo d'impulso della Commissione nell'orientare lo sviluppo del settore mediante atti non vincolanti, anticipando nella prassi quell'articolato sistema di *governance* che trova ora codificazione nell'art. 34 del regolamento di base della politica comune della pesca che ha rafforzato, anche in questa materia, non solo il ruolo della Commissione ma anche l'utilizzo di un metodo aperto di coordinamento, basato sull'indicazione di obiettivi *condivisi* da perseguire¹¹.

missione sul mercato ed utilizzazione dei mangimi medicati nella Comunità, in *GUCE*, L 92, del 7 aprile 1990, pp. 42 ss.), che sarà sostituito dal Regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, relativo ai medicinali veterinari, in *GUUE*, L 4, del 7 gennaio 2019, pp. 43 ss., applicabile a decorrere dal 28 gennaio 2022.

⁹ Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio in *GUUE*, L 150, del 14 giugno 2018, pp. 1 ss. Si veda, insieme, EUMOFA, *Organic aquaculture in the EU. Current situation, drivers, barriers, potential for growth, 2022* e, in https://www.eumofa.eu/documents/20178/432372/Organic+aquaculture+in+the+EU_final+report_ONLINE.pdf.

¹⁰ V. *infra*, par. 3.

¹¹ L'art. 34 del regolamento sulla politica comune della pesca codifica l'utilizzo, nel settore, del metodo aperto di coordinamento: un meccanismo che, secondo modalità e procedure diverse, trova ormai applicazione in molti ambiti del diritto dell'Unione europea, e che – nelle parole usate dalla Commissione – consente di «promuovere la cooperazione e lo scambio delle pratiche migliori e di coordinare obiettivi e orientamenti comuni agli Stati membri...tale metodo prevede il regolare controllo dei progressi compiuti per il conseguimento degli obiettivi comuni, consentendo agli Stati membri di comparare le proprie iniziative e di trarre insegnamento dalle esperienze altrui» (Commissione Europea, *La Governance europea. Un libro bianco*, 25 luglio 2001, COM(2001)428, disp. *on line*). Il metodo, ampiamente sperimentato in materia di sicurezza, lavoro e occupazione (su cui v. C. DE LA PORTE, *Quale Governance attraverso i MAC? I casi dell'occupazione e dell'inclusione sociale*, in *European Journal of Legal Studies*, 2007, pp. 7 ss.; S. BARONCELLI, O. FARKAS, *Il Metodo di coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, pp. ss.; S. SCIARRA, *Experiments in the Open Method of Coordination: Measuring the Impact of the EU Employment Policies*, in *Riv. it. dir. lavoro*, 2011, pp. 475 ss.; A. ALAIMO, *Da "Lisbona 2000" a "Europa 2020". Il "modello sociale europeo" al tempo della crisi: bilanci e prospettive*, *ivi*, 2012, pp.

2. (segue) Gli sviluppi successivi nella riforma della politica comune della pesca del 2013

La nuova formulazione contenuta nell'art. 38 TFUE, all'esito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, attribuisce all'Unione europea il compito di *definire e attuare* una politica comune dell'agricoltura e della pesca.

La materia acquista così autonoma visibilità ma, anche nell'assetto post Lisbona, alla pesca non è riservata un'apposita disciplina: permane quell'assimilazione alla politica agricola comune che sin dagli albori del processo comunitario aveva caratterizzato la materia. Sotto questo profilo, la norma codifica dunque l'esito di uno sviluppo progressivo, consolidando in modo esplicito la scelta di affidare all'Unione europea la definizione e l'attuazione di una politica comune della pesca, da definirsi però pur sempre nel quadro delle finalità, regole e procedure riservate all'agricoltura¹².

Tuttavia, non limitandosi ad essere una mera codificazione dell'assimilazione della pesca all'agricoltura, l'art. 38 TFUE prevede che nella gestione della politica comune sia necessario tenere conto delle *specifiche caratteristiche* della pesca i cui prodotti – sebbene da considerarsi inclusi nella nozione lata di “prodotti agricoli” – da questi ultimi si distinguono per alcuni tratti essenziali.

Pur non trascurando le persistenti esigenze di natura socio-economica, ma anzi al fine di salvaguardarle, nella disciplina della pesca le istituzioni sono allora tenute a considerare proprio queste “specifiche caratteristiche”, valorizzando scelte che considerino la natura esauribile degli stock ittici¹³. La revisione dunque pone opportunamente l'accento sulla necessità per le istituzioni di gestire e attuare la politica comune della pesca avendo riguardo alle peculiarità di un settore sempre più afflitto dal sovrasfruttamento delle risorse, in un'ottica di sostenibilità ambientale, economica ed occupazionale.

210 ss.) si è gradualmente esteso anche ad altri ambiti, secondo modalità e procedure diverse (v. E. PSYCHOGIOPOULOU, *The Cultural Open Method of Coordination: A New but Different OMC?*, in *European Papers*, 2018, pp. 257-279). Per un'analisi delle ricadute del ricorso al metodo aperto di coordinamento, v., criticamente, G. MARTINICO, *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla "forma di Unione"*, in *Diritto pubblico*, 2009, pp. 625 ss.; v., insieme, V. HATZOPOULOS, *Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU*, in *European Law Journal*, 2007, pp. 309-342 e S. DEL GATTO, *Il metodo aperto di coordinamento. Amministrazioni nazionali e amministrazione europea*, Napoli, Jovene, 2012, spec. pp. 109 ss.

¹² Sulle innovazioni apportate a Lisbona, specie sotto il profilo della procedura di adozione degli atti si veda C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, pp. 505 ss.

¹³ Si veda C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni*, cit., pp. 3 ss.

Non per nulla, il regolamento sulla politica comune della pesca del 2013 – il primo adottato dopo Lisbona – s’ispira a un nuovo modello di gestione che privilegia l’unitarietà e la coerenza interna della disciplina complessivamente riguardata.

Accanto ad un *corpus* di norme dedicate alla regolamentazione della conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse del mare, il regolamento del 2013 contempla infatti anche norme di principio relative agli altri ambiti della materia – regime di controllo, relazioni esterne, disciplina del mercato di settore, di sostegno finanziario – la cui dettagliata regolamentazione è affidata ad apposita disciplina in una visione che mira ad assicurare, in una prospettiva unitaria e armonica, la coerenza non solo fra i vari ambiti rientranti nella politica comune della pesca, ma anche con le altre politiche dell’Unione, in primo luogo con quella ambientale¹⁴.

È in questa nuova cornice che la politica comune della pesca ha consolidato anche l’interazione fra pesca e acquacoltura.

Si tratta – a ben vedere – di una scelta più che opportuna e che risponde in particolare all’esigenza di bilanciare gli effetti che derivano dalle necessità sempre più pressanti di gestire le risorse della pesca in modo da salvaguardarne la rinnovabilità. I prodotti acquicoli, al pari dei prodotti ittici, rappresentano infatti – specie a fronte delle sempre più consistenti restrizioni imposte alla pesca per scongiurare il depauperamento delle risorse ittiche – un fattore rilevante sia in termini sociali ed economici, sia specialmente al fine di assicurare l’approvvigionamento alimentare.

Il regolamento di base, nel definire l’ambito di applicazione della politica comune della pesca, ha anzitutto avuto cura di riaffermare che l’acquacoltura e i suoi prodotti rientrano nel quadro «di misure di mercato e di misure finanziarie destinate al sostegno dell’attuazione della pcp» (art. 1, par.1 *lett.* b).

La disciplina di tali ambiti è affidata ad apposita regolamentazione¹⁵: il regolamento di base si limita infatti a porre norme di principio che pon-

¹⁴ Sui profili relativi all’interazione fra politica comune della pesca e ambiente si veda, S. VILLANI, *La conservazione delle risorse del mare nell’Unione europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica*, in <https://www.aisdue.eu/susanna-villani-la-conservazione-delle-risorse-del-mare-nellunione-europea-limiti-e-prospettive-in-ottica-ecosistemica>; C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche del mare fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 9/2019, pp. 1 ss.

¹⁵ Si vedano, rispettivamente: regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013 relativo all’organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio, in *GUUE*, L 354, del 28 dicembre 2013, pp. 1 ss.; regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n.

gono l'accento sulla necessità che la regolamentazione sia coerente con gli obiettivi della politica comune della pesca e con l'esigenza di unitarietà che informa la nuova disciplina.

Non è dunque un caso che anche i regolamenti riguardanti l'OCM di settore e il meccanismo di sostegno finanziario contemplino specifiche norme che concorrono a promuovere lo sviluppo dell'acquacoltura in armonia con gli obiettivi e le scelte che caratterizzano il regolamento di base.

In particolare, il regolamento sull'organizzazione comune dei mercati contiene norme dedicate all'acquacoltura e ai prodotti acquicoli per i profili relativi, da un lato, al ruolo assegnato alle organizzazioni professionali, specie nella determinazione degli obiettivi e delle misure che sono ricollegabili all'attività delle organizzazioni che operano nel settore dell'acquacoltura; dall'altro lato, introduce un'apposita disciplina riguardante la commercializzazione dei prodotti acquicoli e l'informativa ai consumatori.

Anche rispetto a tale disciplina, al fine di potenziare il ruolo dei produttori acquicoli in particolare per quelli che operano su piccola scala, la Commissione è intervenuta con un atto non vincolante volto a facilitare il riconoscimento delle organizzazioni e a favorirne l'attività¹⁶.

Il regolamento sulle misure finanziarie – indicando nella “promozione dell'acquacoltura competitiva, sostenibile sotto il profilo ambientale, redditizia sul piano economico e socialmente responsabile” una delle priorità del Fondo – racchiude una disciplina appositamente dedicata non solo ai prodotti, ma anche alle imprese acquicole alle quali è garantito il sostegno al fine di favorire l'ingresso di nuovi operatori, stimolare la competitività e promuovere la crescita economica.

Si tratta di prospettive che, negli ulteriori sviluppi, risultano addirittura potenziate con riguardo all'acquacoltura cui è fatta esplicita menzione nell'intitolazione del nuovo regolamento che è intervenuto sulla disciplina di sostegno finanziario della politica comune della pesca, significativamente rinominato FEAMPA (Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'*acquacoltura*)¹⁷.

2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GIUE*, L 149, del 20 maggio 2014, pp. 1 ss.

¹⁶ Commission Staff Working Document, *Guidance document on the implementation of Chapter II “Professional Organisations” of Regulation (EU) No 1379/2013 establishing a common organisation of the markets in fishery and aquaculture products*, 1 aprile 2016, SWD (2016) 113, in https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2016-09/guidance-document-on-implementation-of-professional-organisations_en.pdf.

¹⁷ V. il regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e

Il Fondo di sostegno per il periodo 2021-2027 rafforza dunque proprio gli interventi e le misure dedicate all'acquacoltura europea, nuovo "pilastro" della disciplina di sostegno per il raggiungimento degli obiettivi della politica comune della pesca.

Ma la novità di maggior rilievo – per quello che più interessa – è rappresentata dalla scelta del legislatore di includere nel regolamento di base un'apposita previsione dedicata all'acquacoltura – il già richiamato art. 34 – al fine di promuoverne lo *sviluppo sostenibile* nel quadro, per l'appunto, degli obiettivi della politica comune della pesca. Si tratta di una scelta che – sulla scorta della prassi che si era consolidata a partire dal 2002¹⁸ – intende infatti perseguire un obiettivo ben più ampio e ambizioso.

Non già e non solo l'orientamento nella regolamentazione dei profili della materia attratti alla competenza dell'Unione anche ai fini del coordinamento con le altre politiche, ma l'istituzionalizzazione di un vero e proprio percorso articolato di gestione del settore ai fini del suo sviluppo sostenibile per assicurarne la coerenza con i nuovi obiettivi della politica comune della pesca prevedendo, a tal fine, anche un più attivo coinvolgimento degli Stati membri e delle parti interessate.

Non per nulla il legislatore ha previsto anche l'istituzione del consiglio consultivo per l'acquacoltura cui assegnare un ruolo importante nel promuovere e favorire il dialogo tra i portatori di interesse, ritenuto "essenziale per il conseguimento degli obiettivi della politica comune della pesca" poiché consente di "beneficiare delle conoscenze e dell'esperienza di tutti i soggetti interessati"¹⁹.

Un ruolo consultivo che assumerà particolare rilevanza nell'elaborazione e nell'attuazione delle linee di sviluppo del settore dell'acquacoltura tratteggiate dalla Commissione negli Orientamenti strategici da ultimo adottati²⁰.

che modifica il regolamento (UE) 2017/1004. Il regolamento, che si riferisce al periodo compreso tra il 1 gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027, è stato adottato per allinearne la durata a quella del quadro finanziario pluriennale («QFP 2021-2027»), in *GUUE*, L 247, del 13 luglio 2021, pp. 1 ss.

¹⁸ V. *infra*, par. successivo.

¹⁹ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Orientamenti strategici per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE, del 29 aprile 2013, COM (2013)229, punto 4.4, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0229&from=EN>.

²⁰ V. *infra*, par. successivo.

3. Strategie e Orientamenti della Commissione per lo sviluppo dell'acquacoltura: dalla prassi alla codificazione

Il cambio di passo impresso dal regolamento di base del 2013 nella gestione della politica comune della pesca consolida, perfeziona e rafforza la prassi che nel corso del tempo aveva connotato l'azione delle istituzioni, in particolare della Commissione, nel settore dell'acquacoltura.

La scelta di intervenire con strumenti di *soft law*, quali Strategie e Orientamenti, si è concretizzata – lo si anticipava²¹ – per la prima volta nel 2002 con l'adozione da parte della Commissione della *Strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea*²².

Si è trattato di un primo impulso rilevante per la materia cui va il merito di aver tracciato un quadro d'insieme sulle criticità del settore, come pure sugli interventi attuati e quelli da intraprendere sul presupposto che difettava “a livello UE una normativa organica e specifica per l'acquacoltura, dato che per molti aspetti questa attività è disciplinata dagli ordinamenti nazionali, a loro volta influenzati da una serie di direttive comunitarie orizzontali”.

L'intento della Commissione muoveva già allora nella direzione di imprimere una svolta nella gestione del settore. Sulla base della ricognizione delle criticità e delle cause che penalizzavano lo sviluppo dell'acquacoltura, oggetto di disciplina europea e nazionale (anche decentrata) e sempre più intrecciata ad obblighi derivanti dalle direttive ambientali, la Commissione intendeva potenziare l'occupazione e la crescita economica nel settore, con un'attenzione particolare per le zone dipendenti dalla pesca.

La Strategia indicava specifici obiettivi – quali l'aumento della produzione, lo sviluppo del mercato dei prodotti acquicoli, lo sviluppo rurale, la sicurezza dei prodotti e la salute degli animali – su cui era necessario concentrare gli sforzi. E se è vero che alcune delle misure prospettate troveranno successivamente – come già si è dato atto²³ – una regolamentazione nella disciplina comunitaria adottata nel contesto della politica comune della pesca e in quella dettata in materia di sicurezza alimentare, molte delle criticità evidenziate continueranno a rimanere insolute.

Fra queste, la Commissione aveva posto l'accento, in particolare, su quelle derivanti dal rispetto degli obblighi posti dalle direttive ambientali (“acque”, “habitat”, “uccelli”) che, per i loro contenuti, incrociano l'attività dell'acquacoltura. Emblematica, sotto questo profilo, è la vicenda che ha

²¹ V. *supra*, par. precedente.

²² Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea, 8 aprile 2002, COM (2002) 511, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0511&from=IT>.

²³ V. *supra*, par. 2.

riguardato la procedura di autorizzazione dei progetti di acquacoltura in Irlanda relativi ad allevamenti di molluschi situati in – o in prossimità di – zone di protezione speciali tutelate dalla direttiva “uccelli”, per i riflessi che da ciò era derivato sotto il profilo del rispetto degli obblighi posti dalla direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (“habitat”).

In particolare, per quanto che qui interessa, le autorità irlandesi, pur riconoscendo che le attività di acquacoltura possono avere effetti pregiudizievoli sul sito, non procedevano, in violazione degli obblighi posti dalla direttiva, alla valutazione di impatto di ogni singolo progetto di allevamento di molluschi.

La Corte di Giustizia ha accertato che la prassi seguita dallo Stato membro che ometteva di effettuare un esame ornitologico dettagliato preventivo relativo a ciascun progetto di allevamento incorreva nella violazione della direttiva “habitat”, in particolare del suo art. 6, par. 3²⁴. Ad esito della pronuncia l'Irlanda ha pertanto adottato misure volte a integrare le esigenze derivanti dal rispetto delle direttive ambientali nella gestione dell'acquacoltura svolta nei siti di protezione grazie alla predisposizione di un apposito piano (*Appropriate Assessments for Article 6.3 of the Habitats Directive of aquaculture activities in Natura 2000 sites*), rimodulando la procedura di autorizzazione per l'esercizio dell'attività acquicola in zone di protezione speciale.

Non stupisce dunque che la Commissione, proprio con riguardo a tali criticità e alle delicate esigenze di coordinamento derivanti dalle direttive ambientali, non abbia mancato di offrire nel tempo il suo contributo²⁵.

Nell'ottica di favorire le amministrazioni nazionali e regionali nell'individuazione di misure adeguate al rispetto di tale legislazione senza imporre oneri inutili ai produttori, la Commissione ha dapprima adottato l'*Orientamento sull'integrazione dell'acquicoltura nei siti Natura 2000* (direttiva “uccelli” e direttiva “habitat”)²⁶ e, successivamente, l'*Orientamento*

²⁴ Sentenza della Corte di Giustizia, 7 dicembre 2007, in causa C-418/04, *Commissione c. Irlanda* in *Racc.*, pp. I-10947 ss.

²⁵ Anche il Parlamento europeo non ha mancato di offrire il suo apporto sia sotto il profilo della ricerca e dello studio sui vincoli giuridici che incidono sullo sviluppo dell'acquacoltura, sia al fine di offrire una visione comparata delle legislazioni dei Stati (anche extra UE) maggiormente attivi nel settore, v. Parlamento Europeo, *Vincoli normativi e giuridici dell'acquacoltura europea*, Bruxelles, 2009, in www.europarl.europa.eu/studies.

²⁶ Cfr. European Commission, *Guidance document on aquaculture activities in the Natura 2000 Network*, 2012 in https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/guidance_on_aquaculture_and_natura_2000_en.pdf.

mento riguardante l'interazione fra l'acquacoltura e la direttiva acque e quella sulla strategia marina²⁷.

In particolare, il primo Orientamento, è volto a favorire una «guidance which would facilitate the knowledge and implementation of EU legislation underpinning Natura 2000 in relation to aquaculture activities»²⁸, per assicurare la coerenza fra le misure di conservazione previste dalla direttiva “habitat” e quelle relative all'esercizio dell'attività di acquacoltura ubicate nei siti protetti.

L'Orientamento riguardante le interazioni con le direttive sulla strategia marina e sulle acque, esso pure animato dall'intento di favorire la diffusione delle migliori pratiche di gestione dell'acquacoltura nel rispetto degli obiettivi di protezione ambientale, offre dal canto suo un dettagliato quadro d'insieme sui possibili metodi utilizzabili dagli Stati membri per contenere gli effetti pregiudizievoli derivanti all'ambiente dall'esercizio delle attività acquicole²⁹.

Alla prima Strategia dedicata all'acquacoltura – la cui valutazione d'impatto aveva evidenziato nel 2007 la necessità di rivedere e rimodulare le azioni in essa contemplate³⁰ – ha fatto seguito, nel 2009, un nuovo intervento della Commissione adottato allo scopo di imprimere un “nuovo impulso alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea”³¹.

L'intento era dichiaratamente quello di approfondire le cause delle persistenti difficoltà del settore, superando i limiti e le criticità che ne impedivano la crescita, sul presupposto che la Strategia del 2002 aveva

²⁷ Cfr. Commission Staff Working Document (18 maggio 2016), *On the Application of the Water Framework Directive (WFD) and the Marine Strategy Framework Directive (MSFD) in relation to aquaculture*, STW (2016) 178, in https://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/SWD_2016_178.pdf.

²⁸ Cfr. European Commission, *Guidance Document*, cit.

²⁹ In particolare, il Documento della Commissione sottolinea che esso è volto a «provide regulatory good practice and suggestions to national authorities about the requirements of the Directives in relation to aquaculture, to facilitate their implementation; to provide industry good practice and suggestions to aquaculture producers on what is expected of them and what they can expect from the implementation of the Directives; to provide information about sustainability of EU aquaculture production and its compliance with relevant EU environmental legislation» (Commission Staff Working, cit.).

³⁰ Cfr. il Commission Staff Working Document, *Sintesi valutazione d'impatto della strategia per lo sviluppo dell'acquacoltura europea*, allegata alla Comunicazione della Commissione, in [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/2009/419123/IPOL-PECH_ET\(2009\)419123_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/2009/419123/IPOL-PECH_ET(2009)419123_IT.pdf).

³¹ Cfr. Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Costruire un futuro sostenibile per l'acquacoltura. Un nuovo impulso alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea*, del 4 aprile 2009, SEC (2009) 454, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0162&from=EN>.

contribuito a consolidare significativi progressi sotto il profilo della sostenibilità ambientale, della sicurezza e della qualità dei prodotti acquicoli, ma non sotto il profilo della crescita del settore.

In controtendenza rispetto all'incremento a livello mondiale, la Commissione evidenziava infatti un rallentamento nello sviluppo dell'acquacoltura nell'Unione europea, ponendo l'accento sulle potenzialità di un'attività che contribuisce all'approvvigionamento alimentare, all'occupazione e alla crescita economica di molte zone costiere e continentali.

A tal fine, la Commissione tratteggiava le nuove linee d'intervento dell'Unione e invitava anche gli Stati membri ad intervenire con misure volte a facilitare la competitività dell'acquacoltura puntando sulla ricerca, sullo sviluppo tecnologico e sull'eliminazione degli ostacoli esistenti nelle normative nazionali.

Particolare attenzione continuava ad essere riservata ai profili della tutela dell'ambiente sotto la duplice dimensione dell'impatto dell'attività acquicola sull'habitat circostante e sulla necessità di condizioni ambientali ottimali per il suo stesso sviluppo³².

Come già evidenziato nella precedente Strategia, la Commissione non mancava di sottolineare nuovamente l'incidenza determinata sullo sviluppo dell'attività acquicola dalla «presenza di rigide norme comunitarie, soprattutto in materia ambientale...che limitano le capacità concorrenziali del settore rispetto ai concorrenti asiatici o a quelli dell'America latina»³³, ponendo l'accento sulla necessità di ricercare il punto di equilibrio fra lo sviluppo dell'acquacoltura e la protezione dell'ambiente nell'ottica della coerenza fra discipline.

Si tratta del resto di un profilo che resta al centro delle preoccupazioni della Commissione anche negli ultimi orientamenti strategici e che continua a richiedere sforzi non solo da parte dell'Unione, ma anche degli Stati membri in fase di trasposizione delle direttive ambientali e della normativa interna di adattamento.

³² Nella *Comunicazione*, SEC (2009) 454, *cit.*, la Commissione mette altresì in evidenza la necessità di assicurare la salute degli animali impiegati nell'acquacoltura (su cui v. *infra*) anche sotto il profilo del contrasto nei confronti delle malattie dei pesci, con un'attenzione particolare nei riguardi dei farmaci veterinari e dell'uso di mangimi di elevata qualità e prodotti con metodi sostenibili.

³³ Cfr. *Comunicazione*, SEC (2009) 454, *cit.* Per uno sguardo sugli sviluppi dell'acquacoltura a livello mondiale, cfr. G. TENDRON (ed.), *Les aquacultures du monde (Dossier)*, in *La Revue de l'Académie d'agriculture*, 2017, pp. 48 ss.; C. CARLETTI (a cura di), *Profili normativi e operativi del regime della pesca e dell'acquacoltura*, in *Il regime giuridico della pesca e dell'acquacoltura alla luce del diritto internazionale del mare e dell'Unione europea. Profili normativi, strutturali ed operativi nella dimensione multilivello*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, spec. pp.66-67 con riguardo all'azione della FAO.

Ampio spazio era inoltre riservato alla questione della pianificazione degli spazi e all'incidenza degli ostacoli alla crescita del settore derivanti dalle normative nazionali.

Non per nulla la Commissione prospettava interventi più incisivi e sollecitava gli Stati membri a dotarsi di idonee misure volte a facilitare lo sviluppo imprenditoriale, anche sotto il profilo del rilascio delle licenze, e a ridurre gli oneri amministrativi connessi all'esercizio dell'attività di acquacoltura.

In controluce a tale indicazione occorre sottolineare come emergesse un cruciale ruolo di impulso e di orientamento della Commissione – evidente anche nel richiamo ad un utilizzo coerente delle misure di sostegno finanziario – la quale richiedeva agli Stati membri energici interventi nella rimozione degli ostacoli frapposti allo sviluppo del settore dagli ordinamenti nazionali, al di là della competenza comunitaria in materia.

È alla prassi appena tratteggiata – e alle criticità sistemiche che pesano sullo sviluppo dell'acquacoltura – che guarda dunque il legislatore dell'Unione nel 2013 quando include nel regolamento di base sulla politica comune della pesca una norma appositamente dedicata allo sviluppo dell'acquacoltura sostenibile. Una previsione che non solo istituzionalizza il ruolo d'impulso della Commissione e rafforza il necessario coinvolgimento degli Stati membri, ma prevede anche il ricorso al metodo aperto di coordinamento per il raggiungimento degli obiettivi condivisi indicati nell'art. 34, come declinati dalla Commissione negli orientamenti strategici a tal fine adottati³⁴.

A ben vedere, la riforma della politica comune della pesca non si limita dunque a codificare la prassi che si era venuta consolidando.

Il regolamento di base, infatti, non assegna alla Commissione solo il compito di elaborare gli *orientamenti strategici non vincolanti* al fine di promuovere la sostenibilità dell'acquacoltura per “contribuire all'approvvigionamento alimentare e alla sicurezza del medesimo, nonché alla cre-

³⁴ Si veda il par. 1 dell'art. 34 del reg. 1380/2013: «Al fine di promuovere la sostenibilità e di contribuire all'approvvigionamento alimentare e alla sicurezza del medesimo, nonché alla crescita e all'occupazione, la Commissione definisce orientamenti strategici dell'Unione non vincolanti relativi alle priorità e agli obiettivi specifici comuni per lo sviluppo delle attività di acquacoltura sostenibile. Tali orientamenti strategici tengono conto delle rispettive posizioni di partenza e delle diverse situazioni all'interno dell'Unione e costituiscono la base di piani strategici nazionali pluriennali volti a: a) migliorare la competitività del settore dell'acquacoltura e sostenere lo sviluppo e l'innovazione; b) ridurre l'onere amministrativo e rendere l'attuazione del diritto dell'Unione più efficace e rispondente alle esigenze delle parti interessate; c) favorire l'attività economica; d) diversificare e migliorare la qualità della vita nelle zone costiere e interne; e) integrare le attività di acquacoltura nella pianificazione dello spazio marittimo, costiero e delle zone interne».

scita e all'occupazione", da declinarsi "tenendo conto delle posizioni di partenza e delle diverse situazioni all'interno dell'Unione", ma prevede altresì che gli Stati membri debbano provvedere alla redazione di piani strategici.

Il legislatore rafforza così il loro coinvolgimento, essendo onerati dall'obbligo di trasporre nei piani nazionali gli obiettivi strategici racchiusi nella comunicazione della Commissione, secondo finalità, modalità e tempistiche dettagliate.

L'art. 34 del regolamento dispone inoltre l'utilizzo del metodo aperto di coordinamento affidando agli Stati membri anche il compito di provvedere "allo scambio di informazioni e buone pratiche [...] delle misure nazionali contenute nei piani strategici nazionali pluriennali", mentre alla Commissione attribuisce il compito di incoraggiare "lo scambio d'informazioni e di migliori prassi tra gli Stati membri" e di agevolare «il coordinamento delle misure nazionali previste nei piani strategici nazionali pluriennali»³⁵.

4. Dagli orientamenti strategici della Commissione ai piani strategici nazionali

Mentre è in avanzata fase di approvazione il regolamento di base della politica comune della pesca, la Commissione adotta, nell'aprile 2013, nuovi orientamenti strategici³⁶ già pienamente coerenti con il dettato dell'art. 34 del regolamento che vedrà la luce di lì a pochi mesi.

Gli orientamenti, la cui adozione è preceduta da ampie consultazioni con le parti interessate, declinano così per la prima volta gli *obiettivi condivisi* dal legislatore dell'Unione in sede di riforma della politica comune.

Nonostante gli sforzi sino ad allora profusi dalla Commissione nell'individuazione delle cause alla base di una depressione del settore e nella ricerca di azioni correttive, non si registravano infatti significativi miglioramenti nel suo sviluppo la cui crescita continuava anzi a rimanere stazionaria.

L'art. 34 pone del resto l'accento sulla necessità di concentrare gli interventi sui profili che, sulla scorta dell'esperienza maturata nel decennio precedente, mostrano di incidere pesantemente sulle prospettive di sviluppo dell'acquacoltura europea. Si tratta anzitutto di interventi volti a favorire la semplificazione amministrativa, in particolare per quanto riguarda valutazioni, studi d'impatto, licenze e la definizione delle regole di

³⁵ Cfr. i parr. 5 e 6 dell'art. 34 del Regolamento *cit.*

³⁶ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Orientamenti strategici per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE, cit.*

accesso alle acque e al territorio, specie sotto il profilo della pianificazione degli spazi e del loro uso in acquacoltura. Sotto quest'ultimo profilo, poi, va ricordato che l'Unione si apprestava ad adottare la direttiva 2014/89 che istituiva un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo³⁷.

Ancora, la norma in parola indica quali obiettivi condivisi la fissazione di indicatori di sostenibilità ambientale, economica e sociale, la valutazione dei possibili effetti transfrontalieri sulle risorse biologiche marine e sugli ecosistemi marini degli Stati limitrofi, le sinergie fra programmi di ricerca nazionali e la collaborazione con la comunità scientifica, la promozione del vantaggio competitivo di alimenti sostenibili e di elevata qualità e la valutazione dell'incidenza degli effetti positivi sull'ambiente e sulle risorse alieutiche riconducibili all'acquacoltura.

In sede di elaborazione dei nuovi orientamenti, la Commissione decide di concentrare il nuovo intervento su quattro settori prioritari: procedure amministrative, pianificazione coordinata dello spazio, competitività e condizioni di parità per gli operatori.

La comunicazione della Commissione contenente gli orientamenti strategici ha cura di specificare, con maggiore cura rispetto al passato, per ciascun settore d'intervento quale ruolo debbano svolgere la Commissione, gli Stati membri e il Consiglio consultivo per l'acquacoltura, quest'ultimo coinvolto in un'intensa attività di monitoraggio e di dialogo con le autorità nazionali.

Ma l'aspetto di maggior rilievo è costituito dalla previsione che – in attuazione dell'art. 34 del regolamento di base – assegna agli Stati il compito di dotarsi del piano strategico nazionale convergente con gli obiettivi strategici indicati dalla Commissione e di individuare e condividere buone pratiche in acquacoltura.

Rispetto all'esperienza sino ad allora percorsa, prende così avvio un processo di cooperazione che si affida a «un'azione concertata tra politiche unionali e nazionali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà»³⁸, che si tradurrà, per gli Stati membri, nell'adozione dei piani strategici per lo sviluppo dell'acquacoltura e per la Commissione in un'intensa attività di coordinamento³⁹.

³⁷ La direttiva (UE) 2014/89/ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, in *GUUE*, L 257, del 28 agosto 2014, pp. 135 ss., contempla infatti anche le attività di acquacoltura che si svolgono negli spazi marini. Agli Stati spetta l'elaborazione di piani di gestione dello spazio marittimo secondo le indicazioni e con le procedure indicate nella direttiva.

³⁸ *Ibidem*, punto 2.

³⁹ I piani strategici pluriennali adottati dagli Stati membri sono riprodotti in https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/ocean/blue-economy/aquaculture/aquaculture-multiannual-national-plans_en.

Il piano strategico della Repubblica italiana, redatto nel 2014 secondo modalità che hanno consentito la partecipazione dei portatori di interesse, contempla i macrosettori di intervento delineati negli orientamenti strategici della Commissione, prevedendo azioni volte a semplificare le procedure amministrative per il rilascio di nuove concessioni e licenze e la riduzione degli oneri amministrativi; una migliore pianificazione degli spazi destinati all'acquacoltura; interventi volti a promuovere la competitività del settore mediante formazione, ricerca, innovazione, tutela ambientale e sanità animale; specifici interventi volti a sostenere un'equa concorrenza e a migliorare l'immagine e la qualità dei prodotti dell'acquacoltura anche promuovendone il consumo. Si tratta di obiettivi ambiziosi per il raggiungimento dei quali il piano prevede, oltre all'istituzione dello sportello unico e dell'Osservatorio Stato-Regioni, anche la creazione di un'apposita piattaforma dedicata all'acquacoltura.

Quanto poi alle migliori prassi poste in condivisione, la scelta è ricaduta sulle azioni di recupero faunistico degli storioni in Italia, sulle buone pratiche che riguardano l'allevamento di molluschi e l'esperienza delle troticolture friulane⁴⁰.

A seguito dell'avvio del metodo di coordinamento strategico, la Commissione ha, per parte sua, proceduto alle necessarie azioni di monitoraggio e di condivisione degli esiti che hanno anzitutto evidenziato – come era del resto prevedibile – notevoli divergenze nei piani elaborati dagli Stati membri secondo quanto emerge dal primo documento di sintesi elaborato nel 2017⁴¹.

Di grande interesse è poi risultata l'indagine sull'applicazione del nuovo metodo che è racchiusa nella relazione *Interim Evaluation of the Open Method of Coordination (OMC) for the Sustainable Development of EU Aquaculture*⁴² redatta nel 2020.

La relazione, molto articolata, ha il pregio di fotografare i risultati derivanti dall'utilizzo per la prima volta del metodo aperto di coordinamento.

⁴⁰ Il piano nazionale strategico acquacoltura – Italia (2021-2027), reperibile in <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17193>, rivede il precedente piano strategico anche al fine di armonizzazione con i nuovi orientamenti strategici della Commissione, ma conserva come buone pratiche quelle già scelte nel 2014.

⁴¹ Cfr. Commissione europea, *Summary of the 27 Multiannual National Aquaculture Plans*, 2016. Nel documento sono messi a confronto i dati forniti dagli Stati membri: notevoli le differenze sotto il profilo delle procedure relative alla concessione delle autorizzazioni, meno marcate viceversa quelle che hanno riguardato le azioni volte a stimolare la competitività delle imprese acquicole.

⁴² Commission Staff Working Document Evaluation, 20 January 2020, 5294/20, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5294-2020-INIT/en/pdf>.

Non mancano indicazioni utili ad affrontare gli spazi di miglioramento dettagliatamente indicati, ma non è in discussione il valore aggiunto del metodo aperto: «consulted stakeholders see the added-value of the OMC as a mechanism to support aquaculture with an EU-wide approach that would not otherwise have been developed by Member States at national/regional level without EU action. The OMC has facilitated a common approach as well as increased cooperation and mutual learning. It has ensured that Member States are more aligned with EU policies and objectives. Without the OMC, it would take longer for Member States to address the specific objectives by themselves»⁴³.

In questo contesto la Commissione – sollecitata anche dalla *Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro dell'acquacoltura* del 2018⁴⁴ – si è orientata di recente a rivedere gli orientamenti strategici del 2013 anche al fine di fronteggiare le ricadute della crisi pandemica sul settore e per rimodulare gli obiettivi in materia di acquacoltura alla luce del *Green Deal* europeo e della Strategia “*Dal produttore al consumatore*”⁴⁵.

Non per nulla, l'urgenza di un nuovo intervento è motivata anche dalla necessità di sviluppare «il potenziale dei prodotti ittici di allevamento come fonte di proteine per alimenti e mangimi con una bassa impronta di carbonio, cui spetta un ruolo importante per contribuire alla costruzione di un sistema alimentare sostenibile» sul presupposto che «l'acquacoltura crea posti di lavoro e opportunità di sviluppo economico nelle comunità costiere e rurali dell'UE...[contribuendo] a decarbonizzare l'economia, contrastare i cambiamenti climatici e mitigarne gli effetti, ridurre l'inquinamento, facilitare una migliore conservazione degli ecosistemi (in linea con gli obiettivi della strategia sulla biodiversità e l'obiettivo “inquinamento zero” per un ambiente privo di sostanze tossiche), nonché essere parte di una gestione più circolare delle risorse»⁴⁶.

Come accaduto in occasione dell'adozione nel 2013 dei precedenti obiettivi strategici, anche quelli del 2021 sono stati elaborati in stretta consultazione con gli Stati membri e i portatori di interesse, in particolare quelli rappresentati nel Consiglio consultivo per l'acquacoltura, pienamente coinvolto anche nella fase di elaborazione del nuovo documento.

Al fine di rafforzare l'ulteriore sviluppo dell'acquacoltura europea gli obiettivi individuati sono intesi a sviluppare resilienza e competitività,

⁴³ *Ibidem*, p. 48.

⁴⁴ Per i riferimenti v. *supra*, nota 1.

⁴⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021 – 2030, 12 maggio 2021, COM (2021) 236, in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bab1f9a7-b30b-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF.

⁴⁶ *Ibidem*, par.1.

promuovere l'apporto del settore alla transizione verde, favorire le azioni di accettazione sociale dei prodotti acquicoli e di informazione ai consumatori, con un'attenzione particolare per l'acquacoltura biologica, e consolidare la conoscenza e l'innovazione del settore.

In linea con la strategia del 2013, alcune delle azioni indicate rafforzano obiettivi che, del resto, si susseguono nel tempo: è il caso degli interventi relativi alla semplificazione amministrativa, alla pianificazione degli spazi⁴⁷, alla tutela della salute umana, del benessere degli animali.

Così, l'acquacoltura biologica acquista negli orientamenti del 2021 una particolare rilevanza e alla sua promozione sono infatti dedicate specifiche linee di sostegno nel Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura.

In questo nuovo quadro di riferimento, redatto in modo molto più articolato sotto il profilo dell'individuazione dei ruoli assegnati alla Commissione, al Consiglio consultivo per l'acquacoltura e agli Stati membri, ha così inizio una nuova fase di gestione coordinata dell'acquacoltura sulla base, in particolare, della revisione dei piani strategici nazionali e di un più intenso coinvolgimento degli Stati membri nell'attuazione del coordinamento strategico.

La complessa e articolata attività sottesa all'elaborazione degli stessi non è funzionale solo al fine di orientare l'azione gli Stati membri, ma costituisce per la stessa Commissione l'occasione per effettuare un monitoraggio sulla normativa di settore anche sotto il profilo delle esigenze di coerenza con le discipline che il diritto dell'Unione riserva alle altre materie.

Non per nulla, negli ultimi orientamenti, la Commissione ha scelto di elaborare un contenuto particolarmente dettagliato della comunicazione, includendovi un apposito allegato in cui sono indicate le iniziative che

⁴⁷ Sulla pianificazione degli spazi e sulla sua incidenza nello sviluppo dell'acquacoltura v. la relazione della Corte Dei Conti Europea, *L'efficacia del sostegno all'acquacoltura da parte del Fondo europeo per la pesca*, Relazione speciale, Lussemburgo, 2014, punto 39: «in tutta l'UE, l'acquacoltura viene effettuata nelle acque costiere e interne. Di norma le autorità pubbliche sono proprietarie di tali acque e attribuiscono concessioni o licenze agli operatori del settore acquicolo. Molto spesso vi è competizione per l'uso di queste zone con altri utenti, ad es., il settore turistico e il settore della pesca tradizionale...Il problema di una politica adeguata in materia di pianificazione del territorio e di concessione delle licenze, che è in entrambi i casi di competenza degli Stati membri, rappresenta pertanto un fattore fondamentale per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura...». Occorre precisare che la pianificazione degli spazi marittimi è ora oggetto di disciplina dell'Unione. La direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, *cit.*, contempla infatti anche le attività di acquacoltura. Agli Stati spetta l'elaborazione di piani di gestione dello spazio marittimo secondo le indicazioni e con le procedure indicate nella direttiva.

essa intende mettere in campo, al fine sia di una possibile revisione della disciplina che dell'elaborazione di proposte di atti in materia.

Sotto quest'ultimo profilo, preme infine segnalare come l'adozione da parte della Commissione di orientamenti strategici dettagliati concentrati nella sua comunicazione, in controluce al suo ruolo cruciale nell'Unione, favorisca il dialogo con le istituzioni. È quanto provano le *Conclusioni del Consiglio sui nuovi orientamenti strategici per l'acquacoltura*, approvate nella sessione del 18 luglio 2022⁴⁸.

In tale documento il Consiglio non si limita infatti a manifestare piena adesione alla "visione condivisa per l'ulteriore sviluppo dell'acquacoltura nell'UE" e a sottolineare l'importanza del ricorso alla condivisione delle migliori pratiche, ma sostiene le prospettive di intervento sulla disciplina indicate dalla Commissione.

In particolare, il Consiglio invita quest'ultima sia a presentare una proposta «per migliorare la coerenza tra l'obiettivo di un settore dell'acquacoltura sostenibile in crescita nell'UE, da un lato, e la legislazione ambientale dell'Unione – in particolare la direttiva quadro sulle acque –, dall'altro»⁴⁹, sia «a valutare l'idea di proporre una modifica del regolamento (UE) 2018/848 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che attualmente consente soltanto la certificazione biologica della molluschicoltura e della piscicoltura a condizioni molto rigorose»⁵⁰, prospettando altresì l'introduzione «di un sistema trasparente dell'UE per il riconoscimento e la ricompensa dei produttori che assicurano una gestione dell'acquacoltura rispettosa dell'ambiente»⁵¹.

Di interesse è poi l'esortazione dal Consiglio alla Commissione «a individuare tempestivamente misure di gestione efficaci ed efficienti a livello UE per prevenire o ridurre i danni causati da predatori che hanno impatto negativo sull'acquacoltura»⁵².

L'esortazione è motivata dalla considerazione che l'incremento delle popolazioni di predatori – in particolare *specie protette*, come i cormorani e le lontre – comporta danni considerevoli agli acquacoltori che si ripercuotono sulle imprese e che ne ostacolano la crescita, riconoscendo altresì che una *mera compensazione* per le perdite dovute ai predatori non risulta economicamente sostenibile.

⁴⁸ Conclusioni del Consiglio sui nuovi orientamenti strategici dell'UE per l'acquacoltura del 18 luglio 2022, 11496/22, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11496-2022-INIT/it/pdf>.

⁴⁹ *Ibidem*, punto 8.

⁵⁰ *Ibidem*, punto 14.

⁵¹ *Ibidem*, punto 15.

⁵² *Ibidem*, punto 10.

La posizione del Consiglio non si discosta – a ben vedere – dagli orientamenti elaborati dalla Commissione e dalle considerazioni che, già nel 2018, anche il Parlamento aveva incluso nella *Risoluzione sul futuro dell'acquacoltura*, quando aveva esortato la Commissione «ad adottare, insieme agli Stati membri, misure che riducano drasticamente con ogni mezzo la popolazione dei cormorani a una dimensione tale che, da un lato, ne garantisca la conservazione e, dall'altro, non costituisca una minaccia per le altre specie e scongiuri danni alle acquacolture interessate»⁵³.

Del resto, anche il Parlamento europeo aveva individuato nei danni causati da cormorani e altri uccelli predatori alle imprese acquicole un «fattore importante dei costi di produzione e quindi fondamentale per assicurare la sopravvivenza e la concorrenzialità di queste imprese»⁵⁴.

La comunanza di visioni mostrata dalle istituzioni sul tema da ultimo evidenziato echeggia in una recente vicenda giudiziaria che ha coinvolto la Corte di Giustizia, sulla base di un rinvio pregiudiziale proveniente dalla Corte Suprema lettone⁵⁵.

La questione aveva tratto origine dal reiterato diniego dell'Autorità di tutela dell'ambiente lettone di corrispondere ad un'impresa acquicola un indennizzo per i danni causati da uccelli selvatici all'azienda situata in uno stagno posto in una riserva naturale e successivamente incluso nella rete lettone Natura 2000.

Il diniego era motivato dal fatto che l'impresa aveva già ottenuto l'importo massimo delle somme che potevano esserle concesse in conformità al limite *de minimis* in materia di aiuti di Stato.

L'azienda, per parte sua, avendo subito un pregiudizio economico ben più consistente, sosteneva che l'indennizzo per i danni causati all'acquacoltura da animali protetti, avendo carattere compensativo, non poteva qualificarsi come aiuto di Stato.

La pronuncia della Corte consente di cogliere – a dire il vero – l'ineadeguatezza di un quadro normativo che non consente di superare, alle condizioni date, gli ostacoli allo sviluppo dell'acquacoltura determinati dalla presenza di specie predatorie protette.

Sulla scorta di un orientamento consolidato sull'interpretazione dell'art. 17 della Carta sui diritti fondamentali dell'UE⁵⁶ la Corte ha così

⁵³ Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro dell'acquacoltura, cit., punto 91.

⁵⁴ *Ibidem*, punto 90.

⁵⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia, 27 gennaio 2022, C-238/20, «*Sātiņi-S*» SIA, in ECLI:EU:C:2022:57.

⁵⁶ In materia di acquacoltura, la Corte di giustizia è stata già chiamata in passato a pronunciarsi sulla validità di una direttiva che prevedeva l'abbattimento di pesci d'acquacoltura in presenza di focolai, senza disporre un adeguato indennizzo. La questione era sorta nell'ambito di un procedimento promosso da due imprese acquicole scozzesi

ribadito che l'indennizzo concesso da uno Stato membro per le perdite subite da un operatore economico a causa delle misure di protezione applicabili sulla base della direttiva «uccelli» possa essere «sensibilmente inferiore ai danni effettivamente subiti da tale operatore»⁵⁷, senza che da ciò derivi una violazione del diritto di proprietà.

Sull'ulteriore questione – vale a dire se l'indennizzo concesso dallo Stato costituisca “aiuto di Stato” ancorché abbia carattere *compensativo* – la Corte ha stabilito che i costi associati al rispetto degli obblighi in materia ambientale rientrano nei “normali costi di esercizio” di un'impresa acquicola, con la conseguenza che la concessione di un indennizzo per i danni derivanti da specie protette costituisce un aiuto di Stato, ove ricorrano le ulteriori condizioni previste dall'art. 107 TFUE, cui si applica il tetto degli aiuti “*de minimis*” previsto da tale disposizione.

Al di là del percorso giudiziario e della pronuncia della Corte, resta dunque aperta – come in effetti evidenziano Consiglio e prima ancora il Parlamento europeo – la questione di ricercare una soluzione economicamente sostenibile, non soddisfatta dal quadro normativo vigente.

5. Considerazioni conclusive

Diversamente dalla pesca la cui gestione si affida alla disciplina adottata dall'Unione nell'esercizio delle competenze che le sono attribuite, l'acquacoltura è rimasta, per lungo tempo, sullo sfondo della politica comune, appartenendo tale settore alla competenza degli Stati membri.

Non sono mancati e non mancano atti dell'Unione dedicati a singoli profili dei prodotti acquicoli, senza considerare l'acquacoltura nella sua

che allevavano salmoni di elevato pregio commerciale costrette a eliminare i pesci per l'insorgere di una delle malattie contemplate dalla direttiva (cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, del 10 luglio 2003, in cause C-20/00 e C – 64/00, *Booker Aquaculture Ltd*, ECLI:EU:C:2003:397). La Corte non ha ritenuto incompatibile con il diritto fondamentale di proprietà l'assenza di indennizzo in quanto «i diritti fondamentali non risultano essere prerogative assolute, ma vanno considerati in relazione alla funzione da essi svolta nella società. È pertanto possibile operare restrizioni all'esercizio di detti diritti nell'ambito di una organizzazione comune dei mercati, purché dette restrizioni rispondano effettivamente a finalità d'interesse generale perseguite dalla Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato ed inammissibile che pregiudichi la sostanza stessa di tali diritti...» (punto 68). La Corte, pur avendo riconosciuto che l'ampio potere discrezionale di cui il legislatore dispone in materia avrebbe potuto orientarlo a prevedere l'indennizzo, ha pur tuttavia riconosciuto che “le misure minime di distruzione e di abbattimento...imposte al fine di lottare contro le malattie dell'elenco I, in assenza di un indennizzo a favore dei proprietari colpiti, non costituiscono un intervento sproporzionato e inammissibile che pregiudica la sostanza stessa del diritto di proprietà» (punto 86).

⁵⁷ *Ibidem*, punto 37.

complessità, fondati per di più su basi giuridiche diverse da o congiuntamente all'art. 43 TFUE.

Al di là di tale frammentazione normativa, neppure è mancato un progressivo coinvolgimento della Commissione, per il tramite di strategie e orientamenti, adottati allo scopo di orientare la crescita del settore.

Ma resta pur sempre vero che solo con il regolamento di base sulla politica comune della pesca del 2013, il legislatore dell'Unione, riconoscendo il ruolo importante per la sicurezza alimentare, la crescita sostenibile e l'occupazione in Europa, ha rafforzato – sulla scorta di una prassi che nel tempo si era consolidata – un sistema di coordinamento strategico sulla politica dell'acquacoltura nell'Unione europea.

Lo sviluppo del settore, in un'ottica di crescita sostenibile, si affida così ad un articolato sistema di *governance* che coinvolge anche gli Stati membri in una prospettiva di progressiva convergenza nella gestione dell'acquacoltura: là dove l'acquacoltura incrocia i limiti posti alla competenza dell'Unione, il legislatore del 2013 affida infatti alla Commissione il compito di orientare la disciplina del settore dando impulso alle azioni necessarie per il suo sviluppo. Si tratta di una scelta che valorizza e rafforza l'utilizzo di un percorso *guidato* di coordinamento delle politiche nazionali in materia di acquacoltura in considerazione dell'incidenza che la gestione del settore determina sulla politica comune della pesca complessivamente intesa.

In questo contesto, la disciplina dell'acquacoltura poggia non solo su misure specifiche adottate dall'Unione, ma anche sulle scelte operate a livello domestico.

Nel rispetto delle previsioni poste dal regolamento di base che – lo si anticipava – istituzionalizza un meccanismo di “orientamento” e di gestione coordinata dei fondi di finanziamento, gli Stati membri sono dunque chiamati a svolgere un ruolo attivo nell'attuazione degli obiettivi condivisi.

In altri termini, la gestione del settore non è lasciata a scelte da effettuarsi “in piena autonomia” da parte degli Stati membri: al contrario, è loro richiesto di dotarsi, sulla base degli orientamenti adottati dalla Commissione, di Piani strategici nazionali elaborati alla luce delle finalità indicate nell'art. 34, di individuare buone prassi e di condividerne le esperienze⁵⁸.

⁵⁸ Cfr., il par.4 dell'art. 34, cit.: «I piani strategici nazionali pluriennali intendono in particolare realizzare le seguenti finalità: a) semplificazione amministrativa, in particolare per quanto riguarda valutazioni e studi d'impatto e licenze; b) ragionevole certezza per gli operatori del settore dell'acquacoltura per quanto riguarda l'accesso alle acque e al territorio; c) fissazione di indicatori di sostenibilità ambientale, economica e sociale; d) valutazione di altri possibili effetti transfrontalieri, specialmente sulle risorse biologiche

Resta però decisivo il ruolo d'impulso della Commissione nell'elaborazione degli orientamenti, per la cui adozione è cruciale l'apporto degli Stati membri, delle parti interessate nonché "condivisione" fra le istituzioni. L'esperienza che si è maturata nel 2021 prova proprio convergenza di "visione" con il Parlamento europeo e con il Consiglio.

Il rilevante apporto attribuito al Consiglio consultivo per l'acquacoltura testimonia inoltre un alto grado di coinvolgimento, *ex ante* ed *ex post*, delle "parti interessate".

Sotto quest'ultimo profilo occorre rilevare come emerga un ulteriore principio "sotterraneo" alla materia dell'acquacoltura che si palesa grazie al contributo del Consiglio consultivo. Si fa riferimento al principio di prossimità, tale per cui imprese ed associazioni di categoria del settore vedono un loro coinvolgimento attivo nella fase di condivisione di dati ed esperienze, prodromica all'elaborazione degli orientamenti, delle strategie e degli interventi da parte dell'Unione che, "a valle", avranno questi quali destinatari.

Gli orientamenti costituiscono dunque il perimetro entro il quale gli attori di questo complesso sistema di gestione si trovano ad operare: in questa dimensione l'alto grado di condivisione è un punto qualificante a favore di uno sviluppo sostenibile dell'acquacoltura, settore che mostra ancora criticità sistemiche e persistenti.

Resta solo da precisare che un'attenta "scrittura" degli orientamenti non è solo funzionale ad una indicazione chiara e utile per gli Stati membri, impegnati nella non facile opera di adeguamento del proprio ordinamento giuridico agli obiettivi delineati a livello europeo, ma altresì si palesa come premessa degli interventi sull'attuale legislazione sovranazionale da parte della Commissione europea, sia nel senso di una sua revisione che in quello della proposizione di nuovi atti⁵⁹.

Ma un ulteriore aspetto emerge dalla lettura complessiva della normativa e degli orientamenti strategici delineati in questa sede, quale la cruciale importanza del principio di coerenza indicato nell'art. 7 TFUE.

marine e sugli ecosistemi marini negli Stati membri limitrofi; e) creazione di sinergie tra i programmi di ricerca nazionali e collaborazione tra il settore e la comunità scientifica; f) promozione del vantaggio competitivo di alimenti sostenibili e di qualità elevata; g) promozione delle pratiche e della ricerca relative all'acquacoltura per accentuare gli effetti positivi sull'ambiente e sulle risorse alieutiche e ridurre gli impatti negativi, anche tramite una minore pressione sugli *stock* ittici usati per la produzione di alimenti ed un uso più efficiente delle risorse».

⁵⁹ Cfr. l'allegato alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021 – 2030, 12 maggio 2021, COM (2021) 236, disp. *on line*.

Un principio che risulta particolarmente rilevante in una materia – come quella dell’acquacoltura – protagonista di una profonda frammentazione normativa, oggetto delle competenze degli Stati membri ma che incrocia settori cari al legislatore dell’Unione, comparto economico non più trascurabile per le conseguenze che implica a livello sovranazionale rispetto ai temi dell’occupazione, della sostenibilità, dell’alimentazione.

Allora, il principio in parola richiede alle istituzioni dell’Unione uno sforzo di complessiva coerenza nei propri interventi; uno sforzo che, oggi, nel settore dell’acquacoltura risulta solo in parte profuso, convivendo in esso diversi e non sempre conciliabili obiettivi, quali quelli derivanti da una parte dalle direttive ambientali e dall’altra parte dagli orientamenti strategici che, al contrario, premono per uno sviluppo economico di tale mercato. Una incoerenza che chiama in causa le istituzioni dell’Unione e gli Stati membri per le sfide future che attendono l’acquacoltura.

Politica Agricola Comune, scelte “green” e conflitto in Ucraina: qualche riflessione sull’approccio Ue alla sicurezza alimentare in tempi di crisi con particolare riferimento al caso delle “produzioni biologiche”

di Vito Rubino

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sostenibilità, nuova PAC e metodo di produzione biologico. – 2.1. Il biologico nel PSN italiano. – 2.2. La Legge del 9 marzo 2022, n. 23, contenente disposizioni per “la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell’acquacoltura con metodo biologico”. – 3. Sicurezza alimentare e guerra in Ucraina: i progetti “green” alla prova dei fatti. – 3.1. La reazione della UE alla crisi della sicurezza alimentare e le richieste di alcuni Stati membri (cenni e rinvio). – 3.2. Il metodo di produzione biologica e la sicurezza alimentare. – 5. Brevi considerazioni conclusive (necessariamente provvisorie).

1. Introduzione

La strategia Ue sottesa all’allineamento dell’agricoltura europea al *Green Deal*¹ e, più in generale, agli obiettivi di sostenibilità posti dall’Agenda 2030 dell’ONU² e dalla COP in materia di clima³, punta a rendere eco-compatibile la produzione primaria di alimenti attraverso alcune

¹ Il *Green Deal* europeo è un pacchetto di iniziative strategiche che mira ad avviare l’UE sulla strada di una transizione verde, con l’obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. La strategia è stata esposta dalla Commissione europea nella Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell’11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final, “*Il Green Deal europeo*”, disponibile *on line*. Il Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 2019 ha preso atto della comunicazione della Commissione in questione e ha chiesto al Consiglio di portarne avanti i lavori (cfr. le Conclusioni della Presidenza del 12 dicembre 2019, disponibili *on line*).

² L’Agenda 2030 ONU ha dettato i 17 *Sustainable Development Goals* da realizzare entro il 2030 per salvare il pianeta da un declino ambientale altrimenti irreversibile. Si veda, al riguardo, la risoluzione dell’Assemblea Generale ONU del 25 settembre 2015, A/RES/70/1 pubbl. il 21 ottobre 2015, reperibile *on line*.

³ Cfr. l’Accordo di Parigi adottato da 196 Paesi in occasione della Conferenza ONU sul cambiamento climatico (COP21) il 12 dicembre 2015 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016, successivamente aggiornato più volte. I dettagli sull’Accordo e sullo stato della sua attuazione sono disponibili *on line* sulla pagina web <http://www.unfccc.it/process-and-meetings/the-paris-agreement>.

linee di intervento fondamentali: la riduzione dell'impatto delle colture sulle emissioni di CO₂ mediante l'innovazione tecnologica, l'implementazione degli strumenti di sequestro del carbonio, la riduzione dei consumi di energia da fonti fossili; la realizzazione di una piena "circolarità" del ciclo di vita dei prodotti, onde limitare i rifiuti, ridurre gli *input* di materie prime e contenere gli sprechi; la preservazione della "biodiversità" attraverso l'impiego di tecniche colturali idonee a non alterare la flora e la fauna naturali negli ambienti agricoli⁴; infine, la modifica delle abitudini alimentari onde ridurre gli sprechi, tutelare la salute e diminuire la richiesta di alimenti altamente processati e ricchi di grassi animali, la cui realizzazione implica un elevato consumo di *commodities* e pesanti effetti ambientali⁵.

Nella Comunicazione della Commissione europea "*From farm to fork*"⁶ si afferma, al riguardo, che se per un verso la Politica Agricola Comune ha saputo costruire nei decenni passati una capacità elevatissima dell'Unione di produrre cibo sicuro, nutriente e di qualità elevata a prezzi accessibili, per altro verso la sfida climatica e ambientale che ci troviamo ad affrontare OGGI impone di cambiare totalmente paradigma dell'agricoltura in chiave di sostenibilità.

In quest'ottica la "strategia" propone di raggiungere un impatto ambientale delle filiere alimentari neutro o addirittura "positivo" preservando e ripristinando le risorse terrestri, marine e di acqua dolce da cui il sistema agroalimentare dipende e salvaguardare al contempo l'approvvigionamento alimentare «assicurandosi che tutti abbiano accesso ad alimenti nutrienti e sostenibili in quantità sufficienti che rispettino *standard* elevati in materia di sicurezza e qualità, salute delle piante e salute e benessere degli animali e che nel contempo soddisfino le esigenze nutrizionali e le preferenze alimentari (...)»⁷.

Inoltre, secondo la Commissione europea del futuro dovrà «preservare l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento, con l'obiettivo ultimo di rendere gli alimenti più sostenibili anche i più accessibili dal punto di vista economico, migliorare la competitiv-

⁴ E.g. attraverso la riduzione dei fertilizzanti, dei pesticidi, la tutela degli impollinatori, la salvaguardia delle falde acquifere etc.

⁵ Per uno sguardo d'insieme sugli obiettivi "verdi" della nuova PAC connessi al *Green Deal* si veda il sito web curato dalla Commissione <http://www.food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy-en#documents>.

⁶ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "*Dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*", COM (2020) final, del 20 maggio 2020, reperibile *on line*.

⁷ Cfr. la Comunicazione *cit.*, p. 3.

tà del settore dell’approvvigionamento, promuovere il commercio equo e creare nuove opportunità commerciali, garantendo allo stesso tempo l’integrità del mercato unico e la salute e sicurezza sul lavoro»⁸.

Il gigantesco sforzo di adeguamento delle esigenze produttive a quelle ambientali e sanitarie descritto dovrebbe, peraltro, estendersi a livello globale, tenuto conto che «l’UE potrà rivestire un ruolo determinante nella definizione degli *standard* globali grazie alla (...) strategia [*from farm to fork*] che fissa obiettivi chiave in settori prioritari per l’Unione nel suo complesso» e che, com’è noto, nell’azione esterna l’Unione mira ad affermare nell’arena globale i propri valori (fra cui la sostenibilità) facendo ricorso ad ogni strumento utile, ivi inclusi gli Accordi di partenariato economico e la Politica Commerciale Comune nei confronti dei Paesi terzi⁹.

Sulla base delle medesime premesse è stata rimodulata anche la PAC, le cui finalità appaiono ormai ben lontane dall’anima “produttivistica” dei primordi (ancora, peraltro, formalmente presente nel testo del Trattato¹⁰): l’accordo raggiunto nel dicembre 2021, riversato nel testo dei regolamenti 2021/2115¹¹, 2021/2016¹², si concentra, infatti sul prioritario miglioramento della “qualità” dei prodotti all’insegna dell’ambiente, della salute e della migliore nutrizione umana, condensati in 10 obiettivi di sostenibilità secondo la logica dell’Agenda 2030 ONU¹³.

⁸ Cfr. la Comunicazione *cit.*, p. 5.

⁹ Cfr. l’art. 21 TUE, segnatamente il par. 2 lett. d).

¹⁰ Cfr. l’art. 39 TFUE (il cui testo non è mutato nel tempo) ove si fa ancora riferimento agli obiettivi di incrementare la produzione per assicurare un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori. Sull’evoluzione della PAC in relazione alle esigenze descritte sia consentito richiamare in questa sede i saggi pubblicati in questo stesso volume di L. RUSSO, M. MATTALIA, M. P. GENESIN e P. BORGHI..., nonché, per un inquadramento storico-evolutivo, G. LASCHI, *L’Europa agricola, dalla fame agli sprechi. Storia della PAC (1945 – 2004)*, Bologna, Il Mulino, 2022.

¹¹ Cfr. il Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell’ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, in *GUUE* L 435 del 6 dicembre 2021, pp. 1 ss.

¹² Cfr. il Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, in *GUUE* L 435 del 6 dicembre 2021, pp. 187 ss.

¹³ Per il periodo 2023-2027, la politica agricola comune (PAC) si basa su dieci obiettivi chiave. Incentrati su aspetti sociali, ambientali ed economici, questi obiettivi costituiranno la base su cui i paesi dell’UE elaboreranno i loro piani strategici della PAC. Gli

Il quadro descritto, tuttavia, è stato elaborato in un contesto in cui l'Unione europea poteva contare sulla propria autosufficienza alimentare; la copertura del fabbisogno globale di *commodities* veniva assicurata pressoché per intero da alcuni *players* altamente specializzati nella produzione cerealicola e di fertilizzanti (Russia, Ucraina e alcuni paesi sudamericani). Peraltro, la disponibilità di energia a basso costo da fonti fossili rendeva complessivamente “praticabile” la delocalizzazione delle filiere agricole e la “delega” produttiva in questione, consentendo all'Europa di immaginare il proprio futuro con un certo grado di autonomia strategica.

Il contesto, tuttavia, è drammaticamente cambiato il 24 febbraio 2022, allorché l'avvio del conflitto russo-ucraino ha richiamato tutti a una responsabilità allargata sul tema della sicurezza alimentare e alla necessità di un certo realismo nella valutazione delle prospettive future al riguardo¹⁴.

In una sorta di malefico concorso di fattori negativi, infatti, il conflitto in questione e la crisi climatica che negli ultimi due anni ha colpito ampie zone della terra ha portato al pettine i nodi irrisolti dell'ambientalismo contemporaneo che pretende una drastica riduzione dell'impatto delle attività umane sugli ecosistemi, ma deve fare i conti con una popolazione mondiale in forte crescita e con livelli di reddito inidonei a supportarne le esigenze innovative.

Occorre, dunque, chiedersi oggi se le valutazioni che hanno orientato le decisioni Ue dell'ultimo biennio in materia di sicurezza alimentare possano rimanere le stesse e se siano idonee a garantire il benessere e l'equità delle popolazioni mondiali presenti e future anche in un contesto così mutato.

obiettivi sono: garantire un reddito equo agli agricoltori; aumentare la competitività; migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare; agire per contrastare i cambiamenti climatici; tutelare l'ambiente; salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; sostenere il ricambio generazionale; sviluppare aree rurali dinamiche; proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute; promuovere le conoscenze e l'innovazione. Per una analisi più dettagliata degli obiettivi in oggetto si veda il sito web della Commissione Ue all'indirizzo http://www.agriculture.ec.europa.com/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_it.

¹⁴ Per una prima analisi di impatto del conflitto in Ucraina sull'agricoltura a livello globale, europeo e nazionale si vedano, inter alia, P. BORSOTTO; T. CASTELLOTTI, F. DE MARIA, A. PESCE, S. ROMEO LIRONCURTI, R. SOLAZZO, *La crisi russo-ucraina e gli effetti sugli scambi agroalimentari dell'Italia. Report – ottobre 2022*, Roma, CREA, 2022, disponibile *on line*;

2. Sostenibilità, nuova PAC e metodo di produzione biologico

La riflessione suggerita può trarre qualche utile spunto dall’esame – a titolo esemplificativo – del ruolo dell’agricoltura biologica nell’ambito della nuova “declinazione verde della PAC” e in chiave di sostenibilità complessiva delle filiere alimentari.

Questo metodo di produzione, infatti, sembra incorporare un po’ tutte le priorità strategiche descritte dai vari documenti connessi al *Green Deal*: dalla riduzione delle materie prime al rispetto per la biodiversità, passando per l’aumento del reddito dei produttori, la tutela della salute e l’equità intergenerazionale, il metodo biologico può essere letto come paradigma delle risposte che l’Ue intende offrire in ambito agricolo alle sfide sociali e ambientali che dobbiamo affrontare.

La comunicazione *From Farm to Fork Strategy, for a fair, healthy and environmentally – friendly food system*¹⁵ associa l’agricoltura biologica agli obiettivi di tutela della biodiversità, alla riduzione dei fertilizzanti chimici e dei fitofarmaci, nonché al raggiungimento di ambiziosi traguardi in tema di benessere animale, tutti fattori portanti della transizione ecologica nel settore agricolo.

La Commissione, inoltre, sottolinea la funzionalità del metodo biologico all’accorciamento delle filiere e alla valorizzazione delle piccole produzioni locali in un’ottica di miglioramento della resilienza produttiva e di diminuzione dell’impatto ambientale (soprattutto della logistica¹⁶).

¹⁵ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni “*Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*”, COM (2020) 381 def., del 20 maggio 2020, disponibile *on line* sul sito ec.europa.eu. Com’è noto la comunicazione in oggetto costituisce il cuore della strategia Verde della Commissione europea una serie di proposte per trasformare le politiche dell’UE in materia di clima, energia, trasporti e fiscalità in modo da ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Per una ricognizione delle azioni previste e degli ambiti di intervento nel c.d. *Green Deal* europeo è possibile consultare il sito web https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (ultimo accesso: 13 giugno 2022).

¹⁶ Cfr. spec. il documento a p. 12. La discussione è troppo ampia per poter essere qui utilmente riepilogata; sia, però, consentito ricordare come, in effetti, la globalizzazione e il conseguente allungamento delle filiere sono stati resi economicamente possibili e sostenibili dal basso costo della logistica, che non incorpora tutt’oggi nel prezzo dei trasporti la reale impronta ambientale che lascia. In altre parole: le merci che provengono dal *far-east* costano poco anche perché lo spostamento da una parte all’altra del mondo non incorpora nel prezzo il reale danno arrecato all’ambiente. In quest’ottica un accorciamento delle filiere, ancor prima che una assicurazione di resilienza, è un atto doveroso per salvaguardare l’ambiente ed è anche corretto sul piano delle relazioni internazionali.

Nell'*Action Plan for the Development of Organic Production*¹⁷ le indicazioni vengono riprese e ampliate, declinandole in una serie di iniziative che la Commissione si impegna ad attuare nei prossimi 5 anni.

Gli agricoltori "bio" sono definiti «pionieri dell'agricoltura sostenibile del futuro» (cfr. p. 1), perché «aprono nuove vie verso l'ecologizzazione dell'agricoltura e utilizzano innovative tecniche di produzione rispettose dell'ambiente», promuovono la circolarità e il benessere animale¹⁸ (cfr. p. 3 del documento).

Infine, nella Comunicazione "*EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*"¹⁹ all'agroecologia, di cui l'agricoltura biologica è componente essenziale, viene attribuita la capacità di «fornire alimenti sani (...), aumentare la biodiversità e la fertilità del suolo e ridurre l'impronta della produzione alimentare». Secondo la Commissione, in particolare, l'agricoltura biologica «offre un grande potenziale sia per gli agricoltori che per i consumatori: è un settore che non solo crea posti di lavoro e attrae i giovani agricoltori, ma offre anche il 10 – 20% di posti di lavoro in più per ettaro rispetto alle aziende agricole tradizionali e crea valore aggiunto per i prodotti agricoli»²⁰.

¹⁷ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni *relativa a un piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica*, COM (2021) 141 final, del 19 aprile 2021. Per una analisi di contesto sul documento in oggetto si vedano, altresì, l'allegato alla Comunicazione SWD(2021) 65 final, e *Commission staff working document stakeholder consultation – synopsis report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an Action Plan for the Development of Organic Production*, SWD/2021/65 final, del 25 marzo 2021, nonché il *Factual Summary of the Public Consultation on the Action Plan for the Development of Organic Sector*, agri.ddg1b.4(2021)1748566, tutti disponibili sul sito ec.europa.eu (ultimo accesso 13 giugno 2022).

¹⁸ Secondo l'analisi della Commissione «i terreni destinati all'agricoltura biologica presentano circa il 30% in più di biodiversità rispetto ai terreni coltivati con metodi convenzionali. L'agricoltura biologica arreca, ad esempio, benefici agli impollinatori. Gli agricoltori che praticano l'agricoltura biologica non sono autorizzati a usare fertilizzanti sintetici e possono utilizzare solo una gamma limitata di pesticidi chimici. Inoltre l'uso di OGM e di radiazioni ionizzanti è vietato e l'uso di antibiotici è soggetto a rigorose restrizioni» (cfr. p. 3 del doc. cit.). Le considerazioni in oggetto sono ampiamente condivise dalle altre Istituzioni europee. Si vedano, a titolo esemplificativo, le Conclusioni del Consiglio Agricoltura dell'Unione europea del 19 luglio 2021, 10788/21, AGRI 345, disponibili *on line*.

¹⁹ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "*EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*", COM (2020) 380 final del 20 maggio 2020, disponibile *on line*.

²⁰ Cfr. il doc. cit., p.8, basandosi sul report OCSE *Farm Management Practices to Foster Green Growth* del 2016, disp. *on line*.

Le strategie UE intendono, quindi, da un lato promuovere questo *standard* come prioritario e pongono agli Stati membri un obiettivo minimo al 25% delle Superfici Agricole Utilizzate (SAU) coltivate con metodo biologico entro il 2030; dall'altro prospettano azioni volte a migliorare l'integrazione di filiera, aumentare la condivisione di metodi e scopi, implementare la comunicazione e la trasparenza, stimolare la domanda anche attraverso appalti verdi e lotta alle frodi²¹.

Coerentemente, il regolamento (UE) n. 2021/2115 *cit.*, cuore della riforma della Politica Agricola Comune per il periodo 2023-2027, afferma che «l'Unione deve migliorare la risposta alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi gli alimenti di alta qualità, sani e nutrienti, prodotti in modo sostenibile. Per procedere in tale direzione, dovranno essere promosse specifiche pratiche agronomiche sostenibili, come l'agricoltura biologica (...)»²². Ciò in quanto «l'agricoltura biologica (...) è un sistema agricolo potenzialmente in grado di contribuire in modo sostanziale al conseguimento di molteplici obiettivi della PAC, in particolare i suoi obiettivi specifici in materia di ambiente e di clima (...)»²³.

Buona parte di questi obiettivi deve essere realizzato a livello nazionale attraverso i Piani Strategici di attuazione della PAC e i Piani di Azione nel settore biologico in corso di definizione in questi mesi.

²¹ Nel dettaglio, l'asse 1 (alimenti e prodotti biologici per tutti: stimolare la domanda e acquisire la fiducia dei consumatori) prevede azioni per promuovere l'agricoltura biologica e il logo UE (1.1), promuovere mense biologiche e intensificare il ricorso agli appalti pubblici verdi (1.2), rafforzare il ruolo dell'alimentazione biologica nei programmi destinati alle scuole (1.3), prevenire le frodi alimentari e rafforzare la fiducia dei consumatori (1.4), migliorare la tracciabilità (1.5) e offrire un contributo al settore privato (1.6). L'Asse II (Verso il 2030: stimolare la riconversione e rafforzare l'intera catena del valore) prevede azioni per incoraggiare la riconversione, gli investimenti e gli scambi delle migliori pratiche (2.1), sviluppare l'analisi settoriale per aumentare la trasparenza sul mercato (2.2), sostenere l'organizzazione della catena alimentare (2.3), rafforzare la trasformazione a livello locale e di volumi contenuti e promuovere il circuito commerciale breve (2.4), migliorare l'alimentazione degli animali conformemente alle norme di produzione biologica (2.5), rafforzare l'acquacoltura biologica (2.6). L'Asse III (il biologico che dà l'esempio: migliorare il contributo all'agricoltura biologica alla sostenibilità) prevede azioni per ridurre l'impronta ambientale e climatica (3.1), migliorare la biodiversità genetica e aumentare la resa (3.2), individuare alternative ai fattori di produzione controversi e ad altri prodotti fitosanitari (3.3), migliorare il benessere degli animali (3.4), rendere più efficiente l'uso delle risorse (3.5).

²² Cfr. il 26° considerando introduttivo del regolamento *cit.*

²³ Cfr. il 64° considerando introduttivo del regolamento *cit.*

2.1. Il biologico nel PSN italiano

In Italia, pur a fronte di un buon posizionamento di partenza (il 15% delle SAU è già coltivato con metodo biologico²⁴) il Piano Strategico Nazionale sottolinea l'urgenza di mettere mano alla organizzazione della filiera, perché in molti casi le produzioni *bio* appaiono frammentate (tanto verticalmente quanto orizzontalmente) e i produttori hanno un accesso limitato al mercato.

Compulsando le 1512 pagine del documento inviato a Bruxelles²⁵ è possibile constatare come il metodo biologico sia riconosciuto quale «tecnica di produzione privilegiata per concorrere a tutti gli obiettivi ambientali previsti»²⁶, fra i quali spiccano la gestione efficiente delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria²⁷, la riduzione della dipendenza delle sostanze chimiche (*in primis* fertilizzanti e fitofarmaci)²⁸ nonché l'alleggerimento complessivo dell'impatto ambientale della produzione primaria²⁹.

In quest'ottica il PSN si propone di diminuire il *gap* che separa questo modello produttivo dall'agricoltura convenzionale attraverso l'abbatti-

²⁴ Il dato è tratto dall'analisi del PSN.

²⁵ Il documento, nella sua prima versione, è disponibile *on line* al seguente indirizzo: https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf. Le osservazioni della Commissione europea sono disponibili al seguente indirizzo <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/6%252F6%252F2%252FD.a626c1216bc81591779e/P/BLOB%3AID%3D23075/E/pdf>. In seguito alle ulteriori modifiche apportate dal governo italiano, la Commissione ha definitivamente approvato il PSN con propria decisione di esecuzione del 2 dicembre 2022, *che approva il piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia ai fini del sostegno dell'Unione finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*, CCI: 2023IT06AFSP001, COM C(2022) 8645 def., disponibile *on line*. Il documento aggiornato è reperibile sul sito web <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24037>.

²⁶ Così la “dichiarazione strategica di apertura” del documento *cit.*, p. 40. Per una analisi articolata del PSN e del ruolo dell'agricoltura biologica nell'attuazione della nuova PAC si vedano AA. VV., *La nuova PAC 2023-2027. Il piano strategico nazionale dell'Italia*, in Quaderni “Dove Sta andando la PAC”, Roma, Coldiretti, febbraio 2022, disponibile *on-line*; M. BOLLI, F. VARIA, A. AMATO, R. CAGLIERO, B. CAMAIONI, V. CARTA, F. LICCIARDO, S. CRISTIANO, *La valutazione dei Piani PAC 2023-2027*, in *Rete Rurale Nazionale 2014-2020*, Roma, 2021, disponibile *on line*; G. MAZZOCCHI, R. CAGLIERO, A. MONTELEONE, S. ANGELI, S. TARANGIOLI, *La prioritizzazione delle esigenze nel Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027*, in *Rete Rurale Nazionale 2014-2020*, Roma, 2021, disponibile *on line*; A. ARZENI, S. DE LEO, R. MEO, A. VACCARO, L. VIGANÒ, *L'agricoltura biologica nel Piano strategico nazionale: prime valutazioni del suo trasferimento negli ecoschemi*, *Rete Rurale Nazionale 2014-2020*, Roma, 2021, disponibile *on line*.

²⁷ Cfr. il PSN, p. 73.

²⁸ Cfr. il PSN, p. 81.

²⁹ Cfr. il PSN, p. 87.

mento dei costi di produzione, l’aumento del valore dei prodotti sul mercato e l’aumento contestuale della loro domanda.

Quanto al primo profilo, la riduzione dei costi è perseguita sia con misure di sostegno diretto al reddito sia con finanziamenti nel contesto dello sviluppo rurale.

Nonostante l’agricoltura biologica sia rimasta fuori dagli ecoschemi e debba, quindi, ritagliarsi margini di remuneratività autonomi, il Piano promuove un pagamento annuale per ettaro di SAU a favore degli agricoltori che si impegnino volontariamente a convertite o mantenere le superfici coltivate ad agricoltura biologica mediante compensazione dei minori ricavi e/o maggiori costi sopportati per questa scelta³⁰, così come rafforzare l’integrazione di filiera attraverso le c.d. “certificazioni di gruppo”, i “*biodistretti*” nonché i “*contratti di filiera*” (per il cui finanziamento è previsto un fondo complementare)³¹.

Per quanto riguarda l’aumento del valore dei prodotti, la strategia italiana intende favorire l’instaurazione di nuovi rapporti commerciali sfruttando i canali *on-line*, l’integrazione delle produzioni biologiche nelle politiche di sviluppo turistico sostenibile, la “multifunzionalità” nel contesto dell’integrazione di ambiti territoriali marginali o scarsamente sfruttabili per colture estensive³².

Inoltre, sul versante dell’aumento della domanda, il Piano punta a sfruttare la crescente attenzione del consumatore per la tracciabilità e l’origine degli alimenti aumentando la visibilità dei prodotti biologici attraverso adeguate politiche di marchio³³.

2.2. La Legge del 9 marzo 2022, n. 23, contenente disposizioni per “*la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell’acquacoltura con metodo biologico*”

Al contesto descritto si può ricondurre anche la legge 9 marzo 2022 n. 23 concernente la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell’acquacoltura con metodo biologico³⁴, ap-

³⁰ Cfr. il PSN, p. 906 ss.

³¹ Cfr. il PSN, spec. p. 73 e *passim*.

³² Cfr. il PSN *cit.*, p. 55, 70, 73, 105, 1015 e *passim*. Il tema è particolarmente importante per il nostro paese, ove la SAU è per il 68% ricadente in territori collinari o montani, con punte, come in Calabria, che sfiorano il 98% (cfr. il Rapporto RICA – CREA *Le aziende agricole in Italia. Risultati economici e produttivi, caratteristiche strutturali, sociali e ambientali, periodo 2016 – 2019*, Roma, 2021).

³³ Cfr. il PSN, p. 534. Sul punto si tornerà *oltre*, nel prossimo paragrafo.

³⁴ Cfr. la legge 9 marzo 2022 n. 23, concernente la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell’acquacoltura con metodo biologico, in

provata in via definitiva dal Senato della Repubblica il 2 marzo 2022 dopo travagliate vicende parlamentari³⁵ e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 69 del 23 marzo 2022.

L'iniziativa normativa intendeva declinare a livello nazionale l'obiettivo 12 dell'Agenda 2030 ("*consumo e produzione responsabili*") attraverso la creazione di infrastrutture di controllo, coordinamento e indirizzo del sistema biologico nonché la valorizzazione del metodo produttivo con idonee politiche di promozione e comunicazione.

Trattandosi, tuttavia, di materia fortemente presidiata da norme UE³⁶, le ambizioni del legislatore nazionale si sono dovute contenere entro margini assai ristretti di tipo organizzativo, così potendo dare la sensazione a prima lettura di una norma dalle ricadute pratiche modeste³⁷.

GURI, Serie Generale n.69 del 23 Marzo 2022. Alla norma si salda l'accelerazione impressa nell'adeguamento dell'ordinamento italiano al nuovo regolamento Ue sul biologico, per il quale si veda, fra le molte disposizioni in tal senso, il Decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 20 maggio 2022, Disposizioni per l'attuazione del regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio e pertinenti regolamenti delegati e esecutivi, in relazione agli obblighi degli operatori e dei gruppi di operatori per le norme di produzione e che abroga i decreti ministeriali 18 luglio 2018 n. 6793, 30 luglio 2010 n. 11954 e 8 maggio 2018, n. 34011. (22A03799), in *GURI*, Serie Generale n.151 del 30 Giugno 2022.

³⁵ In questa sede non è possibile dare conto del lungo e complicato iter di approvazione della norma, partito formalmente nel 2018 con l'unificazione di 4 distinti disegni di legge, ma risalente nelle prime proposte ormai a 15 anni fa. Il testo iniziale del DDL approvato quest'anno prevedeva, *inter alia*, alcuni elementi fortemente divisivi quali la ben nota questione dell'equiparazione del metodo biologico alla c.d. "agricoltura biodinamica". Dopo numerose prese di posizione ufficiali della società civile e della comunità accademica (cfr., *ex multis*, l'opinione di S. SANSAVINI, *Clima di attesa sul biologico e dubbi sulla legittimazione commerciale del biodinamico*, 23 giugno 2021, sui *Georgofili.info*) la Camera, nella seduta del 9 febbraio, ha soppresso il riferimento a quest'ultimo controverso sistema di produzione, determinando il rinvio del testo emendato al Senato. Nella seduta del 9 marzo, quando ormai le speranze di approvazione definitiva sembravano smarrite, la maggioranza dei Senatori ha approvato il tesato senza ulteriori emendamenti, così dando il via libera definitivo alla legge. Per un resoconto dettagliato dell'iter parlamentare di approvazione è possibile consultare il fascicolo dei lavori *on line* sul sito <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/51061.pdf>.

³⁶ L'architettura normativa del metodo di produzione biologico è ben nota e non necessita di essere qui riprodotta puntualmente. Sia consentito fare riferimento, nello stato attuale dell'arte, al Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici (in *GUUE*, L 150 del 14 giugno 2018, pp. 1 ss.) e alla plerora di regolamenti di esecuzione e delegati, un sunto dei quali è disponibile on line sul sito web della Commissione all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/legislation_it.

³⁷ Al momento non risultano ancora pubblicate analisi di carattere scientifico della nuova norma nella sua versione definitiva. Le reazioni degli *stakeholders* sembrano in

In realtà, se si colloca la disciplina in questione nella dimensione attuativa degli obiettivi strategici nazionali descritti in precedenza, se ne può cogliere una certa funzionalità tanto al più ampio disegno della nuova PAC, quanto alle strategie di implementazione a livello nazionale.

La legge contribuisce, infatti, ad organizzare i rapporti di filiera attraverso 1) una disciplina organica dei distretti biologici volta a superare le incertezze giuridiche precedenti offrendone una definizione giuridica compiuta nonché connotandone le funzioni e la modalità di governance rispetto a un quadro precedente piuttosto frammentato³⁸; 2) la creazione di un tavolo tecnico presso il Ministero delle Politiche Agricole, alimentari e forestali, volto a facilitare il dialogo fra le istituzioni e le diverse componenti della filiera nella individuazione delle priorità del Piano di azione nazionale per la produzione biologica e coordinare le strategie da seguire³⁹; 3) l'incentivazione dei contratti di rete e dei contratti di filiera, onde agevolare l'incontro fra domanda e offerta, ma anche il superamento delle debolezze strutturali intrinseche della componente primaria attraverso l'aggregazione e la coesione di filiera; 4) il riconoscimento delle organizzazioni di produttori e interprofessionali della filiera dei prodotti biologici⁴⁰; 4) la promozione degli accordi-quadro e delle intese di filie-

parte contraddittorie: se, da un lato, le principali associazioni di categoria e Slow Food si dichiarano soddisfatte dell'approdo finale (cfr. il report *Approvata dopo 15 anni la legge che protegge la produzione biologica: 80mila imprese coinvolte*, in Ambienteambienti.com) il WWF ha mostrato qualche riserva sulla inefficacia della norma contro i pesticidi (<https://www.italiachecambia.org/2022/03/approvata-legge-sul-biologico>), Coldiretti ha segnalato che il testo prevede elementi particolarmente significativi per consolidare il primato del biologico italiano, ma sui quali sarebbe opportuno lavorare ulteriormente (cfr. <https://www.ilpuncotcoldiretti.it/attualita/biologico/al-via-lapplicazione-della-legge-quadro-sullagricoltura-biologica-e-biodinamica>). Per una lettura complessiva della norma si rinvia alle osservazioni di D. PISANELLO, *La legge italiana sul biologico*, parti I e II, on line sul sito www.lexalimentaria.eu.

³⁸ Cfr. in merito alla disorganicità del quadro giuridico precedente, si vedano i report di A. STURLA (a cura di), *L'Agricoltura biologica per lo sviluppo territoriale. L'esperienza dei distretti biologici*, Roma, Rete Rurale Nazionale, 2019; S. GIUCA, A. VACCARO, R. RICCIARDI, A. STURLA, *Il contributo dell'agricoltura biologica per lo sviluppo sostenibile delle aree rurali. Distretti biologici e sviluppo locale*, Roma, Rete Rurale Nazionale, 2017; P. PUGLIESE, C. ZANASI, S. BASILE, *L'agricoltura in chiave territoriale. L'esperienza dei biodistretti*, Roma, SINAB, 2015; D. TOCCACELI, *Dai distretti alle reti? I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020*, Roma, Rete Rurale Nazionale, 2012. In dottrina si vedano i contributi di F. ALBISINNI, *Distretti e sviluppo rurale: elementi per una lettura delle regole di diritto*, in *Agriregionieuropa* n. 20/2010 (on line); AA Vv., *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, a cura di F. ADORNATO, Milano, Franco Angeli, 2005; S. MASINI, *Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2001, pp. 577 ss.

³⁹ Cfr. l'art. 4 della norma.

⁴⁰ Cfr. l'art. 14 della norma.

ra⁴¹ attraverso cui dovrà realizzarsi «una programmazione previsionale e coordinata della produzione in funzione degli sbocchi di mercato» o «attuare un programma di miglioramento delle qualità che abbia come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta»⁴².

Attraverso questi strumenti potranno, quindi, essere più agevolmente convogliati i fondi derivanti dalla PAC e quelli supplementari o integrativi (a partire dal PNRR), così da dare vita a sinergie fondamentali per la svolta richiesta al settore.

Sul versante della valorizzazione e della comunicazione appare di sicuro interesse l'istituzione di un "marchio biologico italiano" (cfr. art. 6) volto a caratterizzare i prodotti ottenuti da materia prima nazionale. Nonostante qualche perplessità espressa nel dibattito pubblico subito dopo la pubblicazione della norma⁴³, un simile strumento non pare allo stato in palese contrasto con il diritto dell'Unione europea, posto che lo stesso art. 33 par. 5 del regolamento (UE) n. 2018/848 concede agli Stati membri la facoltà di valorizzare le proprie produzioni biologiche con appositi marchi, nell'ottica della già segnalata esigenza di promuovere il consumo di questi prodotti.

Infine, la legge 23/22 garantisce un importante sostegno alla ricerca scientifica che andrà a sommarsi agli *input* europei, nello sforzo condiviso di rendere l'agricoltura biologica praticabile, profittevole e resiliente rispetto agli *choc* contemporanei⁴⁴.

⁴¹ Cfr. agli artt. 15 e 16 della norma.

⁴² Cfr. l'art. 16 par. 3 della norma. Ovviamente le iniziative in questa direzione dovranno essere compatibili con le norme della concorrenza, per quanto applicabili. L'indicazione appare, comunque, chiara: il legislatore italiano intende andare nella direzione della stabilizzazione dei rapporti commerciali attraverso una pianificazione produttiva che renda domanda e offerta dei prodotti biologici prevedibile possibilmente a lungo termine. La volatilità dei mercati dei prodotti agricoli di questo periodo rende ancor più evidente il valore aggiunto della proposta.

⁴³ Qualche commentatore ha messo in dubbio la tenuta della nuova disciplina sul marchio bio italiano in relazione alla normativa Ue di riferimento (cfr. C. CAMMARANO, *Approvata la nuova legge italiana sul biologico, ma rischia di essere una 'vittoria di Pirro'*, in *Ilfattoalimentare.it*, 7 marzo 2022. Si tratta, tuttavia, come meglio si chiarirà nel testo, di valutazioni che non tengono conto di quanto disposto dal regolamento Ue in materia.

⁴⁴ Il tema è di cruciale importanza per il futuro del settore. Per una analisi dettagliata del quadro complessivo dei finanziamenti alla ricerca sull'agricoltura biologica si veda la recente deliberazione 21 aprile 2022 n. 8/2022/G della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, relatore dott. Paolo Luigi Rebecchi, disponibile *on line*.

3. Sicurezza alimentare e guerra in Ucraina: i “progetti green” alla prova dei fatti

Come accennato in premessa, a partire dal 24 febbraio 2022, tuttavia, il percorso così impetuoso verso la transizione ecologica in agricoltura ha dovuto fare i conti con la tragedia del conflitto in Ucraina, destinato a sconvolgere gli equilibri geopolitici ed economici mondiali dei prossimi decenni.

In questa sede non è possibile tracciare – neppure in forma provvisoria e minima – un bilancio degli effetti di ciò che sta avvenendo: la situazione, infatti, è del tutto *in fieri* e, probabilmente, ancora in fase soltanto iniziale.

Sono, peraltro, ben noti i fatti e le relative conseguenze a un anno dallo scoppio delle ostilità, a partire dalla nuova interruzione delle catene di fornitura globali e dal delinearsi all’orizzonte di una terribile carestia mondiale legata alla penuria di cereali e fertilizzanti, di cui Russia e Ucraina erano i principali esportatori a livello globale.

Nel rapporto ISMEA “*L’impatto della crisi Russia – Ucraina sul mercato dei cereali*”⁴⁵ 2022 si legge che a seguito del conflitto «i prezzi dei seminativi rilevati in Italia sulle principali piazze di contrattazione e aggiornati ad Aprile 2022 hanno registrato ulteriori rincari su base mensile (...) i listini del frumento duro si sono attestati a 503,66 euro/t (+ %84,2 rispetto ad aprile %86,5 + ,2020 su aprile 2021 e + %1,4 sul mese precedente) (...) Nel caso del frumento tenero, la cui produzione russa e ucraina costituisce circa il 30% degli scambi mondiali – con ampia prevalenza dei paesi del Nord Africa e asiatici – i prezzi hanno ricominciato a salire dopo una fase di distensione del mercato (...). Ad aprile, sul mercato nazionale, il grano tenero ha raggiunto mediamente i 398,95 euro/t, evidenziando un incremento del 71% su base annua e del 2% sul mese precedente (...). Permangono (...) le preoccupazioni sulla mancanza del [mais] di origine ucraina in un contesto produttivo che potrebbe prefigurare per la campagna 2022/2023 un ulteriore, seppur lieve, peggioramento dei fondamentali. In costante aumento anche il prezzo dell’orzo, che ha raggiunto il record di 362,64 euro/t: un valore più elevato del 89,3% rispetto ad aprile 2021 (...)»⁴⁶.

⁴⁵ Cfr. il dossier ISMEA “*L’impatto della crisi Russia – Ucraina sui prezzi dei cereali e della soia e proiezioni per la campagna 2022/23*”, 15 maggio 2022, disponibile *on line* al seguente indirizzo: <https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12102>.

⁴⁶ Cfr. il dossier *cit.*

Nel successivo Report del 3 marzo 2023 *“I mercati agroalimentari e gli scambi commerciali a un anno dalla guerra Russo-Ucraina”*⁴⁷ viene segnalato che «considerato i dati di sintesi del 2022 e facendo riferimento ai due macro-comparti agricoli, per le coltivazioni l’aumento dei prezzi dei mezzi correnti di produzione (+24,3%) è stato in media superiore a quello dei prodotti (+18,1%) determinando un peggioramento della ragione di scambio (...). L’aumento dei prezzi si è accompagnato, inoltre, nel caso delle coltivazioni, a un calo dei volumi prodotti nel 2022 (-2,2% rispetto al 2021) (...) riconducibile a un’annata caratterizzata da eventi climatici particolarmente sfavorevoli, con basse temperature primaverili, eccezionali ondate di calore nel periodo estivo e pressoché totale assenza di precipitazioni e un clima caldo e asciutto che si è protratto per gran parte dell’anno (...). Anche per i raccolti 2023 si prefigura uno scenario produttivo nazionale poco rassicurante, verosimilmente a causa del perdurare delle condizioni climatiche caratterizzate da scarse piogge nel periodo invernale (...)»⁴⁸.

Con particolare riferimento alla posizione dell’Italia rispetto ai Paesi in conflitto viene segnalato che «l’invasione dell’Ucraina da parte della Russia, sul fronte dei flussi di approvvigionamento delle materie prime da questi due Paesi, non ha portato i temuti sconvolgimenti e, se i flussi dei prodotti di provenienza russa, ancorché limitati, hanno effettivamente fatto registrare un rallentamento sensibile, i flussi di provenienza ucraina hanno molto spesso evidenziato degli importanti segni “più”. Facendo un riferimento più generale alle diversificazioni degli approvvigionamenti per Paese di provenienza dei principali prodotti (...) emerge che il calo complessivo delle importazioni di frumento duro (-25% sul 2021, corrispondente a – 529 mila tonnellate nel 2022) è da imputare al Canada che, tuttavia, è stato più che compensato dalla crescita delle provenienze da Francia, Grecia e Kazakistan. Il lieve incremento delle importazioni di frumento tenero (+1,3%) è stato sostenuto da Francia e Slovenia, mentre si riducono del 15% gli arrivi dall’Ungheria che è il principale fornitore nazionale e che ha registrato un consistente calo dei propri raccolti. Nel caso del mais, si registra una progressione dei volumi importati molto consistente e pari al +35% corrispondente a +1,6 milioni di tonnellate; l’andamento è da attribuire, oltre all’Ucraina, in misura maggiore al Brasile e Moldavia, con le importazioni aumentate con tassi nell’ordine delle tre cifre; anche in questo caso le forniture dall’Ungheria, primo Paese di approvvigionamento, si sono ridotte. Tra Gennaio e Novembre 2022 si

⁴⁷ Cfr. il Report ISMEA 3 Marzo 2023, *I mercati agroalimentari e gli scambi commerciali a un anno dalla guerra Russo-Ucraina*, on line all’indirizzo internet <https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12514>.

⁴⁸ Cfr. Il Report cit., p. 5.

sono ridotte le richieste all'estero di soia (-10% in volume), con particolare riferimento alle forniture di Brasile e Stati Uniti; al contrario, sono aumentate quelle dal Canada e Ucraina. L'aumento delle richieste all'estero dell'olio greggio di girasole (+26% in volume) è stato soddisfatto da tutti i fornitori, Ucraina per prima, fatta eccezione della Bulgaria. Sono aumentate anche le importazioni di farine di estrazione dell'olio di girasole (+14% in volume), anche se in questo caso l'andamento è da ricondurre soprattutto a Ungheria, Slovenia, Moldavia e Bulgaria; invece, le provenienze da Russia e Ucraina sono risultate in netta contrazione»⁴⁹.

In definitiva, grazie anche al successo del negoziato condotto sotto l'egida dell'ONU e con la mediazione della Turchia circa l'esportazione dei cereali ucraini attraverso il Mar Nero⁵⁰, nel breve periodo sembrerebbe “scongiurato il peggio”; tuttavia resta una forte dipendenza dall'estero⁵¹ e, in ogni caso, la prossima campagna di semina e raccolto nei territori interessati dalle operazioni belliche risulterà fortemente ridotta a causa del protrarsi del conflitto, con ulteriori conseguenze sulla bilancia agro-alimentare globale.

Più in generale, guardando al lungo periodo le analisi condotte dalla FAO su resilienza e sostenibilità dei sistemi agroalimentari mondiali evidenziano come l'indispensabile riduzione del fabbisogno agricolo si accompagnerà all'aumento dei prezzi, con un effetto inflattivo ancora una volta sensibilmente più importante per i Paesi in via di sviluppo⁵².

Un simile scenario evidenzia un dato sottostimato al momento della costruzione dell'architettura verde europea, ossia la dipendenza estrema di una vasta parte del mondo da materie prime e prodotti energetici provenienti da alcuni specifici Stati, di cui anche l'Europa è tenuta a farsi carico in quota parte.

Non si tratta solamente del ben noto allungamento eccessivo delle filiere produttive che ha reso tutti i paesi del mondo interconnessi nel c.d. “villaggio globale”.

⁴⁹ Cfr. il Report *cit.*, p. 8.

⁵⁰ Il 22 luglio 2022 le Nazioni Unite e la Turchia hanno concluso con successo l'intermediazione di un negoziato per l'apertura di un corridoio umanitario marittimo sicuro nel Mar Nero (la c.d. “Iniziativa sui cereali nel Mar Nero”). L'accordo è stato, da ultimo, prorogato sino al 18 Maggio 2023. Per un aggiornamento in materia si veda il sito web <http://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative>.

⁵¹ Cfr. i dati e gli appelli del *Global Crisis Response Group* delle Nazioni Unite, secondo cui «An estimated 1.6 billion people in 94 countries are exposed to at least one dimension of the crisis, with around 1.2 billion living in “perfect-storm” countries severely vulnerable to all three dimensions». La crisi, oltre ad essere drammatica in sé, sta altresì ampliando gli effetti del Covid e dell'emergenza climatica, già fotografati dal *Global Report on Food Crises – 2021* (<https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crises-2021>).

⁵² Cfr. il report FAO “*Strategic Framework 2022 – 2031*”, disponibile *on-line*.

La ricerca dell'ottimizzazione economica (dovuta in gran parte all'avidità del modello capitalistico dominante, ma anche alla necessità di creare sempre più valore aggiunto per garantire benessere a fasce crescenti di popolazione) ha prodotto una iper-specializzazione produttiva che ha instaurato numerosi monopoli od oligopoli *de facto* a favore di un singolo Stato o un gruppo molto limitato di Stati che sono diventati, così, fondamentali per l'intera catena di produzione nel resto del mondo.

Che si tratti di *microchips*, petrolio, gas o cereali e fertilizzanti⁵³, l'attuale modello produttivo globale è affetto da un eccesso di interdipendenza e rischia di incepparsi ad ogni crisi anche solo su scala regionale o locale, come dimostra anche l'ultimo rapporto UNCTAD "*State of commodity dependance*" del 2021⁵⁴.

In questo contesto appare sempre più evidente il limite intrinseco della globalizzazione, che, se da un lato aumenta enormemente le opportunità, dall'altro non contempla solo vincitori: dalla distruzione ambientale alla perdita di diritti sociali, la competizione derivante dall'apertura dei mercati sta alimentando attriti fra i popoli, nuovi egoismi e neoimperialismi, come, purtroppo, la vicenda ucraina sta dimostrando.

3.1. La reazione della UE alla crisi della sicurezza alimentare (cenni) e le richieste di alcuni Stati membri

Lo spaventoso aumento dei prezzi delle materie prime e il rischio di andare incontro *a brevis* a una effettiva indisponibilità delle derrate alimentari di base hanno indotto l'Unione europea ad attivare alcune misure di emergenza e a rinforzare il quadro della cooperazione internazionale di medio periodo.

Sotto il primo profilo, pur constatando un quadro di sostanziale autosufficienza alimentare dell'Unione europea, la Commissione ha ritenuto

⁵³ Il caso della Russia e dell'Ucraina, in questo senso, è estremamente significativo. Secondo i dati FAO la Federazione russa e l'Ucraina fornivano, prima della guerra, il 19% della produzione mondiale d'orzo, il 14% di quella di frumento e il 4% del mais, rappresentando complessivamente oltre un terzo delle esportazioni mondiali di cereali. I due Paesi assieme garantivano, inoltre, il 52% del mercato mondiale d'esportazione dell'olio di semi di girasole. Numerosi Paesi europei e asiatici dipendono dalla Federazione russa per oltre il 50% della loro fornitura di fertilizzanti, da cui discende la fortissima volatilità dei prezzi delle commodities agricole (cfr. i dati sul sito web <http://www.fao.org/in-focus/en>). Per quanto riguarda i fertilizzanti la questione è così delicata da spostare, addirittura, gli equilibri geopolitici, come dimostra il recente caso delle aperture del Brasile alla Russia (cfr. E. GUANELLA, *Brasile. La fertile relazione con Mosca*, in ISPIonline, 6 maggio 2022).

⁵⁴ Cfr. UNCTAD, *State of commodity dependence*, 2021, consultabile on line sul sito <http://www.un-library.org>.

indispensabile aumentare la resilienza delle imprese agricole attraverso un pacchetto di sostegno del valore di 500 milioni di euro (in parte attinti dalla riserva di crisi, in parte aggiunti *ex novo*⁵⁵) che consentirà agli Stati membri di fornire un sostegno finanziario supplementare agli agricoltori onde affrontare le turbative di mercato derivanti dai fatti bellici e dalle conseguenti restrizioni commerciali.

Sono stati, inoltre, autorizzati maggiori anticipi sui pagamenti diretti e sulle misure di sviluppo rurale connesse alle superfici e agli animali a partire dal 16 ottobre 2022.

Infine, è stata adottata una deroga eccezionale e temporanea alle misure sull'inverdimento grazie alla quale sono stati restituiti alla disponibilità per la coltivazione i terreni altrimenti lasciati a riposo, onde incrementare la produzione di cereali per il consumo umano e per la mangimistica⁵⁶.

Sul piano del medio e lungo periodo la Commissione ha affermato che «la sostenibilità alimentare è parte integrante della sicurezza alimentare. Nell'attuare le necessarie transizioni previste dalla strategia “Dal produttore al consumatore” e da quella sulla biodiversità, la Commissione garantirà che la produttività complessiva dell'agricoltura dell'UE non sia compromessa. Ciò implica un maggiore ricorso all'innovazione per contribuire ad aumentare le rese in modo sostenibile, ad esempio mediante l'agricoltura di precisione, le nuove tecniche genomiche, una migliore ge-

⁵⁵ La misura è stata decisa dal Consiglio dei ministri Agricoltura e Pesca della UE, tenutosi il 21 marzo a Bruxelles. Lo stanziamento è stato adottato sulla base di quanto previsto dall'art. 219 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 sull'OCM unica, utilizzando 350 milioni di euro della riserva di crisi e 150 milioni di euro da entrate a destinazione specifica (“*assigned revenue*” per pagamenti diretti e mercati). Queste misure potranno essere cofinanziate dagli Stati Membri fino ad un massimo del 200%. Il tutto si è tradotto nel Regolamento delegato (UE) 2022/467 della Commissione del 23 marzo 2022 che prevede un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori dei settori agricoli, pubblicato in *GUUE*, L 96, del 24 marzo 2022, pp. 4 ss.

⁵⁶ La decisione ha consentito di sbloccare, solo in Italia, circa 200.000 ettari di terreno, anche se alcuni osservatori dubitano che siano interamente utilizzabili per le colture di cui si avverte maggiore bisogno. Si veda, al riguardo, il decreto del Ministero delle Politiche Agricole, alimentari e forestali decreto 8 aprile 2022 Attuazione della decisione di esecuzione della Commissione europea n. C (2022) 1875 del 23 marzo 2022 che autorizza deroghe al regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 e al regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, in *GURI*, Serie Generale n.126 del 31 maggio 2022. Per una analisi più ampia delle iniziative UE in materia si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 1305/2013 per quanto concerne specifiche misure per fornire un supporto temporaneo eccezionale nell'ambito del Fondo europeo per lo Sviluppo Rurale (FESR) in risposta all'impatto dell'invasione russa dell'Ucraina, COM (2022) 242 final, del 20 maggio 2022, 2022/0166 (COD).

stione dei nutrienti, la difesa integrata, le alternative biologiche ai pesticidi chimici»⁵⁷.

Per le finalità descritte gli Stati membri sono stati, quindi, invitati a utilizzare tutti gli strumenti disponibili nei propri Piani Strategici di attuazione della PAC, richiesta ribadita, per quanto riguarda l'Italia, anche nelle osservazioni della Commissione notificate al nostro governo il 31 marzo scorso⁵⁸.

L'approccio appare, in ogni caso, quantitativamente debole.

Infatti, le risorse sono attinte in gran parte da accantonamenti d'emergenza già previsti dalle normative del settore agricolo⁵⁹, con un contributo aggiuntivo pari a solo un terzo della somma complessiva.

La sospensione delle misure di *set-aside* riguarda, infine, solo parzialmente terreni adatti alla coltivazione estensiva delle *commodities* sotto tensione internazionale, determinando così un incremento delle potenzialità produttive non sufficiente a soddisfare la domanda dei Paesi terzi in stato di criticità alimentare, contrariamente alle dichiarazioni solidaristiche di principio contenute nei vari documenti ufficiali vergati dalla Commissione in questi mesi.

Sicché non stupisce che alcuni governi – fra i quali il nostro – si siano spinti a chiedere una vera e propria moratoria dell'entrata in vigore

⁵⁷ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni “*Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food system*”, COM (2022) 133 final del 23 marzo 2022, e, in particolare, il suo Allegato 1, contenente una analisi economica dell'impatto della guerra in Ucraina sulla sicurezza alimentare globale. Per una più ampia disamina dei diversi strumenti di emergenza legati alla sicurezza alimentare si veda anche la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni “*Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi*” del 12 novembre 2021, COM (2021) 689 final, disponibile *on line*.

⁵⁸ Cfr. le Osservazioni della Commissione europea sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia, Ref. Ares (2022)2416762 – 31 marzo 2022. Con specifico riferimento al biologico la Commissione sottolinea la mancanza di una analisi puntuale dei dati su come le azioni proposte potrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità previsti, nonché rimprovera una certa genericità delle scelte effettuate (cfr., in particolare, i punti 54, 63 e 183 del documento).

⁵⁹ Si vedano in tal senso le osservazioni del Ministro Stefano Patuanelli nell'intervento alla Camera dei deputati del 29 marzo 2022 avente ad oggetto “*Iniziativa a sostegno della filiera agricola, agroalimentare e della pesca in relazione all'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime e agli sviluppi del conflitto tra Russia e Ucraina*”, disponibile *on line* sul sito del Ministero all'indirizzo https://www.politicheagricole.it/informativa_Patuanelli_iniziative_Governo

della nuova PAC⁶⁰ o una sua integrale rinegoziazione, volta a incentivare maggiormente le produzioni di base riducendo le misure ambientali o, quantomeno, relativizzandole.

Allo stato attuale le richieste non hanno trovato accoglimento, né pare che a Bruxelles vi sia alcuna volontà di calendarizzare anche solo una discussione al riguardo: nonostante la guerra, la sicurezza alimentare resta, dunque, al momento inscindibilmente agganciata al quadro che il *Green Deal* ha tracciato nel 2020.

3.2. Il metodo di produzione biologica e la sicurezza alimentare

Di fronte a un simile scenario a tinte fosche occorre domandarsi se le potenti spinte a favore della conversione dell’agricoltura al metodo biologico possano contribuire a risolvere la crisi della sicurezza alimentare o siano destinate a sommarvisi.

Con riferimento alle produzioni biologiche, la Comunicazione relativa a un “*Piano d’azione per lo sviluppo della produzione biologica*”⁶¹, in effetti, già prima della nuova tempesta ammetteva che «l’agricoltura biologica è più costosa anche perché gli agricoltori che la praticano lavorano in modo più estensivo, usano processi e sostanze naturali, senza ricorrere all’impiego di prodotti sintetici, e la resa ne risulta inferiore»⁶².

Non si tratta, peraltro, solo di una questione di costi (cui le diverse misure emergenziali varate potrebbero, forse, porre rimedio), ma anche e soprattutto di “rese”, poiché in un mercato già strangolato dalle criticità descritte, la responsabilità dell’Unione nei confronti delle esigenze alimentari globali incorpora la necessità di diventare eccedentari nella produzione in favore dei paesi terzi.

La documentazione prodotta dalla Commissione europea a corredo delle diverse strategie connesse al *Green Deal* non fornisce dettagli in merito all’impatto effettivo dell’architettura verde sulla capacità produttiva europea.

Alcuni Enti terzi e gruppi di ricerca europei hanno, tuttavia, effettuato analisi dalle quali emerge un quadro piuttosto preoccupante.

⁶⁰ Cfr. in tal senso la richiesta del 10 marzo 2022 della Commissione Politiche Agricole della Conferenza delle Regioni al Ministro della Transizione Ecologica, Roberto Cingolani, e al Ministro delle Politiche Agricole, Stefano Patuanelli (<https://www.agricoltura.it/2022/03/10/ucraina-assessori-agricoltura-patuanelli-e-cingolani-serve-rinvio-pac-e-diminuzione-accise>).

⁶¹ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *relativa a un piano d’azione per lo sviluppo della produzione biologica* del 25 marzo 2021, com/2021/141 final.

⁶² Cfr. il documento *cit.*, p. 3.

In un ampio e dettagliato *report* pubblicato il 30 novembre 2020 lo USDA⁶³ ha sottolineato come la riduzione degli *input* proposta dalla Commissione europea attraverso le strategie “*From Farm to Fork*” e per la salvaguardia della biodiversità può portare a una diminuzione delle produzioni agricole europee dal 7 al 12% rispetto al livello attuale⁶⁴. A ciò deve aggiungersi che l’adozione delle misure ambientali previste può indurre adeguamenti anche nei modelli produttivi dei Paesi terzi, principali *partner* commerciali europei, con una ricaduta complessiva stimata nell’aumento dei prezzi delle *commodities* esaminate dal 9 all’89% e un aumento della popolazione esposta ai rischi connessi alla sicurezza alimentare da 22 milioni (in caso di adozione della strategia solo a livello europeo) a 185 milioni di persone (nel caso di estensione della stessa a livello globale).

Le riserve sull’impatto del metodo biologico appaiono confermate con riferimento al comparto delle produzioni animali anche da uno studio dell’Università di Wageningen dell’ottobre del 2021⁶⁵ laddove si legge che gli obiettivi del *Green Deal* potrebbero determinare una riduzione della produzione di bestiame a livello europeo nell’ordine del 10 – 15%, per lo

⁶³ Cfr. lo studio dello *United States Department of Agriculture* “*Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal’s Farm to Fork and Biodiversity Strategies*” del 30 novembre 2020, disponibile *on line*.

⁶⁴ Cfr. il doc. *cit.*, p. 8.

⁶⁵ Cfr. R. JONGENEEL, H. SILVIS, A GONZALEZ MATINEZ, J. JAGER, “*The Green Deal: An assessment of impacts of the Farm to Fork and Biodiversity Strategies on the EU livestock sector*”, Università di Wageningen, Report 2021-130, The Hague, 2021, disp. *on line*. La letteratura sull’impatto del modello biologico sulla produttività è vasta e piuttosto eterogenea. Sia consentito, a titolo meramente esemplificativo, rinviare a J. BARREIRO-HURLE, M. BOGONOS, M. HIMICS, H. HRISTOV, I. PEREZ-DOMINGUEZ, A. SAHOO, G. SALPUTRA, D. WEISS, E. BALDONI, C. HELLEBY, *Modelling Transitions to Sustainable Food Systems: Are We Missing the Point?*, in *Eurochoices*, 2022, pp. 12 ss., DOI 10.1111/1746-692x.12339; L. CICCARESE, V. SILLI, *Agricoltura biologica, una scelta giusta per l’ambiente, la sicurezza alimentare e la salute?*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, 2015, pp. 57 ss.; T. DE PONTI, B. RIJK, M. K. VAN ITTERSUM, *The crop yield gap between organic and conventional agriculture*, in *Agricultural Systems*, 2012, 108, p. 1 ss.; V. SEUFERT, N. RAMANKUTTY, J. A. FOLEY, *Comparing the yields of organic and conventional agriculture*, *Nature*, 2010, 485, pp. 229 ss. *Contra*: T. G. BENTON, R. BAILEY, *The paradox of productivity: agricultural productivity promotes food system inefficiency*, in *Global Sustainability* 2, 2019, e6, 1-8, disp. *on line* all’indirizzo <https://doi.org/10.1017/sus.2019.3>; L. C. PONISIO, L. K. M’GONIGLE, K. C. MACE, J. PALOMINO, P. DE VALPINE, C. KREMEN, *Diversification practices reduce organic to conventional yield gap*, *Proceedings of the Royal Society B*, 2014, disp. *on line* all’indirizzo <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rspb.2014.1396>.

più collegata alla riduzione dell’uso di fertilizzanti che diminuiscono la disponibilità di mangimi a prezzi contenuti⁶⁶.

4. Brevi considerazioni conclusive (necessariamente provvisorie)

La nuova PAC sembra orientata a favorire una agricoltura innovativa, ad elevato valore aggiunto dei prodotti e maggiormente vocata alla “pianificazione” delle filiere onde rendere sempre più alta la resilienza del settore primario agli choc congiunturali della *supply chain* globale.

In un’era caratterizzata dalla forte volatilità degli approvvigionamenti e dal crescente rischio di un uso geopolitico delle risorse agricole di base, questa forma di “transizione” può coniugare le esigenze ambientali con quelle socio-economiche e garantire una reale “autonomia strategica” ai sistemi alimentari europei.

Tuttavia le vicende che stiamo attraversando inducono a una estrema cautela, soprattutto con riferimento alle tempistiche di realizzazione del progetto di conversione verde dell’agricoltura europea⁶⁷.

⁶⁶ In effetti questa necessità sembra condivisa anche dalla rappresentanza delle imprese agricole, ove si considerino le recenti dichiarazioni alla stampa del Presidente di Coldiretti, Ettore Prandini, e di quello della CIA, Cristiano Fini (cfr. l’articolo apparso su *Il Sole 24 Ore* il 15 giugno 2022 “*Biologico e sostenibilità: le contraddizioni del Green deal*”, disponibile *on line* all’indirizzo https://www.ilsole24ore.com/art/biologico-e-sostenibilita-contraddizioni-green-deal-AEFYw8eB?utm_medium=FBSole24Ore&utm_). Per converso si segnala l’appello di 17 Associazioni ambientaliste, dei consumatori e dei produttori biologici al Presidente del Consiglio Mario Draghi e ai Ministri Patuanelli e Cingolani del 16 marzo 2022 per difendere la sicurezza alimentare in Europa e in Italia senza stravolgere la transizione ecologica e senza indebolire la nuova PAC post 2022 nonché le strategie *From Farm to Fork* e *Biodiversità*, disponibile *on line* all’indirizzo https://www.greenpeace.org/static/planet4-italy-stateless/2022/03/08003b84-lettera-governo_associazioni-150322.pdf.

⁶⁷ In effetti questa necessità sembra condivisa anche dalla rappresentanza delle imprese agricole, ove si considerino le recenti dichiarazioni alla stampa del Presidente di Coldiretti, Ettore Prandini, e di quello della CIA, Cristiano Fini (cfr. l’articolo apparso su *Il Sole 24 Ore* il 15 giugno 2022 “*Biologico e sostenibilità: le contraddizioni del Green deal*”, disponibile *on line* all’indirizzo https://www.ilsole24ore.com/art/biologico-e-sostenibilita-contraddizioni-green-deal-AEFYw8eB?utm_medium=FBSole24Ore&utm_). Per converso si segnala l’appello di 17 Associazioni ambientaliste, dei consumatori e dei produttori biologici al Presidente del Consiglio Mario Draghi e ai Ministri Patuanelli e Cingolani del 16 marzo 2022 per difendere la sicurezza alimentare in Europa e in Italia senza stravolgere la transizione ecologica e senza indebolire la nuova PAC post 2022 nonché le strategie *From Farm to Fork* e *Biodiversità*, disponibile *on line* all’indirizzo https://www.greenpeace.org/static/planet4-italy-stateless/2022/03/08003b84-lettera-governo_associazioni-150322.pdf.

L'esempio dello sviluppo del comparto biologico può fornire una buona base di riflessione al riguardo.

Per produrre alimenti biologici occorre, infatti, assicurarsi forniture che richiedono certificazioni, metodo produttivo *ad hoc* e lunga durata: la conversione di una azienda agricola al metodo biologico, di conseguenza, è una scelta – se non irreversibile – certamente di lungo periodo e di “sistema”, che tende a stabilizzare i rapporti e generare continuità temporale.

L'insieme degli strumenti organizzativi e relazionali creati dalle recenti disposizioni Ue (cfr. certificazioni di gruppo, semplificazione, fine del regime di equivalenza etc.) e di quelle nazionali (creazione dei biodistretti, contratti di rete e di filiera, tavoli tecnici etc.) vanno nella direzione dell'integrazione verticale, consolidano i rapporti fra operatori, equilibrano la domanda e l'offerta in chiave pianificatoria e consentono agli operatori di assorbire meglio l'urto dei diversi *choc* che sempre più di frequente scuotono i mercati⁶⁸.

Persino l'accorciamento delle filiere e il recupero delle aree marginali, apparentemente anacronistico se valutato alla luce delle sfide che ci attendono, potrebbe risultare utile nell'ottica di una strategia complessiva di affrancamento – almeno parziale – dalle aritmie della crescita globale degli ultimi anni. Si tratta, infatti, di una possibile modalità di recupero di un certo margine di diversificazione produttiva e di autosufficienza (e sovranità) alimentare, elementi ineludibili nel *cocktail* di risposte alla crisi delle relazioni internazionali che dovremo fornire negli anni a venire.

Occorre, tuttavia, prendere atto della distanza di questo modello relazionale dalla crescente domanda di commodities globale, e del fatto che l'Europa è chiamata in questo contesto a “fare la sua parte” senza “scaricare” le proprie esigenze (o i propri effetti inflattivi) sul resto del pianeta: dobbiamo, in altre parole, declinare la responsabilità e la solidarietà globale non solo nella direzione “ecologica”, ma anche in quella “sociale”.

Le strategie del *Green Deal* affermano chiaramente la necessità di rispettare il principio solidaristico che è alla base della dignità umana: la transizione ecologica non potrà lasciare nessuno indietro, non solo a li-

⁶⁸ Un esempio interessante, in questo senso, è dato dalla filiera avicola italiana, interessata nell'ultimo biennio da una triplice crisi: il Covid, l'epidemia di influenza aviaria e la crisi dei prezzi dei mangimi legata alla guerra e alla speculazione internazionale. Il presidente di Unaitalia ha recentemente segnalato che il settore è riuscito sino ad oggi a sopravvivere a questo cocktail letale grazie a una forte integrazione verticale di filiera, che ha in parte disinnescato le pressioni legate alla speculazione sui prezzi e alla scarsità degli approvvigionamenti. Per ulteriori dettagli e una analisi dei numeri si veda l'articolo apparso su *Il Sole 24 Ore* il 16 giugno 2022, disponibile *on line* all'indirizzo https://www.ilssole24ore.com/art/carni-bianche-assemblea-unaitalia-costi-mangimi-insostenibili-la-filiera-AE5X3LgB?utm_term=Autofeed&utm_medium).

vello europeo (ove sono previsti appositi fondi di coesione e sostegno per garantire l’accompagnamento di questa evoluzione e la crescita del *know-how* tecnologico che il futuro sostenibile imporrà), ma anche a livello globale, ove l’Unione è chiamata a fare rete con gli altri Paesi, assumendosi precise responsabilità nei confronti degli individui.

I dati UNCTAD – FAO esaminati in precedenza evidenziano in modo chiaro come per sopperire nel breve termine alle conseguenze della guerra (così come alle conseguenze dei cambiamenti climatici in corso) l’Unione europea dovrà farsi carico di una quota di produzione in più rispetto al passato, circostanza che non pare allo stato soddisfacibile con meri rinvii a investimenti nella ricerca (ancora in gran parte da fare) o all’agricoltura di precisione (di difficile attuazione nel breve termine, soprattutto nei Paesi terzi meno sviluppati) e a strategie di ottimizzazione ancora tutte da verificare.

Il bilanciamento fra le diverse poste in giuoco è difficile, perché le esigenze imperative ambientali tendono a scontrarsi (e non a coniugarsi) con la sicurezza alimentare: poiché non esistono, al momento, soluzioni univoche, è inevitabile che la tutela dell’integrità umana e del diritto fondamentale al cibo debbano prevalere⁶⁹ e che impongano qualche inevitabile correttivo delle strategie europee nel breve termine.

È, dunque, ragionevole invocare una transizione ecologica in agricoltura più accomodante, a partire dalla riduzione della rigidità normativa su alcuni dei pilastri su cui si fonda la nuova PAC.

Per rimanere all’esempio dei prodotti biologici, per un verso sarebbe opportuno un cambiamento di alcuni criteri del metodo in questione, che ne consentano una maggiore apertura all’innovazione, una minore rigidità rispetto alla questione delle certificazioni e quindi una ottimizzazione dei fattori di *output* conseguenti (si pensi, a titolo esemplificativo, alla *vexata quaestio* dell’ammissibilità nel biologico delle NTBs o all’obbligo della certificazione delle sementi e dei mangimi etc.); per altro verso

⁶⁹ Per una più ampia disamina sul tema del rapporto fra sicurezza alimentare e diritti umani si vedano G. SPOTO, *Cibo, persona e diritti*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 1 – 30 e *passim*; M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale dall’Havana Charter al processo di riforma dell’accordo agricolo WTO*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 1 – 43 e *passim*; I. HÄRTEL, *The right to food: normative references in the multi-level system*, in *Food security, food safety, food quality*, 2016, pp. 15 ss.; A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2015, spec. pp. 1 – 49 e *passim*; L. CHIUSI, *Food for thought on the right to food*, La Comunità internazionale, 2015, pp. 355 ss.; A. LUPONE, C. RICCI, A. SANTINI, *The right to safe food towards a global governance*, Torino, Giappichelli, 2013, *passim*; C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, Ariccia, 2012, *passim*; L. PAOLONI, *Diritto al cibo e sovranità alimentare*, in M. GOLDONI, E. SIRSI, *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 329 ss.;

appare auspicabile l'affiancamento a questo metodo di altri modelli di agricoltura eco-compatibile, meno "esigenti" sul piano delle forme e dei processi ma altrettanto vocati alla sostenibilità (e.g. la lotta integrata, i metodi volti a ridurre l'impronta idrica, le tecniche innovative di coltivazione verticale, idroponica etc.).

D'altronde la stessa Commissione ha riconosciuto che la scelta del modello biologico non è legata a una relazione esclusiva fra il sistema e gli obiettivi di sequestro del carbonio posti dal *Green Deal* all'agricoltura europea, bensì alla consolidata esperienza del modello di certificazione e all'esistenza di un notevole riscontro sociale sui relativi prodotti⁷⁰. Sicché la scelta di puntare sul metodo biologico, più che essere espressione di una "necessità", è data dalla opportunità di sfruttare strutture, pratiche e modalità procedurali di un sistema già collaudato e ben conosciuto, che, però, dovrebbe comunque «fungere da esempio per spianare la strada a pratiche agricole più sostenibili, a un migliore uso delle fonti rinnovabili, a *standard* più elevati di benessere degli animali e a maggiori redditi degli agricoltori»⁷¹.

In altre parole, la transizione ecologica in agricoltura richiede un certo grado di flessibilità e dovrebbe essere composta da un *mix* di sistemi diversi, in cui il biologico faccia da traino senza, tuttavia, soffocare il resto⁷².

Si tratterebbe, dunque, di ripensare tempi e livelli della "mescola", governando a stretto giro con appositi interventi normativi a livello Ue e nazionale tanto gli aggiustamenti del modello biologico quanto gli aspetti di maggiore impatto ambientale dell'agricoltura convenzionale (come, a titolo esemplificativo, si sta cercando di fare settorialmente⁷³), e lasciando,

⁷⁰ Il dato è molto enfatizzato nei diversi documenti della Commissione citati in precedenza, e, si teme, anche in parte sopravvalutato. Non sono, infatti, ancora noti gli effetti della spirale inflattiva che stiamo vivendo rispetto alle preferenze accordate dal mercato ai prodotti contrassegnati da segni o certificazioni di qualità. È possibile che l'aumento del prezzo delle *commodities* generiche – tendendo a diminuire la tradizionale "forchetta" di costo rispetto ai prodotti *bio* – possa contribuire a un aumento del consumo di queste ultime, ma non va escluso anche l'effetto contrario, portato dalla riduzione della capacità di acquisto del consumatore medio a causa del generale rialzo dei prezzi, e, di conseguenza, la contrazione della fascia dei c.d. "alto-spendenti".

⁷¹ Cfr. Piano d'azione... *cit.*, p. 4.

⁷² In questo senso già nel 2007 C. ABITABILE, R. ESPOSTI, *Agricoltura biologica vs. agricoltura convenzionale. Alcune riflessioni alla luce del progetto SABIO*, in *Agriregionieuropa*, 3, 2007, pp. 1 ss., secondo i quali «è preferibile una politica che premi direttamente i risultati ambientali o qualitativi attesi, piuttosto che incentivare/disincentivare il biologico/convenzionale tout-court. Una politica, perciò, che cerchi di ottenere su questi aspetti il meglio sia dall'uno che dall'altro sistema» (cfr. p. 6).

⁷³ Cfr., in questo senso, il recente decreto dipartimentale del Ministero delle Politiche Agricole, alimentari e forestali n. 124900 del 16 marzo 2022, *Approvazione del disciplinare del sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola*, costituito

per il resto, ai protagonisti di questa rivoluzione verde, ossia gli agricoltori, il compito di graduare l’ascesa del metodo di coltivazione biologica e, più in generale, dei metodi di produzione eco-sostenibili senza imporre “per legge” un drastico cambiamento del modello produttivo chiamato nel breve termine a dare risposte alla crisi della sicurezza alimentare globale⁷⁴.

In questa sfida c’è molto da fare anche per il legislatore nazionale, dato che l’impatto della nuova PAC è in gran parte determinato dalle scelte dei PSN: una loro modulazione che conceda agli agricoltori contemporanei più opzioni nel breve termine cui attingere per concorrere alla riduzione del proprio impatto ambientale senza dover rinunciare alla produttività, appare, in effetti, allo stato attuale indispensabile.

dall’insieme delle regole produttive adottate nell’ambito dell’intera filiera, a partire dalle pratiche in campo fino a quelle per l’immissione del prodotto sul mercato.

⁷⁴ Cfr., in questo senso, l’intervista del neopresidente dell’UIV, Lamberto Frescobaldi, pubblicata sul quotidiano *Il Sole 24 Ore* del 6 maggio 2022, *Frescobaldi (Uiv): «Il biologico è superato dalla sostenibilità, serve una nuova certificazione»*, disponibile *on line*. La preoccupazione circa un possibile eccesso di zelo da parte della Commissione europea è stata di recente espressa anche dall’On. P. DE CASTRO a proposito della proposta di regolamento che dovrebbe ridurre del 50% l’uso dei fitofarmaci nell’agricoltura convenzionale. Secondo De Castro, infatti, l’agricoltura europea non è ancora pronta a un salto così drastico, anche perché non sono ancora state elaborate strategie alternative quali l’uso di piante geneticamente adattate o sistemi naturali di lotta ai parassiti. In questo senso la Commissione europea starebbe “mettendo il carro davanti ai buoi”, ossia imponendo il risultato senza preoccuparsi troppo delle modalità attraverso le quali raggiungerlo. Si veda, in tal senso, il comunicato stampa del 23 giugno 2022 sulla proposta della Commissione, disp. *on line* all’indirizzo <https://paolodecastro.it/comunicati/2620-fitofarmaci-de-castro-commissione-ue-mette-carro-davanti-ai-buoi-presentata-proposta-riduzione-50.html>



Sicurezza alimentare e controllo degli investimenti esteri diretti

di Nicola Lucifero

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Una ricostruzione sistematica del concetto di “sicurezza alimentare” nel contesto delle fonti di diritto europeo: la Pac quale struttura giuridica di riferimento per perseguire la sicurezza alimentare. – 3. (*Segue*) La Pac e la strategia del Green Deal europeo. – 4. Il controllo sugli investimenti esteri diretti: poteri regolatori dello stato e libero mercato. – 5. La sicurezza alimentare nell’ambito della più recente disciplina sugli investimenti diretti esteri nel settore agroalimentare: la disciplina sostanziale e processuale di riferimento. – 6. Il reg. (UE) 2019/452 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri nell’Unione europea. – 7. La decretazione di urgenza durante la crisi del Covid-19 e la disciplina dei *Golden Powers* attraverso le misure di carattere temporaneo. – 8. L’individuazione dei settori strategici secondo la normativa europea e quella interna. Il caso della sicurezza alimentare: un problema di qualificazione normativa. – 9. (*Segue*) I fattori produttivi critici e l’assenza nella normativa di settore di un riferimento espresso al bene terra. – 10. Conclusioni: la sicurezza alimentare come bene pubblico da salvaguardare attraverso la disciplina sul controllo sugli investimenti diretti nel settore agroalimentare.

1. Considerazioni introduttive

Il tema relativo al controllo sugli investimenti esteri diretti (o *Foreign Direct Investment Screening*) pone un ordine di questioni di particolare rilievo per il giurista per l’evidente tensione che si crea tra, da un lato, l’esigenza degli Stati di attirare gli investimenti da parte degli investitori stranieri (talvolta anche attraverso società a partecipazione pubblica oppure fondi sovrani) e, dall’altro, il bisogno degli stessi Stati di proteggere la sicurezza nazionale e i propri interessi strategici. Una tematica assolutamente complessa che presenta una moltitudine di sfaccettature e altrettanti interessi giuridicamente rilevanti che richiedono di essere contemperati tra loro attraverso una interpretazione unitaria e un approccio sistemico al segmento di mercato relativo al settore che si intende proteggere.

Come si avrà modo di osservare in dettaglio, questa disciplina ha subito nell’Ordinamento europeo, prima, e da ultimo in quello interno, una particolare evoluzione a fronte degli eventi segnati dalla crisi pandemica e dal conflitto bellico in tempi più recenti, che hanno reso attuali alcune riflessioni relative all’esigenza di ripensare lo spazio giuridico attraverso politiche protezionistiche volte a definire regole nazionali per governare gli scambi oppure localizzare i fattori produttivi, ma ancor più attraver-

so interventi legislativi destinati a proteggere il sistema economico. Una reazione che in diversi settori dell'economia ha impattato sulle regole di un mercato globale determinando limiti e prevedendo norme anche attraverso l'esercizio del potere sovrano.

Se tuttavia le crisi citate e gli effetti che le stesse determinano sul piano economico a causa dell'attuale contesto geopolitico, possono ricondurre la disciplina in esame a misure di matrice emergenziale, in verità queste regole sono da tempo in atto quale espressione di una dimensione pubblicistica finalizzata a comporre un ordine giuridico del mercato nel contesto degli investimenti a livello internazionale.

Ebbene, nel momento in cui nell'ambito della legislazione sugli investimenti esteri diretti è ricompreso il settore agroalimentare, e più in particolare la sicurezza alimentare, perché ritenuto, unitamente ad altri, strategico per gli interessi nazionali, occorre interrogarsi su quali possano essere le conseguenze pratiche e, più generali, i possibili approdi in termini sistematici. Tali interrogativi non possono che muovere dall'individuazione dell'interesse da proteggere attraverso l'esercizio del potere sovrano al fine di impedire, o di selezionare, l'ingresso di soggetti stranieri in tale settore dell'economia.

Il riferimento alla sicurezza alimentare¹, e quindi agli approvvigionamenti alimentari, è un chiaro indice dell'obiettivo che il legislatore si è prefissato, ma occorre comprendere come questo si rapporti alle fonti normative e, più nello specifico, con la disciplina di riferimento. Invero, il tema non è solo espressione di esigenze protezionistiche frutto della crisi emergenziale – che indubbiamente ha contribuito a livello nazionale ad ampliare il perimetro oggettivo dei settori assoggettabili ai poteri speciali in forza della maggiore appetibilità degli stessi per gli attori internazionali – ma si riconduce ad un più ampio e complesso dibattito, da tempo in atto, relativo agli approvvigionamenti alimentari nella prospettiva non solo di garantire il *right to food*², ma anche le nuove strategie adottate

¹ Giova puntualizzare che al centro dell'attenzione delle Istituzioni europee ed interne non è più e soltanto la *food safety*, che attraverso il reg. (CE) 178/2002 è stata chiamata ad assicurare la non dannosità degli alimenti e la loro circolazione nel mercato concorrendo a determinare un mercato degli alimenti sicuro, ma la *food security* per l'inadeguatezza dell'offerta agricola rispetto alla domanda alimentare e quindi l'approvvigionamento alimentare.

² Come osservato da A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per una agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, pp. 109-110, richiamando i processi decisionali maturati in sede di Nazioni Unite e della FAO e, in particolare, il *Report* elaborato da Ziegler nel 2008 (A/HRC/7/5) relativo al *Promotion and protection of human rights, civil, political, economic social and cultural rights including the right to development*) la *food sovereignty strategy* è divenuta effettivamente una "*valuable solution*" quanto ai problemi della politica alimentare nella misura in cui, da un lato, riconosce il primato della *food security*, dall'altro non si contrappone al commercio e al mercato, bensì considera questi come mezzi e non più come fini.

dagli Stati per la difesa del sistema produttivo agricolo necessario per garantire la c.d. *food sovereignty*³; quest'ultima, sul piano sistematico, a livello europeo, coinvolge le regole della politica agricola per sostenere l'attività produttiva realizzando anche le scorte per contrastare la scarsità alimentare e affrontare le evoluzioni del mercato, e allo stesso tempo attraverso la difesa delle sue strutture e delle imprese produttrici.

Da tali suggestioni muove questa riflessione che attraverso la disciplina del controllo degli investimenti esteri diretti si propone di far emergere una diversa prospettiva della *food security* frutto di un distinto contesto disciplinare, rispetto a quella che tradizionalmente viene ricondotto a livello europeo in funzione degli obiettivi dettati dall'art. 39 TFUE e delle strategie adottate dalla Commissione europea con riferimento alla politica agricola comune ("PAC"), oltre alla letteratura scientifica che vi riconduce tutti gli interventi per salvaguardare la produzione di alimenti rispetto alla diversificazione dell'uso produttivo agricolo delle terre a vantaggio di obiettivi produttivi non alimentari e, ancor più, a livello globale, accentuando le differenze a proposito dell'accesso al cibo. Indubbiamente, come si avrà modo di osservare, il tema si inquadra in un contesto disciplinare basato su fonti normative di matrice pubblicistica per la tutela di interessi propri del sistema economico di uno Stato attraverso le sue strutture produttive e la conservazione delle materie prime⁴.

³ La sovranità alimentare esprime un concetto complesso i cui elementi caratterizzanti sono riconducibili ad una matrice unitaria di ordine pubblico, sociale ed economico. Il dibattito attualmente in corso mette in luce diverse aree di riferimento per il conseguimento degli obiettivi della sovranità alimentare al cui centro è posto il diritto al cibo inteso quale diritto umano di base [per tutti, L. COSTATO, (voce) *Diritto al cibo*, in *Digesto disc. priv., Sez. civ.*, Aggiornamento XI, Milano, 2018, p. 165; sul rapporto tra produzione alimentare e diritto al cibo, A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, op. cit., pp. 105-112]. Esso viene violato ogniqualvolta lo Stato non consenta agli individui di accedere liberamente ad un cibo adeguato e sufficiente, che, in talune circostanze, si richiede che sia culturalmente compatibile con le tradizioni delle diverse comunità. Area di intervento prioritaria è rappresentata dalle risorse produttive e quindi dal diritto a produrre che esige la disponibilità delle terre produttive oltre che l'integrità delle risorse naturali. Segue la produzione di cibo secondo il modello agro-ecologico, e la promozione di politiche commerciali eque che mettano in condizioni i paesi maggiormente esposti al rischio della fame di produrre quantità sufficienti di cibo sano e di respingere gli effetti devastanti della concorrenza delle grandi aziende del settore agroalimentare, sostenuti finanziariamente nei propri stati e capaci di invadere il mercato con prodotti a basso costo. In argomento, A. RINELLA, *Food Sovereignty*, in *Riv. quadrim. di dir. dell'amb.*, 2015, pp. 32-33; M. GESTRI, *Il diritto fondamentale al cibo: quale il contributo della Carta di Milano*, in M. GESTRI (a cura di), *Cibo e diritto (Dalla Dichiarazione Universale alla Carta di Milano)*, Milano, 2015, p. 16; C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale – spunti di riflessione*, Roma, 2012; C. GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles, 2011.

⁴ Gli investimenti esteri diretti nel settore agroalimentare italiano rappresentano un fenomeno tutt'altro che marginale accresciuto nel corso degli ultimi decenni in funzione

Emerge dal contesto disciplinare in esame un differente profilo del tema della sicurezza alimentare che si esprime in funzione della vulnerabilità delle sue infrastrutture, dettate anche per la debolezza del sistema economico interno ai singoli comparti produttivi, che espone lo Stato verso determinati rischi, tra cui la dipendenza di risorse produttive e la loro ricaduta sul sistema socio-economico interno; rischi che le recenti crisi internazionali hanno accentuato al punto da fare aleggiare ombre di dubbi su un sistema che, fino ad oggi, aveva garantito le risorse alimentari – e le materie prime in particolare – attraverso una serie di relazioni commerciali frutto della globalizzazione dei mercati. Si pone, in altri termini, una stretta relazione tra gli interessi di uno Stato alla salvaguardia delle proprie strutture produttive e delle materie prime, in considerazione anche delle ricadute sul sistema economico interno, e la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari, quale componente del più ampio e complesso tema della *food security*.

2. **Una ricostruzione sistematica del concetto di “sicurezza alimentare” nel contesto delle fonti di diritto europeo: la Pac quale struttura giuridica di riferimento per perseguire la sicurezza alimentare**

Prima ancora di condurre l'indagine che ci si è posti di compiere, occorre rimarcare la centralità nell'esperienza giuridica europea della sicurezza alimentare (*i.e. food security*) che, fin dalla sua origine, è stata concepita dagli estensori del Trattato istitutivo della Comunità economica europea come finalità specificatamente assegnata all'allora istituenda politica agricola comune.

dell'aumento dei flussi di mercato a livello mondiale e delle relative difficoltà dettate dalla competizione su scala globale. Se si considera che la maggior parte del commercio mondiale nei diversi comparti produttivi viene realizzato da imprese multinazionali e, allo stesso tempo, che il tessuto imprenditoriale del nostro Paese resta tradizionalmente caratterizzato da imprese dimensionalmente medio-piccole, pur con grandi capacità produttive, si comprende il forte divario che sussiste sul mercato internazionale. Senza dover troppo enfatizzare le determinanti degli investimenti diretti esteri in Italia nel settore agroalimentare dettati, da un lato, dalle ben note capacità produttive, dalla rilevanza dei prodotti sul mercato globale e dal potenziale valore di crescita che queste imprese hanno se collocate in un contesto maggiormente competitivo e, dall'altro, da questioni interne alle aziende, quali possono essere l'incremento dei costi di produzione, le difficoltà collegate ad un eccessivo isolamento geografico, o ancora il passaggio generazionale all'interno della compagine familiare imprenditoriale, si coglie la rilevanza del tema e la sua attualità. Sul punto sia lecito rinviare ad alcune preliminari considerazioni in N. LUCIFERO, *La disciplina della Golden Power nel settore agroalimentare: linee evolutive, problemi interpretativi e applicazione pratica*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 569.

È opportuno premettere che la disciplina di cui è destinataria l'agricoltura è caratterizzata da una accezione dinamica, nel senso che essa, in quanto attività economica svolta dall'impresa, è proiettata verso il mercato. Considerazione quest'ultima che assume un particolare rilievo sotto il profilo dell'economia, ma che si riflette inevitabilmente sul piano normativo per le caratteristiche legate alla natura e allo svolgimento dell'attività, sia nella fase della produzione che del mercato⁵. Incidenza che non trova rimedi nella spontanea capacità regolatrice del mercato esigendo uno *statuto* di regole speciali per l'agricoltura la cui attualità è sempre viva nel richiedere norme *proprie* per l'impresa agricola che riflettono la diversa realtà del sistema della produzione nonché della commercializzazione dei prodotti agricoli. Questa specialità – che autorevole dottrina, rievocando il dibattito giuridico ed economico degli ultimi anni, ha riproposto di recente con particolare riferimento all'esperienza europea in un "eccezionalismo agricolo"⁶ – trova le sue concrete basi nella specificità propria dell'attività agricola e nell'insieme delle regole preposte per il mercato. In questa prospettiva, a livello europeo, dalle disposizioni degli artt. 38 e 39 TFUE si rileva, che esse, coerentemente con l'originaria delineazione dei principi e degli obbiettivi del Trattato di Roma (*ex* artt. 32 e 33 TCE), prevedono il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno dei prodotti agricoli attraverso una politica unitaria gestita ed amministrata a livello centrale e non lasciato libero alle proprie dinamiche (art. 40 TFUE).

La Pac ha, appunto, rappresentato – e continua a rappresentare – lo strumento principale attraverso cui il legislatore europeo garantisce e tutela il diritto fondamentale al cibo contando su risorse e riserve alimentari adeguate attraverso una politica di interventi che si sono susseguiti

⁵ Si è infatti innanzi a un settore frazionato e caratterizzato da una moltitudine di piccole e medie imprese (contrapposte a grandi industrie di trasformazione), ove il momento della produzione è contraddistinto da fattori ingovernabili da parte dell'uomo, in quanto imprevedibili ed insormontabili, dominato dai rischi ambientali e biologici, la cui filiera produttiva è segnata dalla stagionalità delle produzioni e dalla deperibilità dei prodotti; mentre la fase della commercializzazione dei prodotti è caratterizzata da specifiche leggi economiche del mercato che sono enucleabili nei principi della non elasticità della domanda rispetto al prezzo del prodotto e rispetto al reddito del consumatore, che collegano la fragilità del settore agricolo al meccanismo stesso del progresso tecnologico, dello sviluppo economico e del benessere.

⁶ Il riferimento è a A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, 2016, pp. 11-20, il quale analizza il tema dell'eccezionalismo agricolo alla luce della significativa differenza di poteri presente nella catena alimentare attraverso la comparazione del sistema europeo e l'esperienza nord-americana. In argomento, ID., *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne dell'"eccezionalità" agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 405; ID., *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, p. 61.

nell'arco dei decenni. Se le norme di riferimento non sono mai state modificate, lasciando pertanto intatto il quadro disciplinare di riferimento e le sue fonti primarie, va detto che la visione quantitativa della sicurezza alimentare, frutto di una produzione agricola sostenuta da misure di intervento attuate principalmente attraverso una politica dei prezzi garantiti che assicurava una produzione costante anche attraverso la stabilizzazione dei mercati⁷, è nel tempo più recente venuto meno per le nuove sollecitazioni relative al perseguimento della tutela dell'ambiente, e delle sue componenti, anche attraverso l'attività agricola.

In particolare, la centralità di interventi volti a garantire la sicurezza alimentare attraverso una visione quantitativa della produzione e misure sostanzialmente protezionistiche per gli agricoltori europei, in quanto frutto di un sistema che mirava alla garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari attraverso l'attività agricola delle imprese europee, si è agli inizi del secolo fortemente limitata in funzione di nuovi indirizzi della politica agricola europea frutto anche della pressione ricevuta a livello internazionale⁸. Se la fase che ha caratterizzato la prima stagione della politica agricola è stata segnata dall'attuazione di un complesso si-

⁷ La Pac, fin dalle sue origini e fino al 1992, è stata fortemente protettiva dei redditi degli agricoltori, tutelati anche dai dazi doganali mobili, crescenti al diminuire dei prezzi del mercato mondiale e calanti al verificarsi di andamenti opposti per i prezzi praticati a livello europeo, e da incentivi all'esportazione, proporzionati al diverso prezzo interno e mondiale. Un sistema che nel tempo ha permesso all'Europa di divenire la seconda potenza alimentare del mondo e grande distributrice, sia di alimenti che di materie prime alimentari a basso costo (e talvolta gratuitamente) assicurando in tal modo l'accesso al cibo sia ai cittadini europei sia di quelli extra europei. La Pac è stata attuata dalle Istituzioni europee attraverso una serie di interventi normativi in materia di agricoltura e di prodotti agricoli, limitatamente agli aspetti legati al mercato.

⁸ Storicamente, la Comunità si è preoccupata di tradurre in concreti strumenti giuridici le finalità che si era assegnata. L'equilibrata difesa di produttori e consumatori e la garanzia di sicurezza degli approvvigionamenti pretendevano in concreto sia manovre sui prezzi dei prodotti che azioni sulle strutture produttive. Il sostegno dei prezzi significava garanzia di un reddito adeguato agli operatori economici, mentre l'intervento anche finanziario onde le strutture agricole diventassero più produttive e, per l'effetto, più competitive sul mercato avrebbe inciso sul prezzo del prodotto da esse immesso nel circuito commerciale e ciò a vantaggio dei consumatori. L'attenzione fu accentrata in particolare sull'interdipendenza della politica dei prezzi e della politica delle strutture, nella consapevolezza che le due politiche, se condotte in perfetta sintonia ed equilibrio e con reciproca integrazione, avrebbero assicurato il graduale ravvicinamento dei costi, e il razionale orientamento delle produzioni agricole adeguandole quantitativamente e qualitativamente alle reali possibilità di sbocco sui mercati comunitari ed extracomunitari, e una maggiore competitività che evitasse pericolose eccedenze e che assicurasse adeguate remunerazioni al lavoro e al capitale impiegati in agricoltura: in sostanza, la realizzazione dei fini della politica agricola come indicati dall'art. 39 TFUE. Per una ricostruzione dell'evoluzione della Pac, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, pp. 232-256.

stema di interventi pubblici volti a garantire agli agricoltori europei prezzi più remunerativi, e quindi assicurare l'aumento dell'offerta agricola europea ben oltre la domanda interna, a far data dalla riforma della Pac del 2003 (di cui al reg. (CE) 1782/2003 del 29 settembre 2003, successivamente abrogato dal vigente reg. (CE) 73/2009 del 19 gennaio 2009⁹) gli interventi del legislatore hanno segnato una netta (e troppo repentina) inversione di marcia della Pac con cui si è voluto sostanzialmente limitare al massimo le forme di gestione del mercato mediante la definizione di un sistema di pagamenti diretti agli agricoltori in gran parte disaccoppiati dalle produzioni ottenute¹⁰.

⁹ Modificato dal 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, da ultimo, abrogato dal reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della Pac) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

¹⁰ Elemento chiave della riforma del 2003 è stato il disaccoppiamento (*decoupling*) degli aiuti agli agricoltori, in quanto i sussidi vengono svincolati dalla produzione e riconosciuti agli imprenditori agricoli sotto forma di un pagamento unico. In altri termini, l'Unione europea non assegna più aiuti alla produzione, il cui ammontare variava in virtù della tipologia, entità e quantità della produzione annuale, bensì viene disaccoppiato dal prodotto e assegnato al beneficiario in modo unitario – ossia come aiuto unico – quantificato sulla base della media degli aiuti alla produzione, o dei premi, percepiti nel periodo di riferimento c.d. storico compreso tra il 2000-2002. Tale pagamento, essendo assegnato senza contropartita in termini di produzione, svolge un ruolo compensativo o retributivo, incentivando l'agricoltore, anche in ragione della stabilità dell'aiuto, a produrre in funzione del mercato. La corresponsione del premio unico all'imprenditore resta tuttavia subordinata al rispetto, da parte di costui, dei criteri di gestione obbligatoria (la c.d. "condizionalità" o *cross-compliance*), quali la conservazione dell'ambiente, il benessere animale, la sicurezza alimentare (art. 5 reg. 73/2009 che rinviava, per i criteri di gestione, all'allegato II) e il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali (art. 4). Con il termine "condizionalità" si intende un insieme di obblighi e precetti, che operano in funzione dell'attività agricola svolta dall'agricoltore, e il necessario collegamento, o meglio la subordinazione, tra il godimento degli aiuti diretti che l'imprenditore percepisce e il rispetto da parte di costui dei requisiti previsti dall'art. 4 e ss. del reg. 73/2009 nella conduzione dell'attività agricola. Il tenore dell'art. 4 del regolamento orizzontale evidenzia, infatti, la subordinazione della concessione dell'aiuto al rispetto degli obblighi dettati dalla condizionalità, con la conseguente possibile riduzione, o revoca, del beneficio in caso di inadempimento (artt. 23-24). Ne discende un regime di aiuti fortemente segnato dal rapporto con i criteri dettati dalla condizionalità, il loro relativo rispetto da parte dell'agricoltore, e i conseguenti controlli effettuati dagli Stati membri (art. 22) da cui può scaturire, per la forza precettiva di tali disposizioni, la responsabilità dell'agricoltore. A ben vedere, l'interpretazione della normativa richiamata in tema di condizionalità, nel dettare gli obblighi e i precetti attraverso cui perseguire le sue finalità, si presenta assai generica nei contenuti. Il legislatore europeo, infatti, si limita a fissare un quadro di insieme apparentemente assai generico attraverso la definizione degli ambiti di applicazione

Il sistema del *decoupling* ha modificato sostanzialmente il regime di sostegno dei redditi dei produttori agricoli, e posto nuovi obiettivi, talvolta, alternativi a quello meramente produttivo, i quali si trovano ad operare in un mercato non più solo circoscritto nei confini europei, e privi di forme di protezione e di sostegno. Questa nuova impostazione della Pac nel prevedere sostegni finanziari pubblici, pur disaccoppiati dalla produzione, per scopi ultranei rispetto a quelli della produzione di beni primari, tra cui la tutela dell'ambiente, del paesaggio e, più recentemente le emergenze climatiche, ha il fine di consentire agli agricoltori di ricavare dall'attività un reddito tale da indurli a non abbandonare le terre, ovvero da indurli a giudicare conveniente proseguire l'attività, svolgendo, al contempo, la funzione di presidio e di controllo del territorio¹¹. Tuttavia, la

dei criteri (art. 5, par. 1) che, a sua volta, rinvia al dettaglio dell'allegato II, e ugualmente l'art. 6 che rinvia all'allegato III quanto all'obbligo di mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali. Il regolamento orizzontale, tuttavia, non entra nel merito della definizione specifica dei singoli criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche e ambientali, demandando agli Stati membri il compito di integrare i contenuti relativi alla definizione dei criteri che devono essere osservati dai rispettivi agricoltori e che, per l'Italia, sono individuati dal d.m. MiPAAF del 22 dicembre 2009 n. 30125. Il citato decreto ministeriale, nel riprendere, seppur con qualche modifica, il contenuto dei precedenti decreti ministeriali abrogati, elenca nell'allegato II le norme e gli *standard* per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e, stabilendo che esse vanno applicate su tutta la superficie agricola dell'azienda beneficiaria, distingue l'intervento in ragione dell'obiettivo, e la relativa misura e l'ambito di applicazione a seconda della concreta destinazione colturale dei fondi (art. 6, d.m. MiPAAF del 22-12-2009 n. 30125). Le considerazioni ora espresse rilevano un regime di responsabilità per gli agricoltori che beneficiano dei pagamenti diretti, onerandoli, nei confronti della collettività, della conservazione del patrimonio rurale, della preservazione delle risorse naturali e del rispetto dei termini di sicurezza alimentare. In caso d'inosservanza delle esigenze della condizionalità, i pagamenti diretti saranno ridotti in modo proporzionale secondo le modalità sanzionatorie previste dal regolamento stesso (art. 24), e in particolare dal decreto ministeriale di attuazione sopra menzionato, che disciplina nel concreto il regime di condizionalità e le riduzioni ed esclusioni per le inadempienze dei beneficiari dei pagamenti diretti e dei programmi di sviluppo rurale. In argomento, *ex multis*, L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 663; ID., *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2004, p. 41; F. ALBISINNI, *Profili istituzionali nel Regolamento sull'aiuto e nel Decreto di attuazione per l'Italia*, *ivi*, p. 35; A. GERMANÒ, *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, in E. CASADEI e G. SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto comunitario*, Milano, 2005, p. 17.

¹¹ A tale riguardo autorevole dottrina segnala come da parte del legislatore vi sia sempre di più la tendenza a spostare il baricentro dell'impresa agricola dalla produzione di beni a quella di servizi. "Questa tendenza, che si concretizza nell'adozione di norme che progressivamente allargano il campo *agrario* allontanandolo dalla originaria specificità, rischia di mettere in pericolo la sopravvivenza autonoma della sua stessa definizione legale, in quanto fa perdere la peculiarità all'impresa agricola e, nello stesso tempo, valorizza troppo la produzione di servizi a discapito di quella di beni". Cfr. L. COSTATO, *Attività*

nuova Pac ha in breve tempo determinato una forma di isolamento dell'agricoltore sul mercato segnata da una debolezza concorrenziale relativa alla struttura aziendale e nel potere di offerta dei propri prodotti¹².

L'effetto della riforma della Pac del 2003 – e dei successivi interventi previsti nel 2013 e, da ultimo, con la riforma del dicembre 2021¹³ – e l'introduzione del disaccoppiamento ha determinato, in sostanza, la riduzione della produzione agricola e contribuito ad un indebolimento delle imprese agricole europee oramai proiettate su un mercato globale dominato da strutture commerciali ed industriali che, per il potere economico acquisito da queste ultime, controllano le relazioni contrattuali lungo la filiera esercitando al contempo il loro potere anche sul piano contrattuale¹⁴. Il *decoupling* e la riduzione dell'intervento a sostegno dei

agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 459; ID., *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 453; ID., *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 3.

¹² Fortemente critico verso questo modello di riforma della Pac, al punto da dubitare della sua legittimità in relazione agli obiettivi dell'art. 39 TFUE è L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del trattato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 478; ID., *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 453; ID., *Riforma della PAC e riformamento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 87; ID., *La PAC riformata, ovvero la rinuncia a una politica attiva*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 393.

¹³ Cfr. reg. (UE) 2021/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della Pac) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) 1305/2013 e 1307/2013; reg. (UE) 2021/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; reg. (UE) 2021/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

¹⁴ In dottrina, sul tema delle pratiche commerciali sleali lungo la filiera, *ex multis*, S. PAGLIANTINI, *Dal B2C al B2B: una prima lettura della Dir. (UE) 2019/633 tra diritto vigente ed in fieri*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, p. 220; L. RUSSO, *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Diritto agroalim.*, 2020, p. 401; ID., *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, p. 1418; A. JANNARELLI, *La tutela dei prodotti agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 28; ID., *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *Giust. civ.*, 2021, p. 199; M. IMBRENDA, *Filiera agroalimentare e pratiche commerciali sleali*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, p. 1133; S.

prezzi abbinati alla grande riduzione dei dazi doganali, hanno privato la Pac, in mancanza di altre misure, della sua capacità di sostenere i redditi degli agricoltori, di assicurare gli approvvigionamenti, di rendere stabili i mercati dei prodotti agricoli e dei loro derivati e di garantire prezzi ragionevoli ai consumatori.

Fatto sta che le scelte di indirizzo politico maturate in sede europea ha acuito la tradizionale debolezza strutturale dell'imprenditore agricolo e messo in risalto le congenite caratteristiche proprie del mercato primario, tra cui in primo luogo l'instabilità dei prezzi delle *commodities*. E così verso la fine della prima decade di questo secolo (2007-2008), in mancanza di qualsivoglia meccanismo di stabilizzazione dei prezzi, gli agricoltori si sono trovati a fronteggiare la volatilità dei prezzi mondiali di molte *commodities* agricole, ascrivibili a un concorso di cause assai diverse tra loro che, tuttavia, si sono presentate (tutte) nel medesimo tempo. Ci sono stati fattori strutturali, in azione da tempo, ai quali si sono aggiunti una serie di fattori congiunturali, alcuni dei quali anche legati tra loro, che hanno operato sia dal lato dell'offerta che da quella della domanda, così spingendo nella stessa direzione e rinforzandosi a vicenda¹⁵. Dal lato dell'offerta, nel decennio precedente la "bolla" si è assistito a un periodo di rallentamento dei tassi di crescita della produzione, dovuto soprattutto a una minore crescita delle rese, rispetto a quanto era avvenuto dopo la rivoluzione verde degli anni Sessanta. Parallelamente, vi è stato un aumento dei costi di produzione e quindi un tendenziale peggioramento delle ragioni di scambio a monte e a valle dell'agricoltura, il cui principale effetto è stato una tendenziale riduzione degli investimenti, specie nei paesi in via di sviluppo. Questi ultimi, infatti, sono via via diventati importatori netti di alimenti, anche perché incentivati dalla situazione di eccesso di offerta e di bassi prezzi mondiali dovuta agli effetti delle politiche agrarie di sostegno dell'agricoltura dei paesi sviluppati che esportavano le proprie eccedenze sui mercati mondiali. Dal lato della

MASINI, *L'abuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in *Diritto agroalim.*, 2019, p. 261; sia lecito rinviare anche a N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017.

¹⁵ Ricorda F. DE FILIPPIS, *La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2012, pp. 19-21, che "i mercati agroalimentari mondiali sono entrati dal 2007 in una fase di grande volatilità: non si tratta di un fatto passeggero giacché vi sono all'opera fattori strutturali, sia dal lato della domanda che dell'offerta, che rendono i mercati agricoli più vulnerabili ai tanti effetti dei fenomeni congiunturali che in agricoltura sono fisiologicamente molto frequenti. Va detto che ciò è accaduto in una fase in cui le politiche agrarie e, in particolare la Pac, stavano smantellando le misure di protezione dei mercati e la gestione amministrata dei prezzi, ossia i principali strumenti del vecchio paradigma di intervento pubblico in agricoltura".

domanda i fattori strutturali sono, in primo luogo, la crescita della domanda di alimenti, soprattutto proteici, da parte di paesi emergenti quali Cina e India, con il conseguente aumento della domanda di cereali per l'alimentazione animale. In secondo luogo, la crescita della richiesta di cereali per la produzione di biocarburanti è stata alimentata anche dalle politiche di incentivazione, specie da parte degli Stati Uniti¹⁶. A questi fattori, prettamente economici, se ne sono aggiunti altri contingenti, tra cui, in particolare, gli eventi climatici avversi e i cambiamenti da essi determinati alle fasi stagionali, che hanno interessato talune produzioni determinando cali dei raccolti, talvolta perdite totali, con conseguenti forti rialzi dei relativi prezzi sul mercato mondiale. A questi va accostato l'aumento delle materie prime e dei costi energetici¹⁷.

Un insieme di eventi che hanno comportato drastici ed imprevisi cali nella produzione agricola – al punto da ripresentare anche in Europa il tema della *food security*¹⁸ – e pressoché immediati forti rialzi dei prezzi dei prodotti primari sul mercato. Questi fenomeni, che apparentemente possono sembrare frutto di forze autonome ed isolate, alcune tipicamente naturali o comunque connesse all'ambiente, altre legate all'evoluzione

¹⁶ Così F. DE FILIPPIS, *op. ult. cit.*, pp. 20-21.

¹⁷ In particolare, la crescita e la volatilità del prezzo del petrolio, a cui è fortemente correlato l'andamento dei prezzi agricoli, giacché le variazioni di prezzo del petrolio si trasmettono ai prezzi agricoli sia attraverso variazioni della domanda di cereali per biocarburanti sia per l'effetto sui costi di produzione, in termini di input di carburanti e fertilizzanti. Così F. DE FILIPPIS, *ibidem*.

¹⁸ Sul punto ampia e dettagliata è la disamina di A. JANNARELLI, *Cibo e diritti, op. cit.*, pp. 3-9, ove l'A. esamina singolarmente tutti i descritti fenomeni. In primo luogo si evidenzia come dal 2008 abbia preso corpo una singolare instabilità e volatilità nei prezzi dei prodotti agricoli, più precisamente, una loro sensibile lievitazione, in alcuni casi del tutto straordinaria (la FAO ha registrato un aumento tra il 2007 e 2008 del 53%); in secondo luogo, il pianeta registra un consumo di risorse energetiche e minerali superiore al livello di effettivo ricambio (sul punto si veda anche J. CRIBB, *The Coming Famine: The Global Food Crisis and what we can do to avoid it*, CSIRO, 2010); inoltre, è in atto un rilevante cambiamento climatico, ogni anno più marcato, dovuto in larga parte alle emissioni nocive di gas nell'atmosfera, con conseguenze nel ripetersi di calamità naturali e di abbandono di aree intere da parte delle popolazioni; ed ancora vi è il fenomeno migratorio sia a livello interno sia internazionale, che ha inciso anche sotto il profilo dei conflitti sociali; ed infine si è proposto il problema della *food security*, fenomeno altamente complesso che richiede di essere considerato non solo sotto il profilo della capacità di soddisfare gli approvvigionamenti alimentari ma altresì tenendo in conto le specificità culturali e ambientali che di volta in volta permettono di legare un particolare tipo di cibo alla concreta ed effettiva domanda alimentare di una comunità. Con riferimento alla *food security*, per tutti, L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 3; A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistematica*, in A. GERMANO' e E. ROOK BASILE (a cura di) *Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano, 2011, p. 17. Nella medesima prospettiva si pone l'analisi economica di P. DE CASTRO, *Corsa alla terra*, Roma, 2012, p. 135.

dei mercati, e altre ancora di matrice prettamente socio-politica, nel momento in cui operano assieme acquisiscono un peso rilevante e incidono sulla società e, quindi, sui comportamenti delle comunità determinando scelte e cambiamenti. Pertanto, gli imprevedibili eventi che si sono verificati, sommati alle scelte di indirizzo della Pac, hanno messo in luce la situazione estremamente critica in cui versa l'agricoltore, costretto ad operare sul mercato come qualsiasi altro operatore economico benché abbia un tessuto imprenditoriale e una struttura aziendale diversa.

3. (segue) La Pac e la strategia del *Green Deal* europeo

L'efficacia della strategia europea in materia di sicurezza alimentare, unitamente agli interventi adottati al fine di promuovere un'agricoltura ecocompatibile e di contrastare i cambiamenti climatici, hanno ben presto acuito il *deficit* produttivo interno, e quindi la dipendenza di materie prime da paesi terzi, riproponendo il tema della sicurezza degli approvvigionamenti a livello europeo. Criticità non risolta, e forse oltremodo accentuata, da ultimo, dalla prospettiva segnata dalle Istituzioni europee con riferimento al tema ambientale e alla necessità di adottare una visione strategica a lungo termine coerente con l'Agenda 2030¹⁹, di cui il *Green Deal* europeo²⁰ è parte integrante – come espressamente dichiara – e ne riflette alcune caratteristiche in termini di obiettivi e di azioni interconnesse tra loro.

La componente ambientale risulta fortemente presente e impone di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità²¹ di cui riconosce l'importanza di garantire la loro funzione naturale per la salvaguardia del Pianeta²². L'approccio delle Istituzioni europee muove da una considera-

¹⁹ Attraverso 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 e dalla omnicomprensiva, 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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 eu-*

zione unitaria, quale la necessità di invertire la rotta e adottare una strategia che leghi competitività e tutela dell'ambiente attraverso il ricorso alla sostenibilità, e adotta il medesimo schema programmatico. Infatti, oltre ad una impronta fortemente ambientale, gli atti di *soft law* che si sono susseguiti 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 fine di realizzare una economia sostenibile, inclusiva, climaticamente neutra, capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future. L'interpretazione di tali atti acquisisce una particolare valenza nella definizione della strategia europea, non settoriale, ma trasversale a tutti i settori.

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*"²³, che viene espressamente posta al centro del *Green Deal*, riconoscendo che il conseguimento di sistemi alimentari sostenibili leghi 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 alla commercializzazione ai consumatori finali dei prodotti alimentari. 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. Queste due strategie sono fortemente interconnesse, e si rafforzano notevolmente le une con le altre favorendo l'adozione di una visione unitaria che favorisca i rapporti tra natura, agricoltori, industria e consumatori nella prospettiva di una sostenibilità alimentare, come – peraltro – si riscontra anche 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, la strategia europea si propone di raggiungere 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.

ropea, COM(2020)635.

²³ 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.

Tali considerazioni implicano il rispetto delle risorse naturali e, quindi, dei fattori della produzione, garantendo la *food security*, in quanto l'approvvigionamento alimentare deve rappresentare una priorità, unitamente alla *food safety*, perché 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 il fine unico di rendere gli alimenti più sostenibili. In tal modo, risulta altresì necessario perseguire un riequilibrio della ripartizione del valore lungo la filiera, e quindi disciplinare gli atti di concorrenza sleale²⁴ e, più in generale, tutte quelle distorsioni che possono garantire un reddito inadeguato 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.

Le brevi riflessioni sopra riportate se da un lato evidenziano come il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare non riceva un formale e specifico riconoscimento né sul piano costituzionale né su quello delle fonti primarie del diritto europeo, dall'altro, mettono in luce attraverso le fonti dei Trattati e del diritto europeo derivato la preoccupazione del legislatore per la salvaguardia di tale diritto. D'altronde, non vi è dubbio che la struttura giuridica a cui risponde il *right to food*, come elaborato negli ultimi tempi e opportunamente coniugato con la c.d. "*food sovereignty*" non può che contribuire alla individuazione e alla successiva attuazione di una politica agricola fondata su un sistema produttivo e sostenibile²⁵ che, in concreto, si basa sull'attività degli agricoltori e, quindi, esige una protezione delle sue strutture produttive e delle materie prime.

4. Il controllo sugli investimenti diretti esteri: poteri regolatori dello Stato e libero mercato

Muovendo l'attenzione al tema degli investimenti diretti esteri²⁶ occorre osservare che questi sono considerati una delle principali forme di

²⁴ 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 recepita dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198.

²⁵ In argomento, A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, op. cit., pp. 109-112; M. GIUFFRIDA, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2015, p. 34.

²⁶ Il Fondo monetario internazionale nel 1993, nella quinta edizione del *Balance of payments manual*, e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD) nel 1996, nella terza edizione del *Detailed benchmark definition of foreign direct invest-*

internazionalizzazione delle imprese e possono essere definiti come investimenti in attività produttive di un Paese da parte di operatori stranieri. Il più delle volte hanno come oggetto l'acquisizione di imprese esistenti o la creazione di nuove che operano nel Paese destinatario o a partire da esso, con effetti che non sono limitati alla singola impresa, ma che possono coinvolgere (talvolta in modo non sempre immediato o automatico) l'intera economia locale. D'altronde, attraverso gli investimenti diretti si tende tradizionalmente a ricondurre l'azienda in un contesto maggiormente competitivo anche con impiego di risorse, di competenze e di *know-how* da parte dell'impresa straniera.

La posizione dell'Unione europea con riferimento agli investimenti diretti da parte di investitori esteri è rimasta per lungo tempo ancorata ai principi generali del Trattato anche in ragione di una non perfetta cognizione del problema nella sua complessità. Invero, l'Unione ha considerato positivamente tali operazioni economiche in quanto riteneva questi investimenti strumentali alla crescita economica dell'Unione rafforzandone la sua stessa competitività, creando posti di lavoro ed economie di scala, apportando capitali, tecnologie, innovazione e competenze e aprendo nuovi mercati per le esportazioni dell'Unione. L'art 3, par. 5, TUE precisa, appunto, che, nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Tuttavia, è solo a partire dal 2016 che le Istituzioni europee e ugualmente molti Stati membri – anche se il legislatore italiano lo aveva già avvertito con il d.l. 21/2012 – prendono atto dell'incremento delle acquisizioni provenienti da paesi non europei (avviatosi, in particolare, a far data dal 2014) quando il fenomeno diviene sempre più diffuso e coinvolge vaste aree del mercato e diversi interessi nazionali.

La ricerca condotta dalla Commissione²⁷ e i dati che ne scaturiscono confermano alle Istituzioni europee la necessità di definire un qua-

ment, proposero una definizione, che rimane particolarmente efficace per definire il concetto di investimento diretto estero. Secondo queste definizioni, qualora esista una soglia minima di partecipazione dell'investitore estero al capitale sociale dell'impresa, si configura la presenza degli IDE (acronimo di Investimenti Diretti Esteri). Il criterio oggettivo del possesso da parte dell'investitore estero di almeno il 10 per cento delle azioni ordinarie o dei diritti di voto (o dell'equivalente in caso non vi sia personalità giuridica) dell'impresa partecipata è considerato un elemento importante per l'individuazione di questo concetto.

²⁷ A dimostrazione che il fenomeno è tutt'altro che marginale, si riferisce di una ricerca del marzo 2018 sugli investimenti diretti esteri nell'Unione, richiesta dalla Commissione europea al Copenaghen Institute, che ha fornito alcuni dati relativi al periodo 2003-2016. In questo arco temporale sono state registrate 55400 operazioni aventi ad oggetto investimenti provenienti da paesi extra UE aventi ad oggetto aziende europee per un valore di quasi trenta miliardi di euro. Sul punto v. il report *Golden Power* predisposto dal *Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica*, Roma, 2019.

dro disciplinare unitario per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea, facendo salva la competenza esclusiva di ciascun Stato membro in relazione alla sicurezza nazionale. Ne discende la consapevolezza che il principio di libera circolazione dei capitali, sancito a livello europeo, possa trovare il limite negli interessi degli Stati membri intenzionati a supervisionare l'andamento delle attività economiche strategiche che producono effetti sul proprio territorio.

Dunque, il tema, nella sua complessità, pone in evidente contrasto due interessi: quello pubblico finalizzato a controllare il mercato e gli investimenti diretti esteri e quello privato riconducibile al principio costituzionale della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.) e quindi alle scelte dell'imprenditore di poter crescere, consolidarsi e, se del caso, essere oggetto di cessione a favore di soggetti potenzialmente anche stranieri. Un conflitto tra interessi giuridicamente rilevanti che si esaurisce nel salvaguardare il principio di concorrenza e di libertà dell'iniziativa economica con il solo limite della limitazione di taluni atti nei settori del mercato qualificati come strategici a livello nazionale. Tali limitazioni trovano la loro fonte nella legge che prevede i criteri di riferimento sulla base del quale lo Stato valuta l'esistenza di una minaccia di *un grave pregiudizio* per i propri interessi strategici; un limite riservato a taluni settori predefiniti dal legislatore in cui può trovare luogo l'intervento interdittivo o prescrittivo dei poteri pubblici in ambito economico. Infatti, in modo conforme agli impegni internazionali assunti nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e degli accordi commerciali e di investimento conclusi con i paesi terzi, l'Unione e i Paesi membri possono adottare, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, misure restrittive nei confronti degli investimenti esteri diretti, purché siano rispettate alcune condizioni. Il proposito di salvaguardare gli interessi pubblici sottesi all'attività delle società operanti in settori ritenuti strategici²⁸ per l'economia ha legittimato gli Stati, e tra questi l'Italia, a prevedere l'attribuzione di poteri governativi speciali volti a fronteggiare tali investimenti con una serie di prerogative che, in prima approssimazione e rinviando ai successivi paragrafi, possono consistere nella facoltà di opporsi all'acquisto da parte di investitori stranieri di partecipazioni in società che operano in settori strategici, o nel potere di veto nei confronti delle società italiane attive in taluni settori ai fini dell'adozione di delibere societarie di natura straordinaria prodromiche alla cessione delle quote sociali a favore di realtà

²⁸ Una disciplina che si basa sulla qualificazione dei settori del mercato come "strategici" ai fini dell'applicazione della normativa di riferimento; tale previsione richiede una valutazione di meritevolezza sul piano politico, economico e sociale del settore e il suo rilievo nella sicurezza economica e dello sviluppo di un Paese.

straniere, o nella facoltà di imporre specifiche condizioni a tutela degli interessi nazionali²⁹.

Ebbene, l'indagine si incentra quindi sulla configurazione di poteri speciali in capo allo Stato attraverso cui dettare specifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni, di porre veti all'adozione di determinate delibere societarie e di opporsi all'acquisto di quote a prescindere dalla partecipazione dello Stato nella compagine azionaria in tutti settori dell'economia preventivamente qualificati come strategici per lo Stato. Come si avrà modo di osservare, l'istituto di riferimento, che pur presenta una sua organicità, si caratterizza per l'ampliamento del perimetro oggettivo dei settori assoggettabili ai poteri speciali in forza della maggiore appetibilità degli stessi per gli investitori esteri; pertanto, risulta importante comprendere sul piano concreto l'ambito di applicazione della norma al singolo settore.

La questione, pertanto, si sposta sul piano della regolamentazione prevista per il controllo degli investimenti esteri, a livello europeo e interno, e più in particolare alla qualificazione dei settori dell'economia protetti in quanto *strategici*. Ciò posto, nel momento in cui tale legislazione ricomprende, al pari di altri settori, anche la protezione degli approvvigionamenti alimentari (seppur con formule non sempre puntuali) e, più in generale, del settore agroalimentare, è opportuno interrogarsi sulle implicazioni pratiche che tale normativa determina nel settore agroalimentare in un momento storico segnato particolarmente dall'esigenza di salvaguardare gli approvvigionamenti di materie prime da parte degli Stati. L'applicazione dei poteri speciali nei settori di nuova introduzione – come quello agroalimentare – può trovare luogo a condizione che la tutela degli interessi essenziali dello Stato, ovvero la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, non siano adeguatamente garantiti dalla sussistenza

²⁹ A prescindere da ogni considerazione su vantaggi o svantaggi di un approccio incondizionatamente aperto agli investimenti esteri, dalla lettura degli Atti parlamentari si evince il livello di tensione che la questione pone, influenzata principalmente dall'assenza di reciprocità nella circolazione del capitale nelle imprese strategiche dell'Unione europea ed extra-UE. Emblematiche di queste preoccupazioni sono le numerose e articolate mozioni per l'estensione del c.d. poteri del Governo al fine di salvaguardare gli assetti proprietari delle aziende italiane di rilevanza strategica ove, si ribadisce in più occasioni, come il nostro paese sia da tempo soggetto ad una serie di acquisizioni da parte di competitor stranieri, sia europei che internazionali, che ne stanno riducendo la base produttiva, economica e finanziaria. Nell'exkursus condotto si rileva il profilo comune di queste cessioni che interessano vari ambiti del mercato, tra cui anche quello agroalimentare (con il richiamo dell'acquisizione della Parmalat dalla francese Lactalis e di numerose di dimensione minore). Cfr. *Relazione concernente l'attività svolta sulla base dei poteri speciali*, presentata dal ministero per i rapporti con il Parlamento, trasmessa alla Presidenza della Camera dei deputati il 22 dicembre 2016, in Atti Parlamentari, XVII Legislatura, CCXLIX, n. 1, pp. 31-32.

di una regolamentazione di settore. In questi termini, è bene rilevare che la disciplina del settore agroalimentare, attraverso i suoi principi e le sue regole unitarie, non presenta norme di matrice pubblicistica demandate a prevedere una tutela della sicurezza nazionale degli approvvigionamenti alimentari o delle materie prime, in quanto – come anzidetto – la *food security* è perseguita attraverso gli interventi del legislatore europeo, perciò, per l'espressa riserva prevista dal legislatore interno, i poteri speciali dello Stato possono trovarvi applicazione.

5. **La sicurezza alimentare nell'ambito della più recente disciplina sugli investimenti diretti esteri nel settore agroalimentare: la disciplina sostanziale e processuale di riferimento**

La ricostruzione del quadro di riferimento si articola attraverso una serie di fonti che, soprattutto in epoca emergenziale, si sono affastellate in modo non sempre organico e talvolta prive di chiarezza. Il nucleo centrale è rappresentato dal d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito con modificazioni dalla l. 11 maggio 2012, n. 56³⁰, e dai relativi decreti attuativi³¹, che nasce dall'esigenza di porre rimedio alla procedura di infrazione contestata all'Italia da parte della Commissione europea relativamente alla ridefinizione dei poteri speciali nel nostro paese, in vigore a partire dal 1994 secondo il modello della c.d. "golden share"³².

³⁰ Da ultimo modificata dall'art. 24 e ss. del d.l. 21 marzo 2022, n. 21 in materia di rafforzamento dei presidi per la sicurezza e la difesa nazionale, convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2022, n. 51.

³¹ Trattasi del D.P.R. 19 febbraio 2014, n. 35, *Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, a norma dell'art. 1, co. 8, del d.lgs. 15 marzo 2012, n. 21*, e del D.P.R. 6 giugno 2014, n. 108, *Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale a norma dell'art. 1, co. 1, del d.lgs. 15 marzo 2012, n. 21*.

³² Cfr. l. 30 luglio 1994, n. 474, di conversione del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, in materia di dismissione delle partecipazioni azionarie dello stato e degli enti pubblici, attraverso cui il legislatore aveva previsto la facoltà al Governo di introdurre negli statuti delle società erogatrici di pubblici servizi, prossime alla privatizzazione, clausole volte ad attribuire al Ministero del tesoro poteri di gradimento e veto sulla circolazione del loro capitale sociale. Un meccanismo che rispondeva all'esigenza di conservare strumenti di intervento per la salvaguardia dell'interesse pubblico generale, posto che a seguito della privatizzazione veniva meno il controllo dello stato, che, tuttavia, è stato ben presto censurato dalla Commissione in quanto contrario alle regole sulla libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali [cfr. Comunicazione della Commissione del 19 luglio 1997 (97/C 220/06)]. Tale disciplina ha subito una modifica a fronte della sentenza di condanna della Corte di giustizia del 23 maggio 2000 (C-58/1999), e nuovi ve ne sono stati per le ulteriori sollecitazioni pervenute dalle Istituzioni europee. Tuttavia, nessuno di tali interventi è stato ritenuto coerente con le norme del Trattato e con la giurisprudenza della Corte di giustizia che, come nel caso del nostro paese, aveva contestato l'analoga

Va detto che nella sua prima formulazione tra i settori strategici indicati dal legislatore italiano non veniva ricompreso quello agroalimentare che, come si avrà modo di osservare, troverà il suo spazio (prima) nella disciplina europea e (successivamente) a livello nazionale anche attraverso la decretazione di urgenza durante la crisi pandemica. Cionondimeno risulta opportuno completare il quadro dell'analisi dei poteri del Governo che incidono sulla circolazione del capitale delle società italiane attive nel settore della sicurezza e della difesa nazionale attraverso le regole sostanziali e processuali contenute nel citato d.l. 21/2012. Ciò, in quanto tale norma rappresenta la disciplina di base a cui si riconducono le successive fonti che hanno implementato la disciplina di riferimento e ampliato l'ambito di applicazione.

Brevemente, la legislazione italiana in materia – che risente di quella statunitense³³ – ha esteso l'ambito di applicazione a tutte le imprese,

normativa di altri Stati membri [Corte di giustizia del 26 marzo 2009 (C-326/07)]. Giova considerare che l'antefatto dell'intervento del d.lgs. 21/2012 non fa venir meno la portata innovatrice dei meccanismi che della *golden share* passano alla *golden power*. Seppur, a prima vista, la matrice dei poteri speciali è, per tipologia e contenuti, sovrapponibile nella nuova e previgente disciplina, l'ambito soggettivo delle prerogative statuali di *golden power* e le condizioni per il loro esercizio si discostano significativamente: i poteri speciali abbandonano l'originaria funzione di sorveglianza attiva sulle attività strategiche nel momento della transizione dal controllo pubblico a quello privato e riflettono un nuovo paradigma espressione di una disciplina regolatoria nei settori dell'economia ritenuti strategici. In dottrina, F. BASSAN, *Dalla golden share alla golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento dello Stato nell'economia*, in *Studi sull'integrazione economica*, 2014, 78; M. LAMANDINI, *Golden share e libera circolazione dei capitali in Europa e in Italia*, in *Il Foro Amm.*, 2016, I, p. 687; A. SACCO GINEVRI, *I Golden power dello Stato nei settori strategici dell'economia*, in *Federalismi*, 2016; G. SCARCHILLO, *Privatizzazioni e settori strategici*, Torino, 2018, p. 222 ss.

³³ La disciplina interna replica, sostanzialmente, il modello statunitense affinato nel corso di oltre quarant'anni di esperienza applicativa. Sebbene l'ordinamento giuridico americano sia tendenzialmente privo di ostacoli o restrizioni alla libertà di iniziativa economica, ciò non significa che negli Stati Uniti vi sia piena libertà di investimenti esteri diretti in settori strategici; al contrario, è previsto un sistema di controllo a presidio della sicurezza nazionale sviluppatosi ben prima che in Europa. Attualmente il quadro dei poteri speciali nasce con l'approvazione del *Defense Production Act* del 1950, che attribuiva al presidente "*executive authority (...) to control national economic policy in the interest of national defense*". Su tale esperienza si è inserito il *Committee on Foreign Investment in the United States*, istituito nel 1975 sotto la presidenza Ford con il compito di assistere il presidente nel monitoraggio dell'impatto degli investimenti esteri. L'attuale disciplina, frutto dei successivi interventi legislativi, l'ultimo dei quali è rappresentato dal *Foreign Investment Risk Review Act* del 13 agosto 2018, resta incentrata sulle funzioni del *Committee*, quale autorità amministrativa a cui compete l'analisi delle operazioni societarie suscettibili di incidere su temi di sicurezza nazionale e la decisione se (a) concedere il nullaosta all'operazione, (b) condizionarla all'adozione di misure per mitigare i rischi alla sicurezza nazionale, (c) rimettere ogni decisione alla determinazione presidenziale, oppure (d) proporre il divieto o la sospensione dell'operazione. Cfr. Department of the Treasury – Office of Investment Security, *Guidance Concerning the national Security Re-*

non solo quelle oggetto di privatizzazione, purché operanti in settori c.d. “strategici”; ha spostato il potere da una dimensione privatistica (del possesso dei titoli speciali da parte dello Stato) a una pubblicistica, vincolata agli atti autoritativi; ha previsto l’individuazione specifica degli asset strategici in presenza dei quali possono applicarsi i c.d. “poteri speciali”, altrimenti detti “*Golden Powers*”. Attraverso queste nuove linee direttrici si attua quel passaggio, auspicato anche dalla Corte di giustizia, da un sistema prettamente soggettivo (quale era quello previgente) ad uno oggettivo. In altri termini, l’attribuzione dei poteri speciali allo Stato non determina un ruolo di *governance*, quanto piuttosto contribuisce a garantire il rispetto sostanziale di parametri fissati dalla legge all’interno di operazioni concernenti settori di rilevanza strategica in cui risultano coinvolte tanto le imprese pubbliche, quanto quelle private³⁴.

L’applicazione dei poteri speciali non determina, in termini assoluti, un divieto alla cessione delle partecipazioni a favore di investitori esteri, ma, per i settori ritenuti per legge *strategici*, la necessità di ottenere una preventiva autorizzazione da parte del Governo all’esito di una procedura dettata da termini e adempimenti amministrativi con il coinvolgimento di entrambe le parti contraenti (*i.e.* investitore e imprenditore). La notifica deve essere presentata da parte di chi acquisisce una partecipazione in imprese che svolgono le attività di rilevanza strategica, alla Presidenza del Consiglio dei ministri nel termine di dieci giorni dal perfezionamento dell’acquisto, ovvero, come avviene più di frequente, dalla sottoscrizione di un negozio traslativo condizionato all’ottenimento della delibera³⁵. Nei quindici giorni successivi la società acquisita può anch’essa presentare memorie o docu-

view Conducted by the Committee on Foreign Investment in the United States, in *Federal Register*/vol. 73, 2008, 74568, par. II.B.

³⁴ Si avverte la tendenza evolutiva dei poteri speciali improntata ad un progressivo abbandono della funzione di congegno propedeutico alla privatizzazione sostanziale delle imprese un tempo pubbliche per divenire, ad oggi, strumenti di vigilanza esterna in grado di influenzare gli assetti proprietari e l’operatività di tutte le imprese operanti nei settori strategici ogni qual volta gli interessi pubblici (qualificati dalla legge come essenziali) siano messi a repentaglio. Così A. SACCO GINEVRI, *Golden power e funzionamento delle imprese strategiche*, in G. NAPOLITANO (a cura di) *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019, pp. 158-159. In argomento, *ex multis*, B. LIBONATI, *La faticosa “accelerazioni” delle privatizzazioni*, in *Giur. Comm.*, 1995, p. 20; F. GASPARRI, *Libertà di circolazione dei capitali, privatizzazioni e controlli pubblici*, Torino, 2015, p. 27 ss; A. SACCO GINEVRI e F.M. SBARBARO, *La transizione della golden share nelle società privatizzate ai poteri speciali dello Stato nei settori strategici: spunti per una ricerca*, in *Le Nuove legg. civ. comm.*, 2013, p. 109 ss.

³⁵ Sul piano documentale, la richiesta deve essere corredata con il progetto industriale perseguito con l’acquisizione con il relativo piano finanziario e una descrizione generale del progetto di acquisizione e dei suoi effetti, nonché le informazioni dettagliate sull’acquirente e sul suo ambito di operatività, oltre tutte le informazioni idonee a consentire le valutazioni da parte dell’ufficio preposto (art. 5, co. 2, lett. b, d.p.r. 35/2014).

menti alla Presidenza del Consiglio dei ministri³⁶. I poteri sono declinati in base alle fattispecie che concretamente si verificano e possono essere esercitati esclusivamente sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori e nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Maggiormente problematica è invece l'individuazione delle operazioni soggette ad obbligo di notifica, posto che la norma non definisce, né circoscrive in alcun modo, l'operazione economica soggetta alla procedura. È difficile stabilire se l'ambiguità del testo sia frutto di una volontà consapevole, oppure se dipenda da una difficoltà oggettiva di approntare regole di dettaglio in una materia così tecnica. Mancano, allo stesso modo, previsioni dettagliate che consentano di individuare con precisione l'effettivo perimetro dell'obbligo di notifica, se non nei limiti di quanto previsto dall'art. 1 in presenza di acquisizioni che, in funzione del livello di partecipazione al capitale con diritto di voto o comunque connessi diritti amministrativi, siano in grado di mettere a rischio gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale³⁷. La delibera governativa deve essere assunta nel termine di sessanta giorni dalla notifica, nel mentre, i diritti di voto e tutti i diritti diversi da quelli patrimoniali connessi alle *azioni che rappresentano la partecipazione rilevante* restano sospesi e le delibere societarie eventualmente adottate con il voto determinante di tali azioni sono da considerarsi nulle. All'esito dell'istruttoria, il Ministero responsabile formula alla Presidenza del Consiglio dei ministri una proposta di esercizio dei poteri speciali – che deve necessariamente basarsi su una concreta *minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale* (art. 1, co. 1, d.l. 21/2012)³⁸ – ovvero indica le motivazioni per le quali non ne ritiene necessaria l'attivazione. Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri provvede (nel primo caso) all'esercizio dei poteri speciali e ne dà immediata comunicazione al soggetto notificante e alle competenti Commis-

³⁶ Cfr, art. 4, d.p.r. 35/2014.

³⁷ Sono questi, non solo le azioni ordinarie, ma tutti gli strumenti finanziari che consentono al loro titolare di avere voce in capitolo sulla gestione della società (pertanto anche strumenti finanziari partecipativi emessi ai sensi dell'art. 2346, co. 6, c.c.), per citare anche la disciplina dei derivati e delle partecipazioni di società quotate. Sul punto, A. TRISCORNIA, *Golden power: un difficile connubio tra alta amministrazione e diritto societario*, in *Riv. delle soc.*, 2019, pp. 753-756.

³⁸ Giova rilevare che condizione necessaria per l'esercizio dei poteri speciali è, in ogni caso, il nesso logico tra il grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa nazionale e la potenziale influenza che il soggetto notificante potrebbe acquisire all'interno della società in funzione della partecipazione acquisita. In presenza di una effettiva minaccia la valutazione del Governo è dotata di ampia discrezionalità e diviene binaria: il pregiudizio è ostativo, nel qual caso il Presidente del Consiglio è legittimo a porre il veto all'acquisto, ovvero, il Governo, pur ravvisando il pregiudizio, giudica di poterlo gestire attraverso l'imposizione di condizioni e prescrizioni all'acquirente (art. 1, co. 1, lett. a, d.l. 21/2012).

sioni Parlamentari, opponendosi all'acquisto di tali partecipazioni nel capitale della società italiana; altrimenti, viene comunicata al soggetto notificante la decisione di non voler esercitare i poteri speciali.

La norma si completa con le sanzioni amministrative in caso di omessa notifica o di inadempimento alle prescrizioni anzidette, tutt'altro che contenute, a dimostrazione dell'interesse del legislatore a che tali procedure vengano scrupolosamente rispettate.

Da tali brevi richiami è possibile notare come si sia in presenza di una disciplina scarna e generica, che pone numerosi interrogativi a livello interpretativo, caratterizzata da una ampia discrezionalità del Governo, che pur deve agire nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, e da un potere decisorio estremamente incisivo sull'autonomia negoziale; tuttavia, la prassi applicativa, anche al fine di evitare l'eventuale sanzione amministrativa, ha visto il susseguirsi di notifiche in tutti i settori ritenuti strategici rimettendo la decisione dell'operazione economica anche in ipotesi di trasferimento del controllo a soggetti intra UE.

In tale contesto, giova puntualizzare che il 24 settembre 2022, a seguito dell'adozione del d.p.c.m. n. 133 del 1° agosto 2022, è entrato in vigore il regolamento di semplificazione della disciplina *Golden Power* (cd. "Regolamento semplificazioni") volto a ridurre il numero di notifiche e a snellirne il procedimento di autorizzazione. La principale novità introdotta dal legislatore concerne la c.d. "pre-notifica", volta a determinare in anticipo l'applicabilità della disciplina *Golden Power* ad un investimento ancora in fase di definizione³⁹.

6. Il reg. (UE) 2019/452 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea

L'equilibrio sistematico definitosi con la disciplina del d.l. 21/2012 manifesta una scelta di fondo del legislatore italiano volta a perseguire la

³⁹ In forza della previsione normativa in questione, un'impresa impegnata nella definizione di acquisizioni, delibere, costituzioni, o altri atti o operazioni in progetto, potrà trasmettere un'informativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in merito a tale progetto, al fine di ricevere entro 30 giorni una decisione circa la: inapplicabilità della normativa e quindi la non sussistenza dell'obbligo di notifica; oppure l'applicabilità e conseguente necessità di presentare una notifica formale. Altrimenti, potrà esser disposta l'applicabilità della normativa *Golden Power* e non sussistenza dell'obbligo di notifica, in quanto manifestamente assenti gli estremi per l'esercizio dei poteri speciali. Anteriormente all'entrata in vigore del Regolamento semplificazioni ogni decisione di non esercizio dei poteri speciali richiedeva la convocazione e una delibera del Consiglio dei Ministri. Ad oggi invece il Gruppo di Coordinamento è legittimato ad adottare decisioni di non esercizio dei poteri speciali in autonomia, in caso di unanimità tra le amministrazioni rappresentate nello stesso Gruppo di Coordinamento.

protezione degli interessi generali nei settori economici strategici senza distinzione tra impresa pubblica e privata, purché l'ingerenza governativa sia giustificata, in concreto, da circostanze in cui siano gravemente e oggettivamente minacciati gli interessi vitali dello Stato che, in quanto tali, sono ritenuti prevalenti rispetto alla libertà di iniziativa economica privata. L'istituto, come organicamente previsto dal d.l. 21/2012, è rimasto sostanzialmente invariato fino al 2017, e non particolarmente sfruttato, fino a quando il perimetro oggettivo è stato ampliato con nuovi settori strategici.

Invero, la disciplina si è negli anni arricchita non soltanto sul piano sostanziale o procedurale, quanto piuttosto con riferimento ai settori ricompresi nella disciplina anche a fronte dell'entrata in vigore del reg. (UE) 2019/452 del 19 marzo 2019 che ha istituito un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione⁴⁰.

Dunque, in ragione di un sistema diversificatosi eccessivamente a livello della normativa degli Stati membri, il legislatore europeo è stato portato a istituire un quadro disciplinare comune nella prospettiva di armonizzare i poteri di controllo degli Stati membri e prevedere un meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione con riguardo agli investimenti esteri diretti che possano incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. In tal modo, il reg. (UE) 2019/452, pur prevedendo una disciplina comune a livello europeo, riconosce, in via di principio, la competenza esclusiva degli Stati membri per la sicurezza nazionale ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, e quindi ciascun Stato membro rimane libero di istituire un meccanismo di controllo a livello nazionale (art. 1). Si tratta di una disciplina che persegue, come detto, una armonizzazione del quadro normativo attraverso prescrizioni amministrative e orientamenti di applicazione volti a definire i termini, le condizioni e le procedure per valutare, esaminare, autorizzare, sottoporre a condizioni, vietare o liquidare gli investimenti esteri diretti per motivi di sicurezza o di ordine pubblico.

Il nostro Paese, che – come osservato – aveva una sua disciplina interna anteriore all'entrata in vigore del reg. (UE) 2019/452, è stato chiamato ad adeguare la propria legislazione con quella europea che, come antici-

⁴⁰ Se questi inizialmente riguardavano i settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, (D.P.R. 25 marzo 2014, 85, successivamente abrogato dal D.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 180), vengono ricompresi dal D.R.R. 18 dicembre 2020, n. 179, in attuazione del reg. (UE) 2019/452, i beni e i rapporti nel settore dell'acqua (art. 4), della salute (art. 5), informazione di dati sensibili (art. 6), del settore finanziario, creditizio e assicurativo (art. 8), intelligenza artificiale della robotica, dei semiconduttori, della cybersicurezza, delle nanotecnologie e delle biotecnologie (art. 9), delle tecnologie aerospaziali non militari (art. 10), degli approvvigionamenti di fattori produttivi nel settore agroalimentare (art. 11).

pato, si discosta sotto alcuni profili sostanziali e presenta un ambito di applicazione maggiormente ampio ricomprendendo anche la *sicurezza alimentare* tra i *fattori* che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico⁴¹. Inoltre, il regolamento disciplina esclusivamente gli investimenti da parte di soggetti esterni all'Unione europea, mentre la disciplina interna prevede lo scrutinio anche per le partecipazioni rilevanti acquisite da operatori provenienti da uno Stato membro dell'Unione. Ciò non si pone automaticamente in contrasto con il diritto europeo in ragione della riserva di cui all'art. 1, par. 2, del regolamento; tuttavia, non significa neppure che l'esercizio in concreto dei poteri speciali sia sempre legittimo. Anzi, come osservato in dottrina, lo scrutinio di proporzionalità, in questi casi, deve essere particolarmente rigoroso e potrebbe rendere inevitabile un dialogo tra le corti nazionali ed europee⁴².

Nonostante gli sviluppi più recenti che hanno portato ad ampliare la sfera di azione della normativa interna, giova osservare che il regolamento fornisce un contesto più puntuale e ampio⁴³ attraverso una lista di *fattori* che possono essere presi in considerazione dagli Stati membri (e dalla Commissione) al fine di stabilire se un investimento diretto possa compromettere la sicurezza e l'ordine pubblico (art. 4). Si tratta di una tipizzazione (di tali *fattori*), da considerarsi in ogni caso come non esaustiva⁴⁴, riconducibile principalmente a infrastrutture critiche, tecnologie critiche, sicurezza dell'approvvigionamento dei fattori produttivi critici. Se i primi due contesti di riferimento riguardano ambiti sostanzialmente ricoperti dalla disciplina interna, che hanno portato il legislatore nazionale ad integrare la disciplina sulla base del regolamento⁴⁵, il riferimento agli approvvigionamenti rappresenta un elemento di novità che la norma declina, in una logica di maggiore puntualizzazione, con riguardo all'energia e alle materie prime, nonché alla *sicurezza alimentare*.

A tal proposito, il legislatore italiano ha recepito l'art. 4 sia con riguardo ai poteri speciali nel settore della difesa e della sicurezza nazionale (art. 1, co. 3 *bis*, d.l. 21/2012), sia con riguardo ai poteri speciali relativi agli assetti strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comu-

⁴¹ Sul punto v. *infra*.

⁴² Così G. NAPOLITANO, *I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo in Europa e in Italia*, in G. NAPOLITANO (a cura di) *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019, pp. 123-125.

⁴³ Cfr. *considerando* n. 9 ove si fa riferimento da una ampia gamma di investimenti che stabiliscono o mantengono legami durevoli e diretti tra investitori e paesi terzi

⁴⁴ Cfr. *considerando* n. 12.

⁴⁵ Così il d.l. 21 settembre 2019, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla l. 18 novembre 2019, n. 133.

nicazioni (art. 2, co. 5 *bis* d.l. 21/2012)⁴⁶. Inoltre, il d.l. 21/2012, come integrato dall'art. 15, co. 1, d.l. 23/2020, che ha modificato l'art. 4 *bis*, co. 3, d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni, dalla l. 18 novembre 2019, n. 133, ha esteso l'ambito di applicazione ai settori di cui all'art. 4, par. 1, reg. (UE) 2019/452 comprendendo in tal modo anche la *sicurezza alimentare*. A ciò si aggiunge che, in attuazione dell'art. 2, co. 1 *ter*, d.l. 21/2012, l'elenco è stato ulteriormente integrato attraverso il decreto attuativo del citato art. 2, co. 1 *ter*, d.l. 21/2012, con l'intento di individuare i *beni* e i *rapporti* di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, ulteriori rispetto a quelli indicati dal d.l. 21/2012, nei settori previsti dall'art. 4, par. 1, reg. (UE) 2019/452, menzionando in tal modo *le attività economiche di rilevanza strategica e l'approvvigionamento dei fattori produttivi critici della filiera agroalimentare*⁴⁷. Una disciplina la cui evoluzione è stata distinta per la sua funzione positiva esplicantesi in interventi di "protezione" del mercato e realizzata attraverso la previsione di aree di intervento volutamente ampie, ancorché riferite a obiettivi precisi, in modo da poter ricomprendere, attraverso una interpretazione estensiva, quante più situazioni distinte tra loro⁴⁸. Tuttavia, sul piano dell'ermeneutica giova puntualizzare che l'elenco dei *fattori* che possono essere presi in considerazione da parte degli Stati membri ai sensi dell'art. 4 non si basano su "materie" riconducibili a contesti disciplinari unitari, quanto piuttosto ad obiettivi da salvaguardare in diversi contesti del mercato all'interno dei quali orientare l'esercizio della discrezionalità da parte del potere statale⁴⁹.

Al susseguirsi di questi interventi normativi non hanno fatto seguito delle linee guida da parte delle Istituzioni lasciando in tal modo non pochi dubbi interpretativi. Emblematico è il riferimento dell'art. 4 alla sicu-

⁴⁶ Sebbene l'esatta individuazione dei fattori venga demandata a uno o più regolamenti, non ancora adottati, occorre osservare come i nuovi settori introdotti in Italia corrispondano perfettamente alla lista contenuta nella prima bozza del testo elaborato dalla Commissione, assai meno estesa di quella attualmente prevista dal regolamento. Tanto è vero che non sono citati settori di particolare rilevanza, aggiunti solo successivamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo. La norma italiana, infatti, tralascia acqua, salute, nanotecnologie, biotecnologie, sicurezza alimentare, media e investimenti in terreni e immobili necessari all'utilizzo di infrastrutture critiche.

⁴⁷ Cfr. art. 11, d.p.c.m. 18 dicembre 2020, n. 179.

⁴⁸ Così M. RESCIGNO, *Il nuovo regolamento UE 2019/452 sul controllo sugli investimenti esteri diretti: integrazione dei mercati, sistemi nazionali e ruolo dell'Europa*, in *Giur. comm.*, 2020, p. 847.

⁴⁹ Su un diverso piano si pone l'individuazione da parte del regolamento dei "fattori aggiuntivi", di cui all'art. 4, par. 2, che dovrebbero essere presi in considerazione in sede di controllo. In questo caso si esce dalla logica dei settori o delle materie per fissare alcuni criteri attraverso cui orientare l'esercizio della discrezionalità. Sul punto, G. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, p. 128.

rezza alimentare, nel contesto anzidetto, che, seppur chiaramente volto a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari anche a favore della filiera agroalimentare, presenta alcuni interrogativi sulla concreta applicazione della norma nel contesto di un mercato estremamente ampio e che coinvolge imprese, agricole e commerciali, dimensionalmente assai diverse tra loro. Invero, se la *food security* rappresenta un obiettivo particolarmente sensibile per l'Unione europea in generale, e per l'Italia in particolare, non si comprende quali possano essere gli ambiti da tutelare difronte agli investimenti esteri (ad esempio, i fattori della produzione, la terra, le materie prime, oppure la tecnologia strumentale all'attività produttiva, le biotecnologie di proprietà di singole imprese). Peraltro, non può non osservarsi come l'estensione dei settori oggetto di scrutinio imposta dal diritto europeo pone inevitabilmente l'ulteriore problema di trovare un adeguato rapporto con la regolamentazione di settore.

7. La decretazione di urgenza durante la crisi del Covid-19 e la disciplina dei *Golden Powers* attraverso le misure di carattere temporaneo

La crisi pandemica ha inciso sulla disciplina della *Golden Power* e portato il legislatore a prevedere il potenziamento delle prerogative governative per impedire acquisti predatori di attività strategiche da parte di investitori esteri favoriti dal contesto storico segnato dal Covid-19 che, in diversi settori, ha visto una drastica diminuzione dei valori aziendali. Si tratta di interventi normativi, susseguitisi in un tempo assai ristretto, frutto di una decretazione emergenziale, e attuati per lo più attraverso fonti secondarie⁵⁰. In particolare, per un verso, queste si caratterizzano per una durata coincidente con il periodo emergenziale⁵¹ e, sul piano sostanziale, sono transitoriamente assoggettate ai vincoli di trasferimenti partecipativi anche le acquisizioni del controllo societario da parte di investitori esteri europei (e non più solo extra UE) e l'assunzione di partecipazioni pari o superiori al dieci per cento del capitale da parte di acquirenti non europei (quando il valore complessivo dell'investimento sia pari o superiore a un milione di euro). Per altro verso, sono tempora-

⁵⁰ In generale, con riferimento alle misure emergenziali conseguenti alla diffusione del Covid-19, v. B. RAGANELLI e F. MARCONI, *Emergenza, crisi economica e Golden power fra Stato*, in *Conc. Merc.*, 2021, p. 131; con riferimento al settore agroalimentare v. F. ALBISINNI, *Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the AgriFood Sector: EU and Italian perspectives*, in *Riv. dir. alim.*, Fasc. 1, 2021, p. 11.

⁵¹ Gli artt. 15 e 16 d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. "Decreto cura Italia") aveva esteso fino al 30 giugno 2021 le fattispecie in cui i *golden powers* sono esercitabili. Tale data rappresenta la conclusione (ad oggi prevista) della congiura emergenziale collegata alla crisi del Covid-19 a cui la norma riferisce.

neamente ricomprese nei vincoli anche le delibere, gli atti o le operazioni adottati da imprese che detengono beni e rapporti nei settori indicati dal d.p.c.m. 18 dicembre 2020, n. 179 di implementazione dell'art. 4 del reg. (UE) 2019/452 – che ricomprende all'art. 11 anche *l'approvvigionamento di fattori produttivi critici della filiera agroalimentare*⁵² – che abbiano per effetto modifiche della titolarità, dal controllo o della disponibilità di detti attivi o il cambiamento della loro destinazione, anche in favore di un soggetto europeo.

Si verifica in tal modo un considerevole ampliamento delle aree ritenute strategiche in diversi comparti del mercato, tra cui quello creditizio e assicurativo, ma anche quello siderurgico oltre che al citato settore agroalimentare; mentre sul piano procedurale, l'art. 16 d.l. 8 aprile 2020, 23 (c.d. "Decreto cura Italia") ha introdotto la possibilità che i poteri speciali siano esercitati d'ufficio dal Governo, anche in presenza degli obblighi di notifica previsti dal d.l. 21/2012 in tutti i settori rilevanti, e questi non siano stati adempiuti. In particolare, in sede di conversione del citato decreto-legge è stato previsto l'art. 17, comma 1 *bis*, il quale dispone che (fino al 31 dicembre 2020) per i settori agroalimentare e siderurgico le disposizioni degli artt. 15 e 16 si applicano anche per perseguire l'ulteriore finalità della tutela del mantenimento dei livelli occupazionali e della produttività nel territorio nazionale⁵³. La modifica apportata in sede di conversione del 21/2011 ha previsto, anche per il settore agroalimentare, l'obbligo di notifica anche per gli acquisti, a qualsiasi titolo, di partecipazioni da parte di soggetti appartenenti all'Unione europea, ivi compresi quelli residenti in Italia, di rilevanza tale da determinare l'insediamento stabile dell'acquirente in ragione dell'assunzione del controllo della società la cui partecipazione è oggetto dell'acquisto, ai sensi dell'articolo c.c. e del T.U. di cui al d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58.

Giova rilevare come tali interventi normativi, seppur riferiti alla disciplina in materia di *Golden Power* che, come detto, presentano una fisionomia unitaria, rifletta la matrice emergenziale le cui previsioni talvolta superano i confini della stessa disciplina. Invero, questi sono finalizzati

⁵² Ai sensi dell'art. 9, l'ombrello protettivo dello Stato si estenderà, inoltre, alle «biotecnologie», alle tecnologie per l'agricoltura di precisione, ai sensi dell'art. 11 al "Sistema informativo agricolo nazionale" e al "Sistema dei controlli agroalimentari" anche a fini di sicurezza alimentare.

⁵³ Le nuove disposizioni ampliano il perimetro dei settori assoggettabili ai poteri speciali in forza della maggiore appetibilità per gli investitori stranieri durante e dopo il periodo di emergenza, estendendo lo scrutinio governativo alle società che detengono beni o rapporti strategici in una serie di settori ulteriori individuati con rinvio al Regolamento europeo. In tali ambiti i poteri speciali sono applicabili a operazioni di acquisizione non solo volte al controllo della società, ma anche per l'assunzione di partecipazioni pari o superiori al 10% del capitale da parte di acquirenti extra-UE.

a proteggere i mercati interni in un contesto economico (e sociale) particolarmente complesso e agevolato dalla crisi finanziaria. Le modifiche dettate dal d.l. 8 aprile 2020, 23 (c.d. “Decreto cura Italia”) sono assolutamente in linea con l’esperienza di altri Stati membri e con le raccomandazioni della Commissione europea⁵⁴ e volte, come detto, a creare un regime generalizzato di protezione dei mercati rilevanti per il Paese per preservare la stabilità finanziaria del Paese messa in pericolo dalla grave emergenza sanitaria pur eccedendo la *ratio legis* della disciplina dettata dal d.l. 21/2012⁵⁵. In altri termini, in un contesto segnato dalla crisi pandemica la sicurezza e l’ordine pubblico vengono perseguiti anche attraverso lo strumento della *Golden Power*. Si assiste, infatti, alla definizione di un regime di protezione dei mercati nazionali attraverso una mera riconduzione dei settori economici, all’uopo qualificati come strategici, alla disciplina del d.l. 21/2012. Tuttavia, va evidenziato che la *Golden Power* mira a tutelare interessi pubblici non perfettamente coincidenti con quelli protetti, in ambito settoriale, dalla normativa emergenziale, come dimostrato dal fatto che i poteri governativi consentono allo Stato di prescrivere l’adozione dei poteri speciali a condizioni precise che rinvergono la loro fonte in norme primarie e non attraverso fonti secondarie e previsioni generali e ad ampio spettro.

A tale proposito, si deve osservare che la decretazione emergenziale deve essere considerata in funzione di un obiettivo che non coincide sempre con quello di regolamentare il mercato, e in particolare la sicurezza di un paese attraverso le aree di interesse strategico, quanto piuttosto la definizione di un regime di protezione fine a sé stesso per tutelare le imprese da acquisizioni ostili, nel contesto della crisi pandemica. In altri termini, attraverso la disciplina in esame, il legislatore allarga significativamente l’ambito di individuazione delle attività e quindi dei soggetti sottoposti agli obblighi di notifica⁵⁶. I poteri speciali previsti dalla decre-

⁵⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione del 23 marzo 2020, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19* (2020/C 91 I/01), ove si puntualizza che “gli Stati membri devono essere vigili e utilizzare tutti gli strumenti disponibili a livello nazionale e unionale per evitare che l’attuale crisi determini una perdita di risorse e tecnologie critiche”.

⁵⁵ Non vi è dubbio che in questa circostanza lo Stato si ponga quale custode degli interessi vitali del Paese. In argomento A. SACCO GINEVRI, *I Golden power fra Stato e mercato ai tempi del Covid-19*, in *Giur. Comm.*, 2021, p. 284.

⁵⁶ Di fronte alla tendenza estensiva dei settori strategici, resta fermo il fatto che occorre accertare in concreto che l’impresa operi in un settore sensibile e cioè *oggettivamente necessario per garantire la stabilità della produzione di un bene o servizio essenziale*. Tale valutazione deve essere compiuta non in generale, bensì in concreto tenendo conto delle specifiche peculiarità dell’attività effettivamente svolta. Sul punto, L. VASQUEZ, *Golden Power. Alcune note a margine della disciplina emergenziale del controllo governativo sulle acquisizioni in Italia*, in *Merc. Conc. Reg.*, fasc. 1, 2020, p. 2.

tazione di emergenza riflettono le criticità del periodo in quanto poste per elevare il livello di protezione a tutela delle imprese nazionali, ma allo stesso tempo si propone di salvaguardare i posti di lavoro e l'economia del Paese nella prospettiva di garantire la ripresa economica al termine della pandemia. Non a caso si tratta di una protezione riconosciuta a determinati settori, inizialmente per un determinato arco temporale (successivamente esteso), che coincide con la conclusione della crisi emergenziale. In tal senso, come si avrà modo di osservare, sul piano ermeneutico, la disciplina emergenziale rappresenta nell'evoluzione della normativa sui poteri speciali una sorta di parentesi storica che l'interprete deve osservare nel contesto storico e geo-economico dettato dalla crisi pandemica. Ciò in quanto gli strumenti funzionali a proteggere le imprese dagli investimenti esteri sono rappresentati, in primo luogo, dagli interventi strutturali al settore economico e da interventi legislativi capaci di garantire una maggiore crescita delle imprese attraverso una strategia economica di lungo periodo.

8. L'individuazione dei settori strategici secondo la normativa europea e quella interna. Il caso della *sicurezza alimentare*: un problema di qualificazione normativa

Sul piano ermeneutico risulta particolarmente importante l'individuazione dei settori di applicazione della disciplina in esame. Obiettivo particolarmente arduo per la sovrapposizione della disciplina interna con quella europea e dalla più recente decretazione emergenziale.

Ora, va detto che la *sicurezza alimentare* rientra a pieno titolo nell'ambito dei settori nei quali viene attribuito all'autorità governativa il potere di controllo sugli investimenti esteri diretti⁵⁷. Nel tentativo di comprendere la portata della norma, va rammentato che il legislatore, europeo ed interno, ha prodotto un elenco che non corrisponde a materie o ad ambiti

⁵⁷ Per il recepimento dell'art. 4 del reg. (UE) 2019/452 con riferimento agli specifici settori nei quali viene attribuito all'autorità governativa il potere di controllo sugli investimenti esteri diretti che ha apportato la modifica al d.l. 21/2012, come integrato dall'art. 15, co. 1, d.l. 23/2020 che ha modificato l'art. 4 *bis*, co. 3, d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni, dalla l. 18 novembre 2019, n. 133, e ha esteso l'ambito di applicazione ai settori di cui all'art. 4, par. 1, reg. (UE) 2019/452 comprendendo in tal modo anche la sicurezza alimentare. Inoltre, come già osservato, in attuazione dell'art. 2, co. 1 *ter*, d.l. 21/2012, l'elenco dei settori è stato ulteriormente integrato attraverso il decreto attuativo del citato art. 2, co. 1 *ter*, d.l. 21/2012, volto ad individuare i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale ulteriori rispetto a quelli indicati dal d.l. 21/2012 nei settori previsti dall'art. 4, par. 1, reg. (UE) 2019/452, menzionando *le attività economiche di rilevanza strategica e l'approvvigionamento dei fattori produttivi critici della filiera agroalimentare* ai sensi dell'art. 11, D.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179.

normativi ben definiti, pertanto, per comprendere l'ambito di riferimento occorre procedere attraverso una interpretazione teleologica della disciplina di riferimento per verificare se si vogliono sottoporre allo scrutinio governativo tutti gli investimenti esteri nelle imprese che operano nella *food industry*, oppure se è il caso di limitare e circoscrivere l'area di ingerenza a determinate strutture e beni. La questione presenta – ed è bene rimarcarlo – una complessità di base dettata dalla volontà del legislatore di impiegare formule volutamente ampie e generiche in modo da concedere un maggiore spazio di azione ai fini dell'integrazione dei fattori di valutazione e del procedimento amministrativo di controllo.

Il reg. (UE) 2019/452 presenta una tipizzazione dei settori volto principalmente a orientare la discrezionalità dei legislatori e dei governi nazionali con l'obiettivo di armonizzare il più possibile l'ambito oggettivo di applicazione dei meccanismi di controllo, sia nel disegno normativo che nella prassi attuativa⁵⁸. Un obiettivo che il legislatore italiano ha perseguito adeguando la norma originaria del d.l. 21/2012 attraverso un mero richiamo dell'elenco dell'art. 4 del regolamento e, in un secondo momento, mediante l'ulteriore previsione individuata dal decreto attuativo che dettaglia l'ambito di intervento ai *beni* e ai *rapporti* in tema di *approvvigionamento dei fattori produttivi critici della filiera agroalimentare*. Da ciò deriva l'interesse a proteggere le fonti di approvvigionamento in funzione della *food security*, che si può evincere chiaramente coordinando l'art. 1 *bis* 2, co. 1 *ter*, d.l. 21/2012, con l'art. 4, reg. (UE) 2019/452. Invero, il pregiudizio alla sicurezza o all'ordine pubblico a livello nazionale è direttamente collegato all'approvvigionamento alimentare e, per perseguire tale fine, devono necessariamente essere protetti i fattori produttivi⁵⁹.

Pur nel silenzio della norma, e nell'assenza di una individuazione oggettiva dei singoli fattori produttivi destinatari della protezione⁶⁰, complice anche la perdurante volontà di considerare ambiti quanto più vaghi

⁵⁸ Così G. NAPOLITANO, *I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo in Europa e in Italia*, op. cit., p. 127.

⁵⁹ La stessa esperienza più recente ha sottoposto al vaglio del Governo l'acquisizione di imprese operanti nel settore della bio-ingegneria applicabile agli ortaggi, della chimica operante nel settore agroindustriale, o di aziende nel settore del caffè e delle bevande analcoliche (tutte con decisione da parte del Governo di non applicabilità della disciplina). Per contro, il ricorso ai poteri speciali nel settore agroalimentare si è verificato in altrettante circostanze, assai diverse tra loro, quale la cessione delle quote della società titolare della produzione di semi locali a favore di un soggetto extra UE, oppure di aziende titolari di particolari tecnologie o altre che operano nella fornitura di materie prime.

⁶⁰ L'art. 11, d.p.c.m. 18 dicembre 2020, n. 179, non spicca per chiarezza riconducendo al medesimo elenco situazioni assai diverse (tra cui le materie prime, fattori produttivi utilizzati in ambito siderurgico, e nella filiera agroalimentare).

e generici, si crede di poter circoscrivere l'area di riferimento del settore agroalimentare coordinando il d.l. 21/2012, come integrato attraverso il richiamo dei fattori elencati all'art. 4 reg. (UE) 2019/452 e l'art. 11 del d.p.c.m. 179/2020 a tutte quelle realtà la cui attività imprenditoriale è necessariamente collegata alla produzione di prodotti agricoli e all'industria di trasformazione, posto che si fa espresso riferimento ai fattori produttivi critici della filiera agroalimentare. In altri termini, ai fini della disciplina della *Golden Power* il riferimento normativo alla *sicurezza alimentare* prospetta la questione in funzione delle finalità da salvaguardare attraverso le attività economiche che garantiscono, attraverso i propri *beni* e i propri rapporti (ossia, le relazioni commerciali), l'approvvigionamento di fattori produttivi e il funzionamento della filiera agroalimentare nei suoi diversi momenti.

La norma non comprende soglie dimensionali o di fatturato e si applica a tutte le realtà che operano nella filiera attraverso interventi di protezione a tutela della *sicurezza alimentare* da perseguire tramite il suo tessuto imprenditoriale e le sue risorse. Sul piano applicativo la norma riesce in tal modo a comprendere una moltitudine di situazioni distinte, tutte riconducibili al settore agroalimentare, che restano sottoposte al giudizio ampiamente discrezionale del Governo sul grave pregiudizio alla sicurezza nazionale. Un pregiudizio che può essere causato ad aziende, agricole o commerciali, dimensionalmente diverse, che ricoprono un ruolo centrale nel sistema agroalimentare e nell'approvvigionamento di una specifica filiera. Considerazioni queste che assumono particolare rilievo ove si considerino le condizioni del settore agricolo nel nostro Paese, tradizionalmente a debito di materie prime agricole per la modesta estensione di territori coltivabili proficuamente e, allo stesso tempo, caratterizzato da una forte propensione all'esportazione di prodotti alimentari, complice l'alta qualità delle produzioni agricole e della trasformazione industriale⁶¹.

Si prende atto in questo modo di un collegamento funzionale nel contesto della disciplina in esame tra la *sicurezza alimentare* e l'ordine pubblico di un Paese da perseguire attraverso la salvaguardia dei suoi fattori produttivi, necessari a garantire gli approvvigionamenti di materie prime alla filiera agroalimentare. La questione si collega al dibattito dottrinale sul *right to food* e alla sua stretta relazione con la *food sovereignty*: invero, la fruibilità di alimenti in una quantità e qualità sufficiente, e l'accessibilità a siffatti alimenti in termini sostenibili e in armonia con il godimento degli altri diritti umani, porta a valorizzare l'attuazione degli strumenti per proteggere il *right to food* anche impedendo a soggetti privati di poter limitare l'accesso ai fattori produttivi di un Paese o alle risorse naturali in

⁶¹ Così L. COSTATO, *La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 691-693.

grado di fornire alimenti⁶². Come osservato, la struttura giuridica a cui risponde il *right to food* con la *food sovereignty* è rappresentato a livello europeo da una apolitica agricola capace di valorizzare la dimensione locale e il suo sistema produttivo⁶³.

A ben vedere, il riferimento alla *sicurezza alimentare* è finalizzato a perseguire l'obiettivo finale di garantire cibo sufficiente per l'intera popolazione, come peraltro indicato dall'art. 39 del TFUE che segnala tra gli obiettivi della politica agricola dell'Unione anche la garanzia degli approvvigionamenti, ma più in particolare intende proteggere, in considerazione del fine indicato, la struttura produttiva che è alla base dell'approvvigionamento dei fattori produttivi necessari per la relativa filiera agroalimentare.

9. (segue) I fattori produttivi critici e l'assenza nella normativa di settore di un riferimento espresso al bene terra

Il collegamento tra le regole sul controllo degli investimenti esteri diretti e la tutela del patrimonio fondiario⁶⁴, pubblico e privato, impiegato in agricoltura non si coglie dal d.l. 21/2012. Le relative fonti europee e interne non indicano il bene terra quale fattore che possa incidere sulla sicurezza degli approvvigionamenti alimentari a livello nazionale. Invero, l'art. 4 del reg. (UE) 2019/452 estende la tutela alla *sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici*, mentre il citato art. 11 del decreto attuativo *all'approvvigionamento di fattori produttivi critici della filiera agroalimentare*.

Nel silenzio della norma, non si può non rilevare il limite della disciplina se non si considera la rilevanza del bene terra ai fini della sicurezza alimentare, quale risorsa naturale limitata, in agricoltura, e alla base del sistema produttivo di alimenti. Del resto, le criticità connesse alla tutela

⁶² Così A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, op. cit., pp. 105-113, ove l'A. osserva come la direzione segnata dalla *food sovereignty* in quanto, in definitiva, partono dalla riscontrata necessità strutturale e giuridica – paradigmatica nel caso degli alimenti – di porre il mercato e le sue indubbe gradi potenzialità al servizio dell'uomo, in luogo dell'opposto orientamento, emerso nella lunga stagione della globalizzazione senza limiti, che, invocando libertà astratte, ha finito con il collocare l'uomo al servizio del mercato.

⁶³ Così A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, op. cit., p. 110.

⁶⁴ Sul punto, la letteratura internazionale osserva da tempo questo collegamento evii denziando che *i Foreign Direct Investment in Agriculture can impair food availability at the local level* (v. C. HABERLI, *Foreign Direct Investment in Agriculture: Land Grab of Food Security Improvement?* in T. EGER, S. OETER, S. VOIGT (edited by) *Economic Analysis of International Law*, Tübingen, 2014, p. 284; K. Y. CORDES, A. BULMAN *Corporate Agricultural Investment and the Right to Food: Addressing Disparate Protections and Promoting Rights-Consistent Outcomes*, UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff. 87, 2016, p. 89).

del bene terra in funzione della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari sono state sino ad oggi per lo più circoscritte agli studi scientifici⁶⁵, e alla dottrina in particolare⁶⁶, restando una tematica estranea agli interventi diretti del legislatore europeo ed interno.

Dunque, la norma speciale espressamente prevede che, ai fini dell'accertamento per l'applicazione delle disposizioni sui poteri speciali, occorre verificare se l'impresa di riferimento operi in un settore sensibile, ossia *oggettivamente necessario per garantire la stabilità della produzione di un bene o di un servizio essenziale*, e, in caso affermativo, esercitare i poteri dello Stato sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori e nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Ove, ai fini della presente disamina, il riferimento alla *essenzialità* si lega alla funzione dei fondi agricoli nel sistema agroalimentare quale base della sua struttura produttiva. D'altronde, le implicazioni che incidono sulla riduzione di terreni suscettibili di destinazione agricola rivelano questa evidente competizione: a fronte della progressiva diminuzione dei terreni coltivati appare sempre più probabile il rischio di un'insufficiente produzione agroalimentare rispetto al fabbisogno, concretizzando in tal modo un problema in termini di *food security* in quanto incide sotto il profilo dell'approvvigionamento alimentare⁶⁷.

A ben vedere, la correlazione tra tutela della terra e *sicurezza alimentare* è rilevante ove si consideri che la completa e regolare funzione di un suolo possa essere assicurata solo a condizione di mantenere intatta la struttura, mentre ecosistemi agricoli salubri sono alla base della sicurezza alimentare, tanto con riferimento alla quantità, tanto con riguardo alla qualità delle produzioni⁶⁸. Invero, non si può non considerare che la sottrazione dei terreni all'agricoltura ha una diretta ed immediata conseguenza

⁶⁵ Cfr. Report FAO, *Il suolo è fondamentale per la vegetazione*, 2015, reperibile su www.fao.org ove si rileva che il rapporto simbiotico tra suolo e vegetazione è evidente nel settore dell'agricoltura: ad esempio, la sicurezza alimentare e la nutrizione dipendono dalla salute del suolo.

⁶⁶ Con riferimento alla *food security*, per tutti, L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, *op. cit.*, p. 3; A. JANNARELLI, *La nuova food in-security: una prima lettura sistematica*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di) *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano, 2011, p. 17. Nella medesima prospettiva si pone l'analisi economica di P. DE CASTRO, *Corsa alla terra*, *op. cit.*, p. 135.

⁶⁷ Così L. RUSSO, *Il consumo di suolo agricolo all'attenzione del legislatore*, in *Aestimum*, 2013, p. 165.

⁶⁸ Peraltro, la situazione italiana, cronicamente debitoria di materie prime agricole per la modesta estensione di territori coltivabili proficuamente, è caratterizzata da una forte propensione all'esportazione di prodotti alimentari; di conseguenza il nostro Paese ha interesse ad avere un'agricoltura, per quanto possibile, efficiente e produttiva ecologicamente. Così L. COSTATO, *La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19*, *op. cit.*, p. 692.

nella diminuzione della produzione agricola e quindi nella distribuzione alimentare, determinando un problema di *food security* particolarmente rilevante soprattutto in un periodo come quello attuale caratterizzato da una forte e crescente espansione della domanda mondiale di prodotti agricoli e, a livello europeo, da una politica agricola comune le cui regole da tempo hanno abbandonato gli strumenti di programmazione della produzione, rimessa in parte alle scelte degli agricoltori, e che si caratterizzano sempre più per l'attenzione all'ambiente e alla sua protezione⁶⁹.

Peraltro, come autorevolmente osservato in dottrina, la compiuta e totale applicazione della libertà di mercato ai fattori fondamentali della produzione, ossia alla terra, ha innescato un processo a livello globale che, tra l'altro, per la sua pervasività, da un lato, favorisce la totale omologazione dell'agricoltura agli altri settori produttivi, dall'altro, ha comportato la perdita sostanziale della sovranità degli Stati in ordine al governo economico del proprio territorio il quale è guidato esclusivamente dalle logiche del mercato e, di fatto, eterodiretto dagli interessi forti presenti sempre di più in una realtà transazionale⁷⁰. Situazione questa che acquisisce rilievo nella prospettiva del fenomeno del c.d. *land grabbing*⁷¹, ove la terra rappresenta una fonte inesauribile di risorse di vario genere, nonché uno strumento per la salvaguardia della biodiversità locale. La terra, nel fenomeno citato, rappresenta un veicolo per garantire una equa distribuzione dei frutti e assicurare lo sviluppo alle popolazioni locali, coinvolgendone i vari soggetti, promuovendo tra essi la cooperazione, ed infine predisponendo procedure trasparenti ed efficienti di consultazione e di divulgazione delle conoscenze.

Ciò detto, in ragione di quanto rilevato con riferimento al sistema che è alla base della produzione agricola, si crede di dover considerare ai fini

⁶⁹ Chiaro in tal senso è l'autorevole monito di L. COSTATO, *L'agricoltura cenerentola d'Europa*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 213, ove l'A. osserva come il disaccoppiamento introdotto con la riforma della Pac del 2003, attraverso il reg. 1782/2003 ha determinato un problema di *food security* che ha causato aumento dei prezzi della spesa alimentare dei cittadini europei, e italiani in particolare.

⁷⁰ Ciò a ben vedere, sia pure in forme diverse, non riguarda solo per quanto in forme drammatiche i paesi più deboli, in particolare quelli del terzo mondo, ma anche i paesi industrializzati e, per quel che ci riguarda, anche l'Europa. Così A. JANNARELLI, *La nuova food in-security: una prima lettura sistematica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 599.

⁷¹ Ci si riferisce al "furto" a cui sono sottoposte le popolazioni locali da parte di società straniere che acquistano le loro terre e le destinano a finalità speculative privando le popolazioni locali della loro principale fonte di produzione alimentare. Per una disamina del fenomeno v., in dottrina, L. PAOLONI, *Land Grabbing e beni comuni*, in M.R. MARELLA (ed.), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 143 ss.; il tema è affrontato dall'A. anche nella prospettiva dell'uso sostenibile della terra: EAD., *L'uso sostenibile della terra*, in *Agr. Ist. Mer.*, 2011, p. 126; EAD., *La "sottrazione" delle terre coltivabili e il fenomeno del Land grabbing*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 281.

della disciplina sulla *golden power*, nel contesto dei fattori produttivi critici della filiera agroalimentare, anche il bene terra, al pari delle risorse naturali in grado di fornire alimenti, in quanto strumentale a perseguire l'obiettivo della *food security*. Pertanto, nella prospettiva ora segnata dovrebbero essere sottoposte allo scrutinio del Governo gli investimenti esteri diretti che hanno ad oggetto la proprietà fondiaria, soprattutto nel caso di complessi produttivi, ampi ed unitari, ovvero lotti di terra per la produzione di un determinato prodotto strategico per una filiera agroalimentare, per giungere addirittura ad ampie proprietà boschive, anch'esse indirettamente strumentali a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti dei fattori produttivi critici e prim'ancora l'ecosistema di un territorio.

A sostegno di quanto osservato, giova considerare che l'Unione europea, il cui carattere originario è dato dall'essere una comunità economica, si interessa del mercato (anche) degli alimenti. Non si tratta solo di garantire, come detto, l'approvvigionamento alimentare a favore dei consumatori europei (appunto, la *food security*), ribadita nell'art. 39 TFUE, né si tratta solo di dettare regole che elevino gli indici di tutela della sanità e della sicurezza del cibo allocato sul mercato, con una logica di controllo igienico-sanitario della sua distribuzione (la *food safety*), ma anche di proteggere gli interessi di coloro che partecipano alla produzione e alla distribuzione dei beni alimentari, e quindi la lealtà dei comportamenti, la trasparenza sulle caratteristiche dei prodotti, la previsione di regole in grado di assicurare una tutela effettiva dei valori che l'attuale sistema economico non può non garantire. Su tali basi le Istituzioni europee hanno riconosciuto l'alimento quale *necessità fondamentale* e sancito che la sicurezza alimentare costituisce una sfida permanente che riguarda tutti, da cui la sua importanza al punto da essere legato alla protezione e all'esercizio dei diritti fondamentali. Come osservato, questo diritto si traduce in un "diritto ad un cibo adeguato", e allo stesso tempo igienicamente sano, che non può essere perseguito se non attraverso l'attività agricola e lo sfruttamento dei fattori produttivi, tra cui anche la terra⁷².

10. Conclusioni: la sicurezza alimentare come bene pubblico da salvaguardare attraverso la disciplina sul controllo sugli investimenti diretti nel settore agroalimentare

Le considerazioni sopra esposte evidenziano la complessità dei temi che soggiacciono alla disciplina della *Golden Power* da cui emerge un concetto di "sicurezza nazionale" riferito, principalmente, alla protezione

⁷² Cfr. Resolution 1957 del Parlamento europeo del 3 ottobre 2013, *Food security – a permanent challenge for us all*.

delle sue infrastrutture e delle attività produttive, e quindi al sistema economico che espone lo Stato ad un rischio. È questo un ambito disciplinare che si caratterizza per un equilibrio instabile che si determina bilanciando la tutela degli interessi dello Stato rispetto a forme di protezionismo economico, che entrerebbero in conflitto con il mercato unico, ma anche sul piano dell'esercizio dei poteri interdittivi e conformativi e i principi e le regole europee. Va, tuttavia, osservato che la disciplina, ora uniformata a livello europeo, rappresenta uno strumento normativo idoneo a vigilare sugli investimenti esteri potenzialmente critici in termini di sicurezza e di ordine pubblico. In questa prospettiva si ritiene condivisibile l'estensione della disciplina al settore agroalimentare, e della sicurezza alimentare in particolare, in funzione della definizione di una tutela degli approvvigionamenti alimentari.

Una prospettiva, quella che si ricava dalla normativa introdotta dal d.l. 21/2012, che qualifica la sicurezza alimentare quale ambito di interesse, e pertanto oggetto di protezione, in quanto necessario per garantire la produzione alimentare e la filiera agroalimentare. La protezione degli interessi nazionali coinvolge anche l'attività primaria in funzione dell'interesse agli approvvigionamenti alimentari facendo ricorso anche a misure "protezionistiche" in funzione di una idea di sicurezza nazionale che vede nella vulnerabilità delle sue infrastrutture produttive un potenziale rischio cui è esposto lo Stato⁷³. In tal senso, il reg. (UE) 452/2019 – venuta meno la crisi pandemica – deve rappresentare la base per una tutela uniforme per gli Stati membri nei confronti degli investitori esteri, altrimenti, in assenza di una strategia comune, le singole misure nazionali di controllo degli investimenti esteri diretti rischiano di divenire uno strumento di differenziazione all'interno del mercato interno. Risulta, invece, auspicabile un percorso condiviso a livello europeo per il controllo degli investimenti nei vari settori strategici a difesa degli interessi produttivi e di quelli commerciali. In estrema sintesi, la prevalenza del ruolo dello Stato rispetto a quello dei privati si esprime su un terreno pubblicistico, in ossequio alle procedure tipiche di tale ambito dell'Ordinamento, e non, come in passato, sul piano dei rapporti societari. Un sistema che detta regole e procedure che coinvolgono le imprese che operano in settori strategici, limitano la loro autonomia contrattuale, e determinano una sovranità decisionale a favore dello Stato ogni qual volta l'evoluzione dell'impresa possa pregiudicare interessi di rango superiore⁷⁴. È indubu-

⁷³ Sul punto A. ZOPPINI, *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, 2020, p. 78, che individua la disciplina della *golden power* quale espressione di una riaffermata sovranità e, al contempo, ulteriore segno della "de"globalizzazione.

⁷⁴ Così A. SACCO GINEVRI, *I Golden power dello Stato nei settori strategici dell'economia*, *op. cit.*, p. 13, che evidenzia come, con la disciplina vigente, si sia passati da uno

bio che l'esercizio della *golden power* in caso di investimenti esteri diretti nei settori del mercato qualificati come strategici costituisce una attività amministrativa che soggiace al principio di proporzionalità, pur presentando profili di discrezionalità.

Emerge, da quanto riportato, la rilevanza della *sicurezza alimentare* come bene pubblico da salvaguardare attraverso interventi statali di protezione del sistema produttivo nazionale e, quindi, delle strutture produttive e delle materie prime. Il riferimento alla sicurezza alimentare rileva in funzione alla finalità ben marcata dalla norma rappresentata dalla necessità di preservare il sistema agroalimentare per garantire gli approvvigionamenti e, si crede, anche ridurre la dipendenza dagli altri Stati. Misure di ordine pubblico che, in funzione della tutela di un interesse superiore della comunità statale, determinano limiti all'autonomia negoziale intervenendo sull'iniziativa economica e le relazioni contrattuali.

Sul piano delle fonti, la disciplina in esame presenta un profilo diverso della *food security* frutto della politica agricola comune conforme agli obbiettivi dell'art. 39 TFUE, bensì quali disposizioni che assolvono ad una funzione propria dell'ordine pubblico per la protezione di un settore strategico dell'economia quale è quello agroalimentare. Ambiti normativi distinti che, a ben vedere, ruotano attorno ad un concetto unitario rappresentato dal primato della *food security* che si persegue attraverso l'attuazione di una politica agricola fondata sulla produzione di alimenti, il cui processo deve avvenire in modo sostenibile, ma che non può prescindere dalle strutture produttive, dalle materie prime, e quindi dalla salvaguardia di un sistema economico a livello locale⁷⁵. Si giunge in tal modo a mettere in luce, pur nel contesto di una disciplina speciale articolata attraverso uno strumentario di matrice pubblicistica segnato da condizioni procedurali e sostanziali particolarmente articolate, una diversa componente della *food sovereignty* da raggiungere attraverso un controllo degli investimenti esteri diretti nel nostro Paese, troppe volte sollecitato dagli investitori stranieri in diversi comparti produttivi, tra cui anche quello agroalimentare. Come detto, questo settore deve considerarsi – al di là dagli eventi collegati alla crisi pandemica che hanno accentuato talune criticità – strategico non solo perché garantisce la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari, ma prim'ancora per la tutela delle sue risorse naturali e di un sistema economico fortemente collegato con il territorio e caratterizzato dalle sue relazioni lungo la filiera agroalimentare. Un profilo, questo in esame, che finisce per coinvolgere interessi individuali, ma anche collettivi per il rilievo di questo settore strategico per il nostro sistema economico e, ancor più, per la produzione di beni alimentari indispensabili per la sopravvivenza umana.

“Stato imprenditore” a uno “Stato supervisore”.

⁷⁵ In tal senso, A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, op. cit., p. 110.



“La” sostenibilità e “le” sostenibilità. L’UE, la sicurezza alimentare e il senso di un sistema agroalimentare più sostenibile

di Paolo Borghi

SOMMARIO: 1. La molteplicità dei concetti di “sostenibilità” e il frequente eccesso di semplificazioni, inadatto a descrivere la sua declinazione alimentare – 2. Le emergenze attuali nell’UE dal punto di vista della sostenibilità del sistema agroalimentare – 3. Obiettivi di sostenibilità ambientale e tutela della *food security* – 4. Ripensare la PAC, o quanto meno non demonizzare il disaccoppiamento – 5. Dalla *food security* alla *food sovereignty*: la parabola si chiama innovazione.

1. La molteplicità dei concetti di “sostenibilità” e il frequente eccesso di semplificazioni, inadatto a descrivere la sua declinazione alimentare

Vi sono numeri dai quali il giurista agrario non può prescindere. Il fatto che da luglio 2021 a luglio 2022 il prezzo medio del grano duro alla produzione, in Italia (ma si tratta di una ripercussione pressoché diretta delle variazioni sul mercato mondiale), abbia registrato un aumento medio del 78,2%, che quello del grano tenero nello stesso arco temporale sia cresciuto del 64,3%, e che a tali indici sia corrisposto un aumento del costo della semola del 74,8% e della farina del 59,6%¹ – se è un dato di interesse per l’economista e fonte di preoccupazione per l’operatore – non può lasciare indifferente il giurista, non fosse altro perché questi fenomeni, pur se largamente determinati dai mercati (e più ancora dalle dinamiche finanziarie relative a *futures* e a contratti derivati, che non dai mercati delle *commodities*), sono in certa misura governati da regole. Da quelle regole che il giurista agrario di norma studia. A quest’ultimo il compito, una volta analizzati (o fatti analizzare da chi è più competente) i fenomeni, di evidenziare i “CCP”, i punti critici di controllo della regolazione delle filiere, di elaborare idee e formulare proposte sulle evoluzioni future della PAC. Di fungere, anche, da “coscienza critica” del legislatore.

Considerazioni teoriche a parte, è del tutto evidente che un settore come quello agroindustriale non può immaginare di “tirare a campare” semplicemente attendendo tempi migliori, sperando di sopravvivere indenne ad aumenti di tale portata, di cui qui si sono accennati soltanto

¹ Fonte dati: sito web ISMEA, www.ismea.it, ultimo accesso 3 settembre 2022.

alcuni esempi particolarmente importanti per l'Italia². Se lo si guarda da un'angolazione diversa da quella strettamente ambientale, sembra evidente che il sistema agroalimentare europeo, così come attualmente regolato, non è "sostenibile", perché "insostenibile" per la struttura dei costi delle imprese (le quali sono per altro verso strangolate da rapporti contrattuali con la grande distribuzione che reagiscono solo parzialmente, e con ritardo, alle straordinarie fluttuazioni del mercato alla produzione e all'ingrosso).

D'altra parte, non è certamente elevato il numero di imprese disposte, mentre attendono che passi la tempesta, a "liberarsi" da contratti che li vincolano a clienti di dimensioni poderose, utilizzando gli ordinari strumenti del diritto contrattuale codicistico e affrontando un contenzioso le cui uniche certezze sarebbero tempi biblici e aleatorietà degli esiti (anche perché la possibilità di "piegare" istituti come l'eccessiva onerosità sopravvenuta alle attuali contingenze poggia largamente su una base giurisprudenziale incerta³: iniziare una causa su basi di alta incertezza contro

² Altre valutazioni potrebbero condursi con riguardo ai semi oleosi, soia e girasole in testa, per i quali la quota di autoapprovvigionamento del nostro Paese sembra essere passata, negli ultimi cinque anni, dal 43% del 2017 al 27% del 2021 per la soia, e viceversa aumentata dal 53% al 66% per il girasole, ma per quest'ultimo i dati, nel contesto della guerra Russia-Ucraina, non sono aggiornati, specialmente quelli relativi ai prezzi che – pur registrando un aumento medio da giugno 2021 a giugno 2022 soltanto del 6,4% – non possono tenere conto di rilevamenti, non disponibili, relativi al seme di girasole. Fonte dati: sito web ISMEA, www.ismea.it, ultimo accesso 3 settembre 2022.

³ E ancora molto restrittiva, ossia incline a ricondurre la stragrande maggioranza delle fattispecie alla "normale alea contrattuale" e al rischio d'impresa, concetti che possono essere estesi anche a situazioni del tutto eccezionali come quelle in corso, se la loro stessa eccezionale verifica poteva in qualche modo essere prevista dall'imprenditore (o, addirittura, *doveva* esserlo – secondo il giudice – con la normale diligenza imprenditoriale). Si consideri ad esempio come, nella propria relazione sulle "Novità normative sostanziali del diritto "emergenziale" anti-Covid 19 in ambito contrattuale e concorsuale", l'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte di Cassazione abbia assai timidamente riconosciuto nella stessa pandemia l'esistenza dei caratteri di straordinarietà ed imprevedibilità che potrebbero fondare la richiesta di risoluzione per la sopravvenienza di un'eccessiva onerosità della prestazione, e abbia ribadito la propria consolidata posizione che, da un lato, esige che detta straordinarietà vada molto oltre la congiuntura finanziaria sfavorevole (anche quando quest'ultima è determinata da fattori alquanto anomali), dall'altro esclude ancora qualsiasi rilevanza, in sé, dell'impotenza finanziaria del debitore, a prescindere dalla causa. Tant'è che l'Ufficio conclude la propria analisi evidenziando come il rimedio che meglio risponderebbe alle esigenze delle parti sia la rinegoziazione degli accordi contrattuali: una "non-soluzione", se si considera la frequente indisponibilità di una parte contrattuale (in assenza di obblighi in tal senso) a rinegoziare, e lo squilibrio di forze che ancora caratterizza i rapporti interni di filiera, nonostante l'attuazione ormai diffusa della direttiva n. 2019/633/UE. Cfr. https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_Tematica_Civile_056-2020.pdf (ultimo accesso 21 settembre 2022).

un cliente, magari storico, che potrebbe in un futuro più o meno lontano tornare a rappresentare una preziosa fonte di reddito non è da tutti).

Queste poche considerazioni (che ai più, e soprattutto agli economisti agrari, potranno apparire semplicistiche e perfino sgangherate) ci dicono dunque che concionare in modo altisonante di sostenibilità, quantomeno nel settore alimentare, è un’operazione che non può andare disgiunta da una certa dose di sano realismo, con cui superare la fitta cortina di *slogans* e di retorica da cui un concetto così importante è stato immeritatamente circondato. Un realismo che parte dalla necessità di tenere a mente un dato in effetti ben noto, ma sovente posto in secondo piano, che merita invece di essere riportato al centro della nostra attenzione: la molteplicità dei significati della sostenibilità.

Quella climatica e ambientale è legata assai strettamente – “a doppia mandata”, si direbbe – alla sostenibilità alimentare (senza la quale è difficile immaginare per l’UE un futuro davvero “sostenibile”), anzi ne costituisce una componente essenziale, se è vero che la produzione agricola (*in primis* quella zootecnica) rappresenta, fra tutte le attività economiche, una di quelle a maggiore impronta di carbonio (oltre che una fra le maggiori “divoratrici” di risorse), sicché l’equilibrio fra benefici economici, autosufficienza alimentare ed esternalità negative dovrebbe essere costantemente monitorato. Se mai si volesse una conferma di ciò (con molti dubbi sul fatto che sia necessario confermare l’assunto), si consideri che la cosiddetta “*Farm-to-fork Strategy*”, interamente costruita attorno al concetto di sostenibilità integrale della filiera agroalimentare, è assolutamente centrale fra le politiche dell’UE per l’ambiente e il clima, tanto da essere stata, almeno inizialmente, annunciata come uno dei pilastri del *Green Deal* dell’UE.

La “sostenibilità” dell’intero sistema alimentare, però, non può prescindere dalla sua sostenibilità in senso economico e sociale, garanzia di *food security* e di effettività della tutela del diritto al cibo. Sul piano del diritto, ad esempio, non si può trascurare che l’art. 11 dell’*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* del 1966 considera l’accessibilità del cibo come elemento essenziale della realizzazione del “*right to adequate food*”, declinando però il concetto di “accessibilità” in duplice significato: accessibilità fisica, materiale (aspetto che assegna un ruolo essenziale alla logistica), e accessibilità economica, a sua volta dipendente dalla disponibilità di leve economiche in grado di intervenire sulle dinamiche dei prezzi (evitando squilibri che conducano alla perdita di potere di acquisto in relazione al bene essenziale del cibo) e dalla ga-

ranza di un reddito sufficiente ad assicurare in modo diffuso un'adeguata capacità di acquisto⁴.

2. Le emergenze attuali nell'UE dal punto di vista della sostenibilità del sistema agroalimentare

La sostenibilità del sistema agroalimentare europeo – nel senso onnicomprensivo sopra rivendicato al termine – implica quindi la complessiva capacità del sistema di perseguire la neutralità ambientale e climatica, pur mantenendosi in grado di nutrire la popolazione residente nell'Unione europea, garantendole alimenti materialmente ed economicamente accessibili, grazie ad un corretto rapporto di grandezza fra il loro costo e il reddito disponibile⁵. Capacità di nutrire significa (o implica) anche una fondamentale capacità del sistema di reggere all'urto di fattori dirompenti, in parte congiunturali (come gli eventi bellici alle porte dell'Unione, che si spera possano essere transitori, ma che lasceranno sul campo effetti economici e geopolitici purtroppo di lungo periodo), in parte tendenti a divenire strutturali (come il *climate change*). Sostenibilità, quindi, come azione di contrasto a lungo termine del cambiamento climatico, ma anche come capacità del sistema produttivo agroalimentare di modificarsi, adattarsi e sopravvivere al fenomeno. Strutturali, peraltro, sembrano le difficoltà che si frappongono alla realizzazione di una tale flessibilità e di una "capacità di adattamento" come quella appena auspicata.

Senza la pretesa di condurre un'analisi esaustiva, si vuole qui menzionare soltanto qualche fattore di rigidità, che aiuti a comprendere la dimensione del problema.

La globalizzazione dei mercati, ad esempio, manifestatasi come tendenza macroeconomica da molti decenni (sulle premesse giuridiche del "vecchio" GATT), con una marcata accentuazione dopo la fine del blocco sovietico e la conseguente delineazione di nuovi equilibri post-guerra fredda (giacché, più che dal contesto giuridico internazionale, fino a quel momento era stata frenata dalla divisione economica e politica del mondo in due blocchi), è stata potentemente favorita a partire dal 1995 dalle liberalizzazioni degli scambi regolate dagli accordi multilaterali istitutivi

⁴ A mente del citato art. 11 della *Covenant*, infatti, "Food must be available, accessible and adequate", e "Accessibility requires economic and physical access to food to be guaranteed. Economic accessibility means that food must be affordable. Individuals should be able to afford food for an adequate diet without compromising on any other basic needs": cfr. Office of the High Commissioner for Human Rights of the UN – FAO, *The Right to Adequate Food*, Fact Sheet No. 34, Geneva, 2010.

⁵ Si parla di "popolazione residente" e non di "cittadini dell'Unione", poiché il diritto al cibo – che la *food security* mira a proteggere – è da considerarsi un diritto fondamentale della persona, che prescinde dalla cittadinanza.

del WTO con i connessi negoziati tariffari, e grazie al quadro di regole che hanno dato multiforme sostanza al principio di non-discriminazione del GATT (ad esempio in tema di accesso al mercato agricolo, di eliminazione delle barriere non-tariffarie e di riduzione obbligatoria dei dazi anche in agricoltura, di repressione delle condotte che falsano la concorrenza internazionale, di misure sanitarie e fitosanitarie applicabili all'importazione di alimenti e prodotti agricoli, di norme tecniche, di proprietà intellettuale, di indicazioni geografiche, ecc.).

Il contesto globalizzato ha anche rafforzato le forti specializzazioni produttive che, specie in campo agroalimentare (ma non solo), già tendono di per sé a derivare da fattori naturali. Le vocazioni agricole legate anche al clima e alla struttura territoriale, che fanno di Paesi come l'Ucraina, la Russia, l'Australia, gli USA o il Canada i principali produttori di cereali e di altre *commodities* fondamentali sia per l'alimentazione del pianeta, sia per l'equilibrio dei mercati, in uno spazio economico e giuridico più “aperto” sono divenute più radicate e più forti. Ciò ha finito per aumentare i fattori di interdipendenza reciproca fra i principali *players* del commercio internazionale: il mercato globale ha bisogno del grano russo o ucraino e del mais statunitense, tanto quanto dei semiconduttori di Taiwan; e una crisi (bellica, climatica, economica, politica) che coinvolga una qualsiasi delle nazioni “specializzate” genera effetti “a cascata” su interi comparti economici in ogni parte del mondo.

D'altra parte, ci si era per qualche tempo illusi che i molteplici fenomeni di interdipendenza economica generati o favoriti dal commercio più “aperto” potessero in qualche modo replicare su scala globale meccanismi virtuosi del tipo di quelli che, in generale, hanno caratterizzato l'esperienza dell'integrazione europea: la redistribuzione del benessere che in Europa è conseguita alla creazione di un unico mercato, abbinata ad aspetti di (limitata) dipendenza reciproca fra Stati membri, ha condotto a un innegabile periodo di pace, di prosperità e di cooperazione fra i Paesi dell'UE. Ebbene, nel contesto internazionale, si è dimostrata la sostanziale impossibilità di riprodurre “in grande” gli aspetti virtuosi di quell'esperienza. Le specializzazioni produttive e l'interdipendenza fra gli Stati e le economie hanno costituito piuttosto la base per l'instaurazione sempre più frequente di vere e proprie dinamiche ricattatorie⁶.

⁶ Benché anche in UE, in effetti, il principio abbia dimostrato gravi problemi di “tenuta” di fronte alle crisi più traumatiche degli ultimi due decenni: la crisi economico-finanziaria del 2008 (con Paesi che hanno rischiato il default), la crisi migratoria (con una gestione alquanto limitata da parte delle Istituzioni di Bruxelles), la crisi economico-sanitaria del Covid 19, ecc.: tutti fattori che hanno acuito le tensioni interne, le forze centrifughe, i sovranismi (emergenti specialmente fra i Paesi di più recente adesione) e l'exasperazione di rapporti di forza.

A tutto questo si è aggiunta, infine, anche una serie di fenomeni, per così dire, “riflessi”: una crisi, o quanto meno significativi rallentamenti, della logistica internazionale, difficoltà di ripresa del sistema dei trasporti, ecc. Le difficoltà di approvvigionamento di mascherine nella fase culminante dell'emergenza Covid hanno destato enorme sorpresa (oltre al disagio oggettivo) in chi riteneva che il mercato mondiale fosse in grado di mettere a disposizione ogni tipo di prodotto in tempi rapidi, e di soddisfare così istantaneamente l'enorme domanda che si era venuta a creare per le note ragioni. E hanno quindi messo in luce, ancora una volta, come il mito del mercato libero e globalizzato non sia una panacea, non essendo in grado di rispondere ad una domanda straordinaria con un'offerta di prodotti altrettanto straordinaria, o quanto meno in grado di raggiungere davvero ogni parte del globo nei tempi necessari. E che, anzi, in tempi di difficoltà straordinarie neppure l'esistenza di regole è sufficiente a garantire, da sola, un corretto funzionamento del mercato.

Idem dicasi per le difficoltà vissute da altri settori economici, quale quello dell'*automotive* o quello dei beni tecnologici, caratterizzati da “reazioni a catena” partite da una contrazione fortissima e repentina della domanda di componentistica e di semilavorati, cui ha fatto seguito immediatamente – specie in estremo oriente – un' almeno proporzionale contrazione della produzione (che in comparti caratterizzati da altissima e continua innovazione è sempre fortemente condizionata dalle previsioni di vendita), sicché oggi quei settori appaiono sostanzialmente sprovvisti di scorte di materiali e stentano a riprendere quota, in una situazione aggravata da crisi economica, inflazione “resuscitata” e potere d'acquisto in declino.

Tornando al settore agroalimentare e alle problematiche di *food security*, la pervicacia dell'UE nel mantenere un sistema quasi totalmente disaccoppiato degli aiuti agricoli (specie per le *commodities*), secondo la fisionomia assunta a partire dalla “riforma Fischler” della PAC (2003, sostanzialmente confermata dalla riforma del 2013), in linea con gli impegni in tema di *market access* fissati dall'*Agreement on Agriculture* del WTO, ha costituito un altro – non l'unico ma certamente uno dei più impattanti – fattore di rigidità. Soprattutto, rischia di rimanere tale anche per gli anni a venire, aggravando le prospettive di un futuro a tinte fosche per la sicurezza alimentare non soltanto dell'UE, ma anche del resto del mondo.

3. Obiettivi di sostenibilità ambientale e tutela della *food security*

Nell'Unione europea, l'obiettivo della *food security* può dirsi in certa misura “costituzionalizzato” sin dal trattato di Roma: il suo art. 39, infatti,

al pari oggi dell’art. 39 TFUE, delinea con chiarezza il dovere delle Istituzioni europee di costruire un sistema di aiuti al settore agricolo capace di assicurare redditi adeguati degli agricoltori, ma anche sicurezza degli approvvigionamenti e “prezzi equi” ai consumatori. La sicurezza alimentare di cui parlano i Trattati, dunque, non sta soltanto – e in modo alquanto esplicito – nel dovere di assicurare disponibilità di materie prime (la “sicurezza degli approvvigionamenti”), ma anche in quell’esigenza di evitare squilibri dei prezzi, così da garantire che i consumatori possano sempre permettersi un accesso al cibo. In questo senso, la costituzionalizzazione del principio va di pari passo con i maggiori atti del diritto internazionale in materia⁷.

Ma ad essere in qualche modo costituzionalizzato, nell’art. 39 del TFUE, è anche il tanto attuale principio, ed obiettivo, della sostenibilità. Occorre, naturalmente, transitare per una interpretazione evolutiva e, dunque, attualizzata, sicché invano si cercherebbe l’utilizzo dell’odierna terminologia: il sostantivo “sostenibilità” o l’aggettivo “sostenibile”, oggi entrambi molto in voga, non possono comparire in un testo legale la cui stesura, ancora immutata sul punto, risale al 1957. Sembra tuttavia evidente che quel riferimento, assolutamente esplicito, all’obiettivo di promuovere uno sviluppo della produzione agricola che sia necessariamente “razionale” non possa leggersi prescindendo da un’idea di razionalità che è, prima di tutto, adeguatezza al contesto ed alle esigenze che questo esprime.

In un mondo che da alcuni anni, ormai, si è reso conto dell’impatto devastante della produzione agricola su tanti ecosistemi (per le ragioni più varie: uso scriteriato della chimica, deforestazione, consumo di acqua, inquinamento da reflui e produzione di CO₂) e che sempre di più va rendendosi conto delle conseguenze sulla salute, sul clima e sulla produttività agricola futura, non pare possibile negare, nel 2022, un rapporto di quasi-sinonimia fra razionalità e sostenibilità. Se non altro ragionando *a contrario*: una produzione agricola non sostenibile, che incida ne-

⁷ Il riferimento è, anzitutto, alla già citata International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966 e all’idea ivi codificata di “*affordability*” come componente essenziale della “*accessibility*”, ma anche alla *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (1979), alla *Convention on the Rights of the Child* (1989), alla *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (2006), per limitarci ad alcuni esemplificativi atti pattizi che menzionano espressamente il diritto al cibo, cui vanno aggiunti accordi regionali e una serie di altre convenzioni che tutelano quel diritto in modo indiretto o implicito, quale componente intrinseca di altri diritti fondamentali, come il diritto alla vita e alla salute). Sul tema si rinvia a L. Costato, *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in P. Borghi – I. Canfora – A. Di Lauro – L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, Milano (Giuffrè Francis Lefebvre), 2021, p. 681 ss. (ove anche bibliografia sull’argomento).

gativamente sull'ambiente, il territorio e il clima con conseguenze non riparabili (o riparabili solo in tempi non compatibili con le esigenze di conservazione dell'ecosistema), o che consumi risorse non rinnovabili, o ancora che consumi risorse rinnovabili con ritmi non compatibili con la loro rigenerazione, potrebbe mai definirsi "razionale"? Sotto questo profilo, comunque la si pensi, non sembra esservi spazio per eccessivi dubbi.

Il primo "corto circuito", però, lo si riscontra non appena ci si soffermi a riflettere sulla multiformità semantica del concetto di "sostenibilità", istintivamente utilizzato quasi sempre soltanto nella sua accezione ambientale e climatica, ma in realtà suscettibile di essere declinato anche in chiavi diverse, come poc'anzi accennato.

Ad esempio, una produzione agricola "sostenibile" in prospettiva di ambiente e clima non necessariamente è sostenibile anche sotto il profilo economico e sociale. Che si parli, nello specifico, di "*Farm-to-fork strategy*" o, più in generale, di "*Green Deal*" e di più ampi strumenti per improntare alla sostenibilità l'intero "sistema economico Europa", l'estensivizzazione della produzione agricola e il potenziamento delle filiere biologiche sono descritti, nei documenti ufficiali, come fattori centrali per le strategie dell'UE. Occorre però dirsi con onestà intellettuale che estensivizzazione e biologico sono criteri di gestione agraria anche in grado di provocare – quanto meno nel breve e medio periodo – effetti di riduzione dell'offerta, dunque minori disponibilità di materie prime e possibile aumento dei prezzi (nella misura in cui la riduzione dell'offerta a domanda costante possa comportare un tale incremento, al netto delle variazioni provocate da rincari degli altri fattori produttivi, *in primis* quello dell'energia). Il che, in una fase critica delle disponibilità alimentari mondiali, non è detto che corrisponda esattamente a qualcosa di "razionale", neppure nel senso dell'art. 39 TFUE.

È però vero anche il reciproco: garantire sicurezza alimentare ed evitare le connesse conseguenze economiche e sociali potrebbe richiedere scelte non del tutto sostenibili sul piano ambientale e climatico. Insomma, l'idea di "razionale", se a tutti sembra chiaro che possa racchiudere in sé anche quella di "sostenibile", è per altro verso tutta intrisa di tensioni concettuali interne, poiché la razionalità per definizione mette in fila, e in ordine, obiettivi e strumenti, ma il dato economico è caratterizzato da contraddizioni intrinseche, quanto meno fra detti obiettivi, se non anche fra detti strumenti.

C'è sempre, al riguardo, un vecchio insegnamento della Corte di giustizia, a rammentarci che "*gli obiettivi enunciati nell'articolo 39, essendo intesi a garantire gli interessi tanto degli agricoltori quanto dei consuma-*

tori, possono non essere raggiunti tutti simultaneamente e interamente”⁸. Tuttavia, se ne può dedurre soltanto che le scelte fondamentali per il loro perseguimento, la definizione della scala delle priorità e l’opzione in direzione di questo o quello strumento, in funzione delle priorità medesime e, a volte, della congiuntura economica, sono operazioni rimesse ad un’ampia discrezionalità tecnica delle Istituzioni UE⁹, e non molto di più.

4. Ripensare la PAC, o quanto meno non demonizzare il disaccoppiamento

A ben vedere, l’insegnamento citato poc’anzi della Corte di giustizia è un richiamo al concetto di “flessibilità”, l’esatto opposto di una Politica Agricola Comune monolitica e fossilizzata sullo stesso approccio e sugli stessi strumenti da un ventennio, durante il quale il mondo è stato stravolto sia dal punto di vista geopolitico che da quello delle dinamiche economiche.

È per questo che l’obiettivo di una sempre maggiore sostenibilità dell’intera filiera agroalimentare, con tutta la sua multiformità e le sue contraddizioni interne (ma a monte anche quello più generale di “razionalità”, che ne costituisce la base giuridica), non sembra più poter prescindere, oggi, da un complessivo ripensamento della PAC, a cominciare da un allentamento del disaccoppiamento che restituisca alle Istituzioni di Bruxelles quanto meno alcune fondamentali “leve di comando” del settore agricolo e della sua capacità di risposta alle emergenti problematiche – che per lungo tempo si credevano superate – di *food security*. I vincoli imposti dall’Accordo agricolo del WTO costituiscono forse il principale controlimito all’esercizio di una piena sovranità agricola da parte di dette Istituzioni, comprensibilmente preoccupate per la possibilità di incorrere in violazioni degli accordi e in conseguenti *retaliations*. Eppure, senza qui voler necessariamente pensare ad uno “strappo” politico (benché forse, per qualche tempo, le esigenze di stabilità interne all’UE potrebbero anche giustificare la scelta di deliberatamente adottare comportamenti e scelte non perfettamente in linea con l’Accordo)¹⁰, non si deve trascurare che la cosiddetta “scatola verde” dell’*Agreement on agriculture* (il suo *Annex 2*), prevede un ampio armamentario di eccezioni giustificate al disaccoppiamento totale: dunque, gli spazi di manovra potrebbero esserci,

⁸ Corte giust. CEE, sent. 13 marzo 1968, in causa 5/67, *Beus*.

⁹ Con conseguente esercizio, da parte della Corte di giustizia, di un sindacato limitato ai soli errori manifesti, in quanto potere giurisdizionale la cui ampiezza è di solito inversamente proporzionale alla complessità e al tecnicismo delle valutazioni economiche richieste dalla specifica *policy*.

¹⁰ Nota su comportamenti di Stati del WTO che hanno protratto violazioni

risicati ma non inesistenti. Il tema meriterebbe studio e approfondimento, non solo e non tanto nelle Accademie, quanto soprattutto nelle sedi istituzionali, col preciso scopo di fornire ai decisori supporto giuridico a sostegno di scelte politiche adottate in apparente o potenziale contrasto con le previsioni degli accordi multilaterali.

L'UE, al contrario, ha sempre preferito – e sembra tuttora preferire – l'adozione di misure-tampone, sostanzialmente provvisorie e alquanto inadeguate, come risposta alla crisi bellica russo-ucraina e, ancor prima, agli squilibri dei mercati agricoli, iniziati ben prima del 24 febbraio 2022.

La tanto annunciata ed attesa riforma della PAC 2023-2027, la cui lunga gestazione è stata certamente ostacolata (e non poco) dall'emergenza pandemica (tanto che doveva inizialmente coprire il periodo 2021-2030, ma ha visto forzatamente rinviare la propria emanazione) di certo non rappresenta una risposta: è una riforma di corto respiro, anzitutto per l'arco temporale assai limitato della sua prevista vigenza; ma anche sul piano dei contenuti (come ben evidenziato da altri relatori odierni): è forse eccessivo persino considerarla una vera e propria riforma, dato che si è risolta per lo più in rimodulazioni finanziarie (sia nei massimali nazionali, sia nei parametri di distribuzione o redistribuzione degli stessi, sia infine nelle voci che compongono gli aiuti) accompagnata, anzi, da un deciso aumento del coefficiente di nazionalizzazione delle decisioni di governance del settore, grazie all'accresciuto (ormai centralissimo) ruolo dei c.d. piani strategici nazionali (o PSN). Non si vede, in essa, alcun incremento significativo della quota di aiuti disaccoppiati né, comunque, la previsione di strumenti nuovi che possano in qualche modo restituire alle mani dei decisori qualche "leva" economica.

Questo, almeno, in generale. Se poi si volge lo sguardo alle misure più strettamente dirette a contenere gli effetti della guerra tra Russia e Ucraina sulle disponibilità alimentari dell'UE, il respiro sembra farsi ancora più corto, essendo l'intera strategia di Bruxelles fondata essenzialmente:

- sulla distribuzione di c.d. "*national envelopes*" fra gli Stati membri (per un valore totale di 500 milioni di euro, da cofinanziare a livello nazionale) come sostegno alla erogazione di aiuti statali ai settori più colpiti da alterazioni del mercato dovute all'evento bellico (e dovuti al fatto che entrambi gli Stati in contesa sono, o erano, fornitori strategici dell'UE di grano tenero, di semi di girasole e di altre importanti *commodities*);

- su un'autorizzazione *una tantum* degli Stati membri a derogare ad alcuni obblighi del *greening*, in particolare riportando in produzione (misura per ora limitata al solo 2022, estensibile al 2023) terreni rientranti negli EFA ("*ecological focus areas*"): un provvedimento dal quale la Commissione si attendeva un incremento delle superfici seminative coltivate

di circa il 5%¹¹. Ma è da chiedersi in che modo una “riconversione” produttiva di seminativi decisa a marzo, e destinata a valere – per il momento – per un così breve periodo, possa produrre effetti significativi, o anche solo misurabili, sulle disponibilità di *commodities*. Senza dire del significato ulteriore sotteso ad una simile scelta, che preferisce sacrificare (in epoca di *Green Deal* e di promozione della sostenibilità di filiera “*Farm-to-Fork*”) una misura agroambientale piuttosto che reintrodurre spunti di parziale disaccoppiamento nel sistema di sostegno interno al settore agricolo.

Si avverte, in realtà, la mancanza di una strategia vera; oppure l’insufficienza di una strategia – se questa è – fondata sulla “navigazione a vista”. È ben comprensibile che il legislatore dell’UE, prima di mettere mano alla PAC con scelte “ardite” sul piano dei rapporti commerciali internazionali (e delle regole WTO, col rischio di innescare *escalations* protezionistiche) e prima di affrontare scontri sulla via di un difficilissimo compromesso politico interno all’Unione (scontri inevitabili, se si vuol tentare di giungere ad una politica agricola completamente “rifondata” secondo logiche nuove), voglia valutare e soppesare l’entità dei cambiamenti necessari, e magari attendere un quadro economico e geopolitico più stabile. Resta però il punto: il peccato originale della PAC (che non è tanto il disaccoppiamento in sé, che *a priori* potrebbe essere accettabile in un contesto economico differente, quanto la complessiva rigidità e scarsa adattabilità dei suoi strumenti, che frena il suo utilizzo come vera e propria politica economica dell’UE) è, allo stesso tempo, il dato da superare ma anche il fattore che ne frena il superamento. Se questa è la premessa, “stare alla finestra” non sembra l’opzione più coraggiosa.

D’altra parte, l’idea che gli aiuti agricoli possano nuovamente – come già avvenne in passato – assumere un ruolo di incentivo all’aumento della produttività agricola europea non deve né condurre alla creazione di un nuovo mito produttivistico, avulso dalla realtà del XXI secolo e pericoloso per l’ambiente e per il clima, né rappresentare l’unico strumento per affrontare la nuova emergenza di sicurezza alimentare.

5. Dalla *food security* alla *food sovereignty*: la parabola si chiama innovazione

Vero è che, purtroppo, anche eventuali scelte contrarie agli obiettivi di sostenibilità ambientale e climatica rischierebbero di aggravare le problematiche nascenti di *food security*, potendo condurre alla perdita di enormi estensioni produttive (e dunque ad un calo drammatico dell’offerta

¹¹ Decisione di esecuzione della Commissione 2022/484/UE del 23 marzo 2022.

interna) nonché ad acuire fenomeni, come l'instabilità di intere aree depresse del pianeta e le connesse migrazioni per ragioni climatiche, che di certo non aiuterebbero l'Europa a mantenere la propria autosufficienza alimentare. E che l'enorme, quasi insormontabile, problema di conciliare obiettivi tra loro apparentemente incompatibili – quello di produrre di più e quello di inquinare di meno (“inquinare” in senso lato, ovviamente, inclusa l'impronta di CO₂), quello di porre al centro delle strategie per l'ambiente l'agricoltura estensiva e quello di garantire accessibilità fisica ed economica al cibo, sostenibilità ambientale e sostenibilità economico-sociale – non possono trovare una soluzione unicamente in un ritorno alla politica degli incentivi.

Certo, disporre di questo tipo di strumenti, e della possibilità di azionarli con una certa flessibilità, è un punto-chiave per il futuro del continente e persino per il suo ruolo internazionale; ma occorre altro. Occorre orientare la politica degli aiuti, specialmente quella destinata alle strutture e allo sviluppo rurale, in direzione molto più decisa verso l'innovazione. Che si parli di nuove tecniche genomiche, di “agricoltura 4.0”, di trasferimento tecnologico nel settore agricolo, o altro, è solo nelle punte più avanzate dell'innovazione in campo agricolo (e anche nel settore della trasformazione alimentare, la cui efficienza e vitalità sono decisive per determinare la competitività e la sopravvivenza del settore primario) che può cercarsi il modo per incrementare la produttività agricola (con conseguente sostenibilità economica e sociale) evitando nel contempo che ciò si traduca automaticamente in aumentato impatto climatico e ambientale.

Ora, a questo riguardo è noto a tutti che quello dell'UE è un “ambiente giuridico” finora tendenzialmente piuttosto ostile all'innovazione agroalimentare, cosicché sembra necessario forse mutare l'attitudine complessiva del legislatore dell'UE.

Nei decenni passati, l'UE ha vissuto esperienze positive di armonizzazione pressoché completa di discipline per lungo tempo – e ancora oggi – fondamentali per la produzione agroalimentare: quanto è stato fatto dal legislatore comunitario (e oggi unionale) in materia di additivi, di aromi, di residui di fitosanitari, ecc. (tutte tematiche che oggi appaiono “tradizionali” del comparto, ma che hanno rappresentato per lungo tempo fondamentali elementi di innovazione), è stato fatto per rimuovere ostacoli al funzionamento del mercato interno. Limitando l'impiego di tecnologie agronomiche (fitosanitari) e alimentari (aromi e additivi) mediante regole sostanzialmente comuni, di fatto le hanno consentite e indirettamente ne hanno favorito l'utilizzo e la diffusione su larga scala, con vantaggi in termini di produttività, di conservazione dei prodotti, di ampliamento del loro mercato, ecc.

Sono però esperienze ormai appartenenti alla storia lontana, quando l'uso della chimica in campo o nell'industria alimentare apparivano come “punte avanzate” della tecnologia di settore (oggi, al contrario, anche per ragioni di marketing le filiere agroalimentari sono alla ricerca di soluzioni che prescindano dalla chimica, come nel caso dei *coloring foods* che, a livello mondiale, vanno via via soppiantando gli ormai familiari coloranti di sintesi, sulla spinta di una domanda del consumatore occidentale sempre più orientata verso il prodotto di origine naturale (o contenente ingredienti di origine naturale)¹².

Proprio il caso dei *coloring foods* (o “ingredienti con proprietà coloranti secondarie”) ci rammenta, tuttavia, l'esistenza di alcune paradigmatiche tecnologie alimentari la cui diffusione è limitata non dall'ostilità, quanto piuttosto dall'elevata incertezza, del quadro normativo con lacune enormi: oltre ai citati coloranti naturali, si pensi alla più ampia categoria degli “ingredienti funzionali” (di cui i primi fanno in certo modo parte) o al caso degli enzimi alimentari.

Gli “ingredienti funzionali” sono composti che non hanno i requisiti per poter rientrare nella nozione di additivi (o in qualche caso di tratta di sostanze con caratteristiche “al limite” della definizione), ma hanno la capacità di esercitare funzioni tecnologiche (es. antiossidanti, antimicrobiche, addensanti, ecc.) assai simili a quelle che caratterizzano questi ultimi. Qualora tale funzione si esaurisca nel processo produttivo e il composto non sia presente nel prodotto finito (salvo eventuali residui tecnicamente inevitabili), non può parlarsi neppure di “ingrediente” in senso tecnico: la legittimità sarà salva grazie alla loro riconduzione alla categoria giuridica dei coadiuvanti¹³. Laddove, invece, esso rimanga (eventualmente modificato) nel prodotto finito, la sua funzione ne fa una sorta di “additivo non autorizzabile”: una figura ibrida, talora inquadrabile come come *novel food*, altre volte come complesso di enzimi.

¹² Cfr. N.H. MERMELSTEIN, *Coloring Foods and Beverages*, in *Food Technology Magazine*, 1 January 2016, il quale riporta come, secondo lo US Institute of Food Technologists, oltreoceano «major food companies are removing synthetic color additives from their products and replacing them with natural colors to appeal to consumer demand». Nell'UE, in assenza di una regolamentazione uniforme o anche soltanto di norme armonizzate, il solo documento ufficiale che tenta di codificare una prassi applicativa in materia, tentando di stabilire un discrimine pratico fra coloranti additivi e non, sono ancora le «*Guidance notes on the classification of food extracts with colouring properties*», elaborate dallo Standing Committee on the Food Chain and Animal Health il 29 novembre 2013 (attualmente in corso di revisione e pertanto anche reperibili con enormi difficoltà). Cfr. A. REINHART, *Colouring Foods versus Food Colours: Guidance Notes on the Classification of Food Extracts with Colouring Properties*, in *European Food and Feed Law Review*, Vol. 9, No. 2 (2014), pp. 105-113.

¹³ Su cui v. l'art. 3, par. 2, lett. b) del reg. CE n. 1333/2008.

Gli enzimi, appunto, sono un altro strumento fondamentale di molte filiere agroalimentari. In qualche caso (es. vini, succhi di frutta)¹⁴ sono consentiti da norme verticali; in generale, abbiamo dal 2008 una disciplina regolamentare (il reg. CE n. 1332/2008) la cui applicazione è di fatto paralizzata dalla mancanza della prevista lista positiva. *Tamquam non esset*: fatta eccezione per le norme verticali menzionate, la materia non può considerarsi armonizzata e l'operatore non dispone di un quadro normativo di riferimento chiaro. La nebbia è poi accentuata dal fatto che, in assenza di armonizzazione, alcuni Stati membri dell'UE hanno, nei rispettivi ordinamenti interni, regole nazionali (ora generali, ora settoriali) in materia di enzimi alimentari e di preparazioni enzimatiche¹⁵. Risultato: il caos, o quasi, non appena un operatore ardisca immaginare di esportare nel resto dell'UE il proprio prodotto ottenuto impiegando enzimi, salvo l'uso di alcuni di essi che il regolamento sugli additivi considera – appunto – additivi. O salvo riuscire a giustificarne l'utilizzo (come si è detto per alcuni ingredienti funzionali non enzimatici) *sub specie* di coadiuvanti tecnologici.

I *novel foods*, si diceva. Anche questi ultimi rappresentano esempi di tecnologie alimentari la cui diffusione è limitata dalla complessità del quadro normativo e dai connessi oneri economici. Per essi – come è emerso poc'anzi da un altro intervento in questa Tavola Rotonda – una regolamentazione più moderna ed “efficiente”, senza rinunciare a una fondamentale protezione della salute e dell'ambiente, potrebbe favorire non soltanto l'accesso di tante piccole e medie imprese (di fatto oggi tagliate fuori da una disciplina che comporta costi esorbitanti) al loro mercato, ma anche creare nuove filiere alimentari o potenziare filiere attualmente considerate “di nicchia”, grazie all'affermazione di nuovi impieghi alimentari di prodotti agricoli fino ad oggi considerati “*no-food*”.

Si è detto, da altri relatori odierni, che la procedura autorizzatoria unionale è stata, sotto qualche profilo, migliorata dal reg. UE n. 2015/2283 (che ne fornisce l'attuale disciplina), ed è certamente vero, così come ha

¹⁴ Un esempio è dato dalla beta-glucanasi, il cui uso è autorizzato nell'ambito delle pratiche enologiche al fine della chiarificazione dei mosti sin dal reg. CE n. 1493/1999, il quale prevede anche la possibilità di impiegare ureasi (per contenere il tasso di urea) e di lisozima (per controllare lo sviluppo di batteri alla base del processo di fermentazione malolattica). È anche il caso, ad esempio, degli enzimi pectolitici, proteolitici e amilolitici consentiti nella produzione di succhi di frutta.

¹⁵ In Italia, ad esempio, l'art. 19 della l. n. 580/67 ha ammesso l'aggiunta di alfa – e beta-amilasi alle sole farine destinate alla panificazione; l'art. 3 del d.P.R. 30 novembre 1998, n. 502, ha poi permesso di addizionarle anche con “altri enzimi naturalmente presenti negli sfarinati utilizzati”, mentre i soli alfa – e beta-amilasi sono stati, parallelamente, consentiti in generale in tutte le farine di grano tenero dal decreto del Ministro della sanità 6 aprile 1998, n. 172.

avuto ricadute positive l'introduzione della procedura di “consultazione” sullo *status* di *novel food*, rimessa alle autorità competenti nazionali dello Stato ove si intende effettuare la prima immissione in commercio. Tuttavia, nel contempo è stata – invece che potenziata o migliorata – soppressa la procedura semplificata prima prevista per i prodotti *novel* che possano considerarsi “sostanzialmente equivalenti” ad alimenti già in commercio. L'apertura (tramite una nuova procedura semplificata) ai prodotti consumati tradizionalmente in Paesi terzi, pur se sacrosanta (e da tempo giustamente invocata), non vale a compensare gli svantaggi provocati dal venir meno della c.d. procedura di “sostanziale equivalenza”, cui invece dovrebbe ispirarsi un ordinamento che volesse coniugare tutela della salute e orientamento all'innovazione, in piena coerenza con il principio di proporzionalità.

Sono tutti aspetti (ingredienti funzionali, inclusi i *coloring foods*, enzimi, *novel foods*, ecc.) che di per sé direttamente incidono sulla fase “industriale” della filiera, non sulla produzione primaria; sulla fase delle attività trasformative, migliorandone efficienza e competitività. E tuttavia industrie agroalimentari più efficienti e competitive, anche sul piano internazionale, si traducono immediatamente in beneficio per l'intera filiera e in aumentate opportunità di mercato per i produttori agricoli di base, che forniscono a quelle industrie le materie prime fondamentali. Un ambiente giuridico alquanto “ostico” per l'innovazione, ove predomina ora un eccesso di burocratizzazione, ora un atteggiamento sfavorevole a qualsiasi procedura semplificata (tanto che là dove ne esistono, vengono addirittura eliminate), ora lacune o altri fattori di incertezza regolatoria, poco importa su quale punto specifico della filiera va ad incidere: a risentirne è la complessiva efficienza e competitività del tutto.

Il caso delle *new genomic techniques* (o *NGTs*, o *NBTs*, *new breeding techniques*), di cui più di un relatore ha già parlato molto lucidamente a questo tavolo (sicché non mette conto trattarne anche in questo contributo), è forse soltanto il più eclatante – ma certamente non l'unico – esempio di nuove tecnologie agroalimentari che potrebbero essere alla base di una “intensivizzazione sostenibile”, e che non trovano nell'ordinamento dell'UE uno spazio efficace di regolazione: le possibilità di sviluppo applicativo di queste tecniche soffrono le difficoltà di un quadro normativo anche scientificamente obsoleto¹⁶, non superato né in alcun modo supportato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, a dire il

¹⁶ Si v. E. SIRSI, *OGM e agricoltura. Evoluzione del quadro normativo. Strategie di comunicazione. Prospettive dell'innovazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, specialmente p. 223 ss. V. anche P. VAN DER MEER et al., *The Status under EU Law of Organisms Developed through Novel Genomic Techniques*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, pp. 1-20.

vero non particolarmente “coraggiosa”, anzi ultra-precauzionale anche a motivo dell’assenza di norme di riferimento adeguate¹⁷. Le ricadute in termini di competitività del sistema Europa sembrano essere al centro di una conseguente dialettica interistituzionale che potrebbe portare, nei prossimi anni, a nuove scelte regolatorie e che, nel frattempo, preoccupano la Commissione europea¹⁸.

Anche sul “binario” dell’innovazione, dunque, le possibilità di conciliare in futuro le esigenze di nutrire il pianeta e far sopravvivere il comparto agroalimentare, pur mantenendo sotto controllo l’impronta ambientale cooperando agli obiettivi di neutralità climatica che l’UE si è data, non può prescindere dalla necessità di superare pregiudizi antiscientifici e di prendere atto (a) che l’innovazione è intimamente connaturata a tutto il settore agroalimentare degli anni 2000 (la cui narrazione “bucolica”, tanto cara al marketing agroalimentare, va abbandonata pur senza rinunciare a meccanismi essenziali di *risk assessment* sia ambientale che alimentare-sanitario); (b) che senza una *potente* spinta innovativa e un continuo supporto alla ricerca e sviluppo “dai campi all’alimento finito” rischiamo di promuovere soltanto una sostenibilità fittizia, fondata su prodotti di nicchia o comunque su rese minori, con perdita netta di *food security*, il che potrebbe assai probabilmente implicare una rinuncia ad una sostenibilità che sia anche sociale ed economica; e infine (c) che la perdita di *food security* comporterebbe quasi automaticamente, per l’UE, anche una drammatica perdita di *food sovereignty*: una deriva che, in una fase storica di completo “ridisegno” degli equilibri geopolitici ed economici mondiali, l’Europa non può permettersi.

¹⁷ Cfr. Corte giust. UE, sentenza 25 luglio 2018, in causa C-528/16, *Confédération paysanne e a. contro Premier ministre e Ministre de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt*. Nelle more della pubblicazione di questo contributo si è assistito ad una timida apertura da parte della Corte di giustizia nel *follow-up* della pronuncia del 2018: v. Corte giust. UE, sentenza 7 febbraio 2023 in causa C-688/21.

¹⁸ Si v. Commission Staff Working Document, “*Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16*” [SWD(2021) 92 (29 aprile 2021)]. Il documento, mentre nota che «products obtained from NGTs have the potential to contribute to the objectives of the EU’s Green Deal and in particular to the ‘farm to fork’ and biodiversity strategies (...) for a more resilient and sustainable agri-food system», osserva con preoccupazione che «there is considerable interest in research on new genomic techniques in the EU, but most of development is taking place outside the EU».

Notizie sugli Autori

Irene Canfora, Professoressa Ordinaria di diritto agrario nell'Università di Bari "Aldo Moro";

Daniele Bianchi, Consigliere-Senior expert della Commissione europea;

Pier Filippo Giuggioli, Professore Associato di diritto comparato nell'Università degli Studi di Milano Statale;

Luigi Russo, Professore Ordinario di diritto agrario nell'Università di Ferrara;

Maria Pia Genesin, Professoressa Associata di diritto amministrativo nell'Università di Torino;

Maura Mattalia, Professoressa Associata di diritto amministrativo nell'Università di Torino;

Francesco Rossi Dal Pozzo, Professore Ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano;

Andrea Santini, Professore Ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano;

Cristiana Fioravanti, Professoressa Ordinaria di diritto dell'Unione europea nell'Università di Ferrara;

Vito Rubino, Professore Associato di diritto dell'Unione europea nell'Università del Piemonte Orientale;

Nicola Lucifero, Professore Associato di diritto agrario nell'Università di Firenze;

Paolo Borghi, Professore Ordinario di diritto agrario, Università di Ferrara.

