

Impresa agricola e ciclo della vita: finalità risalenti e nuove responsabilità

Ferdinando Albisinni

1.- Finalità risalenti

Un primo dato va considerato: le finalità assegnate alla PAC sono rimaste immutate in questi decenni; dall'art. 39 del TCEE del 1957 all'art. 39 del vigente TFUE del 2007.

La *sostenibilità* non era menzionata, e tuttora non è menzionata, fra le finalità assegnate alla politica agricola.

Tuttavia c'è, dal 1957 e tutt'ora, un aggettivo che fa riflettere: si parla di "sviluppo *razionale* della produzione agricola" (art. 39 lett. a).

La mente corre all'art. 44 della nostra Costituzione, lì ove rinvia al fine di "conseguire il *razionale* sfruttamento del suolo".

Come è noto, il richiamo alla *razionalità* è stato la leva, attraverso cui in Italia sono state introdotte le misure in tema di sostenibilità ambientale delle attività agricole, in assenza di riferimenti all'ambiente nel testo originale della Costituzione¹.

Alla *razionalità* della produzione agricola si è sempre accompagnata la *specialità* della disciplina e con questa la consapevolezza della necessità di una *Politica Agricola Comune* che, in quanto *Politica*, per sua natura richiede consapevoli e dichiarate scelte per l'allocazione di risorse e di responsabilità.

In sede europea il quadro generale di riferimento è mutato in modo significativo negli ultimi anni, pur lasciando immutate le finalità assegnate alla PAC².

Ed oggi nel TFUE troviamo:

- l'art. 4: "2. *L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: ... d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori, ... k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato.*";

- l'art. 9: "*Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.*"

- l'art. 11 (ex art. 6 TCE): "*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*",

- l'art. 13: "*Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti,*

¹) In argomento v. la lucida analisi di E. Rook Basile, *Impresa agricola e concorrenza*, Giuffrè, 1988,

²) Sulle linee evolutive della disciplina della PAC e dei mercati v. i contributi pubblicati in S. Carmignani – N. Lucifero (a cura di), *Le Regole del Mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale.”

Sicché, sotto molti e concorrenti profili, i testi su cui è fondata la vigente architettura istituzionale dell'Unione Europea esplicitamente riconoscono la tutela dell'ambiente, della biodiversità, e di tutte le forme di vita, come valori essenziali, che devono guidare le scelte operative delle politiche europee, e fra queste anzitutto le scelte in tema di agricoltura.

Di tutto ciò è possibile trovare traccia nella PAC degli ultimi anni, ed ancor più nelle riforme del dicembre 2021.

Gli esiti di tali scelte risultano particolarmente rilevanti in un Paese come l'Italia, in cui la riforma del 2001³ del Titolo V della Costituzione, mentre ha eliminato l'*agricoltura* dalle materie nominate, ha nel contempo sdoppiato la disciplina ambientale in:

- *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, assegnata alla competenza esclusiva dello Stato, e

- *valorizzazione dei beni culturali e ambientali*, collocata nell'ambito delle materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni,

con ciò assegnando esplicito rilievo ai temi ambientali, ma nel contempo determinando ricorrenti contenziosi innanzi alla Corte costituzionale fra Stato e Regioni, per l'individuazione delle rispettive competenze.

Da ultimo, la recente riforma del 2022⁴, ha affiancato nell'art. 9 della Costituzione, alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, l'espresso richiamo:

“Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”,

con ciò inserendo *tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi* tra i principi fondamentali, prevalenti su ogni diversa disposizione, come più volte confermato dalla Corte costituzionale⁵, e tuttavia nel contempo scegliendo di affermare una primazia dello Stato rispetto alla Regioni quanto a *modi e forme di tutela degli animali*⁶.

Anche in Italia, dunque, le riforme costituzionali hanno dato espresso rilievo e visibilità ad una garantita tutela dell'ambiente, peraltro affermata dalla giurisprudenza ben prima della recente riforma costituzionale.

Restano tuttavia irrisolti – in ambito nazionale, ed in qualche misura anche in ambito UE – i richiamati profili di incertezza e conflitto, all'interno della cruciale relazione tra agricoltura ed ambiente, tra attività di produzione agricola e scelte di tutela della biodiversità.

³) Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

⁴) Legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, in vigore dal 9 marzo 2022. Su tale riforma, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli*, in Quaderni dei Georgofili, Firenze, 2023-II, p. 73.

⁵) In argomento v. Cassese, *La libertà, il voto e i giudizi sbagliati*, in *Corriere della Sera*, 1 ottobre 2022.

⁶) In qualche misura scegliendo di intervenire con il peso di una legge di riforma costituzionale all'interno del risalente conflitto di competenze fra Stato e Regioni; conflitto che negli ultimi anni si è declinato soprattutto in riferimento al necessario bilanciamento fra produzione agricola e tutela della fauna selvatica. In argomento v. Accademia dei Georgofili, *La riforma della pac e la gestione della fauna selvatica*, Atti dell'Accademia, 11 novembre 2021, Firenze, 2022, ed ivi F. Albisinni, *Riforma della PAC: agricoltura, ambiente, ciclo della vita, e nuovi confini dell'agrarità*, p. 25 ss.; N. Lucifero, *La “gestione sostenibile” della fauna selvatica tra questioni irrisolte e nuove prospettive interpretative*, p. 39 ss.

2.- Le recenti riforme della PAC

In questo risalente percorso di riforma istituzionale si collocano le ultime riforme della PAC, avviate da un documento della Commissione Europea del novembre 2017 su *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*⁷, che sottolineava il successo della Politica Agricola Comune nel conseguire “*brillantemente i suoi obiettivi iniziali di garantire approvvigionamenti di buona qualità e prodotti sicuri e affidabili, sostenendo al contempo gli agricoltori europei.*”.

Il successivo rilevante documento è quello sul *Green Deal* del 2019⁸: una proposta ambiziosa, intesa a “*reformulare l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima ed all'ambiente*”, in cui si parla di neutralità climatica da conseguire entro il 2050, di industria, di profili energetici, di trasporti, di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, ma anche di cibo.

Ulteriori documenti del 2020 hanno precisato la posizione della Commissione UE⁹, sino all'approvazione nel dicembre del 2021 dei tre regolamenti di riforma della PAC, entrati in applicazione dal 2023:

- il Regolamento (UE) 2021/2115, sui piani strategici nazionali, che unifica le discipline, sin qui separate, del primo e del secondo pilastro (aiuti diretti, e PSR), 7¹⁰;
- il Regolamento (UE) 2021/2116, sui controlli e sul monitoraggio dei finanziamenti¹¹;
- il Regolamento (UE) 2021/2117, che ha introdotto modifiche alla disciplina della OCM unica, al Pacchetto qualità, e ad altri regolamenti sui prodotti di qualità¹².

Due elementi condivisi sono presenti nell'intero pacchetto di riforme:

- l'attenzione al clima ed all'ambiente come elementi di prevalente interesse;

⁷) *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura - Comunicazione sulla politica agricola comune post 2020*, Bruxelles, 29 novembre 2017.

⁸) 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, COM (2019) 640 final.

⁹) 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*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 380 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final; Commission Staff Working Document, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 93 final. [NdR: questo documento è pubblicato solo in lingua inglese].

¹⁰) 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.

¹¹) 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.

¹²) Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, 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.

- il riconoscimento della diversità delle agricolture europee, indicato come presupposto per l'adozione di piani strategici nazionali e regionali, che dichiaratamente puntano a valorizzare il radicamento territoriale dell'agricoltura, ma che di fatto muovono verso una crescente amministrativizzazione di tale attività.

Sicché i nuovi Regolamenti, nel sostenere e regolare la PAC, e dunque l'*attività agricola*, sono intervenuti espressamente sulla *tutela della biodiversità e dell'ambiente*¹³, fra l'altro con l'adozione di *Indicatori di risultato* e di *Indicatori di impatto*¹⁴, che in varia misura riportano al tema qui discusso¹⁵.

I principi così enunciati si sono tradotti in una griglia di disposizioni, che nell'Allegato III del Reg. (UE) 2021/2115, ove sono dettate le Norme sulla condizionalità e sulla tutela della Biodiversità e del Paesaggio, richiamano direttive risalenti, da tempo operanti anche nel nostro Paese, che lasciano tuttavia irrisolto il problema centrale del bilanciamento tra attività agricole e ambiente; problema di crescente rilievo soprattutto in alcune aree agricole.

3.- Nuove responsabilità dell'impresa agricola come impresa del ciclo della vita

Ancor prima delle riforme del 2021, un passaggio decisivo per il riconoscimento in sede europea di un modello sistemico di *impresa agricola* – che si caratterizza per il riferimento non più ai soli prodotti ma alla *cura del ciclo della vita* considerato nella sua unitarietà e complessità – si è compiuto nel 2017 con la pubblicazione del nuovo Regolamento (UE) 2017/625, "*relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari*"¹⁶, adottato assumendo una base giuridica plurima, che comprende l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno (art. 114), e la protezione della sanità pubblica (art. 168.4.b), ma che a tali riferimenti premette il richiamo all'organizzazione comune dei mercati agricoli (art. 43.2.), a conferma della dimensione espansiva della disciplina dell'agricoltura nel mercato.

Il nuovo regolamento sui controlli ufficiali non si occupa soltanto dei prodotti alimentari (a differenza del precedente Reg. (CE) n. 882/2004), ma investe un'ampia area applicativa, che copre ogni *organismo vivente*, animale o vegetale, e l'*ambiente*, in prospettiva sistemica.

Coerentemente con questo più ampio perimetro, che investe tutte le forme di vita, anche le definizioni di *pericolo* e di *rischio* sono state profondamente riscritte.

Nel Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, il *pericolo* era riferito esclusivamente alla *salute umana*¹⁷.

Nel nuovo regolamento del 2017, il *pericolo* è definito come "*qualsiasi agente o*

¹³) V. il Reg. (UE) 2021/2115, cit., che all'art. 5 nel definire gli *Obiettivi generali* in essi espressamente comprende "*sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità*", ed all'art. 6 nel definire gli *Obiettivi specifici* richiama quello di "*contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità*".

¹⁴) V. il Reg. (UE) 2021/2115, art. 7.

¹⁵) Per una prima analisi delle novità introdotte nella PAC dai regolamenti di riforma del dicembre 2021, v. Accademia dei Georgofili, *La PAC innanzi alle sfide del tempo presente*, 6 maggio 2022, con relazioni di L. Costato, A. Pacciani, P. Pulina, L. Russo, A. Banterle, G. Martino, P. De Castro. F. Albinini, <https://www.georgofili.it/Media?c=2df30ef1-bdc9-4285-b1b6-048e35049a14>.

¹⁶) Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017.

¹⁷) V. l'art.3 n.14 del Reg. (CE) n. 178/2002.

condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente;"¹⁸.

Sicché, sul piano dei contenuti, i *pericoli* ed i *rischi*, che devono essere considerati in sede di controlli ufficiali ai sensi del nuovo regolamento, non sono più soltanto quelli che possono incidere sulla *salute umana*, direttamente o indirettamente, ma – in prospettiva ben più ampia – tutti quelli che, oltre che sulla *salute umana*, possono incidere sulla *salute animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*; in una parola tutti quelli che possono avere effetti sul *ciclo della vita*.

Se il Regolamento (CE) n. 178/2002 aveva segnato il passaggio ad una *disciplina di filiera*, per tale tuttavia intendendo la sola "*food production chain*" e dunque una filiera finalizzata al *consumo alimentare umano*, il nuovo regolamento del 2017 ha espresso la consapevolezza che l'attenzione alla *filiera agro-alimentare* non è per sé sola sufficiente.

Coerentemente con questo ampio ambito di riferimento, l'*operatore* considerato dal Regolamento (UE) 2017/625 è "*qualsiasi persona fisica o giuridica soggetta a uno o più obblighi previsti dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2*", dunque chiunque opera a contatto con il *ciclo della vita*, nella persuasione che la *vita* per sua natura non possa essere tutelata per segmenti o settori, ma soltanto nella sua interezza.

L'*impresa del ciclo della vita*, come individuata dal regolamento UE del 2017, condivide con l'*impresa agricola* di cui al vigente art. 2135 del codice civile italiano quale disegnata oltre venti anni fa dai Decreti Legislativi di orientamento, una logica di *specialità disciplinare*, non in ragione di privilegi od esoneri, ma in ragione della preminente *specialità* di interessi, diritti, valori, e responsabilità, tanto nell'*agricoltura* che nell'*alimentazione*.

Il nuovo regolamento europeo sui controlli ha costruito così in qualche misura un ponte fra più percorsi, della *food safety* e della PAC, della dimensione unionale e di quella nazionale. in direzione di una ricomposizione, che valorizza la responsabilità dell'impresa che in qualunque modo si rapporta al *ciclo biologico* od all'*ambiente*, a prescindere dalla destinazione finale, alimentare o meno, del prodotto.

Conferma esplicita in tal senso viene dalle innovative disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625 dedicate al legno ed alle sue possibili patologie¹⁹, nonché alle patologie dei vegetali²⁰, lì ove in un regolamento che – come già ricordato – individua la propria base giuridica in una pluralità di disposizioni del TFUE, dalle OCM (art. 43), al mercato interno (art. 114), alla protezione della salute nei settori veterinario e fitosanitario (art. 168, par. 4 lett. b), si prevedono norme specifiche sull'importazione di legno e tronchi di legno²¹, di imballaggi in legno²², di alberi, arbusti, materiale forestale di moltiplicazione²³, superando di fatto le limitazioni disciplinari del passato²⁴,

¹⁸) V. l'art.3 n.23 del Reg. (UE) 2017/625.

¹⁹) V. il considerando (61) del Reg. (UE) 2017/625.

²⁰) V. l'art. 3, par. 1, n. 21 e 22, del Reg. 2017/625, quanto all'ampia definizione dei prodotti vegetali e dei possibili vettori di patologie vegetali.

²¹) V. l'art. 64 del Reg. 2017/625.

²²) V. l'art. 77 del Reg. 2017/625.

²³) V. l'All. IV del Reg. 2017/625.

²⁴) Quali ribadite dalla giurisprudenza in materia. Cfr. la decisione della Corte di giustizia 25 febbraio 1997, in cause riunite C-164/97 e C-165/97. I ricorsi erano stati proposti dal Parlamento europeo, il quale aveva censurato alcuni regolamenti in materia di protezione delle foreste adottati dal Consiglio sulla base dell'art.43 del Trattato, assumendo che la base giuridica di tali regolamenti, riguardando prodotti (quelli forestali) non compresi nell'Allegato II del Trattato, andava piuttosto individuata nelle

pur senza intervenire espressamente sull'elenco dei prodotti agricoli di cui all'Allegato I del TFUE.

La recente diffusione di gravi patologie vegetali, pur non pericolose per la salute umana, ma fortemente nocive per gli alberi, quali il punteruolo rosso per le palme e la xylella per gli ulivi, ha evidentemente concorso ad accrescere l'attenzione verso queste patologie.

E risulta significativo, sotto il profilo della connotazione espansiva della nuova disciplina europea, che la risposta a queste patologie non si sia risolta esclusivamente in misure specifiche e di eccezione (quali ad esempio quelle adottate alcuni anni fa dopo la crisi innescata dal consumo di germogli di soja infetti), ma che sia stata ricercata all'interno di un generale regolamento sui controlli, che colloca l'attenzione alla salute umana all'interno di una più ampia prospettiva di *attenzione alla vita* in tutte le sue manifestazioni.

Ne seguono esiti rilevanti sul piano dei modelli anche nel diritto interno, quanto alla perimetrazione dei confini dell'agricoltura e quanto alle nuove responsabilità che l'ordinamento assegna all'*imprenditore agricolo*. Tant'è che in Italia i Decreti Leg. vi del 2 febbraio 2021²⁵ di adeguamento della normativa nazionale al Reg. (UE) 2017/625, hanno previsto controlli, sequestri e sanzioni in caso di rischi per il *benessere animale*, autonomamente considerati rispetto ai rischi per la *salute* dell'uomo, degli animali e

norme relative alla protezione dell'ambiente, con conseguente applicabilità della diversa procedura di adozione prevista da tali norme. La Corte ha accolto il ricorso ed annullato i regolamenti, sulla base del seguente principio di diritto: «Non si può considerare che l'allegato II del Trattato, il quale elenca i prodotti assoggettati agli artt. 39-46, relativi all'agricoltura, si applichi in generale agli alberi e ai prodotti dell'attività forestale, anche se taluni di questi prodotti, considerati isolatamente, possono rientrare nella sfera di applicazione di detti articoli. Ne consegue che i regolamenti nn. 307/97 e 308/97 non costituiscono una normativa riguardante la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per la quale l'art. 43 del Trattato avrebbe costituito la base giuridica adeguata a condizione che una siffatta normativa contribuisse alla realizzazione di uno o più obiettivi della politica agricola comune. Quindi, adottando i regolamenti impugnati in base all'art. 43, mentre l'art. 130 S costituiva in proposito la base giuridica appropriata, il Consiglio ha commesso una violazione delle forme sostanziali ed ha leso le prerogative del Parlamento, di talché i regolamenti impugnati devono essere annullati.»

Va detto che analogo orientamento è stato confermato ancora di recente dal Regolamento per la lotta alla deforestazione ed al degrado forestale, Reg. (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023, che indica quale propria base giuridica esclusivamente l'art.192.1. TFUE, e pertanto le sole norme sulla tutela dell'ambiente, senza menzionare la PAC.

²⁵ D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 18, Norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione e delle piante da frutto e delle ortive in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625; D. Lgs. 2 febbraio, n. 19, Norme per la protezione delle piante dagli organismi nocivi in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625; D. Lgs. 2 febbraio, n. 20, Norme per la produzione a scopo di commercializzazione e la commercializzazione di prodotti sementieri in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625; D. Lgs. 2 febbraio, n. 23, Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 in materia di controlli ufficiali sugli animali e le merci provenienti dagli altri Stati membri dell'Unione e delle connesse competenze degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari del Ministero della salute ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettere f) e i) della legge 4 ottobre 2019, n. 117; D. Lgs. 2 febbraio, n. 24, Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/625 in materia di controlli sanitari ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell'Unione e istituzione dei posti di controllo frontaliere del Ministero della salute, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 12, comma 3, lettere h) e i) della legge 4 ottobre 2019, n. 117.

delle piante, senza distinguere fra le diverse specie animali e le finalità cui individui e specie sono destinati.

L'*agricoltura*, e gli *agricoltori*, si trovano così innanzi ad una dinamica disciplinare, che ne accentua le responsabilità, ma insieme ne valorizza il ruolo, che sembrava destinato ad appannarsi in epoche di globalizzazione e che invece la crescente attenzione al *vivente* sottolinea ed enfatizza.

Nel contempo, la disciplina si proietta oltre gli stessi confini dell'Unione Europea, con l'introduzione del meccanismo del *rating*, in forza del quale viene determinata "una *classificazione degli operatori fondata sulla valutazione della loro corrispondenza ai criteri di rating*"²⁶. La creazione di un Sistema unificato di raccolta e di trattamento delle informazioni, alimentato anche con informazioni provenienti da Paesi esterni all'Unione Europea, la previsione di un *rating* in forza del quale tutti gli operatori sono classificati su base unificata e sistematica, costituisce un'innovazione regolatoria di grande rilievo, che esprime il bisogno di costruire forme di conoscenza e di reputazione basata sulla conoscenza, non più secondo il tradizionale modello della conoscenza e valutazione diretta caratteristico dei mercati perimetrati (fossero essi i mercati locali di prossimità, od i ben più ampi ma comunque omogenei mercati nazionali), ma con strumenti che pongono la conoscenza, e con questa la reputazione, su un piano non perimetrato *ex ante* ma omogeneo all'attuale dimensione globale dei mercati, per loro natura non perimetrabili.

Come è stato osservato con grande efficacia già all'inizio del secolo, in esito alla globalizzazione dei mercati, al *territorio*, ai *territori* con quanto di individuale ed irripetibile ciascuno di essi presenta, si sostituisce lo *spazio*, ovvero «uno "spazio senza frontiere interne"; si badi, non un territorio più vasto, ma un artificiale "spazio" della produzione e degli scambi ... un luogo *privo di qualità*»²⁷.

Le disposizioni del nuovo regolamento sui controlli costituiscono un primo originale tentativo di elaborare modelli regolatori adeguati a questo nuovo *spazio* senza confini, intesi ad attribuire *qualità*, il *rating* appunto, a chi in questo *spazio* opera.

E ben possono riprendersi, in riferimento a questo regolamento, il cui ambito applicativo ed i cui esiti sono ben più ampi dei controlli in quanto tali, le considerazioni proposte già oltre venti anni fa, in riferimento alle innovazioni all'epoca introdotte dal generale Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, da un autorevole studioso di fatti istituzionali, il quale efficacemente ebbe ad osservare:

«La nuova disciplina comunitaria comporta conseguenze rilevanti per gli ordinamenti nazionali almeno sotto tre profili:

il primo è quello delle *fonti del diritto*;

il secondo quello dell'*assetto* che deve essere posto in essere in ciascuno Stato;

il terzo quello della *collaborazione* da assicurare tra organizzazioni nazionali e organizzazione comunitaria»²⁸.

Questi tre profili operano tutti anche nel complesso disegno disciplinare introdotto dal Regolamento (UE) 2017/625.

Ad essi si deve oggi aggiungere quello - già presente nella GFL, ma all'epoca declinato secondo categorie e modelli tradizionali del commercio internazionale²⁹, ed esploso nella sua rilevanza e peculiarità negli ultimi anni - della *globalizzazione* della produzione e del commercio e con questa della necessaria *dimensione globale delle*

²⁶) Art. 3, n. 31), del Reg. (UE) 2017/625.

²⁷) N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2001.

²⁸) S. Cassese, *Per un'Autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano, 2002, p.16 [cors. agg.].

²⁹) V. gli artt. 11, 12, 13, del Reg. n. 178/2002 sugli "Obblighi generali del commercio alimentare".

regole e della collaborazione fra autorità che, pur di matrice nazionale, operano in un contesto globale³⁰, ben più interconnesso ed interdipendente di quanto accadeva nel periodo di fine ed inizio secolo in cui è maturato il Regolamento (CE) n. 178/2002.

La dimensione, che il nuovo regolamento del 2017 ha accentuato e sistematizzato con la più ampia attenzione al *ciclo della vita* ed all'intera *agri-food chain*, è insomma quella di un'arena di regolazione, in cui regolatori, imprese, consumatori, amministratori, e giudici, si collocano all'interno della complessa relazione della disciplina domestica con il diritto europeo e con quello globale.

Da ciò l'espansione di una disciplina dell'agricoltura ben oltre i confini del fondo, e ben oltre gli stessi confini politici (siano essi nazionali o europei) della sovranità legislativa tradizionale, in ragione di una dimensione globale del mercato, che pur tuttavia conferma la sua *specialità*.

4.- La Direttiva sulle PCS del 2019

In questo percorso espansivo di una disciplina dell'agricoltura, che tuttavia conserva la sua *specialità* nel mercato, si colloca un altro importante intervento dell'Unione Europea degli ultimi anni: la Direttiva del 2019 sulla Pratiche Commerciali Sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

La Direttiva (UE) 2019/633³¹ sulle PCS, in particolare, ha quale propria esclusiva base giuridica la PAC, e con ciò si propone quale atto finalizzato “*al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca*”; obiettivi considerati per sé soli idonei a sostenere un penetrante intervento nel mercato e sulla forma e sul contenuto dei contratti di cessione dei prodotti, perché la PAC per sua natura investe e regola le relazioni commerciali e di scambio, e non la sola produzione.

Questa non è una novità, ma è una scelta praticata da tempo, affermata oltre venti anni fa con il Regolamento (CE) n. 820/97 sulla tracciabilità e l'etichettatura di origine della carne bovina, adottato in risposta alla crisi della BSE³²; scelta che ha trovato espressa conferma nella decisione pronunciata dalla Corte di Giustizia nel 2000, chiamata a risolvere il conflitto insorto sulla base giuridica del regolamento del 1997 fra Commissione e Parlamento da una parte e Consiglio dei Ministri dall'altra³³.

L'ambito di regolazione così individuato dalla Corte di giustizia nel 2000 è il medesimo in cui si colloca la Direttiva (UE) 2019/633 che, assumendo la PAC quale propria esclusiva base giuridica, investe e regola i contratti ed il mercato, introducendo paradigmi innovativi, per l'oggetto, i soggetti, l'ambito territoriale applicativo.

La riconosciuta *specialità* delle condizioni di produzione in agricoltura, in ragione dei rischi intrinsecamente connessi ad un'attività che si misura con il *ciclo della vita*, costituisce la base per l'adozione di speciali regole dei contratti di impresa, in un

³⁰) V. l'analisi di L. Casini, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Il Mulino, 2018; che – a conferma della rilevanza dell'arena di regolazione qui discussa – si esercita in larga misura su casi e questioni della *globalizzazione* che spesso riportano all'area della *agri-food law* e della *agri-food chain*.

³¹) 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.

³²) Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio del 21 aprile 1997, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

³³) Corte giust., 4 aprile 2000, C-269/97, *Commissione delle Comunità Europee e Parlamento Europeo c/ Consiglio dell'Unione Europea*. In argomento per maggiori indicazioni sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 5^a ed., 2023, Utet-Wolters Kluwer, p. 85 ss.

mercato, quello dei prodotti agricoli e alimentari, che va ben oltre i confini dell'Unione Europea.

Le regole così introdotte, per le finalità ad esse assegnate e per il mercato in cui sono destinate ad operare, si pongono per loro natura quali *regole transfrontaliere*, collocandosi in una dimensione, anche spaziale, che supera il perimetro tradizionale di applicazione della legge e che si caratterizza secondo linee funzionali alla globalizzazione dei mercati; linee presenti anche in altri ambiti disciplinari³⁴, ma che assumono particolare interesse proprio ove collegate ad una disciplina, quella dell'agricoltura, tradizionalmente intesa come radicata nel fondo e comunque vincolata ad un territorio specificamente definito e individuato.

La Direttiva, e le conseguenti norme nazionali di attuazione, superano dunque la dimensione unionale, non occasionalmente, ma in ragione di un disegno palese e dichiarato, che si traduce in *regole transfrontaliere*, che si proiettano ben oltre i confini.

5.- La riconferma dell'importanza del diritto regolatorio

Nei più recenti provvedimenti europei in materia di agricoltura c'è un elemento comune che appare meritevole di attenzione: la riconferma della risalente importanza dello strumento giuridico, del *diritto regolatorio* rispetto al *diritto incentivante*³⁵.

Le proposte, che si sono tradotte nelle recenti riforme, hanno preso le mosse dalla presa d'atto della mancata realizzazione degli obiettivi perseguiti con le riforme del 2013, sia per quanto riguarda i prezzi agricoli "scesi sostanzialmente" sia per quanto riguarda gli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici, individuando "*quali priorità principali della PAC post-2020, maggiori ambizioni in materia di ambiente e di azione per il clima, un sostegno più mirato e un maggior ricorso al nesso ricerca-innovazione-consulenza*"³⁶.

Il Regolamento (UE) 2021/2115 insiste sull' "*elevato livello di ambizione ambientale della PAC*" (considerando 16).

Gli artt. 6, 7, 97, rinviano agli *obiettivi climatico-ambientali specifici* nei singoli Stati membri, anche sotto questo profilo sottolineando il rilievo centrale e connotante della componente ambientale delle misure proposte, in assenza di una comparabile attenzione per i profili produttivi.

Gli artt. 12 e 13 rinviano alla *condizionalità* ed alle *BCAA – Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali* di cui all'Allegato III, prevedendo eventuali *norme aggiuntive nazionali e sistemi di sanzioni amministrative*.

D'altro canto, nell'art. 10 del Reg. (UE) 2021/2115 si dispone che: "*Gli Stati membri elaborano gli interventi ... in modo tale che siano conformi ai criteri dell'allegato 2 dell'accordo sull'agricoltura dell'OMC*"; disposizioni notoriamente orientate in senso favorevole alla globalizzazione delle produzioni agricole; tutto ciò in un momento ed in un periodo storico in cui tali regole della globalizzazione sono da più parti

³⁴) Come ha sottolineato N. Irti nei suoi studi, guardando alle profonde trasformazioni della stessa generale articolazione delle fonti del diritto, in ragione dei processi di globalizzazione: v. le analisi proposte già in Id., *Sul problema delle fonti in diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2001, n. 3, p. 608; Id., *Le categorie giuridiche della globalizzazione* in *Riv. dir. civ.*, 2002 n. 5., p. 625.

³⁵) Per ulteriori indicazioni sulle linee evolutive della PAC negli ultimi due decenni, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, vol. XXIV, p. 967.

³⁶) Così nelle note di apertura comuni a tutti i testi presentati.

motivatamente censurate.

A ciò si aggiunge il recupero della previsione di piani strategici nazionali, introdotti nel 2003, eliminati nel 2013 in ragione della loro riconosciuta inefficacia, e nuovamente introdotti negli ultimi regolamenti di riforma, con una serie assai complessa di disposizioni per l'approvazione e gestione di tali piani strategici nazionali e delle loro declinazioni in sede regionale.

L'esperienza italiana di questi anni nell'elaborazione e gestione dei piani di sviluppo rurale da parte delle Regioni ha mostrato diffuse inefficienze e gravi ritardi, e molte regioni soltanto in prossimità della chiusura del termine quinquennale hanno frettolosamente approvato misure intese a non perdere le risorse assegnate.

Anche in sede centrale il Ministero dell'Agricoltura non si è distinto per la capacità di implementare rapidamente ed efficacemente le misure europee.

Per completare il quadro della complessità, si prevede che ciascuno Stato membro designi un'*Autorità di gestione nazionale per il proprio piano strategico della PAC* e possa designare *Autorità di gestione regionali*³⁷, nonché un *Comitato nazionale di monitoraggio che monitori l'attuazione del piano strategico della PAC*³⁸.

In sede europea un'ampia serie di competenze è attribuita alla Commissione europea, alla quale spetta non soltanto adottare una numerosa serie di atti delegati e di esecuzione, in tema di definizioni generali così come in tema di determinazione dei contenuti dei piani strategici nazionali, ma soprattutto procedere alla valutazione, approvazione e modifica di tali piani.

Sicché, è pur vero che si attribuiscono agli Stati membri competenze nazionali per la gestione delle risorse finanziarie, ma l'esercizio di queste competenze si colloca in una griglia di adempimenti ben lontani dall'annunciata *semplificazione*, ed espressamente subordinata ad una logica di *globalizzazione* che guarda con disfavore alle politiche di radicamento e di identità territoriale, lì ove si assegna valore cogente all'interno dei piani strategici nazionali alle disposizioni dell'accordo sull'agricoltura stipulato in sede OMC.

6.- *La riscoperta della Politica – Valori e scelte di tutela della biodiversità e dell'ambiente*

All'interno di questo processo di regolazione, risalente e nel medesimo tempo fortemente innovativo, le sfide che stiamo vivendo hanno riportato l'attenzione sull'esigenza di garantire una produzione agricola che assicuri "*un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza*", come ha sottolineato la Commissione Europea ancora di recente³⁹.

Questa consapevolezza sta trovando crescente consenso in alcuni Paesi europei, tradizionalmente attenti ai temi della politica agricola come politica di garanzia: fra questi la Francia, ove l'autorevole *Académie d'agriculture de France* ancora di recente ha sottolineato "*Pandémie du coronavirus et autonomie alimentaire: actualité et nécessité d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires*" proprio in

³⁷⁾ V. artt. 123 Reg. (UE) 2021/2115.

³⁸⁾ V. artt. 124 Reg. (UE) 2021/2115.

³⁹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final.*

ragione dei problemi posti dalle crisi di questi anni⁴⁰.

Ulteriori sollecitazioni sono venute in sede nazionale dalla richiamata recente riforma degli artt. 9 e 41 cost.; in sede internazionale dai documenti approvati dal G20 per la riduzione delle emissioni; ed in sede europea dal citato Regolamento (UE) 2017/625, che ha individuato quale bene protetto, accanto alla salute umana, anche la salute ed il benessere animale, la salute delle piante e la tutela della biodiversità, con esiti rilevanti ad esempio in tema di fitofarmaci consentiti, dal Regolamento sulla *Trasparenza nell'analisi del rischio* del 2019⁴¹, dalla Direttiva (UE) 2019/633 sulle *Pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare*⁴² con la ribadita specialità nella regolazione di tale mercato in ragione della peculiare “*estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici*”⁴³, e da ultimo dal nuovo *Pacchetto Qualità* del 2024⁴⁴, che ha riformato sotto più aspetti anche la disciplina dei *Vini di qualità*, fra l'altro collocando la *sostenibilità* all'interno delle caratteristiche proprie dei prodotti di qualità in tutte le fasi della produzione, assegnando a tal fine un ruolo centrale alle collettività dei produttori (art.4).

All'interno di questa prospettiva, il Regolamento Delegato (UE) 2022/467 della Commissione, del 23 marzo 2022⁴⁵, nel prevedere “un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori dei settori agricoli”, ha affiancato alla *food security* la riscoperta della *stabilizzazione dei mercati* come obiettivo essenziale e fondante della PAC.

Nel medesimo tempo, la tutela della biodiversità va conquistando spazi crescenti all'interno della disciplina europea in tema di regolazione delle modalità di svolgimento dell'attività agricola.

Esemplare in tal senso è un regolamento della Commissione del febbraio 2023⁴⁶, che ha vietato l'uso in agricoltura di due fitofarmaci a base di nicotinoidi precedentemente autorizzati.

⁴⁰) Académie d'agriculture de France, *Le Mensuel*, n. 55, Juin 2020.

⁴¹) 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. In argomento v. le relazioni presentate nel Convegno AIDA-IFLA tenuto a Portici l'11-12 ottobre 2019, pubblicate in *Riv.dir.alim.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019 e n. 4-2019.

Sulla peculiare relazione fra principio di trasparenza e corrette pratiche commerciali in esito al congiunto operare del Reg. 2019/1381 e della Dir. (UE) 2019/633, v. R. Saija, *I principi generali delle buone pratiche commerciali: la trasparenza dopo la direttiva 2019/633*, in *Riv.dir.alim.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2021.

⁴²) 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. Su questa direttiva e sulla sua attuazione in Italia v. le relazioni presentate nel Convegno organizzato dall'AIDA e dall'Università di Reggio Calabria il 26-27 novembre 2021, su “Le Pratiche Commerciali Sleali nelle Filiere Agroalimentari”, pubbl. nella *Riv. dir. alim.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2021, n. 1-2022, n. 2-2022; ed i contributi pubblicati in A. M. Mancaloni – R. Torino (eds.), *Agri-Food Market Regulation and Contractual Relationships*, RomaTre Press, 2023.

⁴³) Considerando 6.

⁴⁴) Regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli.

⁴⁵) Regolamento delegato (UE) 2022/467 della Commissione del 23 marzo 2022 che prevede un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori dei settori agricoli.

⁴⁶) Regolamento (UE) 2023/334 della Commissione del 2 febbraio 2023, che modifica gli allegati II e V del regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i livelli massimi di residui di clothianidin e thiamethoxam in o su determinati prodotti.

Nel 2006 e nel 2007 la Commissione aveva autorizzato questi prodotti, perché le indagini scientifiche promosse dall'EFSA avevano dimostrato che non lasciavano residui sulla frutta e sulle piante, e che quindi non sussistevano pericoli o possibili danni per la salute umana.

Successivi studi hanno però accertato che i nicotinoidi possono produrre danni alle api e ad altri insetti impollinatori.

La Commissione in un primo momento, nel 2018, ha limitato l'uso di tali prodotti all'interno delle serre. In prosieguo, con il regolamento del 2023 ha vietato qualunque uso di questi fitofarmaci a far tempo dal 2026, anche nei paesi terzi che intendono esportare i loro prodotti agricoli in Europa.

Al punto (9) delle premesse, il regolamento del 2023 richiama il generale Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare⁴⁷. In realtà il regolamento del 2002 è tutto centrato sulla protezione della salute umana ed il riferimento ivi contenuto alla "*tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente*" è soltanto eventuale: "*tenuto eventualmente conto*" ("*taking into account, where appropriate*")⁴⁸. Sicché tale riferimento non sembra idoneo a giustificare il divieto di prodotti che, in quanto tali, non sono dannosi per la salute umana.

Giova ricordare che i Regolamenti generali (CE) n. 396/2005⁴⁹ sui livelli massimi consentiti di residui antiparassitari, e (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare⁵⁰ non menzionano neppure indirettamente fra le finalità perseguite la *tutela della biodiversità*.

In particolare, il Reg. (CE) n. 396/2005, che definisce il quadro regolatorio sull'impiego di antiparassitari per prodotti di origine vegetale e animale o loro parti, da utilizzare come alimenti o mangimi freschi, trasformati e/o compositi⁵¹, attribuisce alla Commissione europea il compito di individuare i prodotti autorizzati sulla base dei pareri scientifici dell'EFSA⁵², al fine di "*garantire un elevato livello di tutela dei consumatori*" attraverso "*disposizioni comunitarie armonizzate relative ai livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale.*"⁵³,

L'obiettivo dichiarato è dunque la *tutela dei consumatori*, e pertanto la *tutela della salute umana*.

Del resto, le basi giuridiche richiamate del Reg. (CE) n. 396/2005 sono l'art. 37 del TCE sulla PAC e l'art. 152 del TCE sulla protezione della salute, e nessuna di queste due disposizioni contiene riferimenti alla *tutela della biodiversità*.

Il regolamento delegato del 2023 prosegue e, al punto (10) delle premesse per giustificare il proprio intervento sottolinea: "*A livello mondiale cresce la preoccupazione che il declino degli impollinatori costituisca una grave minaccia per la biodiversità globale, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, nonché per il mantenimento della*

⁴⁷) E' il ben noto 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.

⁴⁸) Cfr. l'art. 5 del Reg. (CE) n. 178/2002, cit., che individua gli *obiettivi generali* della legislazione alimentare.

⁴⁹) Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio.

⁵⁰) Regolamento (CE) n. 178/2002, cit.

⁵¹) V. art. 2 del reg. (CE) n. 396/2005, cit.

⁵²) V. art. 14 del reg. (CE) n. 396/2005, cit.

⁵³) V. art. 1 del reg. (CE) n. 396/2005, cit.

produttività agricola e della sicurezza alimentare. Secondo l'iniziativa internazionale per la conservazione e l'uso sostenibile degli impollinatori della Convenzione sulla biodiversità, l'impollinazione è uno dei meccanismi più importanti per il mantenimento e la promozione della biodiversità e, in generale, della vita sulla Terra. La qualità e la resa di molti ecosistemi, compresi gli ecosistemi agricoli e i due terzi delle principali colture alimentari, dipendono dagli impollinatori. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) invita a intervenire per affrontare le cause del declino degli impollinatori ai fini di una produzione alimentare sostenibile a livello mondiale. Fortemente dipendenti dall'impollinazione, alimenti quali frutta, verdura, frutta a guscio e semi sono le principali fonti alimentari dei micronutrienti necessari per prevenire il rischio di alcune malattie non trasmissibili negli esseri umani. Gli impollinatori svolgono quindi un ruolo importante per garantire la diversità alimentare e ridurre la minaccia per la biodiversità nell'ambiente globale.”

Con questi argomenti, la Commissione riporta la protezione degli impollinatori, sia pur indirettamente, all'interno della tutela della salute umana.

Ma la frase finale della medesima premessa (10) del regolamento della Commissione dichiaratamente colloca la scelta operata nel 2023 all'interno della *tutela della biodiversità* e dunque dell'*ambiente*, piuttosto che in quella della *salute umana*

Nel medesimo tempo questo regolamento dichiaratamente si propone quale regola globale applicabile ben oltre i confini della UE.

Nella premessa (11) si richiama la natura necessariamente globale di una disciplina in materia: *“Poiché il declino degli impollinatori è un problema internazionale, è necessario adottare misure dell'Unione per proteggere in tutto il mondo le popolazioni di impollinatori, comprese le api, dai rischi derivanti da sostanze attive come i neonicotinoidi clothianidin e thiamethoxam. Preservare le popolazioni di impollinatori solo all'interno dell'Unione sarebbe insufficiente per invertirne il declino a livello mondiale e contrastare i suoi effetti sulla biodiversità, sulla produzione agricola e sulla sicurezza alimentare, anche nell'Unione.”*

Da ciò l'applicazione delle misure europee anche a produzioni extraeuropee, assoggettate a controlli alle frontiere ai sensi del Regolamento (UE) 2017/625⁵⁴.

La novità rilevante è che il controllo alle frontiere di ingresso nella UE non è soltanto sui prodotti in quanto tali nella loro materialità (come avviene da sempre), ma sul ciclo di produzione e sulle tecniche di produzione *“a livello mondiale”*; dunque un controllo previsto da normative europee, ma destinato ad operare in uno spazio giuridico extra-europeo.

Una normativa così declinata pone agli interpreti ed alle strutture di controllo un problema assai delicato: i fitofarmaci in esame (che – come già ricordato – non lasciano tracce sui prodotti) non sono rilevabili nella frutta e nei prodotti vegetali presentati alle frontiere dell'Unione, e pertanto il loro uso non è in ipotesi individuabile attraverso esami di laboratorio.

Il diritto di fonte europea generato attraverso questi percorsi si fa ultranazionale, si fa *«diritto nazionale altrui»*⁵⁵: a far tempo dal 2026 chi vorrà esportare in Europa prodotti agricoli dovrà dimostrare, mediante idonea certificazione rilasciata da un ente

⁵⁴) E' il più volte richiamato nuovo regolamento sui controlli ufficiali, in applicazione dal 2019.

⁵⁵) Secondo la bella ed efficace espressione di F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005; in argomento v. le ampie analisi, in chiave comparativa, sulle tendenze in essere nell'ambito delle regole di commercializzazione dei prodotti alimentari di qualità, in N. Lucifero (ed.), *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2023.

di controllo operante nel Paese di origine, la non utilizzazione dei fitofarmaci in discorso in un paese non soggetto alla sovranità europea.

Si assiste, in un'arena affollata di regolatori, allo «spostamento dal coordinamento gerarchico centrato sullo Stato ad un collegamento autonomo non gerarchico tra attori ... appartenenti a tutti i livelli di governo»⁵⁶.

Ne risultano esiti rilevanti, anche ai fini del nostro diritto interno e della concreta declinazione dei principi di tutela dell'ambiente, della biodiversità, e degli ecosistemi su cui è intervenuta la recente riforma costituzionale

Così, quanto al nuovo perimetro del diritto agrario ed alimentare, si deve prendere atto che la tutela della biodiversità (in questo caso: delle api e degli insetti impollinatori) è oggi componente interna e connotante dell'intera Politica Agricola Comune. Il diritto agrario dell'oggi si pone certamente come diritto agro-alimentare, nella misura in cui integra nell'attenzione alla filiera una fondante attenzione all'origine stessa del cibo, e si caratterizza come *diritto del ciclo della vita* nella sua interezza e complessità, ben oltre il perimetro della tutela della salute umana in sé considerata.

L'agricoltore nella sua attività è chiamato ad occuparsi in modo consapevole non solo di quello che produce, assicurandosi che sia sano e salutare per la salute umana; ma anche degli effetti che la sua attività determina su tutto ciò che lo circonda, sulla biodiversità (parola ben più ampia e comprensiva rispetto all'ambiente).

Quanto alla dimensione spaziale cui applicare le nuove regole, assistiamo alla crescente globalizzazione del diritto agroalimentare di matrice UE, in due versanti, distinti ma tra loro collegati: detta regole di produzione da applicare nei paesi che esportano cibo in Europa, ed a sua volta è conformato dal diritto internazionale, invocato espressamente a fondamento delle scelte operate.

La dimensione globale in cui si colloca il reg. (UE) 2023/334 sotto il profilo del richiamo a fonti formalmente non cogenti di organismi internazionali, risulta evidente lì ove, alla premessa (10) si citano il Piano di azione adottato nel 2018 dalla Conferenza delle Nazioni Unite per la protezione degli Impollinatori, nonché il documento della FAO del 2019, entrambi documenti non sottoscritti dalla UE in quanto tale. Il reg. (UE) 2023/334 nella premessa (12) richiama altresì le Buone pratiche agricole – BPA quali definite dall'art. 3.2.(d) del reg. (CE) n. 396/2005, ma tale disposizione non fa menzione di ambiente o biodiversità, laddove le BCAA – *Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali* sono espressamente previste negli ultimi regolamenti di riforma della PAC⁵⁷. Dunque la Commissione, con il suo intervento, ha svolto un'operazione additiva, e non meramente interpretativa (secondo modelli ben noti alla nostra giurisprudenza costituzionale). E questa operazione additiva, dichiaratamente collocata all'interno delle regole della PAC, ha investito le regole della *produzione agricola*, proiettandosi ben oltre i confini dell'Unione.

Anche queste ultime scelte regolatrici confermano insomma l'apparire ed il consolidarsi di nuovi scenari.

Abbiamo assistito per un lungo periodo ad una globalizzazione connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi, quale "caratteristica essenziale

⁵⁶) Come ha osservato T. A. Börzel, *Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea*, in *Stato e mercato*, 54, dicembre 1998, p.417, citato da S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, p.133, che richiama la tendenza alla «trasformazione dello Stato da attore in arena».

⁵⁷) V. il Reg. (UE) 2021/2115, cit.

degli Accordi di Marrakech” del 1994⁵⁸

Oggi la risposta viene ricercata nella riscoperta della politica, della *governance*, di scelte di priorità, di gerarchie di interessi, oltre che di valori.

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

Resta aperto il quesito su quanto le rinnovate finalità assegnate all'intervento europeo si tradurranno in misure coerenti con i compiti assegnati all'agricoltura.

La sfida che oggi si pone alle Istituzioni, in sede europea e nei singoli Paesi, è nella riscoperta di una *Politica Agricola Comune* capace di coniugare nelle scelte quotidiane l'attenzione ai profili di sostenibilità ambientale ed a quelli produttivi, all'interno di un disegno istituzionale che valorizzi il contributo dell'intera filiera vitivinicola anche ai fini ambientali, coniugando attenzione alla sostenibilità e alla produzione nei mercati globalizzati e nella competizione.

ABSTRACT

Le recenti riforme europee della PAC, con il rilievo assegnato alla tutela della biodiversità, e con l'ampliamento dell'area dell'agrarietà, hanno reso non più rinviabile la ricerca di soluzioni condivise e praticabili, quanto all'individuazione delle finalità e delle responsabilità assegnate all'agricoltura.

L'analisi di questi regolamenti consente di individuare la griglia disciplinare, ove si collocano le disposizioni in tema di produzione e mercato, tra vincoli ed opportunità.

A tali riforme si è di recente affiancata l'approvazione del nuovo Pacchetto Qualità, Reg. (UE) 2024/1143, che ha riformato sotto più aspetti anche la disciplina dei Vini di qualità, fra l'altro collocando la sostenibilità all'interno delle caratteristiche proprie dei prodotti di qualità, in tutte le fasi della produzione, assegnando a tal fine un ruolo centrale alle collettività dei produttori (art.4).

Nella dimensione nazionale, la recente riforma della Costituzione, con Legge costituzionale 1/2022, ha inserito in costituzione la tutela di "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.", ma non ha menzionato l'agricoltura, che resta tuttora assente dal testo costituzionale e trova la sua legittimazione solo in una dimensione ricostruttiva, al cui interno la regolazione di fonte europea gioca un ruolo centrale.

Nel diritto UE novità importanti sono state introdotte dal nuovo Reg. (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali, che in un unico testo contiene l'intero insieme di disposizioni in tema di prodotti alimentari, ed insieme a queste le disposizioni in tema di salute e benessere degli animali, di sanità delle piante, sui prodotti fitosanitari e i pesticidi, sulla tutela dell'ambiente, con un'ampia area applicativa che copre non soltanto la produzione alimentare, ma tutti gli organismi viventi, animali e vegetali, in una prospettiva sistemica che abbraccia l'intero ciclo della vita, nella persuasione che la vita non possa essere tutelata per segmenti o settori, ma soltanto nella sua interezza.

⁵⁸) V. in argomento le motivate osservazioni, in prospettiva storico-comparativa, di L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19, e sopravvivenza*, in *Riv. dir. alim.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021, p.7.

Viene spontaneo pensare ad una figura centrale nell'ordinamento italiano, quella dell'imprenditore agricolo, di cui all'art. 2135 del codice civile del 1942, quale precisato nel 2001 con i decreti di orientamento, che per attività essenzialmente agricole intende «le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale». L'ampia perimetrazione dell'attività dell'impresa agricola con riferimento al ciclo biologico, ed a qualunque fase di questo, ha valorizzato il rapporto fra imprese di fase, ed ha sottolineato la profonda unitarietà del ciclo biologico come ciclo della vita, che non consente di isolare i singoli momenti di attività e di intervento umano, ma per sua natura richiede attenzione all'intera filiera, non soltanto in senso verticale, ma anche in senso orizzontale.

Sicché l'impresa del ciclo della vita, disegnata dal Reg. (UE) 2017/625, appare coerente con l'impresa agricola italiana del ciclo biologico, e condivide con questa una logica di specialità disciplinare, in ragione non di privilegi od esoneri, ma della preminente importanza e specialità di interessi, diritti, e valori.

Conferma esplicita in tal senso viene dalle disposizioni del Reg. (UE) 2017/625 dedicate al legno ed alle sue possibili patologie, nonché alle patologie dei vegetali, lì ove in un regolamento che ha quali proprie basi giuridiche l'art. 43 (PAC), l'art. 114 (mercato interno), l'art. 168, par. 4 lett. b (protezione della sanità pubblica nei settori veterinario e fitosanitario), si prevedono norme specifiche sull'importazione di legno e tronchi di legno, di imballaggi in legno, di alberi, arbusti, materiale forestale di moltiplicazione. La recente diffusione di gravi patologie vegetali, pur non pericolose per la salute umana, ma fortemente nocive per gli alberi, quali il punteruolo rosso per le palme e la xylella per gli ulivi, ha evidentemente concorso ad accrescere l'attenzione verso queste patologie.

Ed è significativo, sotto il profilo della connotazione sistemica della nuova disciplina europea (e dunque anche nazionale), che la risposta a queste patologie non si sia risolta esclusivamente in misure specifiche e di eccezione (quali quelle, ad esempio adottate qualche anno fa, in seguito alla crisi innescata dal consumo di germogli di soia infetti), ma che la cura del legno e dei prodotti forestali sia stata portata all'interno di un regolamento sui controlli, che colloca le finalità e le responsabilità dell'agricoltura in un'ampia prospettiva di attenzione alla vita in tutte le sue manifestazioni.