



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

LE TRANSIZIONI E IL DIRITTO

**Atti delle giornate di studio
21-22 settembre 2023**

**a cura di
SIMONE FRANCA
ALESSANDRA PORCARI
SERGIO SULMICELLI**

2024



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Facoltà di
Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

86

2024

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* interno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2024
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-5541-078-6
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Ottobre 2024

LE TRANSIZIONI E IL DIRITTO

Atti delle giornate di studio
21-22 settembre 2023

a cura di
SIMONE FRANCA
ALESSANDRA PORCARI
SERGIO SULMICELLI

Università degli Studi di Trento 2024

INDICE

Pag.

SEZIONE I INTERVENTI INTRODUTTIVI

Paolo Carta	
<i>Le transizioni nel diritto contemporaneo: sfide e prospettive multidisciplinari</i>	XIII
Federico Puppo	
<i>Sul diritto in transizione</i>	XVII
Flavio Guella	
<i>“Le transizioni e il diritto” e l’associazione Alumni di Giurisprudenza</i>	XXV

SEZIONE II IL DIRITTO IN TRANSIZIONE

Carla Maria Reale	
<i>Il diritto in transizione: coordinate per un incessante errare</i>	3
Serena Tomasi	
<i>Diritto in transizione e giustizia intergenerazionale: la retorica del diritto ‘fra-noi’</i>	11
Federica Foti	
<i>Le Regioni ordinarie verso una strutturazione del sistema di decentramento istituzionale in direzione asimmetrica: una ‘transizione’ da completare</i>	29
Marco Gjomarkaj	
<i>Il diritto agroalimentare in transizione</i>	61
Gabriele Baratto, Ludovica Tomasini	
<i>La protezione dell’identità nella società digitale. Considerazioni criminologiche e giuridiche</i>	85
Anna Bebbber	
<i>Digitalizzazione e politiche attive: un nuovo paradigma per il mercato del lavoro</i>	113

INDICE

	Pag.
Tommaso De Mari Casareto dal Verme	
<i>Intelligenza artificiale, emozioni e autonomia contrattuale</i>	141
Ilaria Francesca Ongaro	
<i>La transizione digitale nel diritto di cronaca giudiziaria. L'inchiesta sull'omicidio di Carol Maltesi</i>	167

SEZIONE III

LA TRANSIZIONE DIGITALE: PERSONA, ISTITUZIONI, MERCATO

Simone Franca	
<i>Individui e poteri nella transizione digitale. Note introduttive</i>	199
Riccardo Alfonsi	
<i>Identità digitale post mortem: quale sorte per i diritti 'digitali' del defunto?</i>	219
Elia Aureli	
<i>Le conseguenze della transizione digitale sul riparto di competenze Stato-Regioni: un accentramento inevitabile?</i>	241
Camilla Faggioni	
<i>Transizione, lavoro, fragilità. Le potenzialità del lavoro agile oltre la pandemia</i>	275
Giulia Giacobbe	
<i>La transizione digitale delle pubbliche amministrazioni alla prova del c.d. digital divide</i>	295
Valeria Pietrella	
<i>Le implicazioni del platform model sul ruolo del giudice e sugli strumenti di tutela</i>	311
Stefania Racioppi	
<i>L'interoperabilità tra le banche dati della pubblica amministrazione: stato dell'arte e prospettive</i>	327
Samuel Scandola	
<i>Piattaforme digitali e antitrust nel contesto della transizione digitale: un caveat</i>	345
Federica Scialoia	
<i>L'orizzonte ancora inesplorato delle terapie digitali: esperienze giuridiche a confronto</i>	369

SEZIONE IV

LA TRANSIZIONE DIGITALE NEL PRISMA DELL'IA

Sergio Sulmicelli	
<i>La transizione digitale nel prisma dell'intelligenza artificiale. Un'introduzione tra comparazione, interdisciplinarietà e prospettive critiche</i>	395
Giulia Olivato	
<i>La regolamentazione dell'intelligenza artificiale tra normazione e autonomia privata: il ruolo della soft law nell'AI Act</i>	417
Laura Piva	
<i>AI, sanità e diritto. Guidare la transizione verso una medicina più partecipata, inclusiva e umana</i>	441
Beatrice Rigon, Gabriele Baratto	
<i>La deepfake pornography tra criminologia e diritto</i>	459
Marianna Merler	
<i>La città nella transizione digitale. A.I. Localism per una governance dell'intelligenza artificiale a misura urbana</i>	485
Angelo Schillizzi	
<i>A.I. e sicurezza urbana: una questione di metodo</i>	507
Laura Sancilio	
<i>Le ricadute del Next Generation EU sul procedimento amministrativo digitale e il problematico uso dell'intelligenza artificiale nell'esercizio della discrezionalità amministrativa</i>	535
Corso Tozzi Martelli	
<i>Transizione digitale della p.a. e intelligenza artificiale: il ruolo della trasparenza nella ricerca di un bilanciamento tra efficienza e tutela dei diritti</i>	561
Giuseppe Verrigno	
<i>I parlamenti nella transizione digitale. L'intelligenza artificiale e gli emendamenti</i>	579

SEZIONE V

LA TRANSIZIONE ECOLOGICA ED ENERGETICA

Alessandra Porcari

Diritto in movimento. Alcuni spunti per lo studio della transizione verde..... 601

Ilaria Baisi

Gli ‘appalti verdi’ come perno della transizione ecologica. Norme e prospettive alla luce del nuovo Codice dei Contratti Pubblici 619

Fabrizio Cesareo, Giacomo Pirotta

Il greenwashing nella relazione tra consumatore e ambiente. Problematiche sostanziali e rimedi processuali collettivi 643

Clara De Chirico

La comunità-stakeholder. Identikit di una protagonista emergente nella transizione della grande impresa verso la sostenibilità 675

Federica De Gottardo

Le sfide del diritto societario nel nuovo paradigma dell’impresa ‘sostenibile’..... 703

Marco Edgardo Florio

La necessità di presidi penali a supporto della transizione ambientale? Luci e ombre del crimine d’ecocidio..... 735

Chiara Padrin

Il binomio ambiente-lavoro alla prova delle transizioni. Dalla vicenda Ilva alla direttiva europea CSRD..... 769

Lorenzo Ricci

Politica industriale e ambiente: l’‘eterno ritorno’ dell’intervento pubblico? 793

SEZIONE VI
INTERVENTI CONCLUSIVI

Giuseppe Bellantuono	
<i>Come studiare le transizioni?</i>	827
Elena Ioriatti	
<i>Diritto comparato e transizioni: una questione (anche) di metodo?</i>	861
Barbara Marchetti	
<i>Qualche considerazione di metodo sui rapporti tra intelligenza artificiale, diritto e amministrazione pubblica.</i>	881

IL DIRITTO AGROALIMENTARE IN TRANSIZIONE

Marco Gjomarkaj

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *La nascita del diritto ambientale in Europa e dei fondamenti per una transizione radicale*. 3. *Dalla qualità alla sostenibilità: la riforma UE per le indicazioni di origine*.

1. Introduzione

Il comparto produttivo agricolo è sin dall'origine un settore particolarmente “fragile”, condizionato dalla diretta incidenza sulla produzione degli agenti atmosferici stagionali, della limitatezza delle risorse, dai bassi livelli di istruzione degli addetti e, talvolta, anche dei conduttori.

Tali punti di “fragilità naturale” tipici del settore agroalimentare rendono tale comparto produttivo e il relativo quadro giuridico sottostante degli elementi estremamente dinamici e cioè dotati di una intrinseca necessità di essere aggiornati e rivisti alla luce di esigenze (di sicurezza e salubrità alimentare, climatico-ambientali, economiche, sociali) che, come vedremo, hanno subito negli anni profondi mutamenti: di principio e applicativi¹.

Ma prima di approfondire il tema delle c.d. *transizioni* nel diritto agroalimentare, con particolare riguardo all'evoluzione degli indirizzi giuridico-programmatori della Politica Agricola Comune, che pone oggi quali condizioni necessarie per la sopravvivenza e l'evoluzione del

¹ Occorre inoltre sottolineare che fino a pochi anni fa l'agricoltura ha assunto un ruolo marginale in materia di investimenti pubblici per la materia “innovazione”. Il riferimento va al periodo antecedente agli ultimi periodi di programmazione della PAC e, in particolare, il periodo 2023-2027 ove la materia innovazione per le aziende agricole cammina in parallelo con quella che più avanti definiremo *transizione sostenibile (o verso la sostenibilità)* dell'intero comparto agroalimentare europeo.

mercato agroalimentare europeo i concetti di “sostenibilità” e di “sviluppo sostenibile”, occorre muovere alcune considerazioni generali.

Nel mercato agroalimentare vengono messi in commercio dei c.d. *beni necessari* e, in quanto tali, atti a raggiungere la totalità dei consumatori. Questa considerazione non è di poco conto quando si studiano le transizioni in atto, in quanto il nesso tra cibo e società coinvolge una molteplicità di fattori, valori e discipline che evidenziano di volta in volta prospettive differenti.

In altri termini, le scelte dei consumatori – che, come noto, orientano i piani della produzione –, oltre a indicare la tipologia del bene alimentare che si intende acquistare, sono altresì espressione della personalità stessa del consumatore, delle sue idee, dell’etica e della sensibilità da esso manifestata verso certi temi.

Sembra pertanto condivisibile l’assunto secondo cui *il cibo è un grande vettore di sapere connettivo* nel quale convergono in un unico oggetto alimentare (bene alimentare di consumo) una pluralità di fattori che toccano i diversi saperi della fisica, chimica, fisiologica, antropologia, sociologia, semiologia, dietologia, semiologia, economia, ecologia, politica e di diritto².

Assodato che la scelta nutrizionale sia a tutti gli effetti un atto sociale e culturale che tutti i consociati sono chiamati a compiere (essendo il cibo un *bene necessario*), è agevole comprendere come il concetto di *transizione* in questo settore debba inevitabilmente essere socialmente condiviso e sostenuto.

Come noto, dal punto di vista giuridico, il mercato agroalimentare nazionale ed europeo è fortemente condizionato da numerosi vincoli e limitazioni al libero scambio delle merci, atti a garantire il rispetto di principi fondamentali delle Costituzioni di tutti gli Stati europei, come, per esempio, il diritto alla salute, il principio di eguaglianza, la libertà di culto, il diritto al cibo, i quali orientano, in ottica *performativa*, le

² Cfr. N. PERULLO, *Per un’estetica del cibo*, Palermo, 2006; F. GIARÈ, *Il contenuto immateriale del cibo. Nuove sfide per l’innovazione del settore agroalimentare*, in M. DE CRASTRIS, *Cibo e società una relazione da esplorare*, Roma, 2018, 13.

scelte di produzione e di commercializzazione al rispetto dei diritti dei consumatori e, pertanto, dell'intero corpo sociale³.

In generale, con riguardo alle *transizioni* nel settore agroalimentare, la dottrina è solita distinguere tra *transizioni materiali* e *immateriali*, intendendo nel primo caso le innovazioni riguardanti l'evoluzione delle tecniche agricole, dei macchinari aziendali, della logistica e dell'organizzazione del lavoro, della presentazione dei prodotti, delle tecniche di conservazione, dei canali di commercializzazione, ecc.; nel caso, invece, delle *transizioni immateriali* le innovazioni in questione riguardano il bagaglio informativo che si intende comunicare al consumatore per il mezzo di etichette o sistemi di etichettatura, i contenuti sociali propri

³ Nell'ordinamento costituzionale italiano le *transizioni* si traducono in opere di revisione della Carta, le quali, in fin dei conti, consistono in processi evolutivi che incidono sulla personalità sociale e sulla consapevolezza che il corpo sociale assume innanzi a certi temi sin da rendere necessaria una modifica della Costituzione (interpretazione c.d. *performativa* delle leggi di revisione costituzionale).

Il dibattito dottrinale circa la funzione astratta del processo di evoluzione/revisione costituzionale è riassumibile nei termini che seguono. Al pensiero di coloro che sostengono che la legge di revisione costituzionale consista in un'opera di mero aggiornamento della Carta rispetto al sentimento sociale esistente in un dato momento e che, pertanto, la norma costituzionale non possa *emancipare* i contenuti del precetto sino a promuovere logiche che esulano dalla condivisione sociale – c.d. *interpretazione riflessiva* –, si oppongono i sostenitori della c.d. *interpretazione performativa*, secondo cui la Carta costituzionale sia dotata di una propria *normatività*, idonea ad attribuirle un ampio grado di autonomia rispetto al volere sociale e che, per meglio dire, origini dalla società per successivamente orientarla e trasformarla verso obiettivi esterni cui sottende la legge di revisione. Quest'ultima tesi, a parere dello scrivente, sembra quella che maggiormente si attaglia all'evoluzione costituzionale di questi tempi. Basti pensare al fatto che, per esempio, il principio di eguaglianza non esisteva nella società originaria, pervasa ai tempi da distinzioni sociali e discriminazioni razziali. L'evoluzione sociale verso il superamento di queste forme di distinzioni è avvenuta proprio in forza dell'introduzione sociale, quale valore fondamentale costituzionalmente garantito, del principio di eguaglianza formale e sostanziale di cui all'articolo 3 Cost. Cfr. A. MORRONE, *L'ambiente in Costituzione: problemi e prospettive*, intervento al Convegno *Agricoltura e ambiente nella sfida epocale della sostenibilità fra crisi climatica e crisi geopolitica*, Università Ca' Foscari, Venezia, 24-25 giugno 2022.

del prodotto commercializzato, i contenuti valoriali e sensoriali che lo caratterizzano, ecc.⁴.

La medesima distinzione può essere riproposta in prospettiva parzialmente diversa, intendendo per *transizioni immateriali* i mutamenti che direttamente coinvolgono la sfera giuridico-personale dei consumatori, come le innovazioni che incidono sui diritti fondamentali della persona espressi in Costituzione. Si pensi, tra gli altri, alla modifica recente degli articoli 9 e 41 della Carta a seguito della assoluta necessità di rendere “fondamentali” i valori della tutela ambientale, della biodiversità, degli ecosistemi, del benessere degli animali e dello sviluppo sostenibile (all’articolo 9) e di porre l’ulteriore “controlimite” della tutela ambientale all’iniziativa economica privata (all’articolo 41), in forza della legge cost. n. 1/2022⁵.

Detti valori, che nascono nel diritto dell’Unione e penetrano in modo “performativo” nelle società degli Stati membri, a tal punto da modificarne la Costituzione come è accaduto in Italia, sono espressione di una c.d. *transizione immateriale* che può essere ora declinata quale cambiamento di principio o dei fondamenti di un sapere scientifico ampiamente articolato e radicato nella quotidianità sociale.

Per *transizioni materiali*, invece, possono intendersi tutti i mutamenti e le innovazioni compiute lungo tutto il processo di filiera, di commercializzazione e di consumo del prodotto agricolo. Rientrano certamente nella categoria la c.d. *digitalizzazione della filiera*, l’innovazione dei macchinari agricoli a tutela della sicurezza della produzione e del benessere animale, gli interventi di economia circolare, le modifiche

⁴ Cfr. F. GIARÈ, *Il contenuto immateriale del cibo. Nuove sfide per l’innovazione del settore agroalimentare*, cit., 13.

⁵ Si pensi altresì alla giurisprudenza costituzionale precedente alla revisione del 2022, in cui la Corte costituzionale ha posto in più battute il problema della compatibilità tra la libertà dell’iniziativa economica privata e la tutela ambientale proprio in termini di contrasto all’utilità sociale (cfr. C. cost., ordinanza 27 maggio 1996, n. 186; sentenze 14 giugno 2001, n. 190 e 8 marzo 2006, n. 116, disponibili al sito www.corte-costituzionale.it). Per un più ampio quadro circa la compatibilità del concetto di sviluppo sostenibile con la libertà di iniziativa economica privata cfr. G. LEMME, *Articolo 41 Cost. e sviluppo sostenibile: contrasto o concordanza? Note minime sulla modernità del concetto di utilità sociale*, in *Gazzetta ambiente*, 4, 2007, 85.

per la riduzione delle emissioni, per l'istallazione di impianti elettrici ecosostenibili, ecc.

Poste in quest'ottica le *transizioni materiali* appaiono quali dirette conseguenze delle *transizioni immateriali (o di principio)*, essendo quest'ultime preordinate proprio sulla base dello stretto legame tra diritto, cibo e società tipico dell'intero settore.

Nelle pagine che seguiranno saranno approfonditi i temi dell'innovazione verso la sostenibilità (oggi assoluta priorità del *New Green Deal* e della PAC 2023/27) dell'intero comparto agroalimentare europeo, concentrandoci sulle c.d. *transizioni immateriali (o di principio)*.

2. La nascita del diritto ambientale in Europa e dei fondamenti per una transizione radicale

L'Unione europea, come noto, ha da sempre posto le basi giuridico-programmatorie dell'intero comparto produttivo agricolo attraverso la Politica Agricola Comune che, a partire dagli anni Sessanta, ha attraversato molteplici momenti di transizione. Ne è prova la diversità dei contenuti dei regolamenti e delle direttive europee che ne hanno via via delineato gli obiettivi e le strategie.

In termini sintetici, la PAC è una politica comune a tutti gli Stati membri, gestita e finanziata dall'Unione con risorse del bilancio UE, rappresentativa di una stretta intesa tra l'Europa, i suoi agricoltori e la società.

Sul presupposto che l'Unione riconosce a pieno l'importanza di un comparto agricolo "forte" per uno sviluppo equo e stabile, l'articolo 39 TFUE (ex articolo 33 TCE) costituisce la base giuridica della PAC e ne indica gli obiettivi fondamentali: incrementare la produttività dell'agricoltura, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori⁶.

⁶ Cfr. Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF), *Politica Agricola Comune*, disponibile all'indirizzo web www.politicheagricole.it. L'art. 39 TFUE (ex art. 33 TCE) recita: «1. Le finalità della politica agricola

Almeno in un primo momento le intenzioni del legislatore europeo erano quelle di garantire la stabilità dei prezzi nell'intero mercato agroalimentare attraverso misure finalizzate a incrementare la produzione così da pareggiare l'offerta alla domanda di prodotti alimentari sul mercato, e, in tal modo, di garantire gli approvvigionamenti a tutti i consociati, assicurando inoltre un tenore di vita equo anche ai meno agiati, tutto nel rispetto delle regole della sicurezza alimentare, le quali, anch'esse gradatamente, sono divenute assoluta priorità per la commercializzazione dei prodotti alimentari.

Pertanto la PAC nasce nel 1962 con l'obiettivo di rafforzare il settore agricolo incrementandone i livelli di produzione generale, ciò sulla base sia di necessità commerciali ed economico-funzionali (ci si riferisce all'obiettivo di pareggiare la domanda e l'offerta di prodotti alimentari sul mercato, stabilizzandone i prezzi), sia di esigenze sociali (che da sempre coinvolgono principi costituzionalmente garantiti come l'uguaglianza e la non discriminazione, in un settore che, come ampiamente detto, per sua natura si rivolge e coinvolge inevitabilmente tutti i consociati)⁷.

In Europa, dunque, in un primo momento, essendo stati certamente anteposti interessi economici volti a incrementare la produzione, si è assistito a un inevitabile processo di "intensivizzazione" delle produzioni e di eliminazione di ogni tipo di barriera commerciale potenzial-

comune sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori. 2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare: a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra diverse regioni agricole; b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti; c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia».

⁷ A quel tempo non rientravano ancora tra le c.d. *esigenze sociali* quelle che oggi possono definirsi come "esigenze ambientali".

mente idonea a ostacolare il funzionamento del mercato unico europeo (è stata attuata una politica che ha sostanzialmente impedito agli Stati membri di tutelare interessi non economici ponendo barriere giuridico-normative che contrastassero con gli obiettivi di libero scambio)⁸.

In tale contesto, l'Unione europea si è trovata in pochi anni ad affrontare problemi diametralmente opposti e strettamente connessi all'impostazione di fondo che reggeva l'intero sistema agroalimentare, come l'assoluta necessità di garantire la sicurezza alimentare di produzioni sovrabbondanti o l'esigenza di fronteggiare le emergenze climatico-ambientali che in poco tempo hanno raggiunto stadi molto avanzati e preoccupanti.

Con riguardo al primo, l'Unione ha inizialmente posto in essere interventi specifici e settoriali al fine di contingentare la produzione, quale, per esempio, il c.d. *regime delle quote latte*, introdotto nel 1984 ai sensi del regolamento (CEE) n. 856/1984⁹ (oggi abrogato) – che ha inserito l'articolo 5-*quater* nel regolamento (CEE) n. 806/1968 sulla organizzazione comune di mercato del settore lattiero-caseario – e protrattosi sino all'aprile 2015¹⁰. La norma in parola ha introdotto un arti-

⁸ La prevalente considerazione di fattori economici e commerciali del tempo emergeva con chiarezza da una sentenza della Corte di giustizia europea del 1998 – 19 marzo 1998, in causa C-1/96, *The Queen contro Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Compassion in World Farming Ltd*, ECLI/EU/C/1998/113, in *Racc.* 1998, I-01251 – in cui veniva sancita l'impossibilità, per uno Stato che avesse attuato la raccomandazione del 1988 concernente i bovini (*Recommendation concerning cattle adopted by the Standing Committee on 21 October 1988*) di basarsi sull'art. 36 TFUE (ex art. 30 TCE) e, in particolare, su motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico o di protezione della salute e della vita degli animali, per giustificare restrizioni all'esportazione di vitelli vivi allo scopo di sottrarli ai metodi di allevamento in recinti di legno per vitelli usati in altri Stati membri che non applicavano la raccomandazione. Cfr. L. LEONE, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021, 79 ss.; K. VELLS, *Trade Restrictions on Animal Welfare Grounds in the European Union*, in *RGSL Working papers*, n. 18, 2004.

⁹ Reg. (CEE) n. 856/1984 del Consiglio, del 31 marzo 1984, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/1968 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

¹⁰ Cfr. Documentazione Parlamentare, Camera dei Deputati, *La vicenda delle cosiddette quote latte*, disponibile all'indirizzo web temi.camera.it.

colato sistema organizzativo che ripartisse il *quantitativo globale garantito* di latte, previamente distribuito dall'Unione per ogni Stato membro, in quote individuali per ogni produttore, procedendo infine alla riscossione delle c.d. *multe* in caso di superamento della quota assegnata. In altri termini, queste sanzioni avevano la funzione di disincentivare la produzione di latte oltre una certa soglia.

Il regime delle quote latte ha avuto un'insoddisfacente applicazione in Europa, e, con riguardo all'esperienza italiana, sono state registrate numerose violazioni della soglia di produzione, oltre che imprecisioni nelle ripartizioni delle quote tra singoli produttori che hanno generato vasti contenziosi giudiziari¹¹.

Quanto al secondo problema – relativo alla proliferazione di numerose e sempre più incisive crisi climatico-ambientali – già negli anni

¹¹ A causa di un insoddisfacente grado di attuazione del c.d. *regime delle quote latte* in Europa, è stata prevista, a decorrere dalla campagna 2023-2024, la obiettiva responsabilità degli Stati nei confronti dell'UE nella corretta gestione del sistema (cfr. Documentazione Parlamentare, Camera dei Deputati, *La vicenda delle c.d. quote latte*, cit.), rendendo questi debitori del prelievo dovuto dalle aziende relativo alle quote in eccesso. Ove lo Stato non avesse versato l'importo dovuto nelle tasche del FEAGA (prima FEAOG) entro i termini stabiliti, questo sarebbe stato decurtato dai successivi finanziamenti della PAC per lo Stato in questione. Con riguardo, invece, al contenzioso giudiziario generato dalle violazioni della norma comunitaria da parte del nostro Paese, si segnala, tra le altre, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, del 24 gennaio 2018, causa C-433/15, riguardante una procedura di infrazione contro la Repubblica italiana per mancata riscossione dei prelievi sul latte nelle campagne dal 1995/1996 al 2008/2009. In particolare, la Corte ha condannato la Repubblica italiana per aver omesso di garantire che il prelievo supplementare dovuto per la produzione realizzata in eccesso rispetto al livello nazionale (per il periodo 1995/2009) fosse effettivamente addebitato ai produttori che avessero contribuito al superamento della quota e che venisse da questi pagato. Si segnala altresì la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, del 17 giugno 1987, causa 394/85, in cui la Corte ha ritenuto l'Italia inadempiente degli obblighi comunitari, consentendo peraltro alla Commissione europea di operare delle rettifiche in sede di liquidazione dei conti FEAOG per i periodi 1984/85 e 1986/87. Cfr. tra gli altri I. CANFORA, *Il sistema delle quote latte in Germania*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 1995, 198; EAD., *Rassegna di giurisprudenza delle quote latte*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 1994, 349; L. COSTATO, *Le quote-latte e l'anomala applicazione di esse in Italia*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 1992, 146.

Sessanta l'Unione europea aveva iniziato a cogliere gli impulsi del c.d. *diritto ambientale*.

Pur non avendo l'Unione ai tempi nessun ruolo significativo nella politica ambientale internazionale, ha dato vita a un processo di transizione – di cui si dirà meglio *infra* – che ha posto, per l'ordinamento comunitario, le basi giuridiche di diritto ambientale, favorendo così l'attecchimento di grandi processi transitori, tutt'oggi in atto (come quello verso la sostenibilità: ambientale, economica e sociale). Con riguardo invece ai rapporti internazionali, si è progressivamente consolidato il ruolo guida dell'Unione nel contesto della *governance* ambientale globale¹².

In Europa, pertanto, verso la fine degli anni Novanta, è emersa la necessità di garantire due valori oggetto di prioritaria considerazione politica e sociale, non del tutto coincidenti. Da una parte, il tema della garanzia della sicurezza e della salubrità alimentare (che include, a sua volta, quello della garanzia degli approvvigionamenti e della sanità/qualità dei prodotti commercializzati), dall'altra, alla luce delle sempre più frequenti emergenze climatico-ambientali verificatesi in Europa e con la nascita del diritto ambientale, la presa di coscienza circa l'esau-

¹² Cfr. A. JORDAN, *Editorial introduction: the construction of a multi-level environmental governance system*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17, 1, 1999, 1 ss.; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2002, 12 e 20; F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Dir. amm.*, 2004, 513; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 512; I. VON HOMEYER, *The evolution of EU environmental Governance*, in J. SCOTT (ed. by), *Environmental Protection. European Law and Governance*, Oxford, 2009, 2; P. SANDS, *Principles of international environmental law*, II edition, Cambridge, 2003; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005; A. FODELLA, L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International law & environment*, III ed., New York, 2009; S. MANSERVISI, *I riflessi del diritto ambientale sulla PAC prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara del 6-7 maggio 2011, 245; L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, trad. it., Milano, 2002.

ribilità delle risorse naturali e rurali (terra, aria, acqua, ecc.) ha ampiamente responsabilizzato le Istituzioni europee verso l'introduzione di un efficace sistema giuridico-programmatorio a tutela di quest'ultimo elemento. La PAC, come vedremo, negli anni avvenire ha assunto la materia ambiente quale obiettivo di tutela generale cui mira l'intero sistema di Politica agricola e che, nei successivi periodi di programmazione, costituisce l'obiettivo finale di una pluralità di approcci differenziati che l'Unione e gli Stati membri hanno applicato per il raggiungimento di una più efficace e mirata tutela ambientale e delle zone rurali europee.

La nascita del diritto ambientale in Europa ha altresì consentito l'apertura di nuove prospettive e nuovi paradigmi metodologici che richiedevano adeguata e inedita protezione giuridica, come quello che è stato successivamente definito quale principio dello *sviluppo sostenibile*, che impone a tutti gli appartenenti al corpo sociale di soddisfare i propri bisogni senza compromettere le possibilità delle generazioni future di soddisfare i loro, ovvero, quello della *sostenibilità*, che concentra in un unico concetto (declinabile nelle tre accezioni *economica*, *ambientale* e *sociale*) una molteplicità di fattori e di valori i quali, come vedremo, erano già in grossa parte oggetto di attenzione da parte delle Istituzioni europee ma con un approccio settoriale e specifico che da poco tempo a questa parte sembra essere stato accantonato¹³.

Si pensi che il principio dello sviluppo sostenibile, il quale, come anticipato, insieme a quello della *sostenibilità*, costituiscono le assolute priorità delle politiche comunitarie odierne, ha recentemente trovato spazio tra i principi fondamentali della Carta costituzionale italiana (articolo 9, terzo comma, Cost.) in forza della legge cost. n. 1/2022, la quale ha ufficialmente sancito la supremazia del valore ambientale rispetto ad altri molteplici principi e valori i quali, essendo anch'essi co-

¹³ La sostenibilità, sebbene rischi di essere affetta da quella indeterminatezza che viene contestata ad altre discipline sociali, assolve oggi un ruolo assai rilevante nei confronti delle norme in generale, sia sotto il profilo interpretativo, che sotto quello del controllo della loro legittimità. Cfr. in tal senso M. ANTONIOLI, *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Riv. it. dir. com.*, 1, 2017, 17 ss.; H.E. DALI, *Beyond Growth*, Boston, 1996, 1-2.

stituzionalmente garantiti, sono esercitabili nei limiti del rispetto della materia ambientale (il riferimento va, tra gli altri, alla introduzione dell'ambiente quale generale controlimite alla libertà di iniziativa economica privata, articolo 41 Cost., nuova formulazione).

Un processo di transizione così penetrante, che incide sulle Carte fondamentali degli Stati membri o che modifica drasticamente a garanzia di temi inediti (come quello dell'ambiente) il funzionamento di istituti rimasti immutati da decenni (come quello del negozio giuridico), che stimola la coscienza e la solidarietà sociale dei singoli cittadini dei Paesi UE, non può che essere il frutto di numerosi moti transitori, talvolta anche minori, che toccano diversi ambiti giuridici e sociali e che radicano le proprie origini negli anni Ottanta e Novanta dello scorso secolo.

Ciò detto, il primo significativo momento in cui l'Europa, attraverso la PAC, ha iniziato a corredarsi di efficaci e penetranti strumenti per tutelare e proteggere valori ulteriori e differenziati rispetto al mero incremento *quantitativo* degli *output* della produzione agricola (valori ecocentrici, biocentrici, etici, ecc. come la tutela ambientale), è stato con l'introduzione della c.d. *politica disaccoppiata* al reddito ai sensi del Reg. (CE) n. 1782/2003 (*Riforma Fischler*)¹⁴. Nel 2003 la Politica

¹⁴ La riforma *Fischler* (Reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, 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 n. 259/2001) è nata come "revisione di medio termine" di Agenda 2000 per verificare l'effetto delle riforme introdotte nel 1999, ma, in realtà, si è trasformata in una riforma più incisiva della stessa Agenda 2000, approfondendo di gran lunga il processo di riorganizzazione degli strumenti e della finalità stessa del sostegno agli agricoltori europei. I principali obiettivi della riforma del 2003 consistevano in: *i.* migliorare la competitività dell'agricoltura europea; *ii.* riorientare la produzione al mercato; *iii.* promuovere un'agricoltura sostenibile e socialmente accettabile; *iv.* rafforzare lo sviluppo rurale; *v.* semplificare il regime di sostegno; *vi.* rendere la Pac più rispondente agli impegni assunti o da assumere in sede WTO. Il Reg. (CE) n. 1782/2003 è stato successivamente abrogato ai sensi dell'art. 149 del Reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a fa-

Agricola Comune ha introdotto un sistema di sostegno al reddito agricolo sganciato dalla produzione e ancorato alla *superficie detenuta* dall'imprenditore, a prescindere dal fatto che in essa venisse concretamente praticata un'attività agricola. Sono state così predisposte misure di sostegno anche per coloro che si limitassero a mantenere la *terra* (o altra base produttiva potenzialmente idonea alla pratica di attività agricola) nelle condizioni agronomiche e ambientali richieste nei regolamenti europei, nei PSN e nei PSR dei singoli Paesi membri.

Con la riforma *Fischler* è stato introdotto il concetto di *condizionalità ambientale*, che ha inteso valorizzare e incentivare gli imprenditori agricoli esercenti pratiche produttive rispettose dell'ambiente, riducendo al minimo gli sprechi e il consumo del suolo e dell'aria, rispettando gli ecosistemi, la biodiversità, le future generazioni e il benessere degli animali lungo tutta la filiera agroalimentare. La condizionalità ambientale costituisce il cuore della c.d. *politica disaccoppiata* in materia di aiuti alle imprese agricole, in quanto, da quel momento storico, il sistema imprenditoriale di produzione agricola è divenuto a tutti gli effetti un'attività onnicomprensiva¹⁵, orientata, come detto, al raggiungimento di una pluralità di obiettivi eterogenei (e non più, soltanto, al fine di garantire l'accesso pubblico ai beni di primaria necessità e la sicurezza dei prodotti stessi) e in costante evoluzione a seconda della periodica emergenza di nuove esigenze di tutela climatico-ambientale (*lato sensu* intese) o, come vedremo, di sostenibilità, individuate dall'Europa.

In dottrina si è parlato di transizione dalla *food security* alla c.d. *food safety* che, a ben guardare, costituiscono due facce della medesima medaglia e parti del medesimo disegno programmatico. Si pensi, tra tutti, alla centralità tutt'oggi assunta dal regolamento (CE) n. 178/2002

vore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003.

¹⁵ Cfr. F.E. CELENTANO, *L'ordinamento dell'Unione europea alla prova del diritto al benessere degli animali*, in AA.VV., *Scritti su etica e legislazione medica e veterinaria*, Bari, 2017, 27; H. BRUYNINCKX, *Towards global sustainability*, in *European Environment Agency newsletter*, 3, 2015, 1.

(*General Food Law*)¹⁶ a sostegno di un impianto europeo di *food security* sempre più consolidato, ma altresì al c.d. *pacchetto igiene* che ne regola i controlli e mira a garantire un livello elevato di tutela della salute umana dei cittadini europei assicurando l'immissione sul mercato esclusivamente di alimenti sicuri e sani¹⁷.

Parallelamente, negli anni successivi, l'attenzione che l'Unione ha affidato – attraverso le descritte novità normative – alla valorizzazione di elementi ulteriori che esaltassero sempre più il legame tra prodotti e territori, ovvero tra la c.d. *qualità* di un prodotto e il pregio del processo produttivo, inteso in termini di naturalità, tradizionalità, ecosostenibilità o eticità dello stesso, ha ampiamente stimolato i consumatori europei a concentrarsi sui detti ulteriori elementi di valorizzazione dei beni alimentari oggetto di acquisto.

In altri termini, è proprio attraverso la certificazione e la conseguente comunicazione *business to consumer* per il tramite delle etichette alimentari e dei sistemi di etichettatura che gli imprenditori agricoli riescono a ottenere concreti vantaggi economici a seguito delle scelte indotte dalla PAC attraverso la *politica disaccoppiata*. E, in un settore in cui le scelte di consumo incidono sulla realtà e sulla solidarietà so-

¹⁶ Reg. (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.

¹⁷ La sicurezza che gli alimenti siano privi di rischi per la salute dipende dal corretto svolgimento delle fasi della filiera agroalimentare. Uno degli obiettivi primari del pacchetto è stato quello di uniformare la legislazione di tutti gli Stati membri in modo tale da definire identici requisiti di sicurezza degli alimenti.

Il pacchetto igiene è composto dai seguenti dati normativi: Reg. (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari; Reg. (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; Reg. (CE) n. 854/2004, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; Dir. (CE) n. 99/2002 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, che stabilisce norme di polizia sanitaria per la produzione, la trasformazione, la distribuzione e l'introduzione di prodotti di origine animale destinati al consumo umano.

ciali nei termini sopra detti, ancora una volta, è il consumatore a modulare l'intensità dei c.d. *moti transitori* nel settore agroalimentare.

3. Dalla qualità alla sostenibilità: la riforma UE per le indicazioni di origine

Il sistema di *condizionalità* introdotto nel 2003 è rimasto un caposaldo della PAC anche per i successivi periodi di programmazione (2014/20 2021-23/2027), durante i quali, in particolare, il processo di valorizzazione di temi ambientali ed economico-sociali ha raggiunto il momento di apice.

L'articolo 93 del regolamento (UE) n. 1306/2013, relativo al periodo di programmazione della PAC 2014/2020, ha posto i settori *i)* dell'ambiente, del cambiamento climatico e delle buone condizioni agronomiche; *ii)* della sanità pubblica, della salute delle piante e degli animali; *iii)* del benessere degli animali, quale perimetro entro il quale possono normativamente disporsi i criteri di gestione obbligatori (CGO) e le norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali.

In questi anni si è assistito alla proliferazione di un impianto giuridico-programmatico sempre più strutturato per la politica rurale da parte del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), orientato all'innalzamento della c.d. *qualità* dei processi produttivi, intesa quale innovazione, ecologicità, naturalità, socialità, correttezza, eticità, ecc. della produzione e in generale dell'intero comparto commerciale agricolo europeo.

Sin dai *considerando* il regolamento (UE) n. 1305/2013¹⁸ ha ampiamente incoraggiato, in materia di sviluppo rurale, il miglioramento della competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso l'applicazione dei c.d. *regimi di qualità*, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione

¹⁸ Reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, soprattutto attraverso la costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori che consentissero agli agricoltori di affrontare insieme le sfide poste dall'inasprirsi della concorrenza e dalla necessità di consolidamento degli sbocchi di mercato a valle¹⁹.

È proprio l'aver fissato una molteplicità di obiettivi differenziati e dettagliati che ha reso innovativa la programmazione della PAC 2014/2020 ma che, sulla base dell'esperienza concretamente vissuta, ha fatto emergere le criticità di un sistema esageratamente aperto e multilivello, con obiettivi ambiziosi ma ancora acerbo per ciò che concerne l'organicità strategica e la coerenza di sistema. L'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1305/2013, che ha posto le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale per il periodo 2024/2020, ha menzionato in un'unica norma i temi dell'innovazione tecnologica, della gestione equa delle risorse, della preservazione e del ripristino degli ecosistemi connessi al-

¹⁹ Il riferimento va innanzitutto al Considerando n. 14 che, dopo aver ribadito che i regimi di qualità unionali e nazionali dei prodotti agricoli e alimentari offrono al consumatore garanzie circa la qualità e le caratteristiche del prodotto o del procedimento di produzione, aggiungendo così valore aggiunto ai prodotti interessati, dispone che «per garantire le risorse del FEARS, il sostegno dovrebbe essere limitato agli agricoltori in attività quali definiti all'articolo 9 del regolamento (UE) n. 1307/2013. Poiché al momento dell'adesione ai regimi in parole e nei primi anni della partecipazione gli agricoltori non sono sufficientemente compensati dal mercato per i costi aggiuntivi e per i vincoli imposti loro da tale partecipazione, il sostegno dovrebbe essere previsto per le nuove adesioni e non protrarsi per più di cinque anni [...]». Si fa riferimento, inoltre, al Considerando n. 21 il quale, oltre a enunciare la centralità del ruolo delle associazioni o delle organizzazioni dei produttori sul consolidamento degli sbocchi sul mercato e per la rappresentatività degli imprenditori agricoli di piccole e medie dimensioni, dispone che «gli Stati membri hanno la possibilità di dare priorità alle associazioni e organizzazioni di produttori relative ai prodotti di qualità di cui alle misure sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari ai sensi del presente regolamento. Per assicurare che l'associazione o l'organizzazione di produttori diventi un'entità vitale, la concessione di un sostegno da parte dello Stato membro dovrebbe essere subordinata alla presentazione di un piano aziendale. Affinché il sostegno non si trasformi in aiuto al funzionamento ma conservi la sua funzione di incentivo, occorre limitarne la durata a un massimo di cinque anni a decorrere dalla data di riconoscimento dell'associazione o dell'organizzazione di produttori in base al suo piano aziendale».

l'agricoltura e alla silvicoltura, dell'inclusione sociale e della riduzione della povertà, ecc. Trattasi di temi che alludono tutti al concetto di sostenibilità, già presente nel 2013, ma che sono risultati sostanzialmente privi di contenuti concreti, proprio in forza della poliedricità tipica della sostenibilità, carattere quest'ultimo di difficile contrazione in un unico concetto giuridico. D'altra parte, ancora oggi uno dei principali ostacoli alla proliferazione di sistemi di certificazione e di comunicazione *business to consumer* relativi alla *sostenibilità* dei prodotti alimentari è quello della enorme difficoltà di reperire e coniugare in un'unica fonte giuridica tutte le voci che la compongono.

Nel decennio 2010/20 – e ciò è anche esplicitato all'articolo 5, n. 3, lett. *a* e all'articolo 16 dell'ultimo regolamento citato – il legislatore europeo ha preferito spronare la proliferazione di regimi di qualità che fossero idonei, seppur con riguardo ad alcuni singoli aspetti della sostenibilità, a garantire la certificazione e la trasmissione di informazioni chiare e facilmente intuibili sui processi di filiera che costituissero un valore aggiuntivo, sovvenzionandone l'adesione degli imprenditori agricoli.

Guardando ora ai più noti regimi di certificazione della *qualità* dei prodotti agricoli esistenti in Europa, al fine di comprendere la più o meno intensa influenza di questi sul processo di transizione verso la sostenibilità, sembra opportuno menzionare i regimi di certificazione *biologico* (introdotto con il regolamento (CE) n. 834/2007 e oggi disciplinato dal regolamento (UE) n. 848/2018) e il regime delle *indicazioni geografiche* dei prodotti agricoli (disciplinato, dapprima, dal regolamento (CE) 2081/1992, poi, dal regolamento (CE) n. 5010/2006 e, ancora, dal regolamento (UE) n. 1151/2012, oggi abrogato dal Regolamento (UE) n. 1143/2024)²⁰.

Con riguardo all'agricoltura biologica, che consiste in un metodo di produzione agricola che esalta e rispetta la naturale fertilità dell'ecosistema,

²⁰ 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, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2019/787 e (UE) 2019/1753 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012.

stema del suolo, il ciclo naturale della vita e la salubrità dei prodotti, è agevole affermare che – con l’eccezione degli aspetti c.d. *sociali* della sostenibilità, i quali sfuggono alla normativa in commento e accendono il dibattito dottrinale sul punto – tali tecniche di produzione rispecchiano i canoni della sostenibilità, non (soltanto) per il fatto che sfuggono all’utilizzo di prodotti di sintesi (es. fitofarmaci, concimi chimici, antimicrobici stimolanti, ecc.), ma proprio in forza della capacità di coinvolgere e di proteggere anche una pluralità di altri valori, quali l’ambiente, gli ecosistemi, la sicurezza alimentare, aspetti etici riguardanti per esempio il benessere animale, le tradizioni culturali, la biodiversità, lo sviluppo sostenibile, ecc.

Proprio sulla base di tale forza espansiva tipica della certificazione biologica, nel periodo di programmazione della PAC 2023/27, e, dunque, nel momento in cui è stata messa agli atti la piena transizione verso la sostenibilità, intesa proprio quale concetto a sé stante, contraddistinto dagli altri proprio in forza della capacità di includere una molteplicità di sottosettori tutti collegati da un unico filo conduttore (poliedricità), quello del biologico è rimasto uno dei principali strumenti strategici per condurre le aziende verso, appunto, una gestione sostenibile della filiera e del mercato agroalimentare in generale.

Avendo avuto modo di valutare i punti di forza e le criticità delle misure della PAC 2014/2020, la Commissione, a partire dal 2017, ha emanato una serie di Comunicazioni – dalla portata storica come la Comunicazione *Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura*²¹ del 2017 o, ancor più centrale, il *New Green Deal*²² del 2019 – volte a porre le basi per una nuova PAC che sia in grado di ridurre di astrattezza i contenuti della sostenibilità timidamente posti nel 2013 (attraverso la predisposizione di *target* minimi centralmente fissati) e che conceda un

²¹ COM(2017)713 *final*, Bruxelles, del 29 novembre 2017, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni Empty, “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”.

²² COM(2019)640 *final*, Bruxelles, dell’11 dicembre 2019, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, “Il Green Deal europeo”.

grado decisamente maggiore di sussidiarietà agli Stati nella individuazione delle strategie e degli impegni di medio termine, fondamentali per il compimento di un processo di transizione di tale calibro.

La certificazione biologica e, in particolare, le modalità di produzione biologica hanno condotto e ispirato il legislatore della nuova PAC, ritenendolo idoneo a integrare i canoni della sostenibilità e, pertanto, già nella strategia *From farm to fork* del *Green Deal europeo*, viene posto l'obiettivo del conseguimento del 25% della superficie agricola dell'UE in agricoltura biologica. Obiettivo quest'ultimo confermato dai regolamenti della nuova PAC emanati nel 2021.

È interessante notare come il regolamento (UE) n. 2115/2021 fissi gli obiettivi generali e, in coerenza con la Comunicazione “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”, rimandi ai Piani strategici degli Stati membri quanto ai modi e le forme di raggiungimento di tali obiettivi²³. Anche tale scelta di principio ha importanti conseguenze sul pia-

²³ Il 2 dicembre 2022 la Commissione europea ha approvato la versione ufficiale del Piano Strategico Nazionale italiano inerente alla PAC 2023/2027 (COM(2022)8645 *final*, Bruxelles, Decisione di esecuzione della Commissione 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), il quale – a partire dal 1 gennaio 2023 – attuerà una serie di strategie inedite, innovative e specificamente designate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Europa ai sensi dei regolamenti (UE) nn. 2115 (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), 2116 (reg. (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 che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013) e 2117 del 2021 (Reg. (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. 1212 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).

no della sostenibilità, fosse solo per quanto concerne la maggiore tutela delle diversità sociali e paesaggistiche delle varie aree rurali cui si applicano i regolamenti della PAC.

In tal contesto il PSN italiano mira al potenziamento della competitività del sistema in ottica sostenibile dal punto di vista ambientale, economico e sociale e a ciò predispone 5 ecoschemi e 26 interventi agroclimatico-ambientali di cui al secondo pilastro. In particolare, sono stati stanziati 2.5 miliardi di euro all'agricoltura biologica (oggi pacificamente considerata la tecnica di produzione privilegiata per concorrere al raggiungimento di tutti gli obiettivi ambientali previsti dalle strategie europee) e 1.8 miliardi di euro per il miglioramento del benessere animale e per combattere il fenomeno dell'antimicrobico resistenza. Anche questo secondo obiettivo ha di fatto concretamente incluso il sistema di produzione biologico, il quale è stato posto quale unica alternativa all'adesione, da parte degli imprenditori agricoli che intendono beneficiare del sostegno, a un nuovo disciplinare "di sostenibilità" SQNBA relativo al trattamento fisico-sanitario e psicologico degli animali nelle aziende zootecniche (Sistema di Qualità Nazionale sul Benessere Animale) e che, insieme al disciplinare biologico, costituisce il filtro per l'adesione ai più alti livelli remuneratori dell'ecoschema (1) sul benessere animale²⁴.

Il metodo di produzione biologico, quantomeno per ciò che concerne le tematiche ambientali, etiche e di sicurezza e salubrità alimentare, risponde certamente ai canoni della sostenibilità e sembra oggi costituire uno strumento utile per le Istituzioni europee e nazionali per contribuire alla transizione che si descrive.

²⁴ Sebbene SQNBA non riesca a toccare tutti gli aspetti sottesi al tema, tuttavia, sulla scia della certificazione biologica, sembra essere scientificamente fondata e strategicamente valida a selezionare adeguatamente le produzioni maggiormente sostenibili per quanto concerne il benessere animale e il relativo trattamento farmacologico, valorizzando così le filiere tradizionali ed estensive, che non avranno bisogno di modifica alcuna per accedere ai più alti livelli dell'ecoschema e mettendo, altresì, ordine tra i vari protocolli di certificazione esistenti nel medesimo ambito, divenendo per quest'ultimi obbligatorio allinearsi al disciplinare SQNBA.

Lo stesso non può dirsi con riguardo alle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli UE, il cui settore era inizialmente regolato da specifiche discipline differenti per ogni Stato e, successivamente, l'Unione ha unificato il quadro giuridico con il regolamento (UE) n. 1151/2012 del novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari contenente la disciplina delle denominazioni di origine protetta (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP), in modo da assicurare ai produttori e ai consumatori europei di recepire i messaggi *di qualità* in maniera *chiara e non decettiva*²⁵.

L'indicazione geografica non è altro che espressione del

collegamento, al nome del prodotto, delle proprietà organolettiche impresse al prodotto da un particolare terreno e da un particolare clima, proprietà che il consumatore si aspetta di ritrovare nei prodotti indicati con quel nome geografico²⁶

ma con riguardo al nesso tra indicazioni geografiche e sostenibilità nulla disponeva il regolamento (UE) n. 1151/2012.

Sembra inoltre condivisibile l'assunto secondo cui senza una riforma radicale della PAC votata alla sostenibilità, difficilmente le produ-

²⁵ Cfr. A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2018, 381; M. GOLDONI, *Denominazioni di origine*, in *Dig. Civ.*, vol. V, Torino, 1989, 190; L. COSTATO, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 1995, 488; E. ROOK BASILE, *I segni distintivi dell'impresa e dei prodotti agricoli*, in L. COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2004, 735; N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato agroalimentare: marchi e segni del territorio*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 321; A. GERMANÒ, V. RUBINO, *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Milano, 2015; L. SALVI, *Le DOP, le IGP (e le STG): il regolamento (UE) n. 1151/2012 sul regime di qualità degli alimenti*, in L. COSTATO, P. BORGHİ, S. RIZZIO-LI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, IX ed., Milano, 2019, 287.

²⁶ Cfr. A. GERMANÒ, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, II ed., Torino, 2019, 141.

zioni DOP e IGP potranno essere sistematicamente considerate sostenibili²⁷. E tale *incipit* sembra essere stato ricevuto dal legislatore europeo in un contesto di generale transizione dell'Europa e delle sue politiche economiche e alimentari verso i valori variegati e aggiuntivi propri della sostenibilità, il Regolamento (UE) n. 1143 dell'11 aprile 2024²⁸.

In particolare, il nuovo Regolamento sulle DOP e sulle IGP mira a contribuire agli obiettivi perseguiti dalla Politica agricola comune e, specificamente, a migliorare la risposta dell'agricoltura unionale alle esigenze della società rivolte ai risultati in termini di sostenibilità economica, sociale e ambientale della produzione agricola²⁹.

A ben guardare, sono proprio gli emendamenti a tale proposta a detenere la maggior parte del potere evolutivo verso la transizione che si descrive. Invero, sin dall'inizio, il Parlamento europeo ha rimarcato l'importanza del ruolo che le indicazioni geografiche possono svolgere in termini di sostenibilità, anche nel settore dell'economia circolare, *il che potrebbe accrescerne il valore di patrimonio culturale e rafforzarne così il peso nel quadro delle politiche nazionali e regionali al fine di conseguire gli obiettivi del Green Deal europeo* (cfr. emendamento 1-bis). Ciò nella consapevolezza che la Commissione – nella comunicazione del 2021 rubricata *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040* – ha espressamente riconosciuto alle indicazioni geografiche un ruolo chiave tra le iniziative faro che promuovono zone rurali prospere, alla luce del loro contributo alla diversificazione economica delle zone rurali e della forte associazione tra un prodotto e la sua origine territoriale.

Tutto ciò induce a ritenere che anche le indicazioni geografiche come DOP, IGP e STG sono strumenti che, ove poggiati su un quadro normativo idoneo a valorizzare la spinta potenziale di questi elementi di

²⁷ Cfr. A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: curiosità e prospettive*, in *Riv. dir. al.*, 3, 2022, 22.

²⁸ Cfr. nota 20.

²⁹ Tale opera di revisione era già stata prospettata nel quadro del *Green Deal europeo* del 2019 e delle iniziative per l'adequazione e l'efficacia della regolamentazione (REFIT) e anticipata nel documento relativo alla *Farm to fork strategy*.

qualità, possono concretamente contribuire (tanto quanto il biologico) al raggiungimento di obiettivi chiave per la nuova PAC e, più in generale, per il raggiungimento degli standards di sostenibilità nell'intero comparto agroalimentare europeo, quali, per esempio, la realizzazione dello sviluppo rurale sostenibile, la prevenzione della delocalizzazione e dello spopolamento attraverso la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro nelle zone rurali europee e il sostegno ai produttori su piccola scala, locali e tradizionali, alla conservazione della diversità culturale e socioeconomica, alla tutela del paesaggio, alla gestione e riproduzione sostenibili delle risorse naturali, alla conservazione della biodiversità, al benessere animale e alla sicurezza e alla tracciabilità degli alimenti³⁰.

Inoltre – e sembra questo l'elemento di maggiore innovazione – il Regolamento (UE) 1143/2024 dispone testualmente che per contribuire alla transizione verso un sistema alimentare sostenibile e rispondere alle esigenze della società rivolte a metodi di produzione sostenibili, rispettosi pertanto dell'ambiente, economicamente funzionanti e socialmente ed eticamente responsabili,

i produttori di prodotti designati da indicazioni geografiche dovrebbero essere incoraggiati a rispettare pratiche sostenibili comprendenti obiettivi ambientali, sociali ed economici, che vadano al di là delle norme obbligatorie. Tali pratiche potrebbero essere stabilite nel disciplinare o in un'iniziativa separata. Le pratiche di sostenibilità comprese nel disciplinare dovrebbero essere correlate ad almeno uno dei tre principali tipi di sostenibilità: ambientale, sociale ed economica (Considerando n. 23).

Pertanto, con il detto Regolamento, l'Unione europea ha voluto arricchire la disciplina delle indicazioni geografiche con una serie di ele-

³⁰ Quanto detto sembra trovare conferma, tra gli altri, al considerando 8 del Regolamento in commento, ove è sancito che «prodotti di qualità rappresentano una delle maggiori risorse dell'Unione, sia per la sua economia che per la sua identità culturale. Tali prodotti, la più forte rappresentazione del marchio «made in the EU», riconoscibile in tutto il mondo, generano crescita e tutelano il patrimonio dell'Unione. I vini, le bevande spiritose e i prodotti agricoli, compresi i prodotti alimentari, sono una risorsa dell'Unione che deve essere ulteriormente rafforzata e protetta».

menti ulteriori che, oltre al legame tra prodotti e territori, valorizzano il carattere multidimensionale della sostenibilità (ambientale, economica e sociale).

Osservando dall'esterno il fenomeno se ne deduce che non trattasi di una migrazione (giuridico-programmatoria) dal concetto di *qualità* verso quello di *sostenibilità* con conseguente finalità di abbandono del primo che da anni costituisce un punto di forza del sistema agroalimentare europeo in favore del secondo, ma piuttosto le Istituzioni europee attraverso la PAC e i detti documenti settoriali stanno in tutti i modi cercando di far penetrare i valori della sostenibilità (economica, ambientale e sociale) all'interno di concetti, processi e valori immateriali che sin dalle origini muovono i fili dell'intera transizione, quale quello, appunto, della *qualità* dei prodotti strettamente legati al luogo di naturale produzione.

Va ulteriormente precisato che quest'ultimo Regolamento consente di svolgere ulteriori considerazioni sul tema delle etichette alimentari.

Come già detto, uno dei principali elementi ostativi all'introduzione di un disciplinare europeo unico di sostenibilità – attuabile in forma obbligatoria o facoltativa, ma che includa nel medesimo bene immateriale tutti i canoni della sostenibilità centralmente riconosciuti dall'Unione – è proprio la difficoltà di racchiudere in un unico documento (disciplinare) una molteplicità di elementi, così tanto variegata che risulta di difficile contrazione nel medesimo concetto giuridico.

L'inclusione dei canoni della sostenibilità nell'apparato regolamentare che disciplina la certificazione dei prodotti di qualità relativa alle indicazioni geografiche di provenienza degli stessi – sistema già completo e funzionante da diversi anni – sembra costituire un valore aggiunto anche con riguardo al tema generale dell'etichettatura di sostenibilità. Infatti, da una parte, consente di allineare i contenuti normativi che regolano il funzionamento dei c.d. *marchi di qualità* dei prodotti alimentari già esistenti e funzionanti sul mercato europeo, evitando eccessivi e controproducenti divari contenutistici tra le varie forme di etichettatura alimentare (che, in ogni caso, costituiscono tutte dei più o meno concreti mezzi per orientare le scelte dei consumatori verso prodotti che rispecchiano gli obiettivi generali comunitariamente imposti) e, dall'altra, tale inclusione sembra costituire un passo obbligato anche

per evitare di indurre in (eccessiva) confusione il consumatore nel momento della selezione e dell'acquisto del prodotto, il quale sarà messo in condizione di assumere scelte consapevoli e giuridicamente garantite da vincoli maggiori che, una volta per tutte, ineriscono direttamente ai canoni della sostenibilità.