

Dipartimento di Scienze Giuridiche  
dell'Università degli Studi di Ferrara

3



DALLA RIFORMA DEL 2003  
ALLA PAC DOPO LISBONA  
I RIFLESSI SUL DIRITTO AGRARIO  
ALIMENTARE E AMBIENTALE

ATTI DEL CONVEGNO DI FERRARA  
6-7 MAGGIO 2011

A CURA DI

LUIGI COSTATO - PAOLO BORGHI  
LUIGI RUSSO - SILVIA MANSERVISI



Jovene editore  
2011



*in collaborazione con*



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
'ANTONIO CICU'



Il presente volume è pubblicato con il contributo del MIUR nell'ambito del progetto di ricerca nazionale, prot. 2007PRTMHP, dal titolo: «Le norme dell'organizzazione mondiale del commercio e la conseguente riforma della PAC del 2003: riflessi sul diritto agrario, ambientale e alimentare italiani. Verso un'agricoltura sempre meno di prodotti e sempre più di servizi?». Si ringrazia pertanto il MIUR per la concessione del finanziamento.

Hanno contribuito alla realizzazione del presente volume le seguenti unità locali partecipanti al progetto di ricerca nazionale:

*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Giuridiche «Antonio Cicu»

Università di Camerino - Scuola di Giurisprudenza

Università di Ferrara - Dipartimento di Scienze Giuridiche

Si ringrazia il Dipartimento di Scienze Giuridiche e in particolare il Direttore Prof. Giovanni De Cristofaro.

---

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2011 - ISBN 978-88-243-2053-5

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

Printed in Italy Stampato in Italia

## INDICE

VERNERDÌ 6 MAGGIO 2011

### PRESIDENZA

FRANCESCO ADORNATO .....	p.	3
--------------------------	----	---

### INTRODUZIONE

LUIGI RUSSO		
Le ragioni del convegno .....	»	5

### RELAZIONI

BRUNO NASCIMBENE		
I Trattati dopo Lisbona. Profili generali e politica agricola comune .....	»	9

FERDINANDO ALBISINNI		
I codici europei dell'Agricoltura, dopo Lisbona .....	»	17

DANIELE BIANCHI		
La comitatologia «agricola» dopo Lisbona .....	»	51

LUIGI COSTATO		
Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE .....	»	73

### PRESIDENZA

ETTORE CASADEI .....	»	81
----------------------	---	----

### RELAZIONI

PABLO AMAT LLOMBART - E. MUÑIZ ESPADA		
Le nuove regole comunitarie sullo sviluppo rurale nell'ambito delle priorità dell'Unione europea e il diritto internazionale .....	»	87

CRISTIANA FIORAVANTI	
Il regime della pesca dopo il Trattato di Lisbona .....	p. 121
LUC BODIGUEL	
Les nouvelles frontières des OGM en agriculture .....	» 131
MARIANNA GIUFFRIDA	
La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona .....	» 151

## INTERVENTI PROGRAMMATI

FRANCESCO BRUNO	
Inquinamento del territorio rurale e PAC .....	» 169
DONALD RENNIE	
Common Agricultural Policy or Fragmented Agricultural Policy? .....	» 185
ELEONORA SIRSI	
Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona .....	» 191
MATTEO BENOZZO	
La gestione dei rifiuti agricoli dopo il Trattato di Lisbona .....	» 211
MARCO BORRACCETTI	
L'Unione europea e la protezione del suolo: realtà o work (not) in progress? .....	» 221
GIOIA MACCIONI	
Il sistema di allarme rapido: uno sguardo al futuro .....	» 229
SILVIA MANSERVISI	
I riflessi del diritto ambientale sulla PAC prima e dopo il Trattato di Lisbona .....	» 245

## SABATO 7 MAGGIO 2011

## PRESIDENZA

LUIGI COSTATO .....	» 269
---------------------	-------

## RELAZIONI

FAUSTO CAPELLI	
Tutela della qualità dei prodotti agroalimentari sotto il profilo giuri- dico: riflessioni sulla riforma della disciplina dell'Unione europea .....	» 273

LUCA PETRELLI	
I prodotti alimentari della salute .....	p. 291
IRENE CANFORA	
L'attuazione della PAC nella giurisprudenza della Corte di giustizia, tra governo del mercato e autonomia privata .....	» 309
LORENZA PAOLONI	
La <i>food security</i> nei programmi della PAC .....	» 315
MARIA PIA RAGIONIERI - BERND GRUNER - FEDERICA ZOLLA	
La proposta legislativa sulla politica europea di qualità: il cd. « <i>Pac-     chetto qualità</i> » .....	» 323
ALESSANDRA TOMMASINI	
Libertà di concorrenza, promozione del mercato dei prodotti agricoli e tutela dei consumatori .....	» 329
VITO RUBINO	
Le denominazioni locali e la circolazione dei corrispondenti prodotti nel territorio dell'Unione europea .....	» 337
STEFANO MASINI	
La qualità alimentare come canone di pianificazione territoriale .....	» 353
SILVIA BOLOGNINI	
Il ruolo dell'etichettatura degli alimenti nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un bilancio intermedio sull' <i>iter</i> di adozione del regola- mento relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consu- matori .....	» 363
LAURA COSTANTINO	
La produzione e commercializzazione delle biomasse .....	» 375
ROBERTO SAJA	
Trasferimento del diritto all'aiuto per successione anticipata, patto di famiglia e conservazione dell'integrità aziendale .....	» 383
NICOLA LUCIFERO	
Agricoltori «attivi» e attività agricola nella prospettiva della riforma della PAC .....	» 395
LAURA SALVI	
L'immissione in commercio di OGM: il ruolo dell'Autorità Europea per la sicurezza alimentare .....	» 407

## INTERVENTI

PAOLO BORGHI	
L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni .....	p. 425
GIUSEPPE COSCIA	
Considerazioni sulla portata esauriente del regolamento n. 510/2006 ...	» 439
FERNANDO SALARIS	
Mantenimento delle terre agricole in buone condizioni agronomiche e ambientali, beni c.d. comuni e ruralità .....	» 449
PAMELA LATTANZI	
L'energia dopo Lisbona. Il superamento del <i>paradosso energetico</i> .....	» 457
ANTONELLA MILETTI	
La Costituzione, il Trattato di Lisbona e la tutela dei diritti fonda- mentali della persona, tra <i>soft law</i> e regole multilivello .....	» 465
DAVIDE PIERLEONI	
La vendita dei prodotti biologici al dettaglio; limiti normativi ed opportunità di sviluppo del mercato .....	» 479
ILARIA TRAPÈ	
Qualità e sviluppo delle aree rurali .....	» 491
ANTONIO JANNARELLI	
Conclusioni .....	» 501
<i>Elenco degli autori</i> .....	» 515

VENERDÌ 6 MAGGIO 2011



FRANCESCO ADORNATO

Un apprezzamento della contaminazione tra discipline, tra studiosi di diversi campi giuridici, italiani e stranieri, tra esperienze fatte in materia anche da persone non necessariamente accademici della problematica discussa. Questa è anche una conferma dell'apertura e della trasversalità dei fenomeni agricoli, che vengono letti da diversi punti di vista.

Grazie al professore Nascimbene per la relazione ricca di implicazioni per il convegno, in particolare per la parte relativa alla competenza concorrente, novità introdotta con il Trattato di Lisbona. Implicazioni importanti anche per ciò che riguarda il Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e per il ruolo che viene dato al Comitato delle regioni, istituzione che con Lisbona ha ora la possibilità di adire la Corte di giustizia per chiedere la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

La parola al professor Albisinni.



LUIGI RUSSO

## LE RAGIONI DEL CONVEGNO

Il convegno si inserisce all'interno di un progetto di ricerca di interesse nazionale (PRIN) cofinanziato dal MIUR, dal titolo «Le norme sull'organizzazione mondiale del commercio e la conseguente riforma della PAC del 2003: riflessi sul diritto agrario, ambientale e alimentare italiani. Verso un'agricoltura sempre meno di prodotti e sempre più di servizi?».

Al progetto hanno partecipato cinque unità operative, e segnatamente le Università – in ordine alfabetico – di Bologna, la quale si è occupata de «L'evoluzione delle norme comunitarie e nazionali in materia agraria, alimentare e agroambientale e la progressiva “ruralizzazione” dei sostegni agricoli (con particolare riferimento alle recenti riforme dei sostegni al mercato e strutturali)»; Camerino: «Qualità delle produzioni agroalimentari, valori e diritti fondamentali: i segni distintivi e le certificazioni volontarie ed obbligatorie a tutela della qualità dei prodotti agroalimentari diversi dal vino e dalle bevande spiritose»; Ferrara: «La compatibilità della riforma PAC del 2003 e dei suoi riflessi ambientali e di sicurezza alimentare con le norme della WTO»; Piemonte Orientale: «Le denominazioni locali (comunali e simili) e la circolazione dei corrispondenti prodotti nel territorio comunitario»; Pisa: «La promozione dei prodotti agro-alimentari e la rilevanza giuridica dell'origine della materia prima agricola».

Stante la natura della ricerca, i settori scientifico disciplinari interessati erano due, e segnatamente il settore IUS 03 (Diritto agrario) e IUS 14 (Diritto dell'Unione Europea), così che i colleghi coinvolti appartengono, in varia misura, a tali raggruppamenti scientifici.

Il progetto – così come presentato e articolato – ha riscontrato un buon esito, dal momento che è stato ottenuto un finanziamento complessivo (per tutte le unità operative, dunque) di € 87.422, di cui € 61.000 erogati dal Ministero e il residuo (pari a ca. € 26.000) cofinanziato dai singoli Atenei delle varie unità operative, ed è stato rendicontato nell'autunno del 2010. Rimane ancora “aperta” la voce di spesa inerente alla predisposizione del convegno conclusivo e della successiva pubblicazione degli atti.

Il Coordinatore scientifico nazionale dell'intero progetto era in origine il prof. Luigi Costato, cui in corso d'opera è indegnamente subentrato – stante l'entrata in vigore dei nuovi vincoli di carattere pensionistico che hanno coinvolto anche il personale docente – il sottoscritto, ed è per tale motivo che, in poche parole, cerco di illustrare le ragioni del convegno.

Fatte queste brevi, ma doverose premesse, va precisato che – come detto – l'organizzazione del Convegno conclusivo e riassuntivo della ricerca, era prevista fin dall'inizio tra gli impegni del programma di ricerca ed all'uopo sono stati concessi gli opportuni finanziamenti.

Tuttavia, al momento della definizione del programma convegnistico, è emersa l'intenzione di non limitarsi a svolgere un congresso, per così dire, esclusivamente celebrativo o conclusivo di una ricerca terminata, ma di cogliere l'occasione per porre all'attenzione degli studiosi anche i nuovi temi di discussione del prossimo futuro, alla luce delle recenti novità normative che hanno interessato la materia giusagraristica.

Ed invero, il titolo assegnato al convegno, «Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale», costituisce una sorte di ponte tra la ricerca appena conclusa e la ricerca che verrà nei prossimi anni.

Si pensi, infatti, alle importanti novità intercorse *medio tempore*, ovvero tra la presentazione del progetto di ricerca (il bando afferiva all'anno 2007, anche se l'attività di ricerca è iniziata in concreto dopo l'approvazione del progetto, nell'anno 2008) e l'attualità, di cui si è cercato di dare conto nelle relazioni (non è, infatti, possibile ricordare in questa sede il contenuto dei numerosi interventi programmati): in primo luogo, occorre ricordare l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con cui si sono vigorosamente riformulati i trattati fondanti dell'Unione Europea (si v. la relazione introduttiva di Nascimbene), e che, tra l'altro, e per quanto più interessa il settore agraristico, ha modificato la procedura di adozione degli atti normativi nel settore agrario (v., quanto all'impatto del trattato di Lisbona nella materia agraria e della pesca, le relazioni di Albisinni e Fioravanti); con il trattato di Lisbona si sono, altresì, modificate le procedure per l'adozione degli atti delegati o di esecuzione (v. la relazione di Bianchi sulla nuova comitologia).

Non possono passare inosservate anche le innovazioni sui due tradizionali pilastri su cui si fonda la politica agricola comune, attesa l'entrata in vigore del reg. CE n. 73/09 (su cui si v. la relazione di Costato) quanto agli aiuti diretti disaccoppiati, e alle modifiche apportate al reg. 1698/05 in tema di sostegno allo sviluppo rurale, a seguito dell'introduzione di nuovi obiettivi da perseguire (le cd. nuove sfide), caratterizzate da una

evidente sempre maggiore attenzione a tematiche ambientali (v. la relazione di Llombart).

È prossima, inoltre, la modifica della disciplina sulla qualità dei prodotti agroalimentari (ovvero in tema di dop, igp, stg): al riguardo è dedicata la sessione mattutina di sabato 7 maggio, in cui sono previste le relazioni di Capelli e Petrelli.

*Last but not least*, sono stati inserite nel programma anche le riflessioni sulla recente proposta della Commissione di modifica della dir. 2001/18 in tema di coesistenza delle coltivazioni geneticamente modificate con quelle convenzionali e biologiche (con la relazione Bodiguel) e sulla rinnovata incentivazione della produzione di energie da fonti rinnovabili, da ascrivere alla recente direttiva CE 2009/28, da poco attuata in Italia (sul punto, v. la relazione di M. Giuffrida).

I numerosi interventi programmati, oltre a quelli annunciati, inoltre, sono importanti segnali dell'interesse manifestato per le tematiche di questo congresso, oltre che della partecipazione manifestata dagli studiosi della materia.

Insomma, le premesse fanno ben sperare per una riuscita di questo convegno e per far sì che questo possa essere ricordato anche in futuro quale proficua sessione per uno scambio e una circolazione di idee e di informazioni utili a tutti coloro che si occupano di diritto dell'Unione europea e di diritto agrario ed alimentare.

Sia consentito, in conclusione, un ringraziamento a tutti coloro che hanno partecipato attivamente alla realizzazione del convegno tanto in relazione all'attività di coordinamento scientifico, per la quale voglio qui ricordare i proff. Costato, Borghi e Manservigi, unitamente ai responsabili delle unità operative partecipi del progetto di ricerca e, dunque, i proff. Casadei e Sgarbanti (Bologna), il prof. Petrelli (Camerino), il prof. Goldoni (Pisa), il prof. Coscia (Piemonte Orientale), quanto per l'attività più strettamente organizzativa, per la quale occorre sentitamente ringraziare i dottorandi di ricerca Laura Salvi e Gabriele Castelli.



BRUNO NASCIMBENE

I TRATTATI DOPO LISBONA.  
PROFILI GENERALI E POLITICA AGRICOLA COMUNE

SOMMARIO: 1. Il Trattato di Lisbona: sua origine e rilevanza. – 2. Dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona: un percorso comune: *a)* la politica di concorrenza; *b)* la Carta dei diritti fondamentali; *c)* il primato del diritto dell'Unione. – 3. Le novità del Trattato di Lisbona in materia di politica agricola comune. – 4. In particolare, la PAC e le competenze dell'Unione. Considerazioni conclusive.

1. *Il Trattato di Lisbona: sua origine e rilevanza*

La disamina che segue riguarda i profili di carattere generale, le principali modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, con alcune considerazioni sul tema, specifico, della politica agricola comune<sup>1</sup>, tralasciando alcuni argomenti (che saranno oggetto di specifica disamina in altri contributi) quali, per ricordarne alcuni, l'ambiente, gli Ogm, l'inquinamento, la politica della pesca, i profili legati all'etichettatura dei prodotti, la qualità degli stessi, la gestione dei rifiuti, il benessere degli animali<sup>2</sup>.

Il Trattato di Lisbona è un testo solo apparentemente «semplice»: è un trattato che va a modificare quelli esistenti; il Trattato UE e il Trattato CE, che non vengono abrogati ma modificati sotto molti profili.

I due Trattati non sono stati, dunque, sostituiti, bensì oggetto di revisione; seppur in diversa misura, il Trattato UE contenendo le modifiche più importanti dal punto di vista istituzionale e materiale.

---

<sup>1</sup> Viene qui riprodotta, con modifiche e aggiornamenti, la relazione presentata al Convegno «Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale» - Università degli Studi di Ferrara, 6 e 7 maggio 2011. Sulle origini e sviluppo dell'integrazione europea, con particolare riguardo al Trattato di Lisbona, si veda più recentemente, G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*. Parte istituzionale, 5<sup>a</sup> ed., Torino 2011, p. 31 ss. (*ivi*, p. 60 ss., ampi riferimenti); E. TRIGGIANI, *L'Unione Europea dopo la riforma di Lisbona*, Bari 2011, p. 9 ss.

<sup>2</sup> Ci si riferisce, e rinvia agli argomenti oggetto delle relazioni tenute al Convegno, ricordato alla nota precedente, pubblicate negli *Atti* relativi.

Le modifiche richiedono una particolare attenzione, al fine (e ciò conferma la non semplicità della «lettura» del Trattato di Lisbona) di valutare appieno l'incidenza sul diritto vigente.

Il Trattato di Lisbona rappresenta una delle «tappe» del processo evolutivo del diritto comunitario. Dall'epoca in cui i trattati originari sono stati sottoscritti, le tappe sono rappresentate da modifiche e revisioni contenute nei Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza, il primo avendo anche dato origine a una nuova entità internazionale quale l'Unione europea. Il Trattato di Lisbona interviene, precisamente, innovando e ponendosi nel solco dell'evoluzione del diritto comunitario e delle Comunità europee. Esse, oggi non esistono più in quanto tali, ad eccezione dell'Euratom, che sopravvive con il proprio nome originario, Comunità europea dell'energia atomica, e con il proprio trattato originario, pur modificato, anch'esso, dal Trattato di Lisbona. Alla Comunità europea è succeduta l'Unione; l'aggettivo «comunitario» non si usa più, o meglio non si dovrebbe più usare se non per il passato. Siamo, insomma, di fronte a un fenomeno nuovo, o almeno parzialmente nuovo, che merita grande attenzione. È sufficiente mettere a confronto le due versioni dei Trattati per verificare, e prendere atto di quante, e quali sono le modifiche introdotte.

Si tratta di modifiche numeriche, che forse più appaiono all'evidenza, essendo cambiati i numeri delle disposizioni del Trattato UE e dell'*ex* Trattato CE; quindi di modifiche di denominazione, il Trattato CE essendo divenuto il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), mentre il Trattato UE, pur fra i tanti cambiamenti, ha mantenuto il suo nome. Sono modifiche di sostanza, istituzionali, che proiettano l'Unione in una dimensione che, se non è «costituzionale» (come sarebbe stata se fosse entrata in vigore la Costituzione) è certamente di sempre maggiore integrazione.

2. *Dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona: un percorso comune: a) la politica di concorrenza; b) la Carta dei diritti fondamentali; c) il primato del diritto dell'Unione*

Non è, questo, il contesto per ripercorrere l'evoluzione del diritto comunitario e dell'Unione, e quindi «spiegare» come si è giunti ad adottare il Trattato di Lisbona. Basti dire che il successo di questo Trattato è dovuto ad un insuccesso, quello della Costituzione europea, o meglio il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, per l'impossibilità di pervenire alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri, che era una con-

dizione necessaria ed indispensabile per la sua entrata in vigore. Malgrado il risultato negativo, gran parte delle disposizioni contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa si ritrova nel Trattato di Lisbona, e quindi nel TUE e nel TFUE vigenti. Certo, sono cambiate le prospettive, alcune di minore rilievo, altre di rilievo maggiore: fra queste ultime, la prospettiva costituzionale; fra le prime, che è anche una curiosità, il riferimento a simboli. Come è noto, il 9 maggio è la festa dell'Europa che, insieme alla bandiera, all'inno alla gioia, al motto «unita nella diversità», all'euro come moneta, rappresenta un simbolo della comune appartenenza dei cittadini all'Unione europea e del loro legame di cittadini con la stessa Unione. Questi simboli oggi non sono più contemplati nei Trattati, mentre erano presenti nella Costituzione europea, ma ciò non significa che non si celebra più la festa dell'Europa. Immagini e simboli sono, comunque, contemplati in una delle oltre sessanta dichiarazioni adottate insieme al Trattato di Lisbona, la Dichiarazione n. 52<sup>3</sup>; ove sedici Stati membri dell'Unione affermano di condividere quei simboli come simboli, appunto, dell'Unione.

a) Fra i profili di maggior rilievo, uno è rappresentato dalla disposizione che era contenuta nella Costituzione e riguardava un obiettivo dell'Unione europea: la politica di concorrenza. La lettura del Trattato di Lisbona, precisamente degli obiettivi dell'Unione europea, potrebbe lasciare sorpresi, non essendo più menzionata la politica di concorrenza. Nel Trattato, in effetti, vi è un preciso riferimento al mercato interno, ma non alla politica di concorrenza che non figura fra gli obiettivi che l'Unione europea deve perseguire. Tuttavia (anche in tal caso), da un più attento esame del Trattato, emerge che in un atto allegato, quale il Protocollo n. 27 dedicato al mercato interno e alla concorrenza, si prevede che il riferimento al mercato interno, contenuto nell'art. 3 del Trattato UE, comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata nell'Unione. Questa, a tal fine, adotta, se necessario, misure in base alle disposizioni dei Trattati, incluso l'art. 352 del TFUE (norma che prevede la cd. clausola di flessibilità). I Protocolli hanno lo stesso valore, la stessa efficacia giuridica dei Trattati: quindi, anche in mancanza di un riferimento esplicito alla politica della concorrenza nell'art. 3 TUE, non cam-

---

<sup>3</sup> Dichiarazione, allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, del Regno del Belgio, della Repubblica di Bulgaria, della Repubblica federale di Germania, della Repubblica ellenica, del Regno di Spagna, della Repubblica italiana, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lituania, del Granducato di Lussemburgo, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica d'Austria, della Repubblica portoghese, della Romania, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca relativa ai simboli dell'Unione europea.

bia la rilevanza di tale politica nell'ambito del sistema giuridico dell'Unione.

b) Un altro, rilevante elemento di diversità fra la Costituzione europea ed il Trattato di Lisbona è rappresentato dalle norme sulla tutela dei diritti fondamentali. Nella parte II del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa si trovava collocata la Carta dei diritti fondamentali, che oggi, invece, non è contenuta nel testo del Trattato di Lisbona né in un Protocollo o in una Dichiarazione. La Carta è «un atto a parte», adottato dalle Istituzioni dell'Unione a Nizza, riadottato con alcune modifiche e adattamenti a Strasburgo, il giorno prima della sottoscrizione del Trattato di Lisbona<sup>4</sup>. La Carta ha, tuttavia, un riferimento normativo specifico nell'art. 6 del TUE, secondo cui ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Il fatto che la Carta non sia parte integrante del TUE, piuttosto che del TFUE, non ha rilievo. A parte i vari richiami e rinvii, che un Protocollo e una varietà di Dichiarazioni fanno alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la giurisprudenza della Corte di giustizia, successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non ha esitato, e non poteva essere altrimenti, ad attribuire ad essa quella efficacia vincolante che prima non aveva, poiché costituiva un testo di riferimento e di interpretazione per il diritto comunitario previgente alla data del 1° dicembre 2009.

c) La mancata previsione, nel testo del Trattato, del principio del primato del diritto dell'Unione (diversamente che nella Costituzione, art. I-6) può suscitare qualche perplessità. Il fatto che non vi sia un riferimento esplicito alla *primauté* o primazia sul diritto interno non è certo un elemento che può incidere o togliere significato e rilevanza ad un principio fondamentale del diritto dell'Unione.

Esiste, comunque, una Dichiarazione, allegata all'atto finale del Trattato, la n. 17, relativa al primato.

Malgrado si tratti, soltanto, di una dichiarazione, il principio del primato resta fermo.

Tutti gli Stati membri, in conformità ad una giurisprudenza costante della Corte di giustizia, riconoscono espressamente, nella Dichiarazione, che i trattati ed il diritto adottato dall'Unione europea sulla base dei trat-

---

<sup>4</sup> La Carta fu proclamata a Nizza da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000, in *G.U.C.E.* n. C 364 del 18 dicembre 2000 (cd. Carta di Nizza); un testo modificato venne proclamato, dalle stesse istituzioni, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, in *G.U.U.E.* n. C 303 del 14 dicembre 2007 (cd. Carta di Strasburgo). Prima delle sottoscrizioni dei presidenti delle tre istituzioni, è riprodotta (*G.U.U.E.* cit., p. 14) la seguente precisazione: «Il testo [della Carta] di cui sopra riprende, adattandolo, la Carta proclamata il 7 dicembre 2000 e la sostituirà a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona».

tati vigenti prevalgono sul diritto nazionale; tale prevalenza viene confermata attraverso un richiamo al parere (riprodotto nella Dichiarazione) del Servizio giuridico del Consiglio sul primato, del 22 giugno 2007. Anche se non vi fosse tale richiamo, altro non si potrebbe fare che richiamare la giurisprudenza della Corte, peraltro espressamente ricordata dal parere. Viene ricordata, precisamente, la nota pronuncia *Costa c. Enel* del 15 luglio 1964, una sorta di pilastro del diritto dell'Unione, da tenere presente ogni qualvolta si mettono in discussione i rapporti fra diritto UE e diritto nazionale. Vi è talora la tendenza, da parte dei Governi nazionali (il nostro, in epoca recente, con riguardo al tema dell'immigrazione), a limitare se non a negare l'applicazione del diritto UE, in funzione di esigenze nazionali, dimenticando (si fa per dire) l'obbligo di disapplicare la norma nazionale contrastante, in virtù del fondamentale principio del primato.

### 3. *Le novità del Trattato di Lisbona nella materia della politica agricola comune*

Venendo al tema specifico della politica agricola comune, si osserva che le norme in materia (art. 38 ss. del TFUE) non hanno subito cambiamenti significativi<sup>5</sup>. Il Titolo III del TFUE non è più denominato «Agricoltura», ma «Agricoltura e Pesca» (sulle ragioni per le quali la pesca viene collocata insieme all'agricoltura, proponendone una disciplina congiunta, non si può che fare rinvio ad altro contributo)<sup>6</sup>. Si tratta, per lo più, di modifiche esteriori, non essenziali.

Non si fa più riferimento al «mercato comune», ma al «mercato interno»: il riferimento è, dunque, ad un mercato che è divenuto talmente

<sup>5</sup> Sull'influenza del Trattato di Lisbona sulla politica agricola comune si vedano, fra gli altri, F. GENCARELLI, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2010, p. 734 ss.; F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 206 ss.; M. D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 248 ss.; F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 261 ss.; L. COSTATO, *La controriforma della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 369 ss.; L. COSTATO, *La controriforma della PAC: la comitologia dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 128 ss.; L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione UE: dalla PAC al TFUE*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, p. 1 ss. Cfr. anche, in precedenza, D. BIANCHI, *La PAC «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona (Le principali modifiche istituzionali della politica agricola comune all'indomani del suo cinquantesimo anniversario)*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, p. 592 ss.; L. COSTATO, *La PAC come filo conduttore del travaglio europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, p. 246 ss. e dello stesso, *La PAC e il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2008, p. 731 ss.

<sup>6</sup> Si veda, in questo volume, la relazione di C. FIORAVANTI.

comune agli Stati membri, da distinguersi rispetto all'esterno, l'«interno» dei Paesi membri distinguendosi, precisamente, dall'«esterno» dei Paesi terzi.

Le modifiche che maggiormente rilevano si riferiscono alle procedure di adozione degli atti dell'Unione nel settore della politica agricola comune. Negli articoli 42 e 43 del TFUE si ha un riferimento preciso alla procedura di legislazione ordinaria che è, in effetti, la procedura comune per l'adozione degli atti dell'Unione. Non vi è, in questa materia, una procedura di legislazione speciale.

La procedura ordinaria, in sostanza, è la vecchia «codecisione», ha cambiato il nome forse perché con l'aggettivo «ordinario» si vuole proprio fare riferimento al fatto che gli atti, nel sistema dell'Unione sono, oggi, di norma adottati congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione su proposta della Commissione. Il riparto delle competenze all'interno del sistema dell'Unione europea non cambia; cambia invece il «peso» del Parlamento europeo, il cui ruolo è ben espresso e valorizzato nel Trattato di Lisbona, venendo rafforzati il principio della democrazia e la partecipazione democratica dei cittadini, assumendo maggior rilievo sia il Parlamento europeo, sia i parlamenti nazionali. Sarebbe certo auspicabile che i parlamenti nazionali, il nostro in particolare, prendessero coscienza del ruolo ad essi attribuito dal Trattato di Lisbona, in virtù, in particolare, dei Protocolli n. 1 (sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea) e n. 2 (sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità). Un ruolo, questo, da esercitare anche nella materia della politica agricola.

Con riguardo alla PAC del «dopo Lisbona», sembra opportuno ricordare, brevemente, alcuni degli elementi e delle prese di posizione più recenti. La partecipazione al dibattito avviato sulla comunicazione della Commissione *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*<sup>7</sup> è senza dubbio da segnalare. La comunicazione è stata preceduta da un dibattito pubblico in cui sono stati raccolti ben cinquemilaseicento contributi. Il tema ha, quindi, riscosso un notevole interesse.

Si ricorda poi un documento (del 29.3.2011), relativo alla Riunione dei Presidenti delle Commissioni agricoltura dei Parlamenti dell'UE del 31 marzo - 1° aprile 2011, ove, in un contesto che vede collaboranti i parlamenti nazionali nelle commissioni specifiche dedicate, appunto, alla politica agricola, si è presa in esame la necessità di riformare la PAC dopo il 2013 e si è sottolineato quanto siano importanti alcune delle im-

---

<sup>7</sup> COM(2010) 672 del 18.11.2010.

plicazioni per la PAC che (come ricorda lo stesso documento), dovrebbero derivare dalla piena attuazione della dimensione territoriale della «coesione»: novità, questa, introdotta dal Trattato di Lisbona fra gli obiettivi e le politiche dell'Unione<sup>8</sup>. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 3 del TUE che menziona, fra gli obiettivi dell'Unione, la promozione della «coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri», e che viene ripreso nel Trattato cd. «servente» TFUE rispetto al Trattato cd. «principale» (o *master*) TUE, in una disposizione nuova, l'art. 174. La norma evidenzia quanto la coesione territoriale sia importante come obiettivo dell'Unione, la coesione dovendo tradursi in una specifica considerazione delle zone rurali e delle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali, fra le altre, le regioni di montagna. Queste sfide economiche, ambientali e territoriali che sono individuate nella Comunicazione prima ricordata dovrebbero rappresentare il terreno di confronto su cui verrà intrapresa la nuova politica agricola comune.

#### 4. *In particolare, la PAC e le competenze dell'Unione. Considerazioni conclusive*

Le previsioni del Trattato sulle competenze, e quindi sulla delimitazione di compiti, funzioni e rapporti fra Unione e Stati membri, meritano qualche rilievo. Il Trattato ha il pregio di avere descritto negli articoli 3, 4, 5, 6 TFUE le competenze dell'Unione e degli Stati: esclusive (art. 3), concorrenti (art. 4), di coordinamento (art. 5) e quelle nuove, che sono un ibrido, di non facile definizione o distinzione rispetto alle competenze di coordinamento, denominate azioni di sostegno, coordinamento o completamento (art. 6). L'Unione ha una competenza esclusiva, fra i settori che sono più prossimi alla politica agricola comune, per quanto riguarda la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca. Si tratta di una competenza che era già stata riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte<sup>9</sup>, ora codificata in una previsione *ad hoc*.

La politica agricola non figura fra le competenze esclusive dell'Unione e neppure rientra fra le competenze di sostegno, coordinamento o completamento, ove l'Unione ha ben poco rilievo perché si li-

---

<sup>8</sup> Cfr. il dossier n. 71 del 29.3.2011, Camera dei deputati italiana, Documentazione per le Commissioni-Riunioni interparlamentari.

<sup>9</sup> Cfr. la sentenza della Corte del 5.5.1981, causa 804/79, *Commissione c. Regno Unito*, *Raccolta*, p. 1045.

mita a «sostenere» gli Stati membri in una serie di settori, indicati all'art. 6 del TFUE. La materia dell'agricoltura rientra fra quelle oggetto di competenza concorrente, la cui definizione è negativa: concorrente è una competenza che non è né esclusiva, né di coordinamento, né di sostegno.

L'elenco, non esaustivo, delle competenze concorrenti è contenuto nell'art. 4 del TFUE. Vengono indicati i principali settori (undici) di competenza concorrente, uno dei quali, appunto, è l'agricoltura, e nella Dichiarazione n. 18 (allegata all'atto finale del Trattato di Lisbona) si precisa il significato secondo cui la «concorrenza» fra competenze deve essere intesa: gli Stati esercitano la competenza «nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla».

Forse sarebbe stato preferibile, riconoscendo alla PAC un ruolo, per così dire storico nelle politiche comunitarie, promuoverla fra le competenze esclusive, non diversamente dalle «storiche» politica della concorrenza e politica commerciale comune.

In conclusione, una valutazione della PAC, dopo il Trattato di Lisbona, non può limitarsi a prendere in esame le disposizioni che regolano la specifica materia. Una valutazione corretta comprende profili vari, e di carattere generale: il riparto di competenze fra Unione e Stati membri; gli atti relativi, fondati su tali competenze; il ruolo del PE e dei parlamenti nazionali, ma anche, in virtù del principio di sussidiarietà e di leale cooperazione, il ruolo e le competenze degli enti locali.

Si tratta di profili di cui si è discusso poco, finora (almeno nel nostro Paese), ma che certamente meritano attenzione, soprattutto per quanto riguarda l'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà e il bilanciamento di poteri, a livello nazionale e dell'Unione.

FERDINANDO ALBISINNI

I CODICI EUROPEI DELL'AGRICOLTURA,  
DOPO LISBONA\*

SOMMARIO: 1. Il diritto europeo dell'agricoltura dopo Lisbona. – 2. Le novità. – 3. Le istituzioni europee. – 4. Economia o diritto: intervento o regolazione? – 5. I codici europei dell'agricoltura. – 6. Verso un codice comune.

1. *Il diritto europeo dell'agricoltura dopo Lisbona*

Ad oltre un anno dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, appaiono sempre più evidenti gli elementi fortemente innovativi che questo Trattato ha introdotto nel diritto europeo dell'agricoltura.

I profili istituzionali, di competenze, soggettività e procedimenti, assumono rilievo prevalente rispetto a profili che investono direttamente il merito delle questioni, ma anche questi ultimi segnano passaggi non irrilevanti all'interno di una vicenda evolutiva – quella del diritto europeo dell'agricoltura – che si è sempre caratterizzata per una non occasionale corrispondenza, temporale e insieme sistematica, con le tappe dell'allargamento della Comunità, poi Unione, Europea, e con i momenti di revisione dell'assetto istituzionale<sup>1</sup>.

Occorre dunque interrogarsi sugli esiti di questa profonda riforma istituzionale, quanto ai contenuti ad all'impianto del diritto agrario europeo.

Ma, prima ancora, occorre interrogarsi sul significato di questa espressione:

– ha senso parlare di *diritto agrario europeo*?

---

\* Relazione presentata al Convegno “Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale”, organizzato dall'Università di Ferrara il 6-7 maggio 2011.

<sup>1</sup> Per ulteriori riferimenti ai processi evolutivi della PAC negli ultimi quattro decenni del secolo XX e nei primi anni del secolo XXI, in corrispondenza ai processi di allargamento della Comunità, sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004, cap. 2, e Id., *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005.

– l’aggettivo *europeo* assume un significato proprio, ove apposto al *diritto agrario*?

Eravamo abituati a discorrere di *diritto agrario “comunitario”*, così distinguendolo dal diritto agrario nazionale. Molti corsi accademici nelle nostre università sono intitolati appunto al *diritto agrario “comunitario”*.

Oggi l’aggettivo “*comunitario*” non può più essere usato, se si intende rispettare il sistema della fonti come declinato in esito all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Tant’è che i nostri corsi di diritto comunitario hanno modificato la loro intestazione in corsi di “*diritto dell’Unione europea*”.

Dovremo dunque parlare di *diritto agrario dell’Unione europea*, o piuttosto di *diritto agrario europeo*?

Il riferimento al “*comunitario*” è scomparso soltanto dal linguaggio, o anche dalle cose?

Ed in tal caso quale significato assume l’aggettivo “*europeo*”?

Io penso che una dimensione propriamente *europea*, e non solo comunitaria, del diritto agrario, si vada affermando con sempre maggior decisione, e che ad essa vada riconosciuta una natura sua propria.

Le novità, anche terminologiche, da ultimo introdotte dal Trattato di Lisbona, si inseriscono in realtà in un più ampio processo, che rinvia ad un percorso disciplinare avviato già nei primi anni ’90 del secolo XX.

È stato da più parti sottolineato che la dimensione disciplinare dell’attività agricola in un mercato largamente globalizzato non può essere ricercata soltanto nella legislazione nazionale, ma si colloca piuttosto all’interno di un ordinamento plurimo, non regolato dalla limpida gerarchia delle fonti propria delle storiche codificazioni di impianto civilistico, ma costruito attraverso il sovrapporsi di plurimi interventi regolatori, di matrice sia autoritativa che convenzionale<sup>2</sup>.

Con specifico riferimento all’esperienza indotta dall’evoluzione del modello di normazione comunitaria, sul finire del secolo da poco concluso, due autorevoli trattati, uno di diritto privato<sup>3</sup> e l’altro di diritto amministrativo<sup>4</sup>, hanno sottolineato – in significativa corrispondenza – l’esigenza di prendere atto dell’ormai compiuto passaggio verso un *di-*

---

<sup>2</sup> Ricordo, per tutti, una limpida lezione del prof. Grossi sul tema dei *law makers* nella dimensione sopranazionale dei rapporti economici: P. GROSSI, *Aspetti giuridici della globalizzazione economica*, Prolusione per l’inaugurazione del 250° anno accademico, Firenze, 22 marzo 2003, in *Atti dell’Accademia*, 2003; e dello stesso A., *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, conferenza all’Accademia dei Lincei, 7 marzo 2002, in *Foro it.*, 2002, V, p. 152.

<sup>3</sup> *Diritto privato europeo*, a cura di N. LIPARI, Padova 1997, voll. I-II.

<sup>4</sup> *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da M.P. CHITI e G. GRECO, Milano 1997, voll. I-II.

*ritto europeo* e non più solo comunitario, verso costruzioni ordinamentali, nelle quali la pluralità delle fonti piega secondo linee inconsuete categorie risalenti, proponendo istituti difficilmente collocabili all'interno delle tradizionali classificazioni di diritto interno.

La stessa area perimetrata dalla formula *diritto europeo* ne è risultata diversamente orientata.

Fino a pochi anni fa era consueto rinviare a tale formula, in diffusi manuali e commentari non solo italiani, ad indicare lo studio dei Trattati, delle istituzioni comunitarie, e del diritto derivato, senza alcun riferimento al fenomeno dell'interazione con le norme di fonte domestica<sup>5</sup>.

Nell'oggi, invece, "la realtà del diritto comunitario dovrebbe indurci a rimettere in discussione le nostre categorie concettuali, a vincere la tentazione di incapsulare la nuova esperienza entro i loro confini, a superare la logica del rapporto tra ordinamenti per seguire la via alternativa di costruire quel "*nuovo diritto*" che l'esperienza europea ormai impone"<sup>6</sup>, e così a riconoscere che "I fenomeni in atto non rimangono poi in sfere ordinamentali separate, dato che per le particolari capacità integrative proprie del sistema comunitario si determina progressivamente *un diritto comune* agli organi europei e agli Stati membri"<sup>7</sup>.

Nell'originale prospettiva che caratterizza l'esperienza giuridica del nostro continente, *il diritto dell'agricoltura*, per le tensioni che lo attraversano e per la novità delle regole che lo investono, si rivela, in questo senso, esemplare del processo di costruzione di un *diritto europeo*, non riducibile al solo diritto di fonte prima comunitaria, ed oggi dell'Unione europea, ma che costituisce il luogo di integrazione di una singolare molteplicità di fonti regolatrici, di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr., ad esempio, C. KOENIG - A. HARATSCH - M. BONINI, *Diritto europeo*, Milano 2000, traduzione italiana di un diffuso manuale tedesco intitolato *Europarecht*, dedicato – secondo il sottotitolo – non allo studio del diritto vigente per il cittadino europeo in ragione delle complessità delle fonti e delle autorità cui è soggetto, ma esclusivamente alla "Introduzione al Diritto pubblico e privato della Comunità e dell'Unione Europea", e che nel primo capitolo precisa di intendere per *diritto europeo* il diritto della Comunità, dell'Unione, e delle altre istituzioni quali il Consiglio d'Europa e la Convenzione per i diritti dell'uomo, ma non pone affatto il problema del rapporto fra questi complessi normativi e quelli di fonte nazionale.

<sup>6</sup> Così N. LIPARI, *op. cit.*, vol. I, p. 7.

<sup>7</sup> Così M. P. CHITI e M. GRECO, *op. cit.*, vol. I, p. XXXI.

<sup>8</sup> L'esigenza di riportare ad un quadro sistematico le sollecitazioni indotte dal diritto comunitario rispetto a "categorie e paradigmi sapientemente costruiti dalla dottrina sulla base della esperienza legislativa nazionale" (così A. JANNARELLI, *Intervento*, in *40 anni di diritto agrario comunitario*, Atti del convegno IDAIC di Martina Franca del 12-13 giugno 1998, a cura di G. ANGIULLI, Milano 1999, p. 136), è stata da tempo individuata come centrale dagli studiosi del diritto dell'agricoltura, in ragione anzitutto della peculiare esposizione di questo

Il comparto disciplinare che ne emerge sconta la difficoltà di dare ordine ad un settore complesso, ed insieme esprime un modo peculiare di fare diritto: un sistema di governo di interessi e di attività, nel quale si intersecano piani di normazione su diversi livelli, responsabilità dei privati ed interventi di soggetti dotati di autorità oltre che di poteri nel senso classico, riducibili ad unità solo ove letti attraverso il canone di sussidiarietà, nella duplice declinazione, verticale ed orizzontale (con quanto ne segue in termini di complessità dei soggetti regolatori).

La disciplina europea dell'agricoltura, ancor più nella fase costituente avviata a partire dalle riforme dei primi anni '90 del secolo scorso, proseguita con il Regolamento sullo Sviluppo rurale, e poi con la Riforma di Metà Periodo, e tutt'ora aperta in previsione del 2013, in significativa corrispondenza con l'allargamento ai nuovi Stati membri, si va infatti articolando lungo un'ampia e non conclusa, né interamente definita *ex ante*, serie di atti nazionali e comunitari, che disegnano un diritto europeo dell'agricoltura, ma non importano necessariamente una "*mise en oeuvre*"<sup>9</sup> uniforme nei diversi paesi della Comunità.

Ne risulta un sistema declinato secondo quella dimensione, insieme condivisa e locale, che costituisce la grande lezione del *diritto comune europeo* dal XII al XVIII secolo, individuata già alcuni decenni fa da Gino Gorla<sup>10</sup>.

---

settore di attività economica ad una penetrante opera disciplinare del legislatore comunitario. V. già le anticipatrici riflessioni di A. CARROZZA, *In tema di "comunitarizzazione" del diritto agrario nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, p. 3, e la dichiarata scelta di trattazione unitaria operata da L. COSTATO con il *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 1989, da cui ha tratto origine il *Trattato di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto dal medesimo A. e giunto nel 2003 alla 3<sup>a</sup> ed.

Proprio la ricca messe di sollecitazioni provenienti dal diritto di fonte comunitaria e l'intrecciarsi con le novità introdotte dal legislatore nazionale di orientamento, ha indotto a concludere che occorre tentare di riportare ad unità il quadro disciplinare, rileggendo istituti e modelli in chiave funzionale, "ravvisando l'agrarietà piuttosto che nelle caratteristiche intrinseche dell'attività nell'appartenenza ad un comparto economico da cui, appunto, l'attività trae specificità", E. ROOK BASILE, *Vecchie categorie per nuovi modelli*, in "Scritti in onore di Giovanni Galloni", Roma 2002, I, p. 267.

<sup>9</sup> Per riprendere l'efficace formula con cui N. LIPARI, *op. cit.*, p. 4, segna il passaggio dagli schemi concettuali alla verifica concreta delle soluzioni, che nel diritto privato dell'oggi non possono non declinarsi nella consapevolezza che "la realtà della Comunità europea, alla luce degli artt. 10 e 11 della nostra Costituzione, abbia implicato addirittura una revisione dei significati tradizionalmente ricondotti alla norma dell'art. 12 delle preleggi e quindi alle modalità di svolgimento del procedimento interpretativo".

<sup>10</sup> In un'ampia e notissima serie di scritti, raccolti in *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano 1981.

Di *ius commune* nel mercato dei prodotti agricoli ed alimentari si è parlato, di recente, anche in una dimensione diversa da quella qui discussa e comprendente, accanto alla disciplina comunitaria, le convenzioni internazionali sul commercio – così A. GERMANÒ - E. ROOK

In questo tessuto comune, a sua volta permeabile al più ampio disegno della disciplina internazionale del commercio<sup>11</sup>, l'impresa è destinataria di regole, e nel medesimo tempo viene legittimata a farsi fonte di regole, di autoregolazione ed autoresponsabilità, in un dialogo che assume come decisivi canoni di riferimento la valorizzazione dell'autonomia delle scelte e lo statuto normativo della concorrenza nel mercato.

Le stesse fonti del diritto comunitario, in agricoltura, e nel comparto ad esso sempre più strettamente legato dell'agroalimentare<sup>12</sup>, si sono proposte ormai da anni diversamente da quanto poteva apparire dalla semplice lettura del testo dell'art. 249 (già 189) del TCE (oggi art. 288 del TFUE).

Se per le direttive la Corte di giustizia ha da tempo affermato che il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto secondo quanto risulta dalla lettera e dalle finalità delle direttive comunitarie anche in assenza dei dovuti provvedimenti di attuazione del legislatore nazionale<sup>13</sup>, per i regolamenti è sempre più frequente, proprio nelle materie qui in esame, il caso di atti qualificati come regolamenti, ma che per la loro effettiva applicazione richiedono necessariamente la mediazione di interventi nazionali.

Così nell'agroalimentare è esperienza significativa l'intreccio di competenze, di principi e di regole, di fonte comunitaria e di fonte nazionale, seguito al libro bianco sulla sicurezza alimentare ed all'adozione del regolamento n. 178/2002<sup>14</sup>, con l'introduzione di disposizioni che, ad

---

BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino 2002, p. XIII. In tale ambito la peculiarità del *diritto europeo* per l'impresa agricola, quale qui individuato in esito alle riforme della politica agricola comune, sembra essere in un ordinamento che è insieme condiviso e locale e che non appare riducibile nelle tradizionali categorie di sovra- o sotto-ordinazione.

<sup>11</sup> Sulle cui linee evolutive, anche per relazione al divenire del diritto di fonte comunitaria v. P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano 2004.

<sup>12</sup> Sulla dimensione sistematica, anche in termini giuridici, di ciò che gli economisti da tempo collocano nell'*agribusiness*, e che per il diritto si va connotando come sistema agroalimentare, v., per ulteriori riferimenti, L. RUSSO, *Agroindustria*, in *Digesto disc. priv., sez. civ.*, Agg., Torino 2003, p. 215, e sia consentito rinviare al mio *Sistema agroalimentare*, in *Digesto disc. priv., sez. civ.*, Agg., Torino 2009, p. 479.

<sup>13</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza 14 luglio 1994, in causa C-91/92, *Faccini Dori*, in *Giur. it.*, 1995, I, 1, p. 1385.

<sup>14</sup> 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, su cui v. *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commentario al reg. 178/2002)*, a cura dell'IDAIC, in *Le nuove leggi civ.comm.*, 2003, p. 114. Sulla configurabilità o meno di principi del diritto alimentare in esito al regolamento n. 178/2002, e sul rapporto fra principi

esempio in tema di tracciabilità, largamente rinviando al legislatore nazionale ed alla responsabilità delle imprese<sup>15</sup>.

Si va affermando per tale via un originale statuto normativo dell'impresa, che alle norme (risalenti od innovative) sul contratto affianca nuove regole, proiettate in una dimensione insieme istituzionale e di mercato.

Sicché – come è stato osservato da un autorevole studioso di fatti istituzionali, in riferimento al regolamento sulla sicurezza alimentare, con considerazioni che ben possono essere riproposte per le ultime riforme europee della disciplina dell'agricoltura – il diritto di fonte comunitario opera su diversi piani: “quello delle *fonti del diritto*, ... [lì ove] reca principi generali ... detta disposizioni dirette, per cui non sono necessari atti nazionali di attuazione; ... quello dell'*assetto* che deve essere posto in essere in ciascuno Stato; ... quello della *collaborazione* da assicurare tra organizzazioni nazionali e organizzazione comunitaria”<sup>16</sup>.

Si potrebbe dire che questo modo europeo di fare diritto non è altro che “una forma di governo al presente” del “pragmatismo procedurale”<sup>17</sup>, in cui al “primato delle fonti” si sostituisce il “primato delle istituzioni”<sup>18</sup>, e che fissate le definizioni, affermati taluni principi, ed individuati (e talvolta istituiti o comunque conformati) i soggetti pubblici e privati, nazionali e comunitari, costruisce regole del movimento nel reticolo così disegnato, assegnando a successivi atti ed esperienze, non solo comunitarie, la progressiva adozione di regole della quotidianità, alla ricerca di “una “rapidità” ed una “duttilità” nelle risposte disciplinari che certamente sono estranee alle tradizionali regole del gioco identificate come “*norme di lunga durata*”<sup>19</sup>.

Insieme, e con paradosso solo apparente, è una legislazione che si pone dichiarati obiettivi di sistema, e che oltre a vincolare parlamenti e governi nazionali, intende indirizzare l'attività futura dello stesso legisla-

---

e regole in questa materia, v. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Commento all'art. 3*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit.; L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova 2004, 2<sup>a</sup> ed.; ID., *Principi del diritto alimentare*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, p. 348; A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, 2<sup>a</sup> ed., Bari 2003.

<sup>15</sup> Sul tema, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al mio *Strumentario di diritto agrario europeo*, Utet, 2009.

<sup>16</sup> S. CASSESE, *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano 2002, p. 16.

<sup>17</sup> M. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna 2002, p. 72 e 90.

<sup>18</sup> Secondo la bella espressione di F. SORRENTINO, *Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?*, in *Pol. dir.*, 1999, n. 2.

<sup>19</sup> Così, efficacemente, richiamando le analisi di Lionel Robbins, che fin dal 1937 aveva individuato le funzioni degli Stati nazionali come “*funzioni di governo locale internazionale*”, A. JANNARELLI, *Le fonti del diritto agrario tra vecchi e nuovi paradigmi*, in *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., 227, a p. 244.

tore europeo<sup>20</sup>; con un'efficacia sul piano formale di cui sembra doveroso dubitare, eppure con un meccanismo non ignoto negli ultimi anni anche ad esperienze nazionali<sup>21</sup>, che rinvia ad una dimensione in cui il processo legislativo dilata il presente a comprendervi il futuro<sup>22</sup>.

## 2. *Le novità*

Con specifico riferimento alla politica agricola comune, il Trattato di Lisbona ha introdotto novità rilevanti sul piano istituzionale e delle competenze, prima che nel merito<sup>23</sup>.

Si devono qui ricordare:

– l'adozione della procedura legislativa ordinaria<sup>24</sup>, in luogo di quella speciale precedentemente prevista; adozione il cui carattere innovativo è stato da più parti sottolineato;

– la riconduzione dell'agricoltura e della pesca fra i settori per i quali l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri<sup>25</sup>; sicché gli Stati membri possono “possono legiferare e adottare atti

<sup>20</sup> Basti pensare ai vincoli di bilancio estesi per una pluralità di esercizi futuri.

<sup>21</sup> Per l'Italia si vedano le leggi “Bassanini”; ad esempio l'art. 7, comma 6, della legge 8 marzo 1999, n. 50, “Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998”, in forza del quale: “6. Le disposizioni contenute in un testo unico non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle fonti da abrogare, derogare, sospendere o modificare. ...”; laddove siffatta affermazione di principio, dichiaratamente intesa a predeterminare il contenuto di atti legislativi futuri, è posta con legge ordinaria, come tale non vincolante per il futuro legislatore.

<sup>22</sup> V., ancora, M. FERRARESE, *Il diritto al presente*, cit., p. 73, ed il richiamo lì operato alle suggestive pagine di OST, *Le temps du droit*, Paris 1999; e cfr. le recenti ricerche di N. IRTI, che muovendo da riflessioni sullo spazio (sistematizzate in *Norma e luoghi - Problemi di geodiritto*, Bari-Roma 2001), è giunto a sottolineare come la perdita di territorialità del diritto si accompagni sempre più di frequente ad una «simultaneità», nella quale «il tempo si muta in categoria artificiale, manovrabile dalla volontà umana» (così l'A. in *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, 626, a p. 629 e 632 – corsivi nel testo originale).

<sup>23</sup> Per alcune prime analisi su talune questioni poste dal Trattato di Lisbona in riferimento alla PAC, v. D. BIANCHI, *La PAC “camaleontica” alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 592; L. COSTATO, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008; Cl. BLUMANN, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, in <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, Brussels, European Parliament, 2008; F. GENCARELLI, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2010, p. 734.

<sup>24</sup> V. *infra*.

<sup>25</sup> V. art. 2, par. 2, lett. d) del TFUE. La disposizione peraltro esclude dall'ambito della concorrenza concorrente ed attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione la conservazione delle risorse biologiche del mare, evidentemente in ragione del ritenuto carattere indi-

giuridicamente vincolanti in tale settore” qualora l’Unione non abbia esercitato la propria competenza<sup>26</sup>; anche se di fatto la pervasiva e risalente normativa di fonte europea sembra lasciare ben poco spazio all’intervento nazionale, al di là del ricorso alla formula della competenza concorrente<sup>27</sup>;

– e la esplicita previsione di poteri delegati e di esecuzione in capo alla Commissione Europea; sicché la comitologia agricola continua a giocare un ruolo decisivo, e per certi versi accresciuto, nel concreto governo della politica agricola<sup>28</sup>.

Sul piano degli enunciati generali, finalità e principi appaiono immutati rispetto al risalente testo del Trattato di Roma del 1957 (TCE).

Resta la conferma, resa solenne ed esplicita sul piano del linguaggio<sup>29</sup>, di una scelta che ancora oggi – come già oltre cinquanta anni fa – vede nella politica agricola comune una delle necessarie politiche fondanti della Comunità e oggi dell’Unione Europea, e rimane una diretta corrispondenza fra gli artt. 38, 39, 40, 41 del TFUE e gli artt. 32, 33, 34, 35, del TCE<sup>30</sup>.

La scelta di mantenere immodificate le norme che attengono a finalità e principi della politica agricola comune appare in qualche misura sorprendente, ove si considerino le radicali innovazioni, che nell’arco di alcuni decenni hanno profondamente ridisegnato le finalità assegnate alla PAC e gli stessi principi fondanti che la caratterizzano<sup>31</sup>.

---

visibile delle risorse marine, che per loro stessa natura non tollererebbero cesure disciplinari lungo confini politici. Al contrario viene assegnato alla competenza concorrente il generale settore dell’ambiente (v. TFUE, art. 3, par. 1, lett. *d*), ed art. 4, par. 2, lett. *e*), così rimarcando la dimensione anche locale della declinazione delle discipline di protezione ambientale.

<sup>26</sup> Art. 2, par. 2 TFUE.

<sup>27</sup> Cfr. sul punto, con opinione parzialmente diversa da quella espressa nel testo A.GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *manuale di diritto agrario comunitario*, 2<sup>a</sup> ed., Torino 2010, p. 97 ss. Occorre sottolineare che la competenza concorrente di cui agli artt. 2 e 3 del TFUE si declina in modo assai diverso da quella prevista ad esempio dall’art. 117 Cost., siccome assegna agli Stati membri una competenza soltanto residuale “nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria” competenza, senza distinguere fra determinazione di principi fondamentali e restante disciplina.

<sup>28</sup> Cfr. L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in *Riv. dir. alm.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2010, 1, p. 3.

<sup>29</sup> V. l’art. 38 del TFUE, lì ove questo, con una solenne affermazione assente dall’art. 32 del TCE, nel primo comma del primo paragrafo dichiara: “L’Unione definisce e attua una politica comune dell’agricoltura e della pesca”.

<sup>30</sup> Con la specificazione, esplicitata nel par. 1, comma 2, dell’art. 38 del TFUE – ma già implicitamente contenuta nel testo presente nell’art. 32 del TCE – secondo cui: «I riferimenti alla politica agricola comune o all’agricoltura e l’uso del termine “agricolo” si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore».

<sup>31</sup> Cfr. D. BIANCHI, *La PAC “camaleontica”*, cit., a p. 618, il quale ipotizza un possibile adeguamento delle finalità assegnate alla PAC nel TFUE attraverso la procedura semplificata

È sufficiente ricordare le componenti ambientale e di sostenibilità, che da anni sono divenute elemento essenziale di tutti gli interventi di politica agricola<sup>32</sup>, il progressivo ampliamento degli interventi a comprendervi anche i prodotti forestali<sup>33</sup> nonostante il legno sia tuttora escluso dall'elenco di cui all'Allegato I del TFUE, la valorizzazione della multifunzionalità e la crescente attenzione alle politiche di qualità<sup>34</sup>, per constatare la singolarità del silenzio serbato su questi temi dagli articoli che nel TFUE, oltre cinquanta anni dopo il TCE, sembrano ignorare totalmente il tempo trascorso.

Il silenzio, su quanto di nuovo è emerso nel corso dell'evoluzione della politica agricola comune in ragione delle mutate domande e sensibilità della società europea, appare ancor più singolare, ove si considerino le significative modifiche ed integrazioni apportate nel corso degli anni all'art. 2 del TCE per tener conto dell'ampliarsi delle finalità e degli oggetti assegnati all'azione della Comunità Europea, ed ove si comparino l'art. 2 del TCE e l'art. 3 del TUE successivo a Lisbona.

---

prevista dall'art. 48, par. 6, del TUE, cd. "clausola passerella"; ma omette di considerare le nette ed esplicite posizioni assunte dalla Corte costituzionale tedesca in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona da parte del Parlamento tedesco, con la sentenza 30 giugno 2009, il cui comunicato stampa ufficiale in trad. ital. di R. Caponi è pubbl. in *Foro it.*, 2010, IV, c. 164, lì ove il Bundesverfassungsgericht ha sottolineato: "Il Grundgesetz non autorizza gli organi nazionali tedeschi a delegare i diritti di sovranità in modo tale che il loro esercizio possa giustificare la determinazione autonoma di ulteriori competenze e vieta il trasferimento del potere di determinazione delle competenze (*Kompetenz-Kompetenz*). ... Quindi, il rappresentante del governo tedesco nel consiglio europeo può approvare una modifica del trattato attuata con la "clausola passerella" generale soltanto se Bundestag e Bundesrat abbiano emanato, entro un termine che dovrà essere ancora stabilito in considerazione dello scopo perseguito dall'art. 48, 7° comma, par. 3, del trattato Ue-Lisbona, una legge ai sensi dell'art. 23, 1° comma, seconda frase GG". Per un commento di questa decisione e per ulteriori riferimenti v. R. CAPONI, *Dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona*, in *Foro it.*, 2010, IV, c. 277 ss.

<sup>32</sup> Già a partire dagli anni '80 del secolo passato, con l'esplicita attrazione di finalità di tutela ambientale prima nell'ambito di politiche territorialmente definite e poi all'interno delle più generali scelte di politica agricola; per riferimenti sull'evoluzione della disciplina in materia v. G. GALLONI - C. TAROLO - C. DONNHAUSER, *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Milano 1995; F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004.

<sup>33</sup> Prima con interventi specifici, giustificati nell'ambito di scelte intese alla riduzione di produzione agricole eccedentarie, e da ultimo, con il Regolamento CE del Consiglio n. 1698/2005 del 20 settembre 2005, "sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)", con misure direttamente rivolte ai detentori di aree forestali ed intese ad "accrescere la competitività del settore agricolo e forestale" congiuntamente intesi; per riferimenti ed analisi v. *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, a cura di L. PAOLONI, Roma 2009.

<sup>34</sup> Per ulteriori indicazioni in punto sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000.

Le concrete scelte che hanno caratterizzato la PAC nell'ultimo ventennio non sembrano aver trovato idonea eco nelle formulazioni, che nel TFUE assegnano alla politica agricola finalità apparentemente immutate rispetto agli anni '50 e '60 del secolo passato, anni caratterizzati da un quadro sociale, economico, produttivo ed ambientale ben diverso da quello che caratterizza l'Europa del XXI secolo<sup>35</sup>.

D'altro canto, non va trascurato che l'individuazione dell'oggetto e delle finalità della politica agricola nel Trattato istitutivo della Comunità (ed oggi nel TFUE) non costituisce mero enunciato privo di valenza applicativa. La giurisprudenza comunitaria ha più volte sottoposto a sindacato gli atti del legislatore comunitario in materia, e pur riconoscendo un'ampia discrezionalità, non ha esitato ad annullare atti legislativi di portata generale, ove giudicati contrastanti con l'oggetto<sup>36</sup> o con le finalità della politica agricola, quali risultanti dal Trattato istitutivo o dagli atti di adesione<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Per ulteriori indicazioni in punto sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 206.

<sup>36</sup> Si veda, in tal senso, la nota decisione resa dalla Corte di giustizia il 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 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, ditalché i regolamenti impugnati devono essere annullati».

<sup>37</sup> Si veda la sentenza del 7 settembre 2006, resa nella causa C-310/04, *Regno di Spagna c/ Consiglio dell'Unione Europea*, con cui la Corte di giustizia, decidendo su un ricorso proposto dalla Spagna avverso il Regolamento CE del Consiglio n. 864/2004, che aveva esteso il regime unico di pagamento al cotone, ha ribadito la propria «giurisprudenza costante» sull'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica agricola comune (giurisprudenza alla cui stregua «*si tratta non di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inadoneo*» – così il punto 99 della decisione), e tuttavia ha accolto il ricorso per violazione del principio di *proporzionalità*, non avendo il Consiglio dimostrato di avere preso in considerazione tutti gli elementi rilevanti, al fine di dimostrare la coerenza delle misure adottate con gli

Sicché, se le scelte di politica agricola adottate a far tempo dalla MTR risultano nei fatti orientate a finalità diverse da *tutte* quelle dichiarate nelle lettere da *a*) ad *e*) dell'art. 39 del TFUE, essendo piuttosto determinate in ragione di una condizione di soggezione rispetto ad *altre* politiche (i.e. le politiche di bilancio<sup>38</sup>, e le politiche mercantili internazionali dettate in funzione di interessi essenzialmente diversi da quelli agricoli), alle quali è riconosciuta una posizione di prevalenza nel disegno europeo, resta da chiedersi se non sarebbe stato doveroso sul piano della trasparenza istituzionale prenderne atto e modificare anche nel testo del TFUE le finalità assegnate alla PAC.

### 3. *Le istituzioni europee*

Preso atto del mantenimento in larga misura di finalità e strumenti preesistenti (che segnano, ad una prima lettura, una problematica continuità sul piano dei principi generali a fronte di un'acquisita discontinuità nelle politiche di fatto sperimentate), resta da individuare quale sia (ove esistente) il punto di significativo cambiamento, introdotto dal Trattato di Lisbona in riferimento alla politica agricola, indagando sulle novità e disegnando i possibili esiti.

Dalla comparazione fra il testo dell'art. 37 del TCE<sup>39</sup> e quello dell'art. 43 del TFUE<sup>40</sup> emerge immediato un primo, essenziale, elemento comune: è stato confermato alla Commissione il decisivo potere di elaborazione e presentazione delle proposte. Il momento iniziale di ogni ela-

---

obiettivi fissati dal Trattato di adesione della Grecia e della Spagna in tema di sostegno alla coltura del cotone.

<sup>38</sup> Cfr. A. SORRENTINO, *I possibili riflessi del Trattato di Lisbona su le scelte di bilancio e lo sviluppo delle politiche comunitarie*, relazione presentata il 3 dicembre 2009 a Roma, in [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it).

<sup>39</sup> L'art. 37 TCE disponeva, al par. 2, comma 3: "*Su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, stabilisce regolamenti o direttive, oppure prende decisioni, senza pregiudizio delle raccomandazioni che potrebbe formulare*".

<sup>40</sup> L'art. 43 TFUE, par. 1 e 2, dispone: "*1. La Commissione presenta delle proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, ivi compresa la sostituzione alle organizzazioni nazionali di una delle forme di organizzazione comune previste dall'articolo 40, paragrafo 1, come pure l'attuazione delle misure specificate nel presente titolo.*

*Tali proposte devono tener conto dell'interdipendenza delle questioni agricole menzionate nel presente titolo.*

*2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli prevista all'articolo 40, paragrafo 1, e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca*".

borazione resta all'interno delle qualificanti competenze della Commissione, cui spetta la redazione del disegno, in cui andranno ad iscriversi i successivi interventi degli altri soggetto istituzionali europei.

Riaffermata l'esclusiva competenza della Commissione in ordine alla presentazione di proposte<sup>41</sup>, il procedimento legislativo si articola nell'art. 43 TFUE in modo assai diverso che nel passato, rinviando alla *procedura legislativa ordinaria*.

Il rinvio all'*ordinarietà* segna un passaggio significativo, ancora più rilevante per il singolare contrappunto con i generali enunciati di cui all'art. 39 del TFUE, in cui si dà atto del "*carattere particolare dell'attività agricola*", si sottolineano la peculiarità della "*struttura sociale dell'agricoltura*" e le "*disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni*", si tiene conto del rilievo di una complessa pluralità di fattori; in una parola si conferma una radice forte e dichiarata, che impone il riconoscimento della *specialità* della materia in ragione della "*natura delle cose*". Questa *specialità* dell'agricoltura<sup>42</sup> era presente nel Trattato istitutivo della Comunità e si esprimeva anche nell'adozione di un procedimento legislativo *speciale*, finalizzato a dare risposte specifiche a ragioni e bisogni specifici dell'agricoltura, ponendo in sintonia oggetto e procedimento della regolazione.

Tutto ciò è assente nel TFUE, che trasferisce l'intera materia nella procedura legislativa ordinaria, regolata dall'art. 294 TFUE in modo assai simile a quello in cui l'art. 251 TCE regolava la procedura di co-decisione.

Alcuni passaggi appaiono decisivi nel complesso procedimento regolato da tale disposizione; passaggi che inducono ad un approccio assai più cauto rispetto ai commenti di chi ha sostenuto che con il Trattato di Lisbona il Parlamento Europeo sarebbe divenuto la sede privilegiata di elaborazione di una nuova politica agricola comune.

---

<sup>41</sup> Competenza esclusiva che non appare esclusa dalla norma di cui all'art. 11, par. 4, del TUE, lì ove questa attribuisce ai cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, ed appartenenti ad un numero significativo di Stati membri, la facoltà di invitare la Commissione europea a presentare proposte di atti giuridici. In base a questa norma i cittadini europei hanno invero un potere assai limitato di incidere nel processo legislativo, con una semplice facoltà di "invito", laddove diversi sistemi nazionali attribuiscono ai cittadini (fra l'altro richiedendo un numero ben inferiore a quello previsto dalla richiamata disposizione del TUE) un vero e proprio potere di diretta presentazione al Parlamento di vere e proprie proposte di legge. Si cfr. tale disposizione con l'art. 71, comma 2, della Costituzione italiana, secondo cui: "Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta da parte di almeno cinquantamila elettori di un progetto redatto in articoli".

Sui preminenti poteri attribuiti alla Commissione dal Trattato di Lisbona, si veda anche l'art. 17, par. 2 del TUE, secondo il quale: "Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione".

<sup>42</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 6ª ed., Torino 2006.

Si parte con una proposta della Commissione<sup>43</sup>; il Parlamento adotta la sua posizione; se il Consiglio approva la posizione del Parlamento, l'atto è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo.

Ma se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.

Comincia qui un affannoso rimbalzo fra le istituzioni: c'è una seconda lettura, in esito alla quale, entro tre mesi, il Parlamento approva la posizione del Consiglio o non si pronuncia, ed in tal caso l'atto si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio. Oppure il Parlamento, nel termine indicato, respinge la posizione del Consiglio a maggioranza dei membri che lo compongono (ed in tal caso l'atto si considera non adottato), o formula emendamenti con la medesima maggioranza.

Richiedere per tali decisioni la maggioranza non dei presenti, ma dei membri che compongono il Parlamento europeo, colloca molto in alto la soglia per un possibile intervento del Parlamento in termini di effettiva proposta, tanto più ove si consideri che l'esperienza di questi anni<sup>44</sup> ha raramente visto il Parlamento europeo esprimere posizioni maggioritarie in conflitto con il Consiglio su questioni aventi impatto economico sui singoli Stati membri.

Sicché il potere attribuito al Parlamento, anche in termini di mera interdizione rispetto alle posizioni della Commissione e del Consiglio, è un potere limitato dalla gravosa maggioranza che la votazione parlamentare deve realizzare.

Ancor più significativa è la disciplina che l'art. 294 TFUE (come già l'art. 251 TCE) detta per il caso di emendamenti del Parlamento, rispetto al testo presentato dalla Commissione e modificato dal Consiglio.

Nonostante l'amplessima maggioranza richiesta per la votazione (la maggioranza dei componenti), gli emendamenti del Parlamento, ove rispetto ad essi la Commissione dia parere negativo, richiedono una delibera unanime di tutti i membri del Consiglio perché l'atto sia adottato nel testo così approvato, mentre è sufficiente la delibera a maggioranza qualificata del Consiglio, ove gli emendamenti del Parlamento abbiano ricevuto il parere favorevole della Commissione<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Conformemente all'art. 17, par. 2, del TUE.

<sup>44</sup> In sede di applicazione della procedura di co-decisione di cui all'art. 251 TCE, molto simile – come si è ricordato – alla procedura ordinaria di cui all'art. 294 TFUE.

<sup>45</sup> V. par. 8 e 9 dell'art. 294 TFUE.

Questo vuol dire che la Commissione può esercitare un potere straordinario: è sufficiente che il parere negativo della Commissione sia sostenuto dal voto di un solo Stato membro, per paralizzare gli emendamenti approvati dalla maggioranza dei componenti del Parlamento europeo e dalla maggioranza dello stesso Consiglio; per converso, il parere positivo della Commissione ritrasferisce il pendolo della decisione alla maggioranza qualificata del Consiglio.

Se le procedure soprarichiamate non consentono di pervenire ad una posizione comune fra le diverse istituzioni, prende l'avvio la procedura di conciliazione<sup>46</sup>, con complessi e lunghi procedimenti, in esito ai quali l'atto si considera non adottato, ove non venga raggiunta un'intesa complessiva.

Con il rinvio alla procedura legislativa ordinaria, il quadro delle competenze e dei poteri legislativi in materia agricola è, dunque, molto mutato rispetto a quello disegnato dall'art. 37 del TCE.

Il Parlamento ha acquistato un ruolo certamente più rilevante rispetto a quello precedente di semplice consultazione, ma è soprattutto la Commissione europea che ha visto accrescere in misura decisiva le proprie competenze<sup>47</sup>, affiancando al potere di elaborazione e proposta (di cui già disponeva in passato), il ruolo di arbitro decisivo in caso di conflitti fra Parlamento e Consiglio, ruolo di cui non disponeva in passato, quando l'art. 37 TCE lasciava l'ultima parola alla maggioranza qualificata del Consiglio senza condizionarla in ragione delle determinazioni della Commissione (almeno sul piano formale).

Nel medesimo tempo il Consiglio, sede tipica del negoziato interstatale, ha perso la posizione di esclusività che il TCE gli attribuiva in ragione della *specialità* delle procedure legislative in materia agricola.

La responsabilità "*tecnica*" della Commissione prevale sulla responsabilità e rappresentatività "*politica*" del Parlamento e del Consiglio, con una netta riduzione della sindacabilità delle scelte in sede politica. E ciò tanto più ove si consideri che la Commissione europea, pur nominata previo voto di approvazione del Parlamento<sup>48</sup>, deve dimettersi soltanto in presenza di una mozione di censura approvata dal Parlamento con una maggioranza di ben due terzi dei suoi componenti<sup>49</sup>.

La riduzione del tasso di responsabilità politica per le scelte di politica agricola costituisce, insomma, uno snodo critico del sistema istitu-

---

<sup>46</sup> Di cui all'art. 294, par. 10 ss., TFUE.

<sup>47</sup> Per una serrata critica al Trattato di Lisbona, sotto il profilo dei decisivi poteri attribuiti alla Commissione europea, v. l'analisi di G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze 2008.

<sup>48</sup> Art. 17, par. 7, TUE.

<sup>49</sup> Art. 234 TFUE.

zionale che emerge dal Trattato di Lisbona, ove si consideri che – come è pacifico – ogni scelta presentata come “*tecnica*” nella politica agricola, come in ogni altra politica di intervento sull’economia e sui mercati, comporta una scelta fra interessi e la determinazione di preferenze e gerarchie.

#### 4. *Economia o diritto: intervento o regolazione?*

Individuati gli snodi del quadro istituzionale successivo al Trattato di Lisbona, che derivano dall’estensione all’agricoltura della procedura legislativa ordinaria, ulteriori elementi utili per la lettura delle linee evolutive in essere possono essere tratti da quella che a me pare si possa chiamare *Lisbona prima di Lisbona*.

Con questa formula intendo fare riferimento agli atti ed ai processi con i quali, ancor prima della ratifica del Trattato di Lisbona, sono stati introdotti nell’ordinamento europeo elementi che anticipano la redistribuzione di competenze e poteri tra la Commissione ed il Consiglio, e che accentuano il ruolo di regolazione assegnato alla Commissione in quanto organo legittimato sul piano della competenza tecnica piuttosto che su quello della rappresentatività politica.

Vengono qui in rilievo una serie di passaggi normativi degli ultimi anni, che possiamo individuare con esemplare chiarezza nelle scelte in tema di legislazione agricola ed agroalimentare; scelte che rinviano all’intreccio nell’uso degli strumenti fra *economia* e *diritto*.

Come è noto, nel settore agricolo la Comunità ha emanato numerosissimi regolamenti e direttive; fino a pochi anni fa, oltre il 50% dei provvedimenti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea investivano il settore agricolo ed agroalimentare, nella stragrande maggioranza adottati seguendo la procedura speciale per l’agricoltura prevista dall’art. 37 del TCE.

Il rapporto fra *economia* e *diritto*, nella legislazione comunitaria sull’agricoltura, è rimasto tuttavia a lungo squilibrato a favore della prima, riservando alle istituzioni ed agli atti comunitari il concreto governo dell’economia agricola, attraverso le leve di intervento sui prezzi e sui mercati, e mantenendo in larga misura alla dimensione nazionale le scelte definitive e sistematiche.

Tant’è che, sino ad un recente passato, questi atti della Comunità, pur avendo natura formale di atti legislativi, sono stati studiati più dagli economisti, che ne hanno valutato l’impatto, gli esiti, le determinazioni sul mercato e sui soggetti, la conseguente allocazione di risorse, che dai giuri-

sti, scarsamente interessati nei confronti di una pluralità di provvedimenti, che raramente presentavano i requisiti minimi di sistematicità, necessari perché si potesse esercitare una riflessione giuridica ricostruttiva<sup>50</sup>.

Questo rapporto si è profondamente modificato negli ultimi anni, e il *diritto* in senso proprio, il *diritto regolatorio*, in contrapposizione con il *diritto incentivante*<sup>51</sup>, ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea, in contrappunto non occasionale con un processo di progressiva localizzazione delle scelte di intervento economico.

Si tratta di novità che si collocano all'interno del complessivo processo di riforma istituzionale, che ormai da alcuni anni, muovendo dalla riforma dei sistemi di Aiuto al reddito e di sostegno allo Sviluppo rurale ed investendo progressivamente le politiche di mercato, è andato radicalmente modificando i paradigmi su cui era stata costruita per decenni la politica agricola comune<sup>52</sup>.

All'interno di questo processo, l'intervento europeo in agricoltura, a lungo considerato come terreno privilegiato di elaborazione ed applicazione di modelli economici scarsamente attenti ai profili giuridici, va assegnando un peso crescente alla componente giuridica delle regole adottate. L'attribuzione ai singoli Stati membri di massimali nazionali, e di facoltà di scelta che valorizzano le diversità, si sta accompagnando – per una sorta di intrinseca conseguente necessità – all'adozione di definizioni e perimetrazioni, che penetrano in modo significativo, e ben più incisivo che in passato, in aree sinora presidiate dalla disciplina di diritto interno<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Soltanto a partire dalla fine degli anni '80 e dai primi anni '90 del secolo passato la dottrina italiana più avvertita ha sottolineato l'esigenza di procedere ad una rilettura dei modelli nazionali, per tener conto dell'impatto della nuova normativa di fonte comunitaria. V. la dichiarata scelta di trattazione unitaria operata da L. COSTATO già con il *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 1989, da cui ha tratto origine il *Trattato di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto dal medesimo A. e giunto nel 2003 alla 3<sup>a</sup> ed.; nonché le anticipatrici riflessioni di A. CARROZZA, *In tema di "comunitarizzazione" del diritto agrario nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, p. 3; e l'attenzione all'esigenza di riportare ad un quadro sistematico le sollecitazioni indotte dal diritto comunitario, rispetto a "categorie e paradigmi sapientemente costruiti dalla dottrina sulla base della esperienza legislativa nazionale", sottolineata da A. JANNARELLI, *Intervento*, in *40 anni di diritto agrario comunitario*, Atti del convegno IDAIC di Martina Franca del 12-13 giugno 1998, a cura di G. ANGIULLI, Milano 1999, p. 136.

<sup>51</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 183.

<sup>52</sup> In argomento sia consentito rinviare al mio *Le riforme della PAC, le "riforme delle riforme" e gli articoli 33 e 37 del Trattato*, in Atti della giornata di studio del 16 ottobre 2008 dell'Accademia dei Georgofili - Firenze, in *I Georgofili - Quaderni - 2008*, Firenze 2009.

<sup>53</sup> V., per ulteriori indicazioni sul punto, F. ALBISINNI, *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, Atti della giornata di studio del 30 settembre 2005 organizzata dall'Accademia dei Georgofili su "Considerazioni sull'attuazione della riforma della PAC in Italia", in *Atti del-*

Si tratta peraltro di definizioni che – come è stato autorevolmente osservato<sup>54</sup> – mentre investono il terreno del *diritto regolatorio* (che per sua natura dovrebbe avere connotati di sistematicità e di stabilità), ancora, ed in larga misura, riflettono ispirazioni e finalità proprie del *diritto incentivante* (che per sua natura ha connotati mutevoli, orientati finalisticamente e non sistematicamente), con una singolare sovrapposizione e confusione di piani, e con esiti di possibile e rilevante contraddittorietà anche nella dimensione del diritto interno.

Il passaggio decisivo – come si è detto – è stato segnato dall'adozione del Regolamento n. 1782/2003, con l'introduzione del Regime di Aiuto Unico e del sistema dei massimali nazionali per la distribuzione delle risorse.

Si è molto parlato in questi ultimi anni di rinazionalizzazione della PAC<sup>55</sup>, in riferimento a quanto previsto nell'art. 41 del regolamento sull'aiuto unico, in base al quale ogni Stato membro ha ricevuto l'assegnazione di un monte annuale di risorse prefissato fino al 2012, ed all'interno di questo massimale dispone di un'ampia latitudine di scelte, ferma restando la scelta di base in favore del disaccoppiamento e dunque in favore di politiche iscritte in una logica diversa da quella quantitativa e produttivistica che aveva caratterizzato il passato della PAC.

In qualche misura si è effettivamente riportato negli Stati membri il momento decisionale di incisive scelte di politica agricola<sup>56</sup>.

Ma davanti a una Comunità che rischiava di disperdersi in mille scelte locali, con possibile contraddittorietà ed incoerenza, come si è immaginato di mantenere unito il tessuto connettivo?

Utilizzando e valorizzando gli strumenti della centralizzazione regolatoria.

Sempre più, se andiamo a rileggere regolamenti e direttive comunitari degli ultimi anni in materia agricola, li troviamo infarciti di definizioni.

---

*l'Accademia dei Georgofili - VIII*, Firenze 2005, 411; ID., *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 526.

<sup>54</sup> Cfr. A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio*, cit.; ID., *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 3; ID., *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2009, p. 375.

<sup>55</sup> Cfr. L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 663.

<sup>56</sup> Basti pensare alla scelta fra base storica e base regionale per l'attribuzione dei titoli all'aiuto, al possibile disaccoppiamento parziale per taluni settori produttivi, alla modulazione, alle politiche di qualità e per specifici tipi di agricoltura; in argomento, per maggiori indicazioni sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, cit.

Prescindiamo in questa sede dal considerare il contenuto specifico delle tante definizioni così introdotte, dal senso, e dalla condivisibilità o meno di siffatte definizioni. E così, per citare un esempio per tutti, se qualificare come attività agricola anche il semplice “*mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali*”<sup>57</sup> sia o meno coerente con gli obiettivi, che nel TCE erano presenti e che – come già ricordato – sono stati mantenuti anche nel TFUE.

Quello che rileva è che la normativa di fonte comunitaria in materia agricola, che tradizionalmente aveva avuto contenuti di intervento e di governo economico puntuali, precisi, e così comprendeva politica dei prezzi, restituzioni alle esportazioni, prelievi sulle importazioni, ammassi, controlli doganali, e quant’altro, ed aveva lasciato invece agli Stati membri in larga misura il ricorso all’una o all’altra definizione, negli ultimi anni ha scoperto il rilievo e l’importanza delle definizioni e dello strumentario giuridico.

In particolare, il regolamento n. 1782/2003 si propone come componente della costituzione materiale della Comunità, lì ove definisce una pianificazione di bilancio pluriennale, vincolante per gli Stati membri e tale da consolidare equilibri pregressi, in riferimento non ad una singola OCM, ma ad una pluralità di interventi sin qui separatamente disciplinati<sup>58</sup>, con la dichiarata ambizione di ricondurre all’interno del regime di pagamento unico tutti i precedenti sistemi di aiuto diretto nei vari settori produttivi<sup>59</sup>.

Questa prospettiva ha trovato espressa conferma, nell’aprile 2004, con l’adozione del regolamento n. 864/2004<sup>60</sup> che, oltre ad adeguare la disciplina in ragione dell’adesione dei nuovi Paesi membri, ha esteso il sistema dell’aiuto unico ai settori dell’olio di oliva, del tabacco, del cotone e del luppolo, e poi con i successivi regolamenti che hanno esteso l’applicazione del RUP al pomodoro, all’ortofrutta ed alle colture permanenti, inserendo le relative disposizioni nel corpo normativo del regolamento n. 1782/2003<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Art. 2, par. 1, lett. c) del regolamento n. 1782/2003.

<sup>58</sup> Il tema della definizione di un quadro finanziario stabile e definito *ex ante* è stato uno dei terreni di confronto decisivo fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, come è apparso evidente dalle vivaci discussioni seguite alla pubblicazione della proposta della Commissione, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire notre avenir commun - Défis politiques et moyens budgétaires de l’Union élargie - 2007-2013*, Bruxelles COM(2004) 101 final, 10.2.2004.

<sup>59</sup> V. il 26° considerando del regolamento n. 1782/2003.

<sup>60</sup> Regolamento (CE) del Consiglio n. 864/2004 del 29 aprile 2004.

<sup>61</sup> È sufficiente qui ricordare, fra i numerosi regolamenti che, nel breve volgere di pochi anni, hanno progressivamente esteso il regime unico di pagamento alla grande maggio-

## 5. *I codici europei dell'agricoltura*

Sotto il profilo formale, le norme di sostegno per i settori cui è stato esteso il sistema dell'aiuto unico, non sono rimaste oggetto di atti normativi distinti e separati per ciascun settore (come era sin qui avvenuto), ma si sono tradotte in articoli, paragrafi o commi inseriti nel testo di un unico regolamento, il regolamento n. 1782/2003<sup>62</sup>, ed oggi il regolamento n. 73/2009<sup>63</sup>, che dichiaratamente si propone come una sorta di *codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura*, vale a dire dei regimi sin qui classificati all'interno del *primo pilastro*.

Ne deriva la rilevante conseguenza sistematica, che le definizioni, ad esempio in tema di agricoltore, attività agricola, e prodotti agricoli<sup>64</sup>, le disposizioni generali, gli istituti di nuova introduzione, quali la successione ereditaria anticipata e la trasformazione di forma giuridica, le norme procedimentali e sanzionatorie, formalmente dettati in riferimento ad un singolo regolamento, tendono in realtà a costituirsi come *corpus* unitario ed omogeneo, di applicazione generalizzata.

In altre parole, l'art. 2 del regolamento n. 1782/2003, nell'introdurre definizioni importanti ed in taluni casi fortemente innovative, sembra apparentemente delimitarne l'ambito applicativo, utilizzando la formula «*Ai fini del presente regolamento*», abituale nella normativa comunitaria, anche in ragione dei meccanismi di attribuzione alla Comunità di competenze legislative specificamente determinate, e che è stata ad esempio utilizzata anche nell'art. 2 del regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare<sup>65</sup>.

---

ranza delle produzioni agricole: il Regolamento (CE) del Consiglio n. 319/2006 del 20 febbraio 2006 sullo zucchero, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 953/2006 del 19 giugno 2006 sul lino e la canapa, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1182/2007 del 26 settembre 2007 sull'ortofrutta, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 479/2008 del 29 aprile 2008 sul settore vitivinicolo.

<sup>62</sup> Il regolamento n. 1782/2003, nell'ultimo testo consolidato, vigente sino all'emanazione del regolamento n. 73/2009, contava ben 24 successivi regolamenti di modifica e integrazione, a conferma del carattere tendenzialmente e progressivamente omnicomprensivo del regolamento sul regime unico di pagamento.

<sup>63</sup> Regolamento (CE) del Consiglio n. 73/2009 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 favore 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.

<sup>64</sup> Art. 2 del regolamento n. 1782/2003.

<sup>65</sup> Su questa formula, e più in generale sulle definizioni nel diritto comunitario, con specifico riferimento alla disciplina agroalimentare, v. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Comento all'art. 3*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit.

Tuttavia, proprio la dichiarata tendenza espansiva del regolamento sull'aiuto unico, attribuisce a tale formula un significato che in larga misura è solo di apparente delimitazione di campo, stante l'assai estesa area di applicazione della nuova disciplina.

L'accorpamento di più misure di aiuto, relative a numerose e differenti OCM, comprendenti produzioni sia vegetali che animali, in un unico meccanismo finanziario predeterminato per un rilevante arco di anni, assegna un significato non solo quantitativo e di bilancio, ma normativo e disciplinare, all'unificazione delle politiche di spesa, siccome queste non investono singoli settori produttivi, ma tendenzialmente ed in modo uniforme l'intera attività agricola, complessivamente ed unitariamente intesa.

La scelta operata sul piano sistematico risulta ancor più significativa, ove si consideri che ad essa si è accompagnato un modello europeo di governo dell'agricoltura, che si è caratterizzato come frutto di negoziato interstatale<sup>66</sup>, dichiaratamente inteso a ripartire le risorse tra i singoli Stati con il meccanismo dei massimali nazionali di riferimento<sup>67</sup>.

Nei modelli di intervento comunitario sin qui accreditati, le stesse assegnazioni di quote nazionali di produzione, ad esempio nella nota vicenda delle quote latte, sono state proposte come misure di eccezione, dichiaratamente transitorie (anche se nei fatti ripetutamente prorogate), intese a far fronte a specifiche tensioni di singoli settori produttivi.

L'attuale accorpamento in un unico massimale nazionale dell'insieme degli aiuti destinati ad una pluralità di produzioni (tendenzialmente estesi a coprire la totalità degli aiuti al reddito in ciascun Paese membro) assume invece il senso, ben diverso, di uno stabile orientamento delle politiche di spesa all'interno dei confini nazionali.

La riforma del 2003 ha segnato per tale via, sul versante dei meccanismi di attribuzione e gestione delle risorse, un deciso arretramento rispetto ad un'idea di governo centralizzato ed uniforme dell'agricoltura, riconsegnando ai Paesi membri poteri di governo delle rispettive economie agricole, ben maggiori di quelli che residuavano da una molteplicità di regimi di aiuto, ciascuno separatamente e minutamente regolato in sede comunitaria.

Per converso, l'attribuzione ai singoli Stati membri di una latitudine di interventi anche trasversali tra i diversi settori produttivi, richiede – e si manifesta nel regolamento n. 1782/2003 e nei successivi atti della Commissione e del Consiglio – l'adozione di *regole comuni europee*, giu-

---

<sup>66</sup> Cfr. L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, cit.

<sup>67</sup> V. gli artt. 41 ss. del regolamento n. 1782/2003.

ridiche prima che economiche, capaci di garantire sul piano del diritto l'unità istituzionale, che sul piano dell'economia sta cedendo il passo alle dimensioni locali di governo.

Seguendo questo percorso, la PAC, a lungo considerata come terreno privilegiato di elaborazione ed applicazione di modelli economici scarsamente attenti alla coerenza e sistematicità degli istituti giuridici<sup>68</sup>, enfatizza la componente giuridica delle regole adottate, con un progressivo sostanziale passaggio da una politica redistributiva e di spesa ad un intervento di natura regolatoria<sup>69</sup>.

L'assegnazione ai singoli Stati membri di massimali nazionali e di facoltà di scelta che valorizzano le diversità, si accompagna insomma – per una sorta di intrinseca conseguente necessità – all'adozione di un *codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura*, e di *istituti giuridici comuni*, che penetrano in modo significativo, e ben più incisivo che in passato, in aree anche privatistiche, sinora saldamente presidiate dalla disciplina di diritto interno.

Analogamente il regolamento n. 1257/1999<sup>70</sup>, ed oggi il regolamento n. 1698/2005<sup>71</sup>, si sono da tempo proposti come *codice europeo dello sviluppo rurale*<sup>72</sup>, con il riordino in chiave unitaria di una molteplicità di precedenti misure, con l'introduzione di una disciplina dello sviluppo rurale generale ed estesa all'intero territorio comunitario, e con l'adozione di definizioni innovative, quali quelle in cui si prevede che il sostegno per l'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti “è concesso per investimenti materiali e/o immateriali: ... b) riguardanti: – la trasformazione e/o la commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca, e dei prodotti della silvicoltura, e/o – lo sviluppo di

---

<sup>68</sup> Tant'è che – come si è già ricordato – da parte di alcuni studiosi si è a lungo negata dignità di sistema alla normativa comunitaria dell'agricoltura, siccome risolvendosi – secondo tali letture – nell'assemblaggio di disposizioni rispondenti a finalità specifiche, limitate nell'oggetto e nella dimensione temporale, ma prive di canoni riconducibili al rango di principi. Si tratta peraltro di letture che appaiono, soprattutto nell'oggi, poco persuasive, in ragione della crescente attenzione del legislatore europeo all'individuazione e posizione di principi di generalizzata e sistematica applicazione, nel diritto dell'agricoltura ed in quello dell'alimentazione.

<sup>69</sup> In argomento v. F. ALBISINNI - A. SORRENTINO, *Il primato delle istituzioni nella riforma della PAC*, in AIM, 2008, I, p. 9.

<sup>70</sup> Regolamento (CE) del Consiglio del 17 maggio 1999, n. 1257/1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti.

<sup>71</sup> Regolamento (CE) del Consiglio del 20 settembre 2005, n. 1698/2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

<sup>72</sup> In argomento per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, in “Atti dell'Accademia dei Georgofili” - VIII, Firenze 2005, 411; Id., *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 526.

*nuovi prodotti, processi e tecnologie connessi ai prodotti di cui all'allegato I del trattato, esclusi i prodotti della pesca, e ai prodotti della silvicoltura*", (così disegnando l'area dell'agrarietà dei prodotti secondo linee di confine ben diverse da quelle contenute nell'originario disegno del TCE, escludendo da tale area i prodotti della pesca ed includendo quelli della silvicoltura)<sup>73</sup>, o quelle in cui per individuare i possibili beneficiari delle misure intese al miglioramento della competitività si fa riferimento alla figura del "*detentore di aree forestali*", sin qui ignota alla politica agricola comune<sup>74</sup>.

Ai *codici* dei due tradizionali pilastri della PAC si è infine aggiunto, all'interno del complessivo processo di posizione dei *codici europei dell'agricoltura*, il regolamento n. 1234/2007 sulla "OCM unica"<sup>75</sup>.

Questo regolamento, già dalla significativa intitolazione "*Regolamento unico OCM*", non si limita ad una semplice operazione di riordino formale di una molteplicità di disposizioni sinora diffuse in una moltitudine di regolamenti e di differenti OCM (ben ventuno OCM sostituite dalla disciplina contenuta nel testo in commento, come precisa il secondo considerando del regolamento), manifestando una tendenza espansiva, volta a ricondurre nel Regolamento unico OCM anche le norme di settori rimasti fuori dal testo originario del regolamento, e progressivamente inseriti nei mesi ed anni successivi attraverso ripetuti interventi del legislatore comunitario, con regolamenti del Consiglio o della Commissione<sup>76</sup>.

L'aspetto di riordino ed unificazione formale e sistematica dei testi è certamente presente<sup>77</sup>, ma a questo si accompagna – con importanza per

---

<sup>73</sup> Art. 28, par. 1, lett. *b*), del regolamento n. 1698/2005.

<sup>74</sup> Artt. 20 ss. del regolamento n. 1698/2005.

<sup>75</sup> Regolamento (CE) del Consiglio n. 1234/2007, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM); per un commento analitico, v. *Commentario al regolamento (CE) n. 1234/2007*, a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2009, p. 1.

<sup>76</sup> V., per citare solo alcuni dei successivi regolamenti, che hanno in più punti modificato e integrato il regolamento n. 1234/2007, contestualmente abrogando numerosi precedenti regolamenti: il Regolamento (CE) del Consiglio n. 247/2008, del 17 marzo 2008, che ha modificato le disposizioni nei settori del lino e della canapa; il Regolamento (CE) del Consiglio n. 248/2008, del 17 marzo 2008, in tema di quote latte; il Regolamento (CE) del Consiglio n. 361/2008, del 14 aprile 2008, che ha esteso la disciplina dell'OCM unica a nuovi settori ed ha modificato in più punti rilevanti il testo originario del Regolamento n. 1234/2007; il Regolamento (CE) del Consiglio n. 470/2008, del 26 maggio 2008, che ha modificato le disposizioni nel settore del tabacco; il Regolamento (CE) della Commissione n. 510/2008, del 6 giugno 2008, che ha modificato le quote nazionali per la produzione di zucchero.

<sup>77</sup> Ed è reso esplicito dall'ampia serie di precedenti regolamenti espressamente abrogati dall'art. 201 del regolamento n. 1234/2007, e dalle ulteriori abrogazioni disposte dai successivi regolamenti di modifica ed integrazione del regolamento n. 1234/2007 soprarichiamati.

certi profili anche maggiore – una sostanziale riscrittura del complessivo modello europeo di regolazione e di governo del settore agro-alimentare, con esiti rilevanti anche per il disegno delle istituzioni comunitarie e l'individuazione dei rispettivi ruoli e competenze in tale disegno, soprattutto in ragione dell'assegnazione alla Commissione Europea di deleghe assai ampie

L'attribuzione alla Commissione della generale competenza a regolare la materia è assoggettata infatti a criteri talmente generici da consentire una larghissima latitudine di scelte, difficilmente sindacabili sulla base di quanto enunciato nel regolamento sull'OCM unica.

Nello stesso tempo la riforma introdotta con il regolamento unico OCM non si pone per sé sola, ma si colloca nel complessivo processo di riforma istituzionale, che ormai da alcuni anni, muovendo dalla riforma dei sistemi di Aiuto ai redditi e di sostegno allo Sviluppo rurale, è andato progressivamente e radicalmente modificando i paradigmi su cui era stata costruita per decenni la politica agricola comune.

In questo senso si può dire che l'adozione del regolamento unico OCM è strettamente legata all'introduzione del Regime unico di pagamento (RUP) di cui al regolamento n. 1782/2003 e del nuovo modello di Sviluppo rurale (SR) di cui al regolamento n. 1698/2005.

La stessa relazione fra Comunità e Stati Membri assume, in questa prospettiva, contenuti diversi rispetto al passato.

Si è già ricordata la tendenza ad una (almeno parziale) “*rinazionalizzazione*” della PAC; ed in effetti le ampie possibilità di scelta assegnate agli Stati membri ed alle Regioni dal RUP e dal nuovo SR hanno reintrodotta nella dimensione locale una flessibilità e varietà di interventi ignota alla PAC sino ad un recente passato.

Occorre però radicare nel merito le possibili letture, prendendo atto che le chiavi di interpretazione, economica e giuridica, si differenziano in misura significativa.

Sul piano dell'*economia*, e del governo delle economie nazionali e regionali (cioè in quella che costituisce una dimensione certamente locale in un'Europa a 27), la fissazione di massimali nazionali destinati ad una pluralità di possibili declinazioni del RUP, pur all'interno di un quadro definito, e la varietà di interventi compresi nei quattro Assi dello SR, hanno riconsegnato agli Stati Membri ed alle Regioni – come si è detto – una sconosciuta latitudine di scelte.

Ma nel frattempo – e proprio per questo – sul piano del *diritto*, la PAC si fa anzitutto istituzione, regola delle regole, dei procedimenti, delle competenze, dei soggetti: in una parola assume in larga misura i compiti di definizione e stabile regolazione, tradizionalmente affidati alla

consolidazione giuridica nazionale, per contrapposizione all'intrinsecamente dinamico e mutevole governo dell'economia<sup>78</sup>.

All'interno di questa linea strategica, novità rilevanti vengono introdotte nell'ambito di regolamenti che si propongono come legislazione di principi e di sistema.

Ne risulta un *ordinamento composito, multilivello*<sup>79</sup>, in cui livello europeo e livello nazionale sono entrambi necessari<sup>80</sup>, in cui il diritto comune valorizza la dimensione nazionale e locale delle scelte redistributive, ma insieme garantisce l'unità sul *piano delle istituzioni* e sul *piano del merito* attraverso profili conformativi e di regolazione originali.

Il compito della regolazione non si esaurisce in un unico contesto ed in un solo livello, ma impegna il Consiglio e la Commissione attraverso progressivi adattamenti ed addizioni.

La tendenza a costituirsi come legislazione tendenzialmente generale e pervasiva è confermata da quanto accaduto sia nel corso del procedimento di adozione del regolamento n. 1234/2007, che successivamente ad esso:

– durante il processo di elaborazione del testo definitivo, il regolamento n. 1234/2007 si è incrociato con la negoziazione e la definitiva messa a punto della nuova OCM vino; il risultato è stato che l'oggetto del regolamento unico OCM è stato esteso a comprendere anche l'uva da vino, il vino ed i prodotti connessi<sup>81</sup>, sin qui tradizionalmente riservati a specifica e risalente regolazione; sul piano delle definizioni e delle linee evolutive all'ordinamento, non è senza conseguenze la riconduzione nell'ambito di un unico testo sistematico delle definizioni della OCM vino, anche se questa, in prosieguo disciplinata dal regolamento 479/2008<sup>82</sup>, è

---

<sup>78</sup> In argomento v. F. ALBISINNI - A. SORRENTINO, *op. cit.*

<sup>79</sup> S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002.

<sup>80</sup> L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna 2006.

<sup>81</sup> V. l'art. 1, par. 1, lett. l) del regolamento in commento, ed il relativo Allegato 1, parte XII, che riproduce il testo già contenuto nell'art. 1 dell'originaria bozza di nuovo regolamento dell'OCM vino (v. 11361/07 - COM(2007) 372 final, del 9 novembre 2007). Conseguentemente l'art. 1 dell'OCM vino in prosieguo approvata (Regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo) oggi recita: "Articolo 1 - *Oggetto e ambito di applicazione* – 1. Il presente regolamento stabilisce norme specifiche per la produzione e la commercializzazione dei prodotti di cui all'allegato I, parte XII, del regolamento (CE) n. 1234/2007", così rinviando alle definizioni contenute nel Regolamento unico OCM.

<sup>82</sup> Sugli elementi caratterizzanti la nuova OCM vino sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, in "Le Regole del vino" - Atti del Convegno AIDA-IDAIC di Roma del 23-24 novembre 2007, a cura di F. ALBISINNI, Milano 2008.

rimasta all'epoca oggetto di separata regolazione; significativo in proposito ricordare che l'art. 1 del regolamento n. 1234/2007 è stato modificato dal regolamento n. 361/2008 del 14 aprile 2008, con l'introduzione di un paragrafo 2, che precisa: "*Al settore vitivinicolo si applica unicamente l'articolo 195 del presente regolamento*", così rinviando alla norma, di decisivo rilievo sul versante applicativo, che in combinato con l'art. 4 del regolamento disciplina le modalità di esercizio delle proprie competenze da parte della Commissione, prevedendo che questa sia assistita dal "Comitato di gestione per l'organizzazione comune dei mercati agricoli", operando secondo la procedura cd. di "comitologia";

– successivamente alla sua adozione, poi, numerosi regolamenti hanno in più punti ampliato l'area applicativa del regolamento unico OCM e modificato la normativa originariamente introdotta, per tener conto della coeva elaborazione di nuove linee disciplinari e di intervento per i diversi settori interessati; la stessa OCM vino nel 2009, appena un anno dopo la riforma del 2008, è stata ricondotta all'interno del corpo normativo unitario della OCM unica con un regolamento del 2009<sup>83</sup>, anche questo del Consiglio ed anche questo veicolato attraverso le ricorrenti parole d'ordine della "*semplificazione*", del "*riordino*", del "*testo unico*": il Regolamento del 2008 è stato abrogato, ed il testo dei relativi articoli è stato inserito all'interno del Regolamento del 2007 sull'OCM unica. L'operazione normativa evidentemente non è indifferente sul piano sistematico, nella misura in cui con essa si finisce per negare la specificità della materia vino, portandola all'interno di un coacervo e ponendo i presupposti ricostruttivi e sistematici per successive operazioni di riconduzione ad altre generali aree disciplinari.

A quelle già ricordate possono affiancarsi ulteriori rilevanti novità, emerse in sede europea prima e dopo Lisbona.

Si è molto parlato in questi mesi, da parte di alcune organizzazioni agricole, ma anche da parte del Ministero delle politiche agricole e del Parlamento, del tema delicato, difficile e impegnativo, della dichiarazione di origine dei prodotti alimentari. Su questo tema le posizioni dei diversi interlocutori, nazionali ed europei, sono diverse e variamente orientate. Al di là del merito delle singole posizioni, è significativo richiamare brevemente alcuni aspetti della disciplina in materia.

Fino a due anni fa non esisteva una normativa europea uniforme sull'origine dei prodotti.

---

<sup>83</sup> Regolamento (CE) del Consiglio, 25 maggio 2009, n. 491/2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

Avevamo soltanto il codice doganale comunitario del 1992<sup>84</sup>, il quale definiva l'origine per finalità esclusivamente doganali, quali l'individuazione della tariffa doganale, le misure diverse da quelle tariffarie, la compilazione e il rilascio dei certificati d'origine. Finalità ed oggetti di questa disciplina erano così individuati per una ragione molto semplice: il codice doganale comunitario, per sua natura non rileva nei rapporti fra gli Stati membri, perché fra gli Stati membri da tempo ormai è realizzato il mercato interno, con totale rimozione di qualunque barriera doganale nel commercio interno al territorio della Comunità Europea. Un problema di disciplina doganale, e quindi di applicabilità del Codice doganale comunitario si pone soltanto per i rapporti con i Paesi esterni alla Comunità. In particolare, considerato che molti Paesi che hanno stipulato convenzioni con l'Europa in virtù delle quali ad essi è assegnato un regime doganale favorito, diventa decisivo stabilire da dove provenga una certa merce ove questa abbia elementi di collegamento con più Stati.

Nel 2008 anche il Codice doganale comunitario – come già i due regolamenti sul regime di aiuto unico e sullo sviluppo rurale – è stato oggetto di quello che il legislatore europeo ha definito come semplice “aggiornamento”, tant'è che il titolo del nuovo provvedimento recita “*Codice Doganale Comunitario Aggiornato*”<sup>85</sup>.

L'art. 35 del Codice Doganale Aggiornato del 2008 mantiene apparentemente la medesima struttura dell'art. 22 del precedente Regolamento del 1992, lì ove – nell'ambito delle norme sull'origine non preferenziale delle merci – individua le fattispecie alle quali si applica la definizione di “*origine*” dettata nel Codice.

In realtà, mentre le prime due lettere, *a*) e *b*) della disposizione sono uguali nel testo del 1992 ed in quello del 2008, la lettera *c*) dell'art. 35 del regolamento del 2008 ha un contenuto diverso e nuovo, lì ove prevede che la normativa del Codice Aggiornato si applichi anche alle “*altre misure comunitarie relative all'origine delle merci*”, e non più soltanto a “la compilazione e il rilascio dei certificati d'origine” come prevedeva l'art. 22 del vecchio Codice.

Con il modesto cambiamento del contenuto di una riga all'interno di un articolo che individua l'area di applicazione della disciplina, al Codice Doganale Comunitario Aggiornato viene attribuita natura e portata di regola generale d'origine all'interno della Comunità, non soltanto al-

---

<sup>84</sup> Regolamento del Consiglio (CEE) 12 ottobre 1992, n. 2913/92, che istituisce un codice doganale comunitario.

<sup>85</sup> Regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, 23 aprile 2008, n. 450/2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

l'esterno; sicché il regolamento n. 450/2008 si propone come *Codice europeo dell'origine*, anche intracomunitario.

La seconda rilevante innovazione introdotta nel Regolamento del 2008 riguarda le modalità di concreta determinazione dell'origine. L'art. 23 del Regolamento del 1992 stabiliva che sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese, ed individuava nominativamente una serie di prodotti rientranti in tale definizione, fra i quali – per quanto qui maggiormente rileva – i prodotti del regno vegetale, gli animali vivi, i prodotti della caccia e le merci ottenute nel medesimo paese esclusivamente dalle quelle sopra citate. Il Regolamento del 1992, dunque, sia pur a fini solo doganali, dava conto di un rapporto diretto con l'origine territoriale dei prodotti agricoli e di quelli alimentari.

L'art. 24 del medesimo Regolamento precisava inoltre che una merce, alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi, è originaria del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo. In altre parole – secondo tale disposizione – per poter dichiarare un'origine da uno dei Paesi della Comunità, non è sufficiente, in ipotesi, che la camicia che arriva dalla Cina sia soltanto confezionata in Italia, ma occorre che in quest'ultimo Paese sia avvenuta una lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo.

Il legislatore comunitario del 1992 (co-legislatore con la procedura di co-decisione) si era dunque preoccupato di definire una griglia di definizioni e di risolvere i dubbi interpretativi.

Nel 2008 il nuovo Codice Doganale Comunitario abbandona la precedente griglia classificatoria, ed all'art. 36 si limita a prevedere:

*“1. Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio.*

*2. Le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale”.*

La norma oggi vigente è ben più generica di quella contenuta nel Codice del 1992, e la sua stessa ampia genericità può dar luogo a difficoltà applicative nella pratica quotidiana per gli operatori economici e le autorità preposte alla concreta tariffazione.

Il Codice Doganale Aggiornato del 2008 non ignora il possibile insorgere di problematiche applicative siffatte, ma non fornisce risposte dirette ai possibili quesiti e sceglie di delegare alla Commissione l'adozione di regole specifiche.

L'art. 38 infatti recita:

“La Commissione adotta, secondo la procedura di regolamentazione di cui all’articolo 184, paragrafo 2, misure per l’applicazione degli articoli 36 e 37”.

La Commissione ha ottenuto dunque un’amplissima *delega*, i cui limiti sono così generici da concentrare all’interno della Commissione e del Comitato di gestione poteri regolatori ben poco condizionati dal regolamento del Consiglio e del Parlamento.

Il potere disciplinare passa, in larga misura, dalla responsabilità e rappresentatività “*politica*” del Parlamento e del Consiglio, quale espressa direttamente nel regolamento, ad una responsabilità “*tecnica*” della Commissione, che prescinde da meccanismi e criteri di rappresentatività.

Nella medesima direzione muove il già richiamato Regolamento CE n. 1234/2007 sull’OCM unica, operazione di rilevante portata nel quadro della disciplina europea dell’agricoltura. Numerosissime OCM sono state unificate in questo unico regolamento; anche in questo caso invocando anzitutto ragioni di semplificazione a fondamento delle scelte operate<sup>86</sup>.

Nel nuovo Regolamento del Consiglio sulla OCM unica, interi regolamenti (introdotti in passato dal Consiglio sulla base della speciale procedura prevista per la politica agricola) sono stati sostituiti da singoli articoli, che asseritamente fissano le norme di principio in ciascun settore, delegando alla Commissione Europea l’adozione di tutta la disciplina di dettaglio. Il problema è che si tratta di una delega amplissima, che in larga misura si risolve in enunciati talmente generici, da escludere qualunque effettivo vincolo nell’esercizio della delega.

Ne è derivato, di fatto, un passaggio di competenze dal Consiglio dei Ministri, e dunque da una sede tipicamente caratterizzata da negoziati inter-statali (quali quelli che hanno tradizionalmente segnato le scelte di politica agricola comune, in ragione dell’attribuzione al Consiglio di autonoma potestà normativa *ex art. 37* del Trattato), alla Commissione, e così ad un organo apparentemente meno connotato politicamente, non vincolato da meccanismi di diretta responsabilità verso gli elettori<sup>87</sup>.

Stiamo dunque assistendo ad una trasformazione profonda dell’impianto istituzionale europeo, di governo e di regolazione.

È pur vero che nuovi poteri sono stati attribuiti al Parlamento Europeo, e che sono stati mantenuti al Consiglio rilevanti poteri di intervento sulla gestione economica dei mercati, ma molto si è spostato dal

---

<sup>86</sup> Cfr. il considerando 5 del Reg. CE n. 1234/2007, cit.

<sup>87</sup> In punto, per maggiori indicazioni, sia consentito rinviare al mio Commento *agli artt. 113-121 del reg. (CE) 1234/2007*, in *Commentario al regolamento n. 1234/2007*, cit.

piano dell'*economia* a quello del *diritto*, specificamente inteso come definizione, configurazione, qualificazione.

Si è costruito, attorno ai nuovi poteri ed alle nuove competenze attribuite alla Commissione, ancor più sul piano concreto dei singoli regolamenti di portata generale introdotti negli ultimi anni, un centro di regolazione disciplinare, che ha posizione obiettivamente eminente, giustificato con una responsabilità apparentemente solo "*tecnica*", e che invece coinvolge dislocazioni e confronti di interesse molto forti, ponendo tematiche per loro stessa natura fortemente "*politiche*", rispetto alle quali il ricorso alla procedura legislativa ordinaria potrebbe risultare insufficiente ove non accompagnato da adeguata e generale consapevolezza.

## 6. *Verso un codice comune*

Questo processo ha avuto esiti rilevanti anche sul piano degli ordinamenti nazionali e del loro rapporto con la dimensione disciplinare europea.

In Italia lo strumento adottato per l'attuazione della MTR è stato quello del decreto ministeriale<sup>88</sup>, al cui interno hanno assunto specifico rilievo le disposizioni intese a calare nella realtà applicativa italiana le norme di fonte comunitaria sulla successione ereditaria anticipata e sul cambiamento di forma giuridica in riferimento all'imprenditore agricolo persona fisica.

L'approccio seguito non è stato quello del trapianto nel nostro sistema giuridico di istituti ad esso estranei, ma piuttosto quello di riconsiderare in nuova prospettiva fattispecie già regolate secondo i principi del nostro ordinamento, che risultano in punto di fatto compatibili con quelle previste dalle norme comunitarie, così da soddisfare le finalità perseguite dal regolamento sull'aiuto unico.

L'istituto della successione ereditaria anticipata è ben conosciuto nell'ordinamento di alcuni Stati membri, ed in particolare è proprio della tradizione del diritto germanico. Il BGB ammette in generale gli atti dispositivi tra vivi in materia ereditaria, *Erbvertrag*<sup>89</sup>, e nel sottotitolo dedicato ai contratti di affitto di fondi rustici<sup>90</sup> disciplina specificamente il caso della successione ereditaria anticipata (*vorweggenommenen Erbfolge*), disponendo che chi riceve a tale titolo un'azienda agricola o parte di essa

---

<sup>88</sup> D.m. 5 agosto 2004, n. 1787, e successive modifiche e integrazioni; per un commento v. L. COSTATO - A. GERMANÒ - F. ALBISINNI, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 525.

<sup>89</sup> §§ 2274 ss. del BGB.

<sup>90</sup> §§ 585 ss. del BGB.

subentra nel contratto di affitto con il concedente<sup>91</sup>. Si tratta pertanto di istituto che nell'ordinamento tedesco ha una precisa matrice agraristica<sup>92</sup> ed una disciplina propria, distinta anche come *sedes materiae*, rispetto alla generale disciplina delle successioni.

Il richiamo alla successione ereditaria contenuto nell'art. 33 del reg. 1782/2003 poteva essere quindi inteso<sup>93</sup> non come sollecitazione a recepire uno specifico istituto, ma come rinvio a fattispecie di interesse agraristico, che, pur diversamente disciplinate negli ordinamenti dei diversi Stati membri, investono le medesime aree problematiche.

Di qui la scelta del decreto nazionale, di dare attuazione anche alle disposizioni del Regolamento n. 1782/2003, che riguardano istituti sconosciuti all'ordinamento italiano, come la successione ereditaria anticipata, ma a cui corrispondono temi disciplinari già noti alla disciplina agraristica di diritto interno, ed in particolare quelli relativi all'impresa familiare ed alle successioni in agricoltura.

Seguendo questo modello, l'art. 3, comma 1, del d.m. Mipaf del 5 agosto 2004, ha fatto rientrare nella «successione ereditaria anticipata» due distinte ipotesi:

– l'ipotesi *sub a*) «consolidamento dell'usufrutto in capo al nudo proprietario» traduce in canone assoluto l'*id quod plerumque accidit*, non necessariamente corrispondente ad un dato obiettivo; possono infatti aversi casi in cui fra nudo proprietario e usufruttuario non corre alcun rapporto, che possa ricondursi ad ipotesi (anche informali) di anticipo di successione;

– l'ipotesi *sub b*), nella quale la presunzione *de iure* di successione anticipata si lega ad una situazione di continuità aziendale, accompagnata dallo status di possibile successore legittimo<sup>94</sup>.

L'indifferenza per la forma giuridica e per le modalità del subentro nell'azienda ha consentito al regolatore nazionale (chiamato a collocare sul piano della concreta disciplina italiana le norme di fonte europea) di

<sup>91</sup> § 593 Betriebsübergabe.

<sup>92</sup> Nei testi italiano, francese ed inglese dell'art. 33 del reg. 1782/2003, proprio in ragione dell'estraneità al concetto di successione ereditaria anticipata, si utilizza genericamente un'unica formula linguistica per designare la “*via ereditaria effettiva o anticipata*”, la “*actual or anticipated inheritance*”, e il “*titre d'héritage ou d'héritage anticipé*”; nel testo tedesco di tale articolo si usano invece due differenti vocaboli, ripresi dal BGB, a designare due istituti ben differenziati e soggetti a specifiche e differenti discipline: “*durch Vererbung oder durch vorweggenommene Erbfolge*”.

<sup>93</sup> Cfr. in tal senso l'art. 13 del regolamento della Commissione n. 795/2004.

<sup>94</sup> L'art. 3, comma 1, lett. *b*) del citato d.m. fa riferimento a: «*b*) tutti i casi in cui un agricoltore abbia ricevuto a qualsiasi titolo l'azienda o parte dell'azienda precedentemente gestita da altro agricoltore, al quale il primo può succedere per successione legittima».

evitare di affrontare complesse questioni di simulazione di negozi abitualmente conclusi a titolo oneroso (almeno secondo le dichiarazioni delle parti), e di incorrere nel paradosso di qualificare un atto od un comportamento avente altro oggetto come negozio di disposizione di un diritto, che neppure esisteva all'epoca dell'atto o del comportamento.

Il meccanismo adottato, insomma, non è stato quello di attribuire una qualsivoglia natura dispositiva ad atti o comportamenti, che fra l'altro risultano di difficile identificazione; tant'è che le modalità di subentro sono espressamente dichiarate irrilevanti: «abbia ricevuto a qualsiasi titolo».

Elemento decisivo è la valorizzazione della continuità aziendale all'interno di un gruppo di soggetti individuato per legami familiari<sup>95</sup>, in qualche modo superando la connotazione solo soggettiva del meccanismo ordinario di riconoscimento del titolo all'aiuto.

Sicché le norme sulla "successione anticipata", come attuate in Italia dal d.m. Mipaf del 5 agosto 2004, non hanno in ipotesi introdotto questo istituto come istituto generale nell'ordinamento, ma hanno semplicemente individuato i soggetti legittimati a richiedere il riconoscimento di un beneficio, in ragione di una linea di continuità aziendale e familiare rispetto all'originario agricoltore.

È meritevole di peculiare attenzione, per le conseguenze di ampio profilo che può determinare nell'ordinamento, anche la disciplina introdotta dai comma 2 e 3 del d.m. 5 agosto 2004, lì ove, all'interno della formula del "cambiamento della *forma giuridica*", in realtà sono state regolate fattispecie, che non rappresentano cambiamenti né di stato né di forma giuridica, ma piuttosto incidono nella relazione fra persone fisiche e società, e comunque valorizzano il rapporto tra soggetti, comunità familiare e strutture organizzate per l'esercizio dell'impresa.

Sono stati estesi alle persone fisiche i criteri, introdotti nel codice civile dalla novella del 1991 per le società al fine di individuare le fattispecie di società controllate e collegate<sup>96</sup>, e soprattutto si è affermata una lo-

---

<sup>95</sup> L'art. 565 cod.civ. così individua i soggetti chiamati all'eredità in caso di successione legittima, cioè in mancanza di testamento: coniuge, discendenti legittimi e naturali (cui sono equiparati i legittimati e gli adottivi), ascendenti legittimi, collaterali, altri parenti, e lo Stato. Al caso qui discusso e regolato dal d.m. Mipaf non risulta di fatto applicabile la previsione che pone lo Stato fra i successori legittimi, ultimo chiamato in mancanza di tutti i soggetti precedenti, la cui funzione è quella di evitare che un patrimonio rimanga senza titolare. La condizione di possibile successore legittimo rileva infatti con riferimento non al futuro, ma al passato, per qualificare un subentro già avvenuto nella titolarità dell'azienda; subentro che per la sua stessa natura non può avere coinvolto lo Stato.

<sup>96</sup> Il decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127, "Attuazione delle Direttive n. 78/660/CEE e n. 83/349/CEE in materia societaria", ha introdotto, fra l'altro, nel codice civile l'art. 2359, che fissa le definizioni di società controllate e collegate.

gica di indifferenza nei confronti della forma societaria, in più punti introducendo un canone di trasparenza rispetto alla barriera tradizionalmente segnata dalla personalità giuridica della società proprietaria dell'azienda o che ha esercitato (od esercita nell'attualità) l'attività di impresa agricola.

Il processo, lungi dallo svalutare la forma societaria o dal negarne la personalità, si è orientato in direzione analoga a quella indicata nel decreto di orientamento italiano del 2004<sup>97</sup>, lì ove la forma societaria viene valorizzata e per più aspetti equiparata a forme individuali di esercizio dell'impresa agricola sin qui destinatarie di benefici ad esse sole riservati.

Ulteriore novità rilevante è stato l'ampliamento dell'ambito di giuridica rilevanza della partecipazione attiva in un'azienda familiare, perché all'ipotesi già normata «del membro compartecipe dell'impresa familiare di cui all'art. 230/bis del codice civile», si è affiancata la formula, di larghissima declinazione, «ovvero sia stato parte attiva in agricoltura della famiglia che ha esercitato in precedenza il controllo dell'azienda»<sup>98</sup>.

Siamo insomma in presenza di una disciplina nazionale, che, nelle vesti dimesse del provvedimento attuativo della PAC, in realtà sotto più profili ha ridisegnato le molteplici forme di organizzazione collettiva, che caratterizzano l'impresa in agricoltura in ragione della varietà delle agricolture concretamente praticate.

Il diritto di fonte comunitaria in generale, e la MTR in particolare, hanno contribuito così a far emergere quel persistente bisogno di una politica e di una regolazione nazionale in agricoltura, che sembravano negati dalla riforma costituzionale del 2001<sup>99</sup>, e che la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiana ha invece individuato come persistente canone ordinamentale anche (e soprattutto) in ragione delle sollecitazioni di fonte europea.

Giova qui ricordare due decisioni del Giudice delle leggi: la sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004 in materia di Aiuti di Stato alle imprese agricole, e la sentenza n. 240 del 19 luglio 2004 in materia di quote latte.

In entrambi i casi la Corte ha respinto i ricorsi regionali contro leggi statali, che avevano previsto interventi nazionali attraverso l'esercizio di funzioni di politica economica ovvero attraverso attività di monitoraggio e vigilanza.

Esemplari sono al riguardo le motivazioni enunciate dalla Corte co-

---

<sup>97</sup> Decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, "Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura".

<sup>98</sup> Art. 3, comma 2, lett. a), del d.m. Mipaf 5 agosto 2004.

<sup>99</sup> Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

stituzionale a fondamento della riconosciuta costituzionalità delle norme censurate dalle regioni:

«dal punto di vista del diritto interno, *la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario*, che comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. ... In tale prospettiva, proprio l'inclusione di questa competenza statale [la tutela della concorrenza] nella lettera *e*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese»<sup>100</sup>;

«Nella disciplina del settore concorrono, dunque, sia competenze regionali che *competenze statali, giustificate, queste ultime, dalla matrice comunitaria della medesima disciplina e dall'assunzione, in capo allo Stato, di funzioni, che, per loro natura, devono essere svolte, come nella specie, a livello centrale*. Si tratta, inoltre, di una disciplina che, per la sua operatività, richiede che i procedimenti finalizzati alla determinazione delle quote individuali, nell'ambito del quantitativo globale assegnato all'Italia in sede comunitaria, e al riscontro dei quantitativi prodotti o commercializzati da ciascun operatore riconosciuto si compiano *secondo cadenze predefinite dalla normativa comunitaria*»<sup>101</sup>.

Nelle parole del giudice delle leggi emerge il disegno di *un diritto comune*, che rimanda a risalenti esperienze che hanno conosciuto una pluralità di centri regolatori (è agevole pensare all'Italia del Rinascimento, delle Signorie, dei Comuni, ed insieme dell'Impero e del Papato), che per loro stessa natura richiedevano linguaggi comuni, un quadro di regole condivise, un'assunzione di responsabilità.

Sembra dunque di poter concludere che le ultime riforme europee, anteriori e successive al Trattato di Lisbona, sin qui sommariamente ricordate, muovono verso *un codice europeo dell'agricoltura*, che non è un *codice unico* per i ventisette paesi che oggi compongono l'Unione Europea, ma piuttosto un *codice comune*, nel quale bisogni e soggetti, nazionali, regionali e locali, occupano un posto di rilievo accanto a quello proprio delle scelte disciplinari espresse centralmente, nella misura in cui *codice* è anzitutto un sistema di segnali, di comunicazione, di decrittazione, un modo di interpretare (e dunque di regolare) l'esperienza del reale, che richiede la condivisione di un comune linguaggio.

Ne risulta confermato un modello di ricerca dell'unità europea at-

<sup>100</sup> Così la sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004.

<sup>101</sup> Così la sentenza n. 240 del 19 luglio 2004.

traverso processi di *codificazione*, che valorizzano l'utilizzazione dello strumento giuridico di regolazione, a fronte del tradizionale ricorso a tecniche di intervento economico.

Ma è un modello di *codificazione*, e di *codice*, diverso da quelli ottocenteschi, codici di nazionalità e di separazione.

È un processo, che muove verso un *Corpus Juris* che per certi versi può ricordare quello giustiniano, di ricomposizione del passato, ed insieme di forte innovazione, in un quadro in cui le fonti del diritto sono diverse e plurali; sicché un ruolo essenziale resta assegnato all'interpretazione, allo *ius dicere*, nelle sue declinazioni giudiziali, amministrative e dottrinali.

In questo processo di unificazione europea, attraverso il diritto, l'Università e la ricerca sono chiamate a dare un contributo decisivo, per la stessa natura dei compiti ad esse affidati.

DANIELE BIANCHI<sup>1</sup>

## LA COMITATOLOGIA «AGRICOLA» DOPO LISBONA

SOMMARIO: Introduzione. – 1. La Comitologia: di quale creatura si tratta? – 2. Il conubio PAC/comitologia. – 3. La nuova comitologia. – 4. Cosa resta della comitologia agricola dopo Lisbona? – 5. Le (ultime) specificità agricole.

### *Introduzione*

Il Parlamento europeo e il Consiglio, adottando il 16 febbraio 2011 il regolamento (UE) n. 182/2011<sup>2</sup> che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, hanno completato il quadro normativo destinato, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ad attuare le disposizioni in materia di esecuzione del diritto dell'Unione previste dagli articoli 290 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in seguito TFUE)<sup>3</sup>. Analizzeremo il contenuto della nuova disciplina, le novità rispetto alla vecchia comitologia e il suo impatto sulla PAC che è stata la principale utilizzatrice delle procedure di comitologia sin dalla nascita, proprio nell'ambito della PAC, di questa pratica nel 1960<sup>4</sup>.

### 1. *La Comitologia: di quale creatura si tratta?*

Prima di entrare nel vivo delle cose, un'introduzione terminologica si impone. È vero che questo termine in qualche modo evocativo è poco conosciuto.

<sup>1</sup> Le opinioni espresse sono proprie all'autore e non possono essere, in alcun modo, attribuite all'istituzione presso la quale lavora.

<sup>2</sup> GU L 55 del 28.2.2011, p. 13.

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, COM (2009) 673 final du 9 déc. 2009.

<sup>4</sup> D. BIANCHI, *De comitatibus. L'origine et le rôle de la comitologie dans la politique agricole commune (PAC) (1958-2011)*, in corso di pubblicazione presso Bruylant, Bruxelles. Si fa rinvio all'ampia bibliografia.

L'origine della parola comitatologia non si perde nella notte dei tempi come la parola potrebbe suggerire (dal latino *comitatus*). Tuttavia, questa parola non si trova nei documenti relativi alla nascita di questo aspetto del processo decisionale dell'Unione. Si parlava all'epoca, di "procedura di funzionamento del comitato" e inseguito, delle sue varianti: "procedura detta di gestione" o "del comitato di gestione" e "procedura detta di regolamentazione" o "comitato di regolamentazione".

E 'interessante notare che quando la Comunità economica europea stava appena nascendo, uno storico britannico, C. Northcote Parkinson, ha introdotto il termine "comitatologia" nell'espressione «*the science of comitology*»<sup>5</sup>, che possiamo tradurre come "lo studio dei comitati e del loro funzionamento". E a lui che dobbiamo pure il termine "comitologo". C. Northcote Parkinson sarà il primo di una serie di "comitologi". Si noti come le sue riflessioni siano premonitrici, sia nella concezione della comitatologia che è paragonata ad una pianta dotata di vita indipendente, o attraverso una concezione analoga a quella dell'evoluzione naturale: «*The life cycle of the committee is so basic to our knowledge of current affairs that it is surprising more attention has not been paid to the science of comitology. The first and most elementary principle of this science is that a committee is organic rather than mechanical in its nature: it is not a structure but a plant. It takes root and grows, it flowers, wilts, and dies, scattering the seed from which other committees will bloom in their turn. Only those who bear this principle in mind can make real headway in understanding the structure and history of modern government*»<sup>6</sup>.

Questa parola è apparsa nel vocabolario comunitario alla fine degli anni '80. Dopo l'adozione dell'Atto unico, il Consiglio avviò le discussioni sull'inquadramento dei poteri esecutivi risultanti dall'inserzione del terzo comma dell'articolo 145 CE<sup>7</sup>. Tale disposizione stabilisce che il Consiglio conferisce alla Commissione, negli atti che adotta, le competenze per l'attuazione delle norme previste. Stabilisce inoltre che il Consiglio sottopone le competenze conferite alla Commissione al rispetto di «determinate modalità». Queste modalità sono fissate da una decisione

---

<sup>5</sup> C. NORTHCOTE PARKINSON, *Parkinson's Law, or The Pursuit of Progress*, Harmondsworth, Penguin, 1957, Chapter on "Directors and Councils", p. 31. "Comitology: a life cycle of a committee" era intitolata la conferenza da lui tenuta il 22 febbraio 1960 presso l'università del Nebraska (citè in J. ALGEO (ed.), *Fifty Years among the New Words. A Dictionary of Neologisms 1941-1991*, Cambridge, Cambridge university press, 1991, 257 p.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Diventato art. 202 CE, e abrogato dal Trattato di Lisbona, in parte sostituito dagli articoli 16 § 1 TUE e 290 e 291 TFUE.

del Consiglio che sarà conosciuto nel gergo comunitario, come “la decisione comitatologia del 1987”<sup>8</sup>. Sarà, successivamente sostituita dalla “decisione comitatologia del 1999”<sup>9</sup>, l’ultima in data dopo l’Atto unico del 1987 e prima dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Il Trattato e il diritto derivato non forniscono una definizione di comitatologia. La Corte di giustizia ha indirettamente toccato alla natura dei comitati in una sentenza in materia di accesso ai documenti<sup>10</sup> in cui, timidamente, ha dichiarato che «ai fini della normativa comunitaria in materia di accesso ai documenti, i comitati di comitatologia dipendono dalla stessa Commissione», «il comitato non può considerarsi come «un’altra istituzione od organo comunitario» ai sensi del codice di condotta adottato con la decisione 94/90. Poiché non si tratta nemmeno di una persona fisica o giuridica, di uno Stato membro o di qualsiasi altro organismo nazionale o internazionale, ...» e, infine, «il Consiglio ha confermato che i comitati di comitatologia non sono gruppi di lavoro creati a fini di sostenerlo nella sua attività, ma al contrario, sono costituiti per assistere la Commissione nell’esercizio delle competenze che le sono conferite».

Non dobbiamo cercare di trovare un significato nell’analisi del termine, perché non si tratta dello studio dei comitati. Si deve, tuttavia, intenderla come una procedura che fa parte del processo decisionale dell’Unione a livello dell’attuazione della legislazione. Infatti, come il diritto interno di molti Stati membri, dove la legislazione si accompagna di misure di regolamentazione, la normativa dell’Unione impone l’adozione di misure esecutive sia a livello dell’Unione sia degli Stati membri. Ed è in questa fase che interviene la comitatologia.

Sulla base del nuovo regolamento (e della nuova formulazione degli articoli 291 § 2 e 3 TFUE), possiamo dedurre una definizione che comprende gli aspetti procedurali e istituzionali della comitatologia: l’insieme delle regole e dei principi generali relativi alle “modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione”, “allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione”.

Il Professor Blumann si riferisce alla comitatologia in questi termini<sup>11</sup>:

---

<sup>8</sup> Decisione 87/373/CEE (GUCE 1987 L 197, p. 33).

<sup>9</sup> Decisione 1999/468/CE (JOCE 1999 L184, p. 23).

<sup>10</sup> TPICE 19 luglio 1999, *Rothmans International BV*, T-188/97, Racc. 2463, punti 59, 60 e 62.

<sup>11</sup> C. BLUMANN, «Comitologie», in A. BARAV et C. PHILIP, «*Dictionnaire juridique des Communautés européennes*», P.U.F., Paris 1993, p. 193.

*«plus qu'une institution, ou même un dispositif organique, la comitologie doit être comprise comme une pratique institutionnelle propre au droit communautaire, qui vient s'insérer dans les complexes, et souvent conflictuels, rapports entre la Commission et le Conseil».*

Egli sottolinea inoltre l'origine "paradossale" della comitatologia. La funzione esecutiva si trova in effetti confrontata ad un triplo paradosso. In primo luogo, i trattati originali non tracciano la linea di demarcazione tra ciò che compete all'atto legislativo e all'atto esecutivo. Questo limite – molto fluttuante – sembra lasciato alla sola discrezione delle istituzioni europee. In secondo luogo, l'esercizio stesso della funzione esecutiva è condiviso tra l'esecutivo dell'Unione e – in virtù del principio di amministrazione indiretta – e le amministrazioni nazionali. Infine, e veniamo al cuore del problema, restando a livello dell'Unione, la Commissione e il Consiglio hanno entrambi, in diversa misura, poteri esecutivi. La comitatologia *«est le fruit – tenace et résistant – des silences et des hésitations des traités quant à la désignation de l'institution exécutive».*

I comitati, livello intermedio tra il Consiglio e la Commissione, sono il prodotto della distribuzione imperfetta del potere esecutivo tra le due istituzioni. La loro composizione e le loro modalità di funzionamento ricordano la coppia Commissione / Consiglio in formato ridotto. Con parole evocative, il professor Blumann conclude che *«c'est dans ce paysage tourmenté que s'enracine la pratique des comités».*

In cosa il Trattato di Lisbona modifica questa pratica? Apre spiragli? O lascia questo paesaggio nella tormenta?

## 2. *Il connubio PAC/comitatologia*

Prima di tentare di rispondere alla domanda, sembra opportuno fare un passo indietro e tracciare brevemente l'origine della comitatologia<sup>12</sup>. Nel 1962, i primi comitati di gestione sono stati istituiti come parte integrante delle organizzazioni comuni di mercato, di quella che è stata definita come la prima e la più integrata delle politiche europee, la politica agricola comune (PAC). Quasi 50 anni sono trascorsi dalla creazione del primo comitato agricolo<sup>13</sup>.

Pertanto, non si può parlare seriamente di comitatologia senza fare riferimento alla PAC. Infatti, quest'ultima ne è stata l'origine e continua,

<sup>12</sup> V. D. BIANCHI, *De comitatibus...*, op. cit.

<sup>13</sup> V. D. BIANCHI, "Une longue réforme tranquille. 1962-2012: cinquante ans de Politique Agricole Commune à l'horizon 2020", *Revue de l'Union européenne*, n. 549, juin 2011.

data l'entità della normativa agricola, ad esserne la fonte principale di utilizzo.

“PAC & comitatologia”, “comitatologia & PAC” è un connubio inscindibile. Se alla PAC è stato riconosciuto il ruolo di motore dell'integrazione europea, la comitatologia è la cinghia di trasmissione di questo motore, lo strumento che è stato creato per facilitarne l'attuazione iniziale e che, in seguito, è diventato lo strumento indispensabile per il suo sviluppo e la sua evoluzione.

Nelle prime fasi del processo di integrazione europea non è ritroviamo traccia di disposizioni relative alla creazione della comitatologia. Di fatti, dopo l'entrata in vigore dei trattati, la Commissione ha cercato di trovare soluzioni pragmatiche ed equilibrate per assicurare il suo ruolo nel rispetto delle prerogative nazionali e istituzionali. In uno dei suoi primi scritti sullo stato attuale dei lavori preparatori della politica agricola comune, il Commissario responsabile dell'agricoltura, Sicco Mansholt, affermava:

“La Commissione della CEE, deve essere non solo un organo di diffusione di raccomandazioni, deve anche essere una struttura esecutiva per facilitarne l'attuazione da parte dei governi. (...). La Commissione cercherà di ricorrere per quanto possibile in questa fase alle autorità esecutive dei paesi coordinando le loro attività e servizi e non creerà organismi nuovi se non dove il bisogno è evidente”<sup>14</sup>.

Pur restando nell'ambito dell'amministrazione indiretta al pari delle altre politiche europee, la PAC si è dotata di un arsenale amministrativo e istituzionale di grande effetto<sup>15</sup>, soprattutto perché nasce e si sviluppa nella pratica<sup>16</sup>. Le risorse amministrative e finanziarie della PAC hanno contribuito in modo simile alla sua crescita.

Alla base della PAC ritroviamo un importante trasferimento di competenze che non si accompagna da regole molto rigide, sia per quanto riguarda gli obiettivi (quelli di cui all'articolo 39 del TFUE) che le forme e gli strumenti (l'elenco non è esaustivo). Tuttavia, è importante quando si esamina la creazione di un'organizzazione, analizzare le regole ad essa assegnate per l'esercizio dei suoi poteri. Sarebbe impensabile immaginare

---

<sup>14</sup> Comunicazione della Commissione, COM (59) 67.

<sup>15</sup> V. V. ADAM, *La réforme de la Politique agricole commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, 2 tomes, Ed. L'Harmattan, coll. *Droit et Espace Rural*, mai 2001, p. 25.

<sup>16</sup> V. in particolare, G. ISAAC, «*Droit communautaire général*», 6ème édition; J.-P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz-Sirey, 2009, p. 790; W. NICOLL, «*Qu'est-ce que la comitologie?*», *R.M.C.*, 1987, pp. 185 et 703; C. BLUMANN, «*Comitologie*», in A. BARAV et C. PHILIP, «*Dictionnaire juridique des Communautés européennes*», P.U.F., Paris 1993, p. 193.

che, data una lettura restrittiva dell'articolo 43 (2) del trattato CE<sup>17</sup>, qualsiasi decisione deve essere presa secondo la procedura agricola "solenne" di cui all'articolo citato: unanimità del Consiglio fino alla seconda tappa e a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo inseguito.

Una tale conclusione sembra assurdo: ne è testimone l'esempio della fissazione delle restituzioni o altre decisioni periodiche che costituiscono la base del funzionamento di un meccanismo di gestione di un mercato comune di un prodotto agricolo.

Nel 1959-60, dopo la conferenza di Stresa, la Commissione è tenuta ad attuare la PAC. La procedura legislativa dell'articolo 43 è stato quindi riservata fin dall'inizio, all'istituzione degli strumenti di base della PAC, tra i quali l'articolo 43 fa esplicito riferimento alla sostituzione delle organizzazioni nazionali con una delle forme di organizzazione comune di cui all'articolo 34, paragrafo 1.

Tuttavia, la Commissione non si è occupata solamente della sostanza. Come rilevato in dottrina<sup>18</sup>, l'organizzazione comune creata dalla procedura di cui sopra doveva essere in grado di funzionare, quindi doveva essere fornita di organi idonei per l'adozione e l'attuazione delle azioni che rappresentano l'essenza dell'organizzazione stessa di un mercato.

Per concretizzare questa politica, occorre anche pensare, "inventare" una struttura di gestione, un apparato amministrativo che la nascente Commissione non poteva assicurare da sola. E l'idea di comitatologia che comincia a prendere forma, prima in maniera embrionale nei "comitati direttivi", poi in "uffici europei" che diventeranno i futuri "comitati di gestione". Quel che è certo è che non può trattarsi di un organo con potere decisionale, perché non deve alterare l'equilibrio istituzionale previsto dal trattato.

La comitatologia non è il risultato di un calcolo predeterminato, il gioco di una mano invisibile (la Commissione? Il Consiglio?), Ma non è frutto del caso<sup>19</sup>.

Gli Stati membri hanno opinioni divergenti sull'elaborazione della PAC e la sua gestione, la Commissione suggerisce una soluzione pragmatica, che concilia l'idea di un'amministrazione sovranazionale e di un controllo nazionale<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Diventato articolo 43 (2) TFUE.

<sup>18</sup> V. G. OLMI, in *Commentario al Trattato CEE*, diretto da QUADRI, MONACO, TRABUCCHI, vol. I, Article 1-84, Giuffrè, Milano 1965, p. 275.

<sup>19</sup> V. C. BLUMANN, «Comitologie», in A. BARAV et C. PHILIP, «Dictionnaire juridique des Communautés européennes», op. cit., p. 193.

<sup>20</sup> V. BLOM-HANSEN, *The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission*, *Journal of European Public Policy* 2008, v. 15, n. 2, p. [208]-226.

Questo è il significato profondo della comitatologia: la cinghia di trasmissione del diritto dell'Unione tra il potere legislativo e l'esecutivo. Essa assicura, una volta adottata la normativa da parte dell'Unione, l'attuazione da parte degli Stati membri senza grossi problemi. Ma perché questi comitati particolare? Perché questa soluzione? La presenza degli Stati membri nei comitati è la chiave del dispositivo. La Commissione parte da un approccio pratico per risolvere un problema istituzionale: coinvolgere gli Stati membri, direttamente o indirettamente, nella preparazione di un atto esecutivo della Commissione la cui attuazione pratica potrà poi operarsi in reciproca fiducia. Si tratta di un sistema semplice per conciliare un problema di gestione sovranazionale con un problema di controlli nazionali, una soluzione che sarà poi estesa ad altri settori fino a diventare il modello di funzionamento del potere esecutivo dell'Unione.

Dal 1962, le istituzioni condividono la stessa opinione nelle relazioni della Commissione o risoluzioni del Parlamento o note del Consiglio, che può essere sintetizzato come segue: "sembra che, in pratica, i procedimenti di esecuzione hanno generalmente ben funzionato". Questo commento è confermato dalle statistiche relative all'attività di comitatologia<sup>21</sup>. L'esame di questi dati<sup>22</sup>, infatti, permette di evidenziare che la Commissione ha adottato decine di migliaia di misure esecutive in sostanziale accordo con i rappresentanti degli Stati membri, e senza molte obiezioni del Parlamento europeo. I casi in cui la Commissione ha dovuto ripresentare una misura "in appello" al Consiglio non supera l'1% del totale (il che mostra una sostanziale cooperazione tra la Commissione e i rappresentanti degli Stati membri)<sup>23</sup>. Le critiche contro il sistema sollevate da parte delle istituzioni, pertanto appaiono più come l'espressione di una lotta di potere che basate su fatti concreti.

Del resto, in pratica, non c'è modo migliore per comprendere il funzionamento e l'evoluzione della comitatologia che esaminare l'esperienza comitatologica agricola. La PAC è una politica che ha visto la creazione del maggior numero di comitati (almeno fino alla creazione dell'OCM unica) ed è anche una di quelle politiche in cui le tre forme di comitato (consultativa, di regolamentazione e gestione) hanno convissuto a lungo. I comitati agricoli sono stati e rimangono tra i comitati più attivi. Fino all'istituzione della OCM unica<sup>24</sup>, ciascuno dei principali prodotti agricoli avrà il suo comitato di gestione il quale si riunirà frequentemente e inter-

---

<sup>21</sup> Dal 2000, la Commissione pubblica una relazione annuale sull'attività comitatologica.

<sup>22</sup> V. D. BIANCHI, *De comitatibus*, op. cit., Deuxième Partie.

<sup>23</sup> I casi agricoli si contano sulle dita di una mano. V. D. BIANCHI, *De comitatibus*, op. cit.

<sup>24</sup> Reg. (CE) n. 1234/2007 GUUE 2007 L299, p. 1).

verrà nella gestione quotidiana del mercato di quel prodotto:: appalti, aste, operazioni di stoccaggio, apertura delle quote di esportazione, gestione dei certificati. Oltre alle attività di gestione dei mercati agricoli, occorre menzionare anche un'importante attività normativa, di solito di esecuzione ma anche cosiddetta quasi-legislativa, esercitata sia dai comitati delle OCM o da comitati di regolamentazione istituiti in alcune aree della PAC.

La comitatologia è un tema che per molti versi incarna la complessità del diritto dell'Unione europea. Si trova al centro del rapporto tra l'Unione e gli Stati membri, all'interno del triangolo istituzionale dell'Unione. E si configura come uno strumento di governo indiretto, come uno strumento destinato a riempire lo spazio lasciato vacante dal legislatore europeo tra le istituzioni sovranazionali responsabili dell'attuazione di una politica come la PAC, che per la sua portata ed esclusività non può fare a meno di una dimensione nazionale<sup>25</sup>.

E le istituzioni hanno continuato con questo pragmatismo per oltre cinquanta anni. Di natura temporanea, i comitati sono diventati permanenti. La giurisprudenza della Corte di giustizia li ha legittimati<sup>26</sup> e l'Atto unico li ha istituzionalizzati.

La comitatologia è nata nell'ambito della PAC, e grazie alla PAC ha conosciuto lo sviluppo attuale e la crescente sofisticazione dei sistemi in vigore, compresa la trilogia comitato di consultazione, comitato di gestione, comitato di regolamentazione. Sebbene la sua specificità abbia servito da modello e sia stata diluita in regole sempre più orizzontali, tuttavia la comitatologia "agricola" ha mantenuto un vantaggio e una priorità intellettuale su tutti gli altri modelli praticati nelle diverse politiche dell'Unione. Dopo Lisbona, c'è ancora spazio per la "specificità" agricola? Quale ruolo avrà la comitatologia nella PAC riformata?

È chiaro che ai sensi delle disposizioni del nuovo trattato, si pone la questione delle competenze di esecuzione che dovrebbero essere conferite alla Commissione nell'ambito della PAC. L'attuazione della normativa agricola europea è, più di prima, inglobata nel quadro comitatologico generale.

### 3. *La nuova comitatologia*

Il trattato di Lisbona scinde il monopolio comitatologico fino ad allora esistente in materia di esecuzione in un binomio: esecuzione e dele-

<sup>25</sup> Cf. CJCE 29 juin 1989, *Vreugdenbil e.a. c/ Minister van Landbouw en Visserij*, 22/88, Rec. 2049, pt 17.

<sup>26</sup> CJCE 17 déc. 1970, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c/ Köster et Berodt & Co. Kg*, 25-70, Rec. 1161. V. D. BIANCHI, *De comitatibus...*, op cit., Première partie.

gazione. Abbiamo menzionato *supra* che i comitati in passato esercitavano a fianco dell'attività puramente d'esecuzione, un'attività normativa qualificata di quasi legislativa. Il trattato introduce la distinzione tra atti delegati e atti esecutivi, non senza lasciare zone d'ombra più o meno scure<sup>27</sup>.

Nell'ambito dell'esercizio dei poteri esecutivi previsti dal trattato, ci limiteremo ad analizzare la nuova disciplina comitatologica adottata in attuazione dell'articolo 291 TFUE, lasciando da parte l'esame dei poteri delegati di cui all'articolo 290 TFUE. È infatti molto più difficile stabilire un criterio di demarcazione tra la portata delle due sfere. Hanno un rapporto gerarchico? A priori, no. Si escludono a vicenda? Una volta che la scelta è fatta, sì: un atto non può essere delegato e di esecuzione allo stesso tempo. Ma per quanto riguarda la scelta *ex ante*? Sembra ovvio che vi sia sovrapposizione tra delega e esecuzione.

Infatti, l'articolo 290 TFUE prevede una facoltà di agire. Non è un obbligo che escluderebbe a vicenda le due fattispecie. Al contrario, si può dedurre che la delega è una sorta di sotto-categoria dell'esecuzione, perché nulla esclude a priori che il legislatore operi la scelta di non delegare alla Commissione certe competenze, lasciando l'attuazione del diritto dell'Unione, in primis agli Stati membri, e solo allorquando sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione alla Commissione.

Non senza dimenticare che alcuni atti delegati potrebbero essi stessi richiedere un'applicazione uniforme a livello europeo, implicando la necessità di misure d'esecuzione "comitatologique"<sup>28</sup>.

L'unico criterio di demarcazione possibile sembra dunque essere la scelta politica, la scelta che è chiamato ad operare il legislatore nell'atto di base, se lo desidera, e che consiste nel fatto di affidare alcune competenze alla Commissione. La scelta determina la natura e la formulazione della norma e non viceversa.

Non c'è niente di paradossale in questo, perché se prendiamo ad esempio la previsione di sanzioni, la Corte di giustizia nella sua giurisprudenza ante Lisbona ha riconosciuto che non sono elementi essenziali di un regime<sup>29</sup>, per cui il legislatore può lasciare la decisione alla Commissione, senza la necessità di indicare esplicitamente il conferimento di

---

<sup>27</sup> Si rinvia ad una analisi più approfondita in D. BIANCHI, *La comitologie est morte! vive la comitologie!* in corso di pubblicazione. Si veda altresì L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione UE: dalla PAC al TFUE*, *Riv. dir. alim.*, anno IV, n. 1, gen 2010, p. 1; La comitologia dopo Lisbona, *Riv. dir. agr.*, gen-marzo 2010, p. 128 et s.

<sup>28</sup> Un caso forse più teorico che pratico. La difficoltà risiede nel dover prevedere in anticipo le condizioni di esercizio della comitologia nell'ambito della delega.

<sup>29</sup> CJCE 27 oct. 1992, *Allemagne c/ Commission*, C-240/90, Rec. I-5383.

tali competenze<sup>30</sup>. Determinare la natura di esecuzione (con delega, o atti esecutivi o da parte degli Stati membri) resta, certo con sfumature diverse, nelle mani del legislatore e delle sue scelte politiche. La Commissione e il legislatore dovranno, quale criterio aggiuntivo, assicurare la coerenza di tali scelte tra i diversi settori di intervento.

La Commissione ritiene infatti che<sup>31</sup> *«c'est en effet autour des deux articles 290 et 291 que doit être édifié le cadre juridique qui se substituera au système dit de "comitologie" mis en place sous l'égide du traité instituant la Communauté européenne»*.

Tale disposizione solleva molte domande e commenti, anche oltre un semplice confronto con la precedente disposizione "comitatologia" di cui all'articolo 202 del trattato CE.

In primo luogo, si noterà l'applicazione della codecisione. Il Parlamento europeo si vede attribuire dal Trattato di Lisbona nuovi poteri "istituzionali" sul dispositivo stesso della comitatologia, mentre in precedenza si trattava di una competenza esclusiva del Consiglio, che deliberava all'unanimità, il Parlamento era semplicemente consultato<sup>32</sup>. Il Parlamento europeo, che non ha mai mostrato molta simpatia per la procedura di comitatologia, in questa fase potrà esercitare un'influenza sulla creazione di queste regole.

In secondo luogo, si sarebbe potuto pensare che la PRAC (procedura di regolamentazione di controllo) essendo la procedura utilizzata nella co-decisione – e diventando quest'ultima la procedura ordinaria per l'adozione degli atti legislativi – sarebbe stata generalizzata all'insieme delle misure di esecuzione.

Una semplificazione di questa procedura sarebbe stata l'unico modo per applicarla<sup>33</sup>, ma nel contesto delle procedure di esecuzione. Il Parlamento ha scelto di abrogarla, lasciandola in vita fino alla modifica formale degli atti che ancora la prevedono. Non ci sarà quindi l'allineamento automatico verso la nuova procedura di comitatologia o la delegazione<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Ma si potrebbe anche immaginare che il legislatore voglia esercitare direttamente queste competenze. Non c'è nulla che glielo impedisca, a condizione di motivare la scelta. Si potrebbe anche immaginare che il legislatore voglia delegare alla Commissione, in modo molto preciso, questo potere o ancora che il legislatore consenta alla Commissione di stabilire, con atto di esecuzione, le modalità di applicazione di un sistema sanzionatorio europeo uniforme in un determinato settore. O, infine, se l'atto di base resta muto in proposito, nulla impedirebbe, come del resto prevede lo stesso articolo 291 § 1 TFUE, che gli Stati membri restino competenti in materia di attuazione degli atti dell'Unione e siano quindi tenuti a determinare il regime sanzionatorio necessarie a garantire una corretta applicazione di tali atti.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>32</sup> Articolo 202 terzo comma CE.

<sup>33</sup> V. *Comunicazione della Commissione*, op. cit., p. 3.

<sup>34</sup> V. dichiarazione allegata al reg. (UE) n. 182/2011, già citato.

In terzo luogo, la terminologia utilizzata solleva una serie di osservazioni.

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno il potere di stabilire “preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell’esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione”.

Ci sarebbe ancora spazio per una terza decisione comitatologia dopo quelle del 1986 e del 1999? Per quanto riguarda la natura dell’atto, la risposta è senza dubbio negativa.

Le nuove regole sono adottate “deliberando mediante regolamenti”. Il riferimento all’atto giuridico è al plurale. Non solo le direttive e le decisioni (o le raccomandazioni) sono escluse, ma il trattato implicherebbe una pluralità di norme o allora un intervento caso per caso. Questa interpretazione è però contraddetta dalla frase successiva di tale articolo che prevede che tali regole sono stabilite “preventivamente”. Avremmo potuto immaginare una pluralità di norme? Tipo di norme differenziate per settori di competenza? Per esempio, come richiesto dal Consiglio, le norme e le deroghe per la politica commerciale comune<sup>35</sup> avrebbero potuto essere raccolte in un atto separato. Un aumento di atti avrebbe portato ad aumentare il rischio di perdita di controllo e di una progressiva differenziazione delle regole, lasciando spazio per giochi di potere tra le istituzioni, a scapito di un quadro armonizzato. Il riferimento a “regolamenti” può anche essere letto come una mera espressione formale che usa il plurale solo per indicare la categoria di atti “regolamenti” per distinguerla dalle “direttive” e “decisioni”, senza voler necessariamente implicare il ricorso ad una pluralità di atti<sup>36</sup>.

Inoltre, le “determinate modalità” di cui la comitatologia stabiliva “le regole e i principi” (diventati “regole e principi generali”) di cui all’articolo 202 CE diventano le “modalità di controllo”.

E se la comitatologia precedente non menzionava chi esercitava le modalità in questione, l’articolo 291 TFUE si riferisce esplicitamente agli “Stati membri”. Il controllo è esercitato dagli Stati membri, né dal Consiglio né dal Parlamento europeo. Una lettura d’insieme dell’articolo 291 TFUE mostra che la regola per l’esecuzione è quella che vede gli Stati membri adottare “tutte le misure di diritto interno necessarie per l’attua-

---

<sup>35</sup> La politica commerciale comune passa in comitatologia (cf. *La precedente decisione comitatologia*, considerando n. 12). V. le disposizioni in deroga di cui agli artt. 5 § 5; 6 § 4 e 5; 8 § 5; 13 § 2 e 3 e la dich. allegata al reg. (UE) n. 182/2011 già citato. V. J.-P. JACQUÉ, *Institutions de l’Union, chronique, RTD eur*, n. 1/2011, p. 138.

<sup>36</sup> La stessa terminologia la si ritrova all’articolo 24 TFUE a proposito dell’iniziativa popolare. Nessuno immaginerebbe che possa riferirsi ad una pluralità di atti.

zione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione" (§ 1) e l'eccezione è rappresentata dalle competenze di esecuzione conferite alla Commissione o al Consiglio (§ 2).

La Comitologia si identifica con le "modalità di controllo", terminologia che richiama direttamente la PRAC, ma come abbiamo accennato *supra*, non potrà trattarsi della stessa procedura, la sua portata dovrebbe essere rivista e chiarita la sua procedura più snella.

L'articolo 202 CE prevedeva che "Il Consiglio può subordinare l'esercizio di questi poteri a determinate modalità". La base giuridica si riferiva esplicitamente alle modalità di esercizio dei poteri esecutivi, da cui è derivata la comitologia. L'articolo 291 TFUE si riferisce a "meccanismi di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione". Ma come sarà esercitato questo controllo? E da parte di chi?

La risposta ora la conosciamo. Pochi mesi fa, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento proposto dalla Commissione e destinato a sostituire l'attuale decisione comitologia<sup>37</sup>.

Il nuovo regolamento mira a semplificare la procedura di comitologia esistente, riducendo l'insieme delle procedure a due: la procedura di consultazione (identica alla attuale) e una nuova procedura detta "di esame" che sostituisce la gestione e la regolamentazione<sup>38</sup>. Questa nuova procedura si caratterizza per la scomparsa del ricorso al Consiglio in caso di parere negativo (o assenza di parere) che è sostituito dalla possibilità per la Commissione di presentare lo stesso testo o un testo modificato al medesimo comitato o ad un comitato di appello (presieduto dalla Commissione) per una seconda deliberazione.

Il primo aspetto che emerge da queste nuove regole è la scelta chiara e netta di escludere il legislatore (Parlamento e Consiglio) dal processo esecutivo in comitologia. Non vi è più il ricorso al Consiglio in caso di parere negativo né il "droit de regard" del Parlamento sui testi esecutivi di atti adottati in codecisione (almeno non in forma automatica e preclusiva di una decisione, il che permette di estenderlo pure al Consiglio<sup>39</sup>).

Questa scelta è il risultato della diretta applicazione delle disposizioni del Trattato che si riferiscono al controllo da parte degli stati membri, senza esplicita menzione dei co-legislatori<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Reg. (UE) no 182/2011 già citato. Cf. *La proposta iniziale della Commissione*, COM (2010) 83 del 9 marzo 2010. Per un confronto tra i due testi v. J.-P. JACQUÉ, *Institutions de l'Union, chronique, RTD eur*, n. 1/2011, p. 138 et s.

<sup>38</sup> Articolo 5 del reg. 182/2011.

<sup>39</sup> Articolo 11.

<sup>40</sup> V. J.-P. JACQUÉ, *Institutions de l'Union, chronique, RTD eur*, n. 1/2011, p. 139.

Il potere di veto è molto limitato: nel caso degli atti delegati Consiglio deve ottenere la maggioranza qualificata e il Parlamento europeo la maggioranza dei suoi membri; nel caso degli atti esecutivi occorre la maggioranza qualificata degli Stati membri in seno al comitato contro la proposta della Commissione.

Altri elementi nuovi sono la flessibilità e la maggiore responsabilità affidate alla Commissione per l'esecuzione: non vi è alcun obbligo automatico di adottare un atto in assenza di parere e, inoltre, in un dichiarazione congiunta delle tre istituzioni, benché la Commissione sia tenuta ad adottare un progetto di atto di esecuzione nei casi in cui il comitato esprime un parere positivo, "questa disposizione non esclude che la Commissione possa, com'è prassi corrente e in casi del tutto eccezionali, tener conto di nuove circostanze verificatesi successivamente alla votazione e decidere di non adottare un progetto di atto di esecuzione, dopo averne debitamente informato il comitato e il legislatore"<sup>41</sup>.

Una dichiarazione che sembra ispirata dal buon senso, ma che può sollevare interrogazioni sull'equilibrio istituzionale e l'indipendenza del potere esecutivo da pressioni esterne.

Per quanto riguarda la composizione del comitato, le regole non cambiano<sup>42</sup>. La Commissione è assistita da un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri. Il comitato è presieduto da un rappresentante della Commissione. Il presidente non partecipa al voto del comitato.

La nuova disposizione che prevede che il Presidente sottopone al comitato "il progetto di atto di esecuzione" da adottare da parte della Commissione avrà delle conseguenze, soprattutto sulla pratica agricola<sup>43</sup>. La vecchia comitatologia si riferiva alla semplice presentazione delle misure da adottare, il nuovo testo suggerisce la presentazione di un atto completo. I termini per la presentazione degli atti<sup>44</sup>, sono anch'essi allineati ed armonizzati e resi più flessibili.

Anche se già previsto nei regolamenti interni dei comitati, la possibilità di adozione del parere con procedura scritta trova ora una collocazione tra le disposizioni del regolamento<sup>45</sup>.

Si tratta di una semplificazione reale? Due procedure sostituiscono le precedenti quattro (senza contare la PRAC, in via di estinzione). La procedura di consultazione è relativamente semplice<sup>46</sup>. Modellata su

---

<sup>41</sup> V. dichiarazioni GUUE 2011 L 55, p. 19.

<sup>42</sup> Articolo 3.

<sup>43</sup> V. D. BIANCHI, *De Comitatus...*, op. cit., Titre II, Chapitre I, Section 2, § 1, A.

<sup>44</sup> Articolo 3 § 3.

<sup>45</sup> Articolo 3 § 5.

<sup>46</sup> Articolo 2 § 3 et articolo 4.

quella preesistente, si applica in regola generale nei casi in cui l'altra non trova applicazione. E, se motivato<sup>47</sup>, può pure sostituire quella di esame.

Non possiamo dire lo stesso della procedura di esame<sup>48</sup>.

Essa include alcune caratteristiche della procedura di gestione e della procedura di regolamentazione. Dalla prima eredita il fatto che non ci sia il rinvio al Consiglio in caso di assenza di parere. Tuttavia, quando la Commissione intende adottare il progetto di misure di attuazione relative ad alcune aree particolarmente<sup>49</sup> sensibili, (in materia fiscale, la salute del consumatore, sicurezza alimentare e protezione dell'ambiente) o se l'atto di base lo preveda<sup>50</sup> o se la maggioranza semplice dei membri del comitato si oppone, la Commissione, al fine di trovare una soluzione equilibrata, agirà in ogni modo possibile per raggiungere un accordo inviando nuovamente una versione modificata del progetto allo stesso comitato, oppure inviando l'atto di esecuzione, entro un mese dal voto, ad un comitato di appello per un riesame.

Tale comitato di appello agisce proprio come un comitato di gestione dato che solo un parere negativo (tranne che per la politica commerciale) impedisce *in fine* l'adozione delle misure<sup>51</sup>.

Resta il fatto che la presentazione di un progetto modificato allo stesso comitato o al comitato di appello è una scelta discrezionale del presidente del comitato<sup>52</sup>. Va da sé che la Commissione dovrà adottare regole interne per la definizione e supervisione di tale facoltà, in particolare tenendo conto dell'esistenza di circa 270 comitati e di altrettanti presidenti<sup>53</sup>.

Ma la novità sta nel fatto che la stessa procedura di riesame è applicabile anche in caso di parere negativo. In entrambi i casi una procedura più semplice (perché non comporta la partecipazione del legislatore) si applica, ma è davvero semplice? Solo la pratica ce lo dirà. In ogni caso,

---

<sup>47</sup> Cf. CJCE, 21 janv. 2003, *Commission c/ Parlement et Conseil*, C-378/00, Rec. I-11365.

<sup>48</sup> Articolo 2 § 2.

<sup>49</sup> Si noti che "in particolare" compare solo nella motivazione (n. 14) e non nel dispositivo (art. 5 § 4).

<sup>50</sup> Articolo 5 § 4.

<sup>51</sup> All'occasione della sua prima riunione, il 29 marzo 2011, il comitato d'appello ha adottato il regolamento interno che prevede, tra l'altro, che ciascuno Stato membro decide della composizione della propria delegazione, incluso il livello ministeriale, ma non inferiore a quella del COREPER.

<sup>52</sup> V. articolo 5 § 3 e 4.

<sup>53</sup> La presidenza è di solito esercitata da un direttore della direzione generale competente per materia. L'origine agricola della comitatologia, e in particolare i precursori («comitato dei direttori» e «uffici europei») composti dai direttori delle organizzazioni nazionali di mercato, spiega la presidenza di un direttore (all'epoca il direttore dei mercati agricoli).

non possiamo aspettarci che d'un tratto mutino le statistiche sui pareri negativi. Abbiamo sottolineato in precedenza il ruolo dei comitati come organi di cooperazione tra i servizi nazionali e della Commissione nell'attuazione del diritto dell'Unione. Questo scopo non è messo in discussione dalla nuova comitatologia.

Procedure specifiche sono previste per le misure da applicare immediatamente per motivi di urgenza e se l'atto di base lo richiede.

Disposizioni in materia di adozione di norme di procedura, l'accesso ai documenti, trasmissione delle informazioni, la tenuta di un registro, transizione tra il vecchio ed il nuovo regime e una clausola di revisione completano il quadro normativo<sup>54</sup>.

#### 4. *Cosa resta della comitatologia agricola dopo Lisbona?*

Abbiamo brevemente accennato a come la comitatologia trova posto nel complesso quadro istituzionale e procedurale della PAC come definito dal Trattato. Vi gioca un ruolo chiave contribuendo al suo sviluppo, alla sua attuazione, alla sua evoluzione. Il contributo dei comitati, attraverso il loro doppio ruolo di meccanismo di controllo e di amministrazione indiretta della PAC, è indiscutibile. Abbiamo visto come è divenuta il motore o meglio, la cinghia di trasmissione del diritto dell'Unione, la relazione tra il livello sopranazionale e nazionale, tra gli interessi governativi e gli interessi europei, tra il Consiglio e la Commissione.

Dopo la decisione comitatologia del 1987, alla PAC non resteranno che delle eccezioni alle regole ormai armonizzate ed estese all'insieme del processo decisionale dell'Unione, segno della sua specificità riconosciuta dal Trattato e giustificata dalla pratica.

L'estensione della codecisione alla PAC fornisce un nuovo campo di interazione alle istituzioni, allo stesso tempo rafforzando la legittimità democratica di questa politica. Il Parlamento ha i mezzi politici e giuridici per assicurare che l'eccezione di competenza riservata al Consiglio (di cui all'art. 43 § 3 TFUE) resti rigorosamente limitata<sup>55</sup>.

Che politica agricola comune prende forma nel testo del Trattato di Lisbona?<sup>56</sup> Quale ruolo giocherà? In che modo il trattato vi contribuirà? La pratica multi-decennale delle istituzioni sarà messa in discussione?

---

<sup>54</sup> Articolo 9 e s. del R. 182/2011 già citato.

<sup>55</sup> V. D. BIANCHI, «Une PAC 'dénaturée', 'délaissée' et 'malmenée'? Plaidoyer en faveur d'une politique agricole moderne dans le projet de Constitution européenne», *RTD eur*, 40(1), janv.-mars 2004, p. 71.

<sup>56</sup> V. C. BLUMANN, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, e L. COSTATO, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*; audizione della COMAGRI, <http://www.europarl.europa.eu/acti->

Un esame puramente formale degli articoli 38-44 del TFUE consacrati alla PAC suggerisce che l'essenziale delle norme resta integro. In questo senso, la specificità della PAC in relazione al mercato interno è mantenuta. Allo stesso modo, gli obiettivi della PAC restano immutati. È vero che si può stimare che le clausole cosiddette trasversali o di coerenza (o "principio di integrazione"), "integrando" la PAC nell'elaborazione delle altre politiche e viceversa, possono parzialmente ovviare a tale carenza<sup>57</sup>. Allo stesso modo, la struttura dei mercati agricoli, nella forma di un'organizzazione europea del mercato (OCM) è mantenuta nello stato (art. 40 TFUE) come pure la creazione di uno o più fondi per il suo finanziamento. In tale contesto c'è ancora spazio per una comitologia agricola?

Certamente la PAC non ha più il ruolo di leadership nella determinazione della comitatologia che ha avuto in passato. Al contrario, essa deve far valere le sue (ultime) specificità per non scomparire ed essere sussunta nell'ambito di una procedura più generale.

Al declino dell'attività comitatologica agricola ha contribuito in modo rilevante il nuovo ruolo che la PAC è destinata a svolgere in seguito alla riforma del 2003. La trasformazione della gestione quasi quotidiana dei mercati in una semplice "rete di sicurezza" ha ridotto in maniera significativa l'attività normativa. Va da sé che questa perdita ha anche importanti conseguenze in termini di influenza. Se guardiamo più da vicino i dati delle relazioni annuali sulla comitatologia, saremo sorpresi di scoprire il calo improvviso del numero di pareri in agricoltura, anche se l'agricoltura rimane tra le prime politiche europee per numero di pareri. Se nel 2006 i comitati agricoli avevano ancora espresso 1576 pareri, nel 2007, questa cifra scende a 963 e nel 2008 e 2009, a circa 450.

E occorrerà probabilmente aspettarsi una ulteriore diminuzione del numero dei pareri<sup>58</sup> per effetto, da un lato, della semplificazione e del processo di riduzione del numero di atti legislativi, e, dall'altro, come già accenato, del ruolo meno "interventista" che gli strumenti della organizzazione comune di mercato giocherà nella gestione della PAC.

La diminuzione dell'attività comitatologica agricola è accompagnato da un calo del numero dei comitati agricoli. Dalla conferenza di Stresa in

---

*vities/committees/studies*. V. T.E. CALDERÓN, *Quels changements institutionnels le traité de Lisbonne apporte-t-il à la politique agricole commune (PAC)?*, Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège 2009, année 54, n. 4, p. [625]-636.

<sup>57</sup> V. D. GADBIN, *Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le Traité de Maastricht*, RDP, 1995, pp. 1293-1328.

<sup>58</sup> Nello stesso periodo, il totale dei pareri dei vari comitati della Commissione è passato da 2933 nel 2006, a 2613 nel 2007, a 2185 nel 2008, a 2091 nel 2009.

poi, il loro numero è aumentato con la progressiva creazione delle OCM e la loro estensione all'insieme dei prodotti agricoli del Trattato. Le regole di funzionamento sono stati adattate alla specificità agricola. E il loro funzionamento non poteva sfuggire ai cambiamenti subiti dagli strumenti della PAC, in particolare, con la riforma del 2003. E 'sulla scia di questa importante riforma che si innesta la creazione del regime dei pagamenti diretti nel 2003 e l'Organizzazione comune unica dei mercati (OCM) introdotta nel 2008, che avranno una grande influenza sulla comitatologia agricola aprendo la strada alla cosiddetta comitatologia "orizzontale".

La recente creazione di una singola organizzazione comune di mercato ha contribuito a semplificare il panorama comitologico agricolo. Infatti, un solo comitato di gestione dei prodotti agricoli sostituisce a partire dal 2008 i comitati di gestione delle 21 OCM esistenti. Per assecondare le richieste degli Stati membri, preoccupati di perdere l'"expertise" dei singoli comitati, le formule comitologiche abituali sono state affiancate da un articolo specifico (ma puramente dichiarativo) sull'organizzazione del comitato<sup>59</sup>: "*L'organizzazione delle riunioni del comitato tiene conto, in particolare, dell'ambito delle sue competenze, delle specificità dell'argomento da trattare e della necessità di disporre di competenze adeguate*".

Il passaggio della PAC e, in particolare dell'OCM, tra le competenze concorrenti<sup>60</sup>, implica l'applicazione del principio di sussidiarietà. La competenza sino ad allora esclusiva (sia per esercizio o de iure<sup>61</sup>) si troverà dunque confrontata alla prova di detto principio all'occasione di ogni prossima riforma. Quale sarà l'impatto di tale riqualificazione della PAC? Minimo, se teniamo conto della constatazione che la PAC, in 50 anni, ha potuto "occupare" largamente il terreno<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Una dichiarazione un po' più dettagliata è stata inserita nel verbale della seduta del Consiglio che nel giugno del 2007 ha politicamente adottato il testo.

<sup>60</sup> L'incipit dell'articolo 38 TFUE ("L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca") deve leggersi in combinazione con l'articolo 4 TFUE, l'articolo 2 § 2 TFUE e l'articolo 5 TFUE, non lasciando dubbio alcuno sulla perdita dell'esclusività sancita chiaramente dall'articolo 4 TFUE. Anche il fatto di mantenere l'aggettivo «comune» non permette di concludere altrimenti, visto che comune non significa esclusiva né viceversa (v. la politica dei trasporti anch'essa diventata concorrente o quella commerciale che resta esclusiva come quella monetaria benché non abbia l'aggettivo comune).

<sup>61</sup> CJCE 23 jan. 1975, *Galli*, 31/74, Rec. 47; 14 juil. 1994, *Rustica Semences*, C-438/92, Rec. I-3528 et en doctrine C. BLUMANN, *ibid.*; G. OLMI, «Politique agricole commune» Commentaire Mégret, Editions de l'Université de Bruxelles, 2ème ed., 1991, p. 292, et la Jurisprudence citée; Y. Petit, «*La politique agricole commune (PAC) une politique en mutation*», *réflexe Europe La Documentation Française*, 3ème ed., 2008 p. 45.

<sup>62</sup> CJCE, 1er juil. 1987, *Antonini*, 216/86, Rec. 2919 (CJCE 12 nov. 1998, *Commission c. Allemagne*, C-1021/96, Rec. I-6890). En doctrine voir C. BLUMANN, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, op. cit.

## 5. *Le (ultime) specificità agricole*

Si potrebbe quindi pensare che le regole in materia di delega e di esecuzione siano applicabili *de plano* alla PAC. Sarebbe troppo semplice.

In primo luogo, l'estensione della procedura di codecisione non è stata raggiunta senza difficoltà. L'eccezione a questa procedura di cui all'articolo 43, § 3 TFUE relativa ai prezzi, prelievi, aiuti e limitazioni quantitative e la distribuzione delle quote di pesca ne è la prova<sup>63</sup>. L'esecuzione degli atti adottati secondo questa procedura<sup>64</sup> che non è né ordinaria né speciale ai sensi dell'articolo 289 TFUE, non potrà effettuarsi con la procedura di delega, riservata agli atti legislativi.

In secondo luogo, la comitatologia agricola sarà soggetta al nuovo quadro normativo degli atti esecutivi, che è stato sviluppato a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Nella nuova comitatologia, la Commissione ha chiaramente optato per una semplificazione radicale del sistema attraverso l'ampliamento della procedura consultiva e sostituendo la procedura di gestione e regolamentazione con una nuova procedura. Indicando i criteri per le procedure di selezione<sup>65</sup>, il legislatore dovrà tener conto della specificità agricola. Infatti, si prevede che la procedura di esame può essere applicata solo per l'adozione di misure di esecuzione di portata generale e di altre misure concernenti, tra l'altro, "la politica agricola comune e la politica comune della pesca".

Nella nuova comitatologia, l'aver previsto<sup>66</sup> le "crisi significative dei mercati nel settore dell'agricoltura" o "un rischio per gli interessi finanziari dell'Unione" come condizioni per giustificare il fatto che la Commissione potrebbe adottare le misure anche in assenza del parere favorevole del comitato, riflette l'importanza che è ancora riservata alla PAC.

In questo caso, la Commissione presenta immediatamente l'atto di esecuzione adottato al comitato di appello. Qualora quest'ultimo esprima un parere negativo sull'atto di esecuzione adottato, la Commissione abroga immediatamente tale atto. Qualora il comitato di appello esprima un parere positivo o non sia espresso alcun parere, l'atto di esecuzione rimane in vigore.

Una procedura analoga è prevista nel caso di atti di esecuzione la

---

<sup>63</sup> V. D. BIANCHI, *Une PAC «dénaturée», «délaisée» et «malmenée»?...*, op. cit.

<sup>64</sup> Cf. la recente proposta della Commissione (COM(2011) 193 final) basata sull'articolo 43 § 3 TFUE. E la proposta di allineamento dell'OCM unica COM (2010) 799.

<sup>65</sup> Articolo 2 Reg. (UE) n. 182/2011 già citato.

<sup>66</sup> Articolo 7.

cui applicabilità immediata è prevista dall'atto di base "per imperativi motivi di urgenza, debitamente motivata"<sup>67</sup>.

Il legislatore non ha, invece, ritenuto le deroghe agricole<sup>68</sup> in materia di termini<sup>69</sup>.

Inoltre, l'adozione della nuova comitatologia, in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona prevede delle norme transitorie per consentire l'adeguamento della legislazione esistente<sup>70</sup>. L'applicazione immediata delle nuove regole di comitatologia si troverà a dover coesistere con la procedura di allineamento degli atti di base in applicazione dell'articolo 290 TFUE. Le regole di conversione automatica delle procedure di regolamentazione e di gestione nella procedura di esame dovranno fare i conti con degli atti esecutivi basati su atti legislativi agricoli non ancora allineati, (dunque non ancora passati al vaglio del legislatore circa la separazione delle competenze e deleghe) e quindi con l'eventualità che la procedura di esecuzione muti in delega.

Infine, ciò che resta di specificatamente agricolo lo troviamo in una delle due dichiarazioni allegate al regolamento<sup>71</sup>. Si legge in questa dichiarazione che "conformemente alle norme di comitatologia di cui alla decisione 1999/468/CE del Consiglio, se un comitato di gestione della politica agricola comune (PAC) esprime parere sfavorevole, la Commissione deve presentare il progetto di misura in questione al Consiglio, che ha un mese di tempo per prendere una decisione diversa. La Commissione mantiene pur sempre la possibilità di agire, poiché può scegliere di attuare la misura oppure di rinviarne l'applicazione. Quindi, essa può adottare la misura se ritiene che sospendere l'applicazione possa, per esempio, produrre effetti negativi irreversibili sul mercato. Quando poi il Consiglio decide diversamente, la misura applicata dalla Commissione diventa ovviamente superflua. Le norme attuali offrono così alla Commissione uno strumento che permette di tutelare l'interesse comune dell'intera Unione adottando una misura almeno in via provvisoria".

Queste regole consentono alla Commissione di tutelare l'interesse comune di tutta l'Unione con l'adozione di un provvedimento benché provvisorio.

---

<sup>67</sup> Articolo 8. CJCE 20 février 1979, *Rewe c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* 120/78, Rec. 649), du 29 novembre 1983, *Roussel Laboratoria e.a.*, 181/82, Rec. 3849), du 9 juillet 1992, *Commission c/Belgique*, dit «Déchets wallons», C-2/90, Rec. I-4431.

<sup>68</sup> V. reg. interno della comitatologia del 1999.

<sup>69</sup> Articolo 3 § 3.

<sup>70</sup> Ricordiamo i 4 atti di base della PAC: OCM unica articoli; Pagamenti diretti (R. 73/209): 149 articoli.

<sup>71</sup> GUUE 2011 L 55, p. 13.

Nella dichiarazione, la Commissione ricorda che l'articolo 7 del presente regolamento "si prefigge di mantenere tale approccio nel quadro delle nuove disposizioni in materia di comitatologia, limitandolo però a circostanze eccezionali e sulla base di criteri restrittivi e chiaramente definiti".

Tale articolo consente alla Commissione di adottare un progetto di misura malgrado il parere sfavorevole del comitato d'esame e, non potendo aspettare il riesame da parte del comitato, purché "la mancata adozione entro una scadenza imperativa comporti considerevoli turbative dei mercati (...) o per gli interessi finanziari dell'Unione".

La dichiarazione conclude ricordando che "Situazioni di questo tipo possono verificarsi in particolare nel contesto della gestione quotidiana della PAC (per esempio, fissazione delle restituzioni all'esportazione, gestione dei titoli, clausola di salvaguardia speciale) nell'ambito della quale spesso occorre decidere rapidamente e le decisioni possono avere importanti ripercussioni economiche sui mercati, e quindi sugli agricoltori e sugli operatori, ma anche sul bilancio dell'Unione".

La Commissione ha voluto in un certo modo ricordare il ruolo svolto storicamente dai comitati in agricoltura. Se guardiamo un po' più in dettaglio i dati agricoli<sup>72</sup>, troviamo conferma in primo luogo, della ricerca del consenso che caratterizza la PAC e, in secondo luogo, la prova dell'efficacia della procedura di gestione nei quasi 50 anni di PAC dal 1962 anno di creazione dei primi comitati di gestione.

Nel periodo 2000-2009, i comitati agricoli hanno espresso in media 1300 pareri all'anno di cui il 90% è consistito in pareri positivi e il restante 10% in assenza di parere. La quasi totalità concerne l'attività di gestione. Inoltre la maggior parte delle assenze di parere si sono tenute in comitati di gestione, non dando luogo ad alcun rinvio al Consiglio. Dal 2007 (in stretto legame con la riforma della PAC del 2003, applicata a partire dal 2005), l'attività di gestione ha cominciato ad affievolirsi, con una riduzione considerevole del numero dei pareri<sup>73</sup>.

I pochi rinvii al Consiglio in materia agricola, nei periodi esaminati nei rapporti di comitatologia annuali<sup>74</sup>, si sono tutti, tranne uno<sup>75</sup>, verifi-

---

<sup>72</sup> I numeri del settore agricolo non riflettono, di per sé, l'importanza politica, economica o finanziaria delle decisioni adottate, ma riflettono l'intensità dei lavori delegati alla Commissione nell'ambito delle procedure di esecuzione comitatologiche.

<sup>73</sup> 963 nel 2007, 455 nel 2008, 460 nel 2009.

<sup>74</sup> Per il periodo prima del 1999, v. D. BIANCHI, *De comitatibus*, op. cit., Première Partie, Titre I, Chap. II, Sec. 1, § 1.B.

<sup>75</sup> V. reg. di rettifica dei reg. (CE) n. 1762/2003, (CE) n. 1775/2004, (CE) n. 1686/2005 et (CE) n. 164/2007 fixant les prélèvements à la production dans le secteur du sucre pour les campagnes 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006.

cati nel contesto della procedura di regolamentazione, e in particolare nel campo delle indicazioni geografiche. Il Consiglio ha successivamente approvato le misure proposte dalla Commissione o non ha ottenuto la maggioranza richiesta rinviando così la decisione finale alla Commissione<sup>76</sup>.

Poche eccezioni e una dichiarazione sui “bei tempi andati”: ciò è tutto quello che rimane della comitatologia agricola?

È ancora presto per avventurarsi in altri commenti su testi la cui pratica è pressoché inesistente e il processo di allineamento ancora in corso.

Trattandosi di un nuovo sistema, è probabile che inizialmente ci saranno conflitti di competenza e immancabili divergenze d'interpretazione tra le istituzioni.

La comitatologia agricoltura sarà soggetta alla procedura di comitatologia generale adottata sulla base del trattato di Lisbona e del nuovo quadro normativo degli atti esecutivi. In dottrina<sup>77</sup>, era già stata sollevata la questione se la riforma della comitatologia del 2006 avrebbe segnato la fine del conflitto istituzionale o se era solo una tregua. La stessa domanda, come lo abbiamo sottolineato, si pone già con il Trattato di Lisbona alla luce dell'ambiguità di alcune delle sue formulazioni.

Ma una cosa è certa: la PAC è una delle politiche più pragmatiche perché deve dare risposte concrete per la gestione diretta o indiretta dei mercati agricoli. Anche una perdita di influenza o una riduzione del suo bilancio non priverà questa politica della necessità di rispondere sempre con efficienza, velocità e pragmaticità alle sfide che si presentano. Cinquanta anni di PAC ci hanno insegnato di quali capacità e creatività è dotato questo laboratorio politico e istituzionale che è stata e sarà ancora la PAC.

---

<sup>76</sup> V. D. BIANCHI, *ibid.*

<sup>77</sup> V. B. VACCARI, *The 2006 reform of comitologie: Problem solved or dispute postponed?*, EIPASCOPE, 2006, p. 3.



LUIGI COSTATO

## IL NUOVO TITOLO DEDICATO ALL'AGRICOLTURA NEL TFUE

SOMMARIO: 1. L'introduzione dell'elencazione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri. – 2. L'art. 38, par. 1, del TFUE. – 3. L'eliminazione del vecchio par. 1 dell'articolo 43. – 4. La procedura legislativa agraria e il par. 3 dell'art. 43. – 5. L'art. 39 e le finalità della PAC. – 6. Conclusioni.

### 1. *L'introduzione dell'elencazione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri*

Il TFUE, riprendendo quanto previsto dal Trattato per una Costituzione per l'Europa<sup>1</sup>, prevede la specificazione rispettivamente delle competenze esclusive e concorrenti dell'Unione europea agli artt. 3 e 4<sup>2</sup>.

Appare immediatamente evidente il tentativo di limitare al massimo le competenze esclusive dell'UE, ridotte esplicitamente all'osso, ed ancora più contenute a causa di quanto affermato nell'art. 2, par. 2, TFUE, il quale prevede che gli Stati membri esercitino «nuovamente» la «loro» competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria competenza concorrente.

Quest'ultimo inserimento – una disposizione simile non esisteva nella precedente versione del TCE – è particolarmente insidioso, poiché la decisione dell'UE di non esercitare una competenza concorrente può derivare anche dall'impossibilità di legiferare per il mancato raggiungimento della maggioranza richiesta per le votazioni nel PE o, più facilmente, in Consiglio o, comunque, per l'impossibilità di realizzare appieno quanto

---

<sup>1</sup> V. gli artt. I-13 e I-14 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, mai entrato in vigore.

<sup>2</sup> All'art. 4 si prevedono anche le competenze in altre materie rinviando all'art. 6, il quale, tuttavia, fa riferimento ad azioni di sostegno, coordinamento e completamento di quelle degli Stati membri nei settori dell'industria, della cultura, del turismo ecc., con evidente riferimento a possibili cofinanziamenti e, comunque, a «materie» di recente «comunitarizzazione», comunque realizzata secondo la *nouvelle vague* e, pertanto, in modo quanto meno *soft*.

Sulle novità del Trattato di Lisbona sul punto v., fra molti, R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Dir. un. eur.*, 2010, p. 517 ss.

previsto, da un punto di vista procedurale, per arrivare ad un atto normativo UE in una specifica materia. In sostanza, si rimette ad una minoranza degli Stati membri rappresentati in Consiglio il potere di non far esercitare all'Unione la competenza concorrente assegnatale in una specifica materia, con conseguente ritorno della competenza agli Stati membri; e non è chiarito, anche se in via interpretativa si potrebbe ritenere che questa «retrocessione» non sia definitiva, se l'UE possa riassumere la competenza concorrente in una materia cui ha rinunciato nelle forme suddette. Meno probabile appare, comunque, che tale riassunzione possa avvenire se la rinuncia dell'UE al suo esercizio dipendesse non da un comportamento omissivo, ma da una decisione esplicita e formalizzata.

Per converso è opportuno notare che la «competenza concorrente» è concepita nel senso che gli Stati membri possano esercitare la loro sola nella misura in cui l'UE non ha esercitato la propria, sicché la concorrenza è concepita dando la primazia all'attività normativa dell'Unione, e tenendo conto del principio di sussidiarietà, contenuto nel Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

Sempre relativamente alla competenza concorrente, il TFUE contiene due disposizioni ulteriori che appaiono contraddittorie fra loro: infatti l'art. 4 inizia affermando che la competenza concorrente dell'UE esiste in tutte le materie nelle quali «i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6», disposizione che parrebbe di chiusura, mentre non trova corrispondenza logica e letterale con il par. 6 dell'art. 2, ove testualmente si afferma che «la portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore».

Infatti, mentre la prima norma sembra non lasciare spazio all'interprete, la seconda appare congegnata in modo da rinviare ai vari settori che i trattati prendono in considerazione per valutare, dalla lettera delle norme corrispondenti, quale tipo di competenza entri in gioco.

## 2. *L'art. 38, par. 1, del TFUE*

L'art. 38 del TFUE è derivato dal vecchio art. 33, a sua volta numerato, alla nascita della CEE, come art. 38. Esso, però, nella formulazione del TFUE, comprende un *incipit* al par. 1 che non esisteva in precedenza, e che appare ben lungi dall'essere privo di un profondo significato; esso afferma, infatti, che «l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Si noti che attualmente la parte dedicata all'agricoltura da parte del TFUE è sotto il titolo III, anziché II come un tempo, per l'introduzione di un Titolo II, rubricato «Disposi-

Prima ancora di esaminare il valore dell'*addendum*, occorre evidenziare l'atteggiamento conservatore che gli estensori dei trattati successivi a quello di Roma, istitutivo della CEE, hanno mostrato nei confronti del titolo riguardante l'agricoltura: dopo più di cinquant'anni dalla prima stesura l'allegato I (un tempo II, poi ritornato I), che individua i prodotti cui si applicano le norme agricole del trattato, non è stato modificato, malgrado la «agrarizzazione» del cotone, avvenuta dall'entrata nella allora Comunità della Grecia tramite un protocollo apposito; similmente è avvenuto per il legno, per il quale si mantiene una distinzione che appare fuori luogo, soprattutto in relazione all'orientamento che ha abbracciato il legislatore circa il cd. primo pilastro della PAC.

Rinviano a un successivo momento ogni considerazione sull'eliminazione, avvenuta anche in questo caso con il TFUE, del par. 1 dell'art. 43, occorre soffermarci sulla prima parte del par. 38, per attribuire un significato in relazione alla competenza, al fatto che si sia voluto precisare che l'Unione definisce ed attua la PAC e la politica di pesca, quest'ultima, ovviamente, nei limiti determinati dalla necessità di conservare le risorse biologiche del mare, condizione da rispettare in via prioritaria come emerge dall'art. 3 del TFUE.

Cosa significa affermare che l'Unione definisce ed attua la PAC se non che in questa materia la competenza dell'UE è esclusiva? Ovviamente questa esclusività non impedisce al legislatore comunitario di prevedere cofinanziamenti a carico degli Stati, come avviene grazie alle regole del cd. secondo pilastro, impostato, come già dissi, come un menu *à la carte*, potendo gli Stati scegliere le azioni da promuovere.

Questa tecnica di intervento, che caratterizza da sempre il cd. secondo pilastro della PAC, trae origine, e lo si dice per i più giovani, dalla mediocre applicazione del cd. II piano Mansholt, che proponeva, nel 1968, interventi ben più significativi ed incisivi di quelli realizzati con le tre direttive del 1972 e con quella del 1975<sup>4</sup>.

D'altra parte il primo pilastro della PAC, la PAC mercato, ovvero oggi, dei pagamenti diretti e del mercato, soprattutto se si considerano le norme che si riferiscono strettamente al sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli ed agli interventi sul punto, non consente, da un punto di vista logico e razionale se si vuole che il mercato sia veramente «unico», come proclama – con una modifica rispetto all'originario «comune» – lo stesso art. 38, che non sia governato da regole comuni.

---

zioni di carattere generale»; inoltre, oggi il Titolo III è più correttamente rubricato «Agricoltura e pesca», rispondendo così meglio ai suoi contenuti.

<sup>4</sup> Mi permetto di rinviare al mio *Problemi ndi diritto comunitario generale ed agrario*, Ferrara 1975, p. 274 ss.

Comunque, anche gli stessi pagamenti disaccoppiati non possono essere realizzati se non con una guida unificata e centrale, anche per rispettare le regole della concorrenza e ogni altra norma dei Trattati che impongano una omogeneità di trattamento fra gli operatori del settore e, conseguentemente, anche fra i prestatori d'opera agricoli.

Inoltre, che senso avrebbe preoccuparsi di precisare cosa si intende per prodotti agricoli se non si prevedesse una vera competenza esclusiva dell'UE.

Si potrebbe obiettare che, come è stabilito all'art. 2, par. 2, TFUE, la politica agricola, in quanto assoggettata alla regola prevista dell'art. 5 che stabilisce le competenze concorrenti fra UE e Stati membri, consentirebbe l'applicazione della clausola di retrocessione agli Stati della competenza non esercitata dall'UE; ma come sarebbe legittimata, l'UE, a non esercitare la competenza in materia agricola quando il TFUE impone di definire ed attuare una politica comune agricola e della pesca?

### 3. *L'eliminazione del vecchio par. 1 dell'articolo 43*

Da tempo era stata eliminata dai trattati la norma che prevedeva la preferenza comunitaria in agricoltura<sup>5</sup>, ma altro non si era toccato nel titolo dedicato all'agricoltura sino al Trattato di Lisbona. Oggi, come abbiamo visto, l'art. 38 ha subito una significativa modifica che produce un contrasto fra l'art. 5 e l'art. 38 del TFUE, pur avendo come effettiva conseguenza un non cambiamento, di fatto, dello stesso. Ma altre modifiche sono state apportate, e tali da incidere in modo maggiore sul contenuto del titolo e persino sulla PAC.

La prima che si può esaminare è la soppressione del par. 1 dell'art. 43 TFUE (già art. 37 e, prima ancora, art. 43 TCEE), il quale prevedeva che la Commissione convocasse una Conferenza degli Stati membri per «procedere al raffronto delle loro politiche agricole, stabilendo in particolare delle loro risorse e dei loro bisogni».

Ad una lettura superficiale, poiché la Conferenza è stata riunita a Stresa nel 1958, si può ben comprendere come, in una operazione di ripulitura dei testi, si possa eliminare il riferimento alla Conferenza; a ben vedere, invece, la cancellazione appare non priva di significati, dato che

---

<sup>5</sup> Sull'arg. «preferenza comunitaria in agricoltura» v. L. COSTATO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, I ed., Padova 1994, p. 59 ss., ove anche giurisprudenza. Nella seconda edizione della stessa opera si rileva come la stipula del trattato di Marrakech imponga una estrema limitazione all'applicazione del principio che, successivamente, è stato eliminato dal TCE.

la Risoluzione conclusiva di essa metteva in rilievo il fatto che l'Europa (a sei, in quel momento) aveva una agricoltura il cui perno era la famiglia coltivatrice, e si auspicava il mantenimento della stessa come pilastro portante del settore primario<sup>6</sup>.

Vedendo le cose sotto questo profilo, la soppressione del vecchio par. 1, abbinata alla PAC odierna, con *decoupling* e un secondo pilastro votato a finalità ambientali, territoriali che spesso appaiono quasi prevalere sul supporto alla produzione agricola, caratteristico risultato della impresa familiare, possono ragionevolmente far ritenere che le prospettive future del settore primario possano prescindere dal mantenimento, anche costoso ma di grande efficacia sociale e produttiva, del tessuto agricolo familiare, tessuto di per se già in continuo indebolimento per l'urbanizzazione imponente che ha caratterizzato questi ultimi cinquant'anni.

Ovviamente non è indispensabile trarre queste conclusioni dall'intervento di potatura dell'art. 43, ma più di un segnale sembra convalidare questo timore (si veda la riforma della PAC del 2003/2009), ed in ogni caso appare opportuno che la dottrina – per il vero sociologica ed economica *in primis* – segnali questa possibile deriva.

#### 4. *La procedura legislativa agraria e il par. 3 dell'art. 43*

Una forte modifica è stata introdotta dal TFUE nella procedura di adozione degli atti agrari; meglio si direbbe che le modifiche sono due, ed operanti in direzione opposta: da un lato le norme agrarie sono assoggettate alla procedura legislativa ordinaria, elevando la posizione del PE da quella di mero soggetto deputato ad adottare pareri obbligatori ma non vincolanti sugli atti normativi proposti dalla Commissione e approvati dal Consiglio a colegislatore; dall'altra, però, alcuni importanti atti agrari vengono riservati al solo Consiglio, che li adotta puramente e semplicemente su proposta della Commissione.

Ci si può domandare, a questo punto, se i poteri del PE siano aumentati o diminuiti con le modifiche apportate dal TFUE all'art. 43. La risposta è complessa poiché occorre valutare sino a che punto si può

---

<sup>6</sup> Si rinvia a L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, Ferrara, 1975, p. 274 ss., ove si riporta anche il punto 9 della risoluzione che afferma: «stante l'importanza delle strutture familiari nell'agricoltura europea e la volontà unanime di salvaguardare questo carattere familiare sarebbe opportuno mettere in atto tutti i mezzi intesi ad accrescere la capacità economica e concorrenziale delle imprese familiari». *La Risoluzione finale della Conferenza di Stresa* è pubblicata in GUCE n. 11 del 1° agosto 1958, p. 281 ss.

spingere il legislatore ordinario nella formulazione di atti – di solito sono regolamenti – che dettino criteri generali al fine di determinare prezzi, prelievi, aiuti, limitazioni quantitative e quote di pescato.

È evidente che a questo punto possono affermarsi, anche ad opera della Corte di giustizia, due diverse interpretazioni; da un lato si potrà affermare che, per ragioni sistemiche e di necessaria completezza delle regole, l'atto adottato in colegislazione dovrà – o quanto meno, potrà – contenere linee guida per la fissazione di prezzi, prelievi, aiuti ecc., dall'altro che legiferando in tal modo il colegislatore priverebbe il Consiglio e la Commissione di un potere che il Trattato loro assegna.

Osservando le cose dal punto di vista sostanziale, se il primo pilastro della PAC divenisse quello che sembra incamminato ad essere, e cioè un sistema che non protegge i prezzi interni se non a livello infimo, si potrebbe ritenere che lasciare il compito di fissarli liberamente al duo Commissione – Consiglio non sarebbe affatto una «concessione»; tuttavia si deve ricordare che non si tratta solo di prezzi, dato che il binomio di cui sopra sarebbe libero di fissare i prelievi – ma quali?<sup>7</sup> – gli aiuti, le quote sia di produzione che di pescato, il che significherebbe, sostanzialmente, negare al PE il potere di partecipare, in concreto, alla formazione della PAC, dato che prezzi, quote ecc. possono attribuire contenuti diversi all'intervento proprio grazie ai caratteri che potrebbero assumere, anche di tipo dimensionale.

Tuttavia, l'interpretazione più fedele alla volontà degli estensori del Trattato sembrerebbe proprio condurre ad una lettura della norma che lasci liberi Commissione e Consiglio di fissare prezzi, prelievi, aiuti, quote ecc. Seguendo questa interpretazione, si arriverebbe, però, a svuotare in larga misura il potere del PE di decidere la PAC, che sempre ha avuto come strumenti essenziali – ed ancor oggi li ha, anche se non si tratta più tanto di prezzi quanto di aiuti (disaccoppiati) o di quote (latte, zucchero, di pescato).

In conclusione, apparirebbe logico considerare l'attribuzione dei poteri previsti dall'art. 43, par. 3, a Commissione e Consiglio come poteri di esecuzione degli atti di base adottati in codecisione; questa soluzione farebbe salva la coerenza del sistema ed è anche in linea con quanto

---

<sup>7</sup> Forse gli estensori del TFUE hanno ritenuto che sia possibile ritornare al sistema pre-riforma del 1992, con la adozione di dazi mobili; ovvero che la parola prelievi possa essere utilizzata per dazi straordinari, in caso di crisi mondiali che la stessa WTO autorizzerebbe, o per altre finalità diverse da quelle legate al traffico internazionale. In quest'ultimo caso, comunque, si tratterebbe di interventi sul mercato in apparente contrasto con le regole dell'Accordo agricolo, se mai esso sopravvivrà alle turbolenze che si manifestano nel negoziato per il suo rinnovo.

spesso previsto dalla regolamentazione della PAC – mercato, ove, appunto, alcuni atti esecutivi, a fra essi i prezzi e simili, erano, vigenti le vecchie norme, affidati al Consiglio, su proposta della Commissione. Infatti la procedura prevista fino ad oltre la riforma McSharry per l'adozione di alcuni atti di esecuzione dei regolamenti di base poteva prevedere la proposta della Commissione e il voto a maggioranza qualificata del Consiglio<sup>8</sup>.

Di recente l'unificazione dei regolamenti sull'OCM ha comportato, nella sostanza, un forte aumento delle competenze della Commissione, che dovrà essere rivisto in attuazione delle disposizioni delle nuove norme sugli atti esecutivi previste dal TFUE<sup>9</sup>.

### 5. *L'art. 39 e le finalità della PAC*

L'art. 39 del TFUE mantiene stabili le finalità della PAC che, per altro, sembrano essere violate dalle norme che hanno introdotto il *decoupling* e abbandonato il sistema di protezione dei prezzi che aveva fatto dell'UE una grande potenza agroalimentare.

Rinviano a quanto già rilevato a proposito di questa violazione<sup>10</sup>, che comporta una perdita di reddito da parte degli agricoltori, un frequente incertezza dei prezzi ai consumatori, oscillazioni nei prezzi dei prodotti agricoli e nei loro derivati con conseguente frequenti aumenti nelle consegne ai consumatori, in questa sede ci si può limitare a considerare che gli obblighi di cui sopra comportano, di necessità, qualche forma di intervento stabilizzatore, che anche oggi, sia pure a livelli minimi, si mantiene, con prezzi di intervento che costituiscono una specie di rete di sicurezza – che poca sicurezza assicura, tuttavia – che non può che essere determinata dall'UE e non rimessa agli Stati membri, sicché anche per questi motivi appare impensabile una restituzione di competenze derivante dall'assenza fra quelle proprie dell'UE dell'agricoltura.

Sotto questo profilo, basti anche ricordare la vecchia giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha ravvisato nei detentori di certi prodotti

---

<sup>8</sup> V., al proposito, L. COSTATO, in *Trattato breve ecc.*, cit., III ed., p. 798, ove si ricorda che nel precedente reg. 2727/75 sull'OCM del settore dei cereali tale procedura era utilizzata bel 20 volte.

<sup>9</sup> Il reg. 1234/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'OCM unica, del 22 ottobre 2007, in GUUE L 299 del 16 novembre 2007, prevede una forte competenza di esecuzione attribuita alla Commissione; questa è, sembra, la ragione che suggerisce la modifica del regolamento.

<sup>10</sup> Mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali dei prodotti agricoli alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2011, p. 87 ss., in part. p. 90.

agricoli i portatori di diritti intangibili da parte dello Stato membro, con interventi che impediscano al mercato di evolvere all'interno di un sistema ordinato da regole comunitarie<sup>11</sup>.

Anche immaginando meccanismi diversi, che comunque rispettino il dettato dell'art. 39, non appare, dunque, possibile non avere una PAC centralizzata a livello dell'UE.

## 6. Conclusioni

Cercando di trarre le fila di queste considerazioni, si può rilevare che le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona al Titolo Agricoltura (e pesca) sono meno rilevanti di quanto sembri, tanto più se si considera il fatto che la Commissione, anche con la procedura agraria precedente, teneva in conto i pareri del PE, specie da quando l'Istituzione era diventata, in altre materie, colegislatore; in effetti, questa nuova procedura, assunta con il Trattato di Maastricht, finiva per influire, seppur indirettamente, anche su quelle ancora organizzate secondo l'originaria formulazione del Trattato.

In ogni caso, mentre l'attribuzione del potere di fissare prezzi, prelievi ecc. non si allontana molto da quanto era già, di fatto, realizzato vigente il TCE, e si trattava di un potere esecutivo che mi pare debba considerarsi rimasto tale, ma la sua natura verrebbe conservata solo se i regolamenti di base dettassero i criteri cui attenersi per la definizione dei prezzi, dei prelievi (???), degli aiuti e delle quote.

Se così non fosse, allora andrebbe chiarito il limite dei poteri del PE come codecisore, ma sembra difficile immaginare regolamenti di base che non stabiliscano le basi su cui si deve fondare il Consiglio per stabilire prezzi, prelievi ecc.

La competenza in materia agricola mi sembra, dunque, che resti, nella sostanza, immutata per le ragioni già esposte, mentre più significativo potrebbe essere il fatto che si sia eliminato il «ricordo» della Conferenza di Stresa, e cioè che l'agricoltura europea è fondata sulla famiglia agricola.

Come sempre, però, occorrerà attendere la lettura che di queste norme, e del diritto derivato sul punto, darà la Corte di giustizia.

---

<sup>11</sup> Sul punto rinvio a L. COSTATO, *Trattato breve*, cit., diretto da L. COSTATO, I ed., p. 459 ss., ove giurisprudenza.

ETTORE CASADEI

Quando ci siamo proposti di organizzare questo incontro di studio in collegamento con il programma di ricerca di cui ha parlato il professor Luigi Russo stamattina, l'idea fondamentale era quella di riprenderne i temi, in tutto o in parte, per approfondirli ai fini di più ampie ricognizioni o di ulteriori svolgimenti. Questo intento, naturalmente, è stato realizzato, ma è stato anche ampiamente arricchito, in particolare in considerazione delle importanti novità normative nel frattempo intervenute in sede europea. Ne è nato un programma più vasto e di ampio respiro, con un elevato numero di temi di grande rilievo e con importanti contributi di carattere comparatistico. Questi lavori potranno dunque lasciare qualche utile traccia, sia per gli argomenti fin qui oggetto delle nostre ricerche, sia come programma di lavoro per i futuri svolgimenti della materia, per i quali le novità normative cui ho fatto cenno, offrono spunti sicuramente significativi e tali da esigere una nuova valutazione complessiva del sistema.

Stamattina ci siamo occupati di temi di carattere generale, e grande rilievo ha assunto il problema delle fonti, per il quale nelle nuove discipline si registrano incisivi mutamenti. Queste novità non sono certamente le sole, ma sono importanti anche in vista della scadenza ormai prossima della disciplina della politica agricola comune. Il programma di oggi presenta argomenti più specifici e oggetto di indagine saranno principalmente singole attività o tipi di prodotti o profili applicativi particolari, considerati sempre con riguardo agli sviluppi più recenti.

Le relazioni e gli interventi programmati sono numerosi e, per consentire a tutti di presentare i loro contributi, occorrerà un attento rispetto delle durate stabilite. Per parte mia, ridurrò al minimo le considerazioni di commento e, per la scarsità del tempo disponibile, dovrò limitarle alle sole relazioni.

Apriamo ora i lavori con il contributo del professor Pablo Amat Llombart, dell'*Universidad Politécnica de Valencia*, intitolato: «*La normativa comunitaria de desarrollo rural frente a los nuevos retos y prioridades de la Unión Europea*».

Ringrazio vivamente il collega Pablo Amat Llombart per la sua importante relazione, che ha offerto un cospicuo contributo ai nostri lavori. Non entro nel dettaglio dei temi esaminati, né mi soffermo sulle varie discipline considerate e sulle prospettive e sugli impegni futuri. Desidero piuttosto richiamare l'attenzione sul tema centrale, costituito dal rapporto fra uomo e natura. Su di esso dobbiamo rilevare impostazioni estreme sul piano teorico (non prive, purtroppo, di concrete conseguenze), derivanti dagli atteggiamenti esasperati di un certo fondamentalismo ambientalista, che vede nella natura una madre benigna su cui l'uomo deve astenersi il più possibile dall'intervenire, nonché comportamenti irresponsabili sul piano pratico, costituiti da condotte aggressive che, in vista di vantaggi immediati, recano danni rilevanti nel medio-lungo periodo, realizzando così un bilancio finale quasi sempre gravemente negativo.

Non credo che la natura, lasciata a sé stessa, sia la benefica dispensatrice di felicità di cui taluno favoleggia, mentre l'uomo, per sopravvivere, non può astenersi dal provocare in essa modifiche anche consistenti. In zone non lontane dalla magnifica città che oggi ci ospita, meno di un secolo fa ancora si moriva di malaria, e solo l'intervento di bonifica, profondamente incisivo sugli assetti naturali, ha potuto condurre quelle zone al floridissimo stato attuale. Per converso, atteggiamenti troppo disinvolti in vista di vantaggi momentanei, per esempio con cementificazioni eccessive o con denudazioni boschive, possono procurare danni irreversibili a interi territori, condannandoli al degrado o alla desertificazione.

Tra l'uomo e la natura, insomma, deve instaurarsi una relazione di ragionevole coesistenza, tale da consentire all'uomo vita e sviluppo piegando la natura alle proprie esigenze, ma con un uso delle risorse naturali idoneo a consentirne la periodica ricostituzione. La presenza dell'uomo, in tal caso, è certamente idonea a una migliore realizzazione della tutela ambientale.

La questione, tuttavia, non si limita a profili di mera sopravvivenza fisica o ad esigenze puramente economiche, ma assume un più ampio rilievo culturale. Con la sua presenza, l'uomo lascia sul territorio i segni del proprio pensiero e delle proprie speranze e aspirazioni, in una parola, esprime le scelte della propria spiritualità. La normativa europea in materia strutturale, pone in campo misure e rimedi per evitare l'abbandono delle aree rurali, non solo in vista di vantaggi materiali, ma anche per la salvaguardia dei valori culturali in esse impressi dalla lunga antropizzazione del continente.

Vengono in gioco, in ogni caso, interessi di carattere generale. E opportunamente il professor Amat Llombart ha riservato ampia attenzione

alla tutela di beni pubblici come elemento caratteristico della salvaguardia ambientale (in particolare, con riguardo all'acqua), e al ruolo significativo dell'agricoltura per la realizzazione di tale finalità, anche con riferimento alle prospettive future.

Altri aspetti sarebbero da richiamare, ma non mi soffermo oltre e invito la professoressa Cristiana Fioravanti, dell'Università di Ferrara, a svolgere la propria relazione che ha per oggetto: «La pesca dopo il Trattato di Lisbona».

La professoressa Cristiana Fioravanti ha offerto ai nostri lavori una importante ricognizione sul comparto della pesca, alla luce delle nuove discipline del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei successivi interventi normativi, anche interni. In complesso si hanno espressioni di larga continuità, ma anche significativi mutamenti.

È riemerso, in primo luogo, il problema della competenza, anche per la pesca, come per l'agricoltura, di natura concorrente, salva l'attribuzione in via esclusiva all'Unione, della conservazione delle risorse biologiche del mare (non si fa cenno, si noti, alle acque interne). Al riguardo restano, tuttavia, dubbi interpretativi, in relazione sia alla lettura dell'art. 38 proposta dal professor Costato che, per l'intera materia agraria, mal si concilia con la scelta della competenza concorrente, sia alle misure di controllo, per le quali occorre chiedersi se rientrino nell'ambito della conservazione delle risorse biologiche.

Naturalmente, al sistema potranno venire chiarimenti dal diritto derivato, che già sta emergendo con provvedimenti assai corposi.

Altro punto di grande rilievo è il richiamo alle specificità della pesca, pur nel quadro della completa equiparazione all'agricoltura, specificità espressamente rilevate nell'art. 38, par. 1, comma 2°, parte finale, del Trattato FUE, secondo cui i riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine «agricolo» si intendono applicabili anche alla pesca, «tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore».

Anche se con formulazione diversa, alla stessa logica rispondono le norme interne che equiparano l'imprenditore ittico a quello agricolo «fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge» (art. 2, comma 3°, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, sostituito, con identico dettato, dall'art. 6, comma 5°, del d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, e ulteriormente sostituito dall'art. 3, comma 3°, del d.lgs. 27 maggio 2005, n. 100, con l'aggiunta al dettato in esame dell'equiparazione all'imprenditore ittico delle imprese di acquacoltura, aggiunta non facilmente comprensibile, visto che, in base all'art. 2135 c.c., le imprese di acquacoltura sono di per sé da qualificare agricole, in quanto aventi ad oggetto allevamento di animali). La

differenza di formulazione sta nel maggior rigore oggettivo della disciplina europea, che impone l'adattamento delle norme "agricole" alle specificità della pesca, mentre quella interna si limita alla scelta della norma più favorevole, quale che sia la sua *ratio* giustificativa.

Vien fatto di chiedersi quali siano le specificità della pesca. Il discorso sarebbe troppo lungo per essere affrontato in questa sede. Basterà osservare che nella pesca si ravvisa un più alto tasso di naturalità, giacché manca l'allevamento degli esseri viventi animali e il prodotto è spontaneamente realizzato dalla natura. Ciò può spiegare la particolare attenzione al profilo della conservazione delle risorse biologiche del mare, per la quale, come si è visto, l'Unione assume competenza esclusiva. Ma occorre anche notare la profonda divaricazione da altre attività variamente vicine all'agricoltura. Con riguardo agli esseri viventi animali, il prelievo dal contesto della natura realizzato con la caccia non è considerato sotto l'angolo visuale dell'attività di impresa, ma viene regolato essenzialmente a fini di salvaguardia ambientale e di sicurezza nelle forme di esercizio. Quanto ai prodotti vegetali spontanei, la raccolta in modo organizzato e sistematico non costituisce impresa agricola (di coltivazione), ma, al più, ove ne ricorrano i requisiti, può rientrare nell'ambito agrario attraverso il meccanismo della connessione.

Tralascio altri riferimenti e invito il professor Luc Bodiguel, dell'Università di Nantes, a svolgere la propria relazione riguardante: «Le nuove frontiere degli OGM in agricoltura».

Dobbiamo ringraziare il professor Bodiguel, oltre che per il suo significativo contributo, anche per la cortesia che ci ha usato nell'esprimersi in italiano, cosa che ha fatto molto bene. Il tema degli OGM, come è noto, è assai complesso e lontano dall'aver trovato qualche componimento in ordine alle opinioni decisamente contrapposte che lo riguardano. Le contrapposizioni, infatti, persistono con grande intensità. L'Unione europea, non riuscendo a risolvere il problema con l'adozione di una linea comune accettabile per tutti, si sta orientando ad abbandonare la materia alle scelte dei singoli Stati membri.

Per quanto riguarda l'Italia, l'avversione agli OGM è forte e, a mio avviso, non sempre basata su motivazioni razionali. Ciò vale non solo per i singoli cittadini, ma anche per le istanze istituzionali, sia ministeriale, sia regionali, e per le organizzazioni professionali, ovunque dovendosi riscontrare una larghissima maggioranza di attori contrari alle colture in esame. Poche sono le responsabili voci diverse, soprattutto preoccupate di mantenere il giusto spazio alla ricerca.

Uno dei temi cruciali per le coltivazioni OGM, è quello della coesistenza con le colture biologiche e convenzionali, per le quali deve scon-

giurarsi ogni possibile contaminazione. Allo scopo, il nostro Paese ha emanato apposita normativa costituita dal d.l. 22 novembre 2004, n. 279, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 29 gennaio 2005, n. 5. Il sistema così introdotto è stato pressoché smantellato dalla Corte costituzionale con la sentenza 17 marzo 2006, n. 116, non per questioni attinenti alla sostanza della normativa, ma per l'esigenza di salvaguardare nella materia la competenza delle Regioni. Queste ultime, tuttavia, nonostante qualche iniziativa al riguardo, non hanno esercitato la loro competenza e, dopo oltre cinque anni dalla pronuncia della Consulta, ancora manca una disciplina sulla coesistenza e la situazione risulta del tutto paralizzata, con evidente noncuranza delle ragioni dell'iniziativa economica privata.

A quanto è dato sapere, le Regioni restano inattive in attesa che l'Europa affidi formalmente il problema dell'ammissibilità degli OGM alle scelte politiche dei singoli Stati e, nell'attesa, impongono una moratoria fondata sui principi dell'art. 23 della direttiva n. 2001/18/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, senza una puntuale verifica del ricorso dei relativi presupposti, cioè una sorta di moratoria di fatto. Sembra dunque indispensabile un chiarimento definitivo in termini giuridico-formali.

Dobbiamo ora concludere le relazioni in programma, pregando la collega Marianna Giuffrida, dell'Università di Messina, di parlarci della «Produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo Lisbona».

Siamo grati alla professoressa Marianna Giuffrida per questa interessante e completa relazione su un problema molto attuale dopo la recente ampia apertura della sfera agraria, sia pure attraverso la via della connessione, alla produzione di energia. Al riguardo giova osservare che la fonte fotovoltaica, diversamente dalle altre, non ha alcun tipo di collegamento con la produzione agricola, sicché non è facilmente spiegabile, sul piano teorico, la sua inclusione nell'ambito agrario (giova anche notare che giustamente ne restano fuori altre fonti prive di ogni legame con l'attività produttiva, come lo sfruttamento di salti d'acqua o le fonti eoliche e geotermiche). Il tema affrontato dalla collega Giuffrida è del pari oggetto di grande attenzione con riferimento alla concorrenza portata dalla produzione a fini energetici a quella per scopi alimentari, con un dibattito sempre più vivo a fronte del riacutizzarsi, in sede planetaria, dei problemi della *security* alimentare, oggetto di numerosi richiami anche in questo nostro incontro.

La relatrice ha proposto ulteriori originali approfondimenti sul tema della competenza, richiamando a sostegno dell'esclusività della compe-

tenza europea in materia agraria (per la quale il professor Costato ha trovato argomento nella pregnante portata dell'art. 38 del Trattato FUE), il paragrafo 6 dell'art. 2 dello stesso Trattato, paragrafo secondo il quale «La portata e le modalità di esercizio delle competenze sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore». Su questa base, l'incisivo dettato dell'art. 38 sul ruolo della PAC, che spetta all'Unione definire e attuare, risulta certamente rafforzato.

Ha poi esaminato gli aspetti più significativi delle discipline in materia di energia, con richiamo a vari profili della ricordata competizione fra produzione alimentare e produzione energetica. A questo riguardo, in particolare, si è soffermata sul ruolo e sulle caratteristiche dei distretti rurali e agroalimentari di qualità.

Il tema della competizione è sicuramente di grandissimo rilievo. Su di esso, per ovvie esigenze di tempo, non posso soffermarmi, ma desidero almeno osservare che la copertura di vaste aree di buona qualità agricola con pannelli fotovoltaici (si pensi a ciò che accade nell'unica nostra grande pianura, quella padano-veneta, già molto erosa da utilizzazioni non agricole ed ora largamente aggredita anche per l'utilizzazione fotovoltaica), appare del tutto innaturale. Meglio sarebbe collocare quelle apparecchiature in terreni marginali, non facilmente lavorabili o scarsamente produttivi, o sulle coperture di grandi edifici. In questa materia le limitazioni devono, dunque, considerarsi opportune.

PABLO AMAT LLOMBART - E. MUÑIZ ESPADA

LE NUOVE REGOLE COMUNITARIE  
SULLO SVILUPPO RURALE  
NELL'AMBITO DELLE PRIORITÀ DELL'UNIONE EUROPEA  
E IL DIRITTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Approccio introduttivo. – 2. Orientamenti strategici dell'UE per lo sviluppo rurale. – 2.1. L'approvazione e la modifica. – 2.2. Funzionalità degli orientamenti strategici per lo sviluppo rurale. – 2.3. Orientamenti strategici «originari» nel 2006. – 2.4. Le «nuove» linee guida strategiche introdotte nel 2009 per rispondere alle nuove sfide dell'agricoltura e delle aree rurali. – 3. Aiuti allo sviluppo rurale: i quattro assi del regolamento 1698/2005. – 3.1. Strumenti configuratori della struttura organizzativa per l'attuazione della politica di sviluppo rurale. – 3.2. I «quattro assi» comunitari dello sviluppo rurale. – 3.3. Modifiche al reg. 1698/2005 per rispondere alle nuove sfide, e le priorità della UE in materia di sviluppo rurale. 3.4. Il finanziamento degli aiuti allo sviluppo rurale per le nuove priorità strategiche comunitarie. – 4. Politica di sviluppo rurale nel 2020. – 4.1. Le sfide future e gli obiettivi strategici. – 4.2. Strumenti di attuazione. – 4.3. Tre opzioni strategiche per la futura riforma. – 5. Obiettivi dello sviluppo rurale e il sistema giuridico della Convenzione dell'UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. – 5.1. La PAC in una complessa rete di interrelazioni. – 5.2. Le sfide della PAC nel contesto della Convenzione dell'UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. – 5.3. Il trattamento giuridico nella Convenzione. 5.4. Il ruolo della Convenzione relativamente alla valorizzazione del lavoro delle donne in agricoltura. – 5.5. La compatibilità della convenzione con gli accordi WTO.

1. *Approccio introduttivo*

L'importanza delle zone rurali dell'Unione europea è fuor di dubbio. Gran parte dei dati, dei parametri di riferimento e degli indicatori di vario genere lo confermano.

Ma ci sono anche segnali che riflettono i problemi e le sfide per il futuro dello sviluppo rurale sia a medio, sia a lungo termine.

Dal punto di vista dell'attività e dell'area geografica, le zone rurali rappresentano il 92% del territorio dell'Unione europea. Anche solo in relazione al vasto territorio che le interessa, le zone rurali sono degne di

una specifica politica e di una legislazione adeguata alle loro esigenze. A ciò si aggiunge che circa il 56% della popolazione dei 27 Stati membri dell'UE vivono in aree rurali; in particolare, il 37% vive in regioni «significativamente rurali», mentre il 19% vive in regioni «prevalentemente rurali».

Sebbene la popolazione rurale rimanga importante, in alcuni Stati si sta manifestando la preoccupazione per un progressivo abbandono delle campagne, villaggi rurali, terreni agricoli e boschivi, da parte di soggetti che migrano verso le aree più urbanizzate e industriali in cerca di migliori condizioni di vita; il fenomeno che consiste nell'esodo rurale è da tempo conosciuto, ma prosegue anche nel secolo XXI.

Fra le cause che possono spiegare la marginalità e il declino di alcuni terreni agricoli si possono così individuare:

1. L'abbassamento del livello qualitativo del settore dei servizi nelle aree rurali rispetto alle città.

2. Le minori opportunità di formazione e di accesso a un lavoro dignitoso anche per il reddito ottenuto, fenomeno che colpisce in particolare i giovani e le donne.

3. La mancanza di infrastrutture di ogni tipo (educative, ricreative, sanitarie, sociali, ecc.).

4. Il conseguente invecchiamento della popolazione rurale e la perdita dei giovani, più dinamici e favorevoli all'attività imprenditoriale.

D'altra parte, dal punto di vista economico, della produzione e dell'occupazione, non c'è dubbio che le aree rurali hanno ancora grande importanza. In effetti, i dati indicano che queste regioni producono il 45% del valore aggiunto lordo (VAL) e il 53% dei posti di lavoro nell'UE.

Tra le attività economiche nelle zone rurali, sono presenti i settori agricolo e alimentare; considerati nel loro insieme, essi costituiscono il 4,4% del prodotto interno lordo (PIL) e danno lavoro a 15 milioni di persone (8,3% dell'occupazione totale). L'UE si presenta come il più grande produttore di cibo e di bevande nel mondo, per un importo di circa 675.000 milioni di euro all'anno.

È da rilevare anche il settore forestale (e dalle industrie connesse), con una produzione stimata annua di 350.000 milioni di euro, e una forza lavoro impiegata pari a 3,4 milioni di persone.

In breve, l'agricoltura e la silvicoltura rappresentano il 77% dell'utilizzazione del territorio rurale nell'Unione europea.

Tuttavia, i dati negativi sono deludenti. Ad esempio, nelle zone rurali il reddito medio pro capite è di due terzi inferiore al reddito medio delle aree urbane e industriali, e il tasso di occupazione e di partecipazione femminile è più basso che altrove.

Ci sono anche importanti differenze, ben comprensibili, tra i dati dei vari Stati membri nell'Unione a 27.

Negli Stati di più risalente adesione (che rappresentano i paesi più ricchi e sviluppati), l'agricoltura costituisce solo il 2% del PIL; nei nuovi Stati membri è del 3%, mentre in Romania e Bulgaria è superiore al 10%.

Per quanto riguarda l'occupazione, la percentuale nel settore agricolo è tripla per i Paesi di nuova adesione (il 12% contro il 4%).

Infine, l'intenso rapporto tra l'ambiente rurale e la gestione, uso e conservazione delle risorse naturali è un elemento essenziale dello sviluppo rurale presente e futuro.

All'interno di questa area il settore agricolo, zootecnico e forestale svolge un ruolo importante, sia per uso del suolo e gli impatti (positivi e negativi) che si possono generare.

In effetti, l'agricoltura rimane un fattore determinante per la qualità del paesaggio e dell'ambiente, e il principio di «multifunzionalità dell'agricoltura», correttamente inteso, può contribuire a migliorare la ricchezza e la diversità del paesaggio rurale, la gestione sostenibile delle risorse naturali, che possono essere scarse e degradate (acqua, suolo, ecc.) e, in definitiva, la difesa del patrimonio naturale europeo.

Si può rilevare che i valori ambientali e la sostenibilità ecologica possono essere, per certi versi, messi in pericolo da certe pratiche di allevamento, ma questo non significa che questi effetti non possano essere contenuti con pratiche quotidiane rispettose dell'ambiente.

## 2. *Orientamenti strategici dell'UE per lo sviluppo rurale*

### 2.1. *L'approvazione e la modifica*

Come è noto, le norme di base concernenti l'attuale politica comunitaria di sviluppo rurale sono contenute nel reg. 1698/2005 del 20 settembre 2005, «sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale)».

La politica di sviluppo rurale è descritta in quella sede e qualificata come «strategica», e sta diventando gradualmente più rilevante a seguito della recente riforma della PAC.

«Approccio strategico» significa che gli obiettivi dell'UE, le misure, gli aiuti e finanziamento dello sviluppo rurale debbono essere considerati dettati per il raggiungimento di alcune priorità politiche.

In effetti, l'intero sistema è basato su quelle che vengono chiamate «linee strategiche» relative alla politica di sviluppo rurale; tale sistema, ai

sensi dell'art. 9, reg. 1698/2005, è vigente per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013, che costituisce il periodo di programmazione.

In ottemperanza a tale quadro, gli orientamenti strategici sono stati approvati con decisione del Consiglio 2006/144 del 20 febbraio 2006.

Tuttavia, tre anni dopo, la decisione del 2006 è stata modificata dalla decisione 2009/61 del Consiglio del 19 gennaio 2009, di modo che a quelli che chiamiamo orientamenti strategici «originari» si è andata ad aggiungere una «nuova» direzione strategica per rispondere alle nuove sfide e priorità ritenute essenziali da parte dell'Unione europea.

Questa modifica è stata adottata ai sensi dell'art. 10 del reg. 1698/2005, che prevede una possibile «valutazione» delle linee guida per tenere conto di «mutamenti di rilievo nelle priorità comunitarie», come è, in effetti, accaduto.

## 2.2. Funzionalità degli orientamenti strategici per lo sviluppo rurale

In generale, l'obiettivo generale delle linee guida è quello di rafforzare il contenuto strategico della politica di sviluppo rurale, in linea con le priorità dell'UE, e in tal modo promuovere la trasparenza.

Ma le funzioni che hanno determinato tali orientamenti sono andate oltre.

Come abbiamo ricordato, la decisione del 20 febbraio 2006 fissa così gli orientamenti strategici comunitari:

1. Effettuare il collegamento tra le priorità della UE (Consigli europei di Lisbona e di Göteborg) nella politica di sviluppo rurale.

In particolare, si evidenziano gli obiettivi di sviluppo sostenibile e la strategia di competitività, crescita ed occupazione, attuati nel settore agricolo e rurale.

2. Contribuire a individuare e concordare le aree in cui il sostegno per lo sviluppo rurale crea il maggior valore aggiunto a livello UE.

A tale fine si devono definire le aree di intervento rilevanti in cui è necessario intervenire per realizzare le priorità della Comunità. In particolare, le linee guida descrivono priorità diverse per ogni azione, da considerare come una *guide-line*.

3. Accompagnare l'attuazione della nuova PAC orientata al mercato e la necessaria ristrutturazione per far emergere sia i vecchi, sia i nuovi Stati membri.

Il reg. 1698/2005, nel suo primo 'considerando', ha avvertito che «la politica di sviluppo rurale dovrebbe» accompagnare e integrare «le politiche di sostegno del mercato e del reddito applicate nel quadro della PAC ...».

4. Garantire la coerenza con altre politiche dell'UE, in particolare con la coesione economica e sociale e la politica ambientale.

5. Facilitare e indurre alla programmazione dello sviluppo rurale da parte degli Stati membri.

Infatti, i piani strategici nazionali e i programmi di sviluppo rurale dello Stato membro dovrebbero essere basati e ruotare attorno alle priorità e strategie dell'UE (senza trascurare le priorità nazionali o regionali, dato il sistema di co-finanziamento, che devono, comunque, essere perseguite realizzando un indispensabile sforzo di coordinamento).

In breve, gli orientamenti dell'UE costituiscono il «filo conduttore» di tutta la politica di aiuti allo sviluppo rurale nella UE.

### 2.3. *Orientamenti strategici «originari» nel 2006*

La decisione del 20 febbraio 2006 articolava quattro priorità di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, che si possono riassumere come «competitività», «ambiente», «qualità della vita» diversificazione e «approccio LEADER».

Questi quattro orientamenti di base coincidono con i quattro grandi «assi» di aiuti specificati e con le misure di sviluppo rurale indicate nel reg. 1698/2005, come si illustrerà di seguito.

a) In primo luogo, si vuole «rafforzare la competitività dei settori agricolo e forestale».

Spicca soprattutto l'enorme potenziale posseduto dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dal settore alimentare e la necessità di rafforzarli, consolidarli e semplificare le loro regole.

Pertanto il settore, nel suo complesso, è incentivato ad ampliare la gamma di prodotti di alta qualità e ad alto valore aggiunto, in risposta alle esigenze del mercato europeo e globale.

Questi indirizzi, che sono, ovviamente, prioritari si basano su investimenti in capitale fisico e umano al fine di promuovere la qualità della produzione.

Per conseguire questi obiettivi sono essenziali il trasferimento di conoscenze e l'innovazione, accompagnati dall'ammodernamento delle strutture.

La prima delle linee guida può essere descritta come «la più agraria» di tutte; essa, infatti, si propone di avere un impatto diretto sui modelli di produzione agricola con il conseguente ammodernamento delle aziende agricole; si prevede l'abbandono dell'attività meramente *production-oriented* e una piena attenzione al mercato, con conseguente qualità della produzione, al fine di soddisfare le esigenze dei consumatori, il

tutto in linea con le recenti riforme del primo pilastro della PAC e la politica del disaccoppiamento dei pagamenti diretti.

*b)* In secondo luogo, si mira al «miglioramento dell'ambiente e all'ambiente rurale».

L'obiettivo fondamentale perseguito da questa linea guida si concentra sulla protezione e il miglioramento delle risorse naturali dei paesaggi nelle zone rurali dell'UE.

In questo quadro si identificano tre finalità prioritarie: proteggere la biodiversità, conservare e sviluppare i sistemi agricoli e forestali ad alto valore ambientale, nonché i paesaggi agrari tradizionali, la gestione dell'acqua e la lotta al cambiamento climatico.

La seconda direzione strategica è definita dalla sua chiara ispirazione «ambientalista», concentrandosi sul ruolo tradizionale esercitato dal settore agricolo nel plasmare il paesaggio, riducendo gli impatti negativi causati allo spazio naturale dall'attività agricola, rafforzando gli effetti positivi della tutela delle risorse naturali scarse e fragili.

*c)* In terzo luogo, si colloca la «migliore qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale».

La priorità chiave qui è chiara: la creazione di opportunità di occupazione e di condizioni per la crescita nelle zone rurali.

L'obiettivo finale di questa strategia è di invertire l'attuale tendenza all'abbandono di vaste zone rurali, alla crisi economica e sociale che provoca l'abbandono della terra e lo spopolamento delle zone rurali.

L'azione è orientata alla creazione di condizioni di vita e di lavoro che rendano la vita più interessante nelle zone rurali, specialmente per le giovani generazioni.

Possiamo individuare in questa linea guida una prevalenza dello scopo di realizzare la «coesione sociale e territoriale», nel senso che si favorisce l'equilibrio territoriale, la prevenzione e il degrado progressivo, con abbandono delle aree rurali, la promozione socio-economica e le misure sociali e di lavoro, per garantire il mantenimento della popolazione attualmente residente nella zona, ed anche attirare più persone e famiglie nelle zone rurali.

*d)* In quarto luogo, infine, si incentiva lo «sviluppo delle capacità locali di occupazione e diversificazione».

Questo scopo è configurato come una linea guida strumentale per raggiungere gli altri tre orientamenti strategici (in particolare legato al terzo, e cioè la qualità della vita e diversificazione), ma valorizzando un approccio locale endogeno.

In realtà, si apre la possibilità di combinare i tre obiettivi (competitività, ambiente e qualità della vita/diversificazione) nel contesto di una strategia di sviluppo della comunità locale sulla base delle esigenze e caratteristiche del luogo.

Prevalentemente, la misura mira a migliorare la *governance* e a mobilitare il potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali.

Ovviamente questo ultimo orientamento è valutato dal suo marcato «approccio locale e strumentale».

#### 2.4. *Le «nuove» linee guida strategiche introdotte nel 2009 per rispondere alle nuove sfide dell'agricoltura e le aree rurali*

Come si è già ricordato, l'articolo 10, del reg. 1698/2005 consente una nuova valutazione degli orientamenti strategici comunitari alla luce delle nuove priorità perseguite dall'UE, e cioè, in sostanza, per tener conto di modifiche di rilievo nelle scelte dell'Unione.

Su tale base, la valutazione della riforma della PAC del 2003 ha concluso che il cambiamento climatico, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, la biodiversità e la ristrutturazione del settore lattiero-caseario sono situazioni nuove che l'agricoltura europea deve affrontare.

La decisione del 2006, come modificata nel 2009, considera di «importanza cruciale» l'affrontare i problemi delle zone rurali, e pertanto l'agricoltura e le foreste in Europa.

Pertanto, gli obiettivi connessi a queste priorità dovrebbero essere rafforzati nei programmi di sviluppo rurale.

Le nuove priorità, tese a riorientare gli indirizzi comunitari nella politica di sviluppo rurale, sono stati evidenziati in diverse conclusioni adottate dal Consiglio europeo.

I cambiamenti climatici, e le energie rinnovabili da sfruttare per soddisfare gli impegni politici e giuridici assunti dalla Comunità nel quadro del protocollo di Kyoto, sono prese in considerazione dalle conclusioni della Presidenza del Consiglio, dell'8 e 9 marzo 2007, che ha puntato sulla riduzione del 20% o più delle emissioni di gas serra entro il 2020 rispetto al 1990, e la fissazione di un uso obbligatorio del 20% di energie rinnovabili entro il 2020, di cui 10% per la quota di biocarburanti nel consumo di benzina e diesel per il trasporto.

Come parte di questa priorità a livello mondiale, l'agricoltura e la silvicoltura possono partecipare in modo pertinente nella lotta contro il cambiamento climatico in due aree principali:

a) Facilitare la cattura del carbonio e continuare a ridurre le emissioni di gas serra.

b) Fornire delle materie prime necessarie per la bioenergia e dei biocarburanti da biomasse, e cioè residui agricoli e forestali e colture energetiche.

In secondo luogo, per quanto riguarda la priorità per la politica di gestione delle acque, le conclusioni del Consiglio del 30 ottobre 2007 su 'La scarsità d'acqua e la siccità', hanno dimostrato che le questioni relative alla gestione dell'acqua in l'agricoltura devono essere oggetto di grande attenzione. Si deve inoltre tenere conto, in questo settore, della piena attuazione della direttiva quadro sulle acque (dir. 2000/60/CE del 23 ottobre 2000).

In questo quadro non si deve dimenticare che i settori agricolo e forestale sono i principali consumatori di acqua; pertanto l'introduzione di parametri di sostenibilità per l'utilizzo di una risorsa scarsa e preziosa come l'acqua si presentano come una necessità assoluta.

Parametri che devono applicarsi in relazione alla quantità di acqua consumata in agricoltura (misure di risparmio idrico per l'irrigazione, ammodernamento di impianti di irrigazione, sistemi di irrigazione goccia a goccia, revisione delle infrastrutture e dei tubi che trasportano acqua, ecc.) e alla qualità delle acque (monitoraggio regolare l'inquinamento delle acque, la lotta contro l'inquinamento delle acque dai nitrati provenienti da fonti agricole, ecc.).

L'obiettivo primario è quello di attuare pratiche agricole per una gestione più sostenibile delle acque per garantire quantità e qualità sufficienti di acqua per il futuro.

In terzo luogo, e si tratta di iniziative che incidono sulla biodiversità, le conclusioni del Consiglio del 18 dicembre 2006 intitolate «Arrestare la perdita di biodiversità»; in questo caso il Consiglio ha ribadito che la tutela della biodiversità resta una sfida importante, e che, nonostante il raggiungimento risultati significativi, in questo settore saranno necessari ulteriori sforzi.

In realtà, l'obiettivo di arrestare il declino della biodiversità entro il 2010 non è stato raggiunto.

Occorre non dimenticare che gran parte della biodiversità dell'UE dipende, nel campo agricolo, dai comportamenti selettivi di agricoltori e selvicoltori.

Infine, per quanto riguarda la ristrutturazione del settore lattiero-caseario, in primo luogo occorre riconoscere il contributo del settore al mantenimento delle zone rurali, soprattutto nelle aree svantaggiate.

Questo settore sarà particolarmente colpito dalla scomparsa nel 2015 del regime delle quote latte (reg. 1234/2007 del 22 ottobre 2007 relativo all'OCM unica), che richiederà ai produttori latte di adattarsi alle

nuove condizioni di mercato, e a tal fine vengono offerte misure di orientamento e sostegno per affrontare la sfida della ristrutturazione del settore e garantire un 'atterraggio morbido' di esso.

In conclusione, come si è visto, la maggior parte delle nuove priorità richieste dalla UE sono collegate alla strategia globale per combattere il cambiamento climatico o favorire l'adattamento ad esso.

L'Unione europea pone nuove direzioni strategiche ed intraprende diverse azioni chiave, la cui realizzazione è lasciata agli Stati membri attraverso i loro piani strategici nazionali e dei loro programmi di sviluppo rurale, come si vedrà meglio più avanti.

### 3. *Aiuti allo sviluppo rurale: i quattro assi del regolamento 1698/2005*

#### 3.1. *Strumenti configuratori della struttura organizzativa per l'attuazione della politica di sviluppo rurale*

Dal punto di vista organizzativo e strutturale, la politica di sviluppo rurale della UE ha il suo fondamento sugli orientamenti dell'Unione per le strategie di sviluppo rurale, come si è già messo in rilievo.

Su questa base, che è comune, ogni Stato membro ha un proprio quadro di riferimento nazionale del piano strategico che definisce le priorità che il FEASR cofinanzierà, sulla base degli assi stabiliti in via regolamentare o di decisione del Consiglio.

Questo piano strategico nazionale deve garantire la coerenza degli interventi con gli orientamenti dell'Unione europea, garantendo nel contempo un adeguato coordinamento tra le priorità comunitarie, nazionale e regionale.

Il livello di prestazioni è determinato dalla presentazione ed esecuzione dei programmi di sviluppo rurale nazionali, che si articolano attorno a quattro principali «temi» di cui all'attuale reg. 1698/2005.

Infine, ogni elemento del programma nazionale presenta una serie di misure specifiche, adeguatamente descritte, per le quali è chiesto il cofinanziamento del FEASR.

#### 3.2. *I «quattro assi» comunitari per lo sviluppo rurale*

Secondo l'articolo del 2 del reg. 1698/2005, un «asse» è «un insieme coerente di misure mirate direttamente derivanti dalla loro attuazione, contribuendo a uno o più degli obiettivi di cui all'articolo 4».

«Misura» è definita come «una serie di operazioni che contribuiscono alla realizzazione di un asse».

E infine «operazione» si riferisce a «un progetto, contratto, accordo o altra azione selezionata secondo criteri stabiliti dal programma di sviluppo rurale di cui trattasi ed eseguiti da uno o più beneficiari».

I quattro assi di sviluppo rurale del reg. 1698/2005 dettagliano le priorità e le direttive della UE nel quadro della sua politica di sviluppo rurale. Questi, in sostanza, si concentrano su tre aree principali: *a)* l'economia della produzione agroalimentare, *b)* l'ambiente, *c)* l'economia e la popolazione rurale.

*a)* Asse 1: competitività

Asse 1 è chiamato il «miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale».

Il primo asse si concentra sullo sviluppo di una strategia volta a rafforzare e adeguare il nostro potenziale umano (capitale umano) e fisico (capitale fisico), oltre alla qualità della produzione agricola.

Come si può rilevare esaminando il regolamento, questo asse recupera gran parte delle tradizionali misure strutturali che hanno accompagnato la PAC negli ultimi decenni.

Per quanto riguarda il «potenziale umano», l'intervento è volto ad attuare una serie di misure in materia di formazione e di informazione, compresa la divulgazione delle conoscenze, di insediamento dei giovani agricoltori (cioè quelli sotto 40 anni), di prepensionamento degli imprenditori e dei lavoratori agricoli (con almeno 55 anni) per spingerli ad abbandonare la loro azienda agricola a un imprenditore più giovane, di utilizzo dei servizi di consulenza da parte degli agricoltori e selvicoltori, e di creazione di servizi di gestione, di sostituzione e di consulenza agricola, nonché di consulenza per la silvicoltura.

Per quanto riguarda le «potenzialità fisiche», è necessario attuare misure per l'ammodernamento delle aziende agricole (che rappresentano investimenti per migliorare le loro prestazioni complessive), per aumentare il valore economico delle foreste (pubbliche o private) e il valore aggiunto dei prodotti agricoli e forestali, per favorire lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nel settore agricolo, alimentare e forestale, per migliorare e sviluppare le infrastrutture agricole e forestali, nonché per la ricostruzione del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali (come incendi, inondazioni, parassiti, ecc.) e per l'attuazione delle misure di prevenzione.

In quanto influiscono sulla «qualità della produzione e dei prodotti agricoli», si prevedono misure per aiutare gli agricoltori a conformarsi alle norme comunitarie in materia di ambiente, sanità pubblica, salute degli animali, sicurezza del lavoro), per promuovere la partecipazione de-

gli agricoltori ai programmi relativi alla qualità degli alimenti e sostenere i gruppi di produttori in attività al fine di sviluppare l'informazione e promozione concernente i prodotti di qualità (per diffondere la consapevolezza dei consumatori sulla presenza e sulle caratteristiche di tali prodotti).

*b) Asse 2: Ambiente*

L'asse 2 è denominato «migliorare l'ambiente e l'ambiente rurale».

Questo secondo obiettivo principale si concentra sullo sviluppo di sistemi e metodi di gestione del territorio per l'agricoltura e la silvicoltura al fine del loro adeguamento alle regole relative al rispetto della sostenibilità ambientale.

È specificato l'impiego di modalità di uso del territorio compatibili con la necessità di preservare l'ambiente, il paesaggio, e proteggere nonché migliorare le risorse naturali.

In breve, l'Asse 2 punta a preservare l'agricoltura tradizionale e i sistemi forestali dai quali dipendono grandi paesaggi di valore ambientale e culturale delle zone rurali europee.

Sotto la voce gestione dei terreni agricoli, l'asse 2 «include misure volte ad attenuare gli svantaggi naturali nelle zone montane e altre zone svantaggiate» (al fine di mantenere l'uso continuato del territorio), gli aiuti» Natura 2000» (aree di riconosciuto valore ecologico e ambientale) e le misure agroambientali (in particolare servizi ambientali da parte degli agricoltori per la società; compatibilità tra produzione agricola e la tutela e il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica).

Da parte sua, nell'ambito della «gestione dei terreni boschivi,» l'asse 2 mette in luce le misure e il supporto per l'imboschimento di superfici agricole e non agricole (per ampliare le risorse forestali, favorire la biodiversità, ecc.), per l'attuazione di sistemi agroforestali (combinazione fra agricoltura estensiva e produzione di legname e prodotti forestali di qualità superiore), per il recupero del potenziale forestale (contro incendi e calamità naturali), anche con la previsione di sostegni per l'ambiente della foresta.

*c) Asse 3: Qualità della vita e diversificazione*

L'asse 3 è rubricato «qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale».

Esso si concentra sulla necessità di orientare i cambiamenti che interessano le zone rurali attraverso misure volte a promuovere la diversificazione delle attività agricole, l'orientamento verso attività non agricole e

lo sviluppo di settori non agricoli, la promozione dell'occupazione, il miglioramento dei servizi di base, incluso l'accesso locale alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), ecc.

L'asse intende contribuire allo sviluppo delle infrastrutture locali e del capitale umano nelle zone rurali per migliorare le condizioni di crescita e la creazione di posti di lavoro in tutti i settori, oltre alla diversificazione delle attività economiche.

In breve, la finalità degli interventi previsti dal terzo asse è la realizzazione di investimenti destinati a rendere più attraenti le aree rurali e invertire la tendenza al declino economico e sociale e allo spopolamento della campagna.

Per influire sulla «qualità della vita delle aree rurali», le misure saranno volte a incoraggiare la fornitura di servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale (comprese le attività culturali e ricreative, tra le altre), a favorire il rinnovamento e lo sviluppo popolazioni rurali, e la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale.

Per quanto riguarda la «diversificazione dell'economia rurale», le misure di sostegno sono finalizzate a promuovere le attività economiche legate all'agricoltura (quali l'artigianato, l'intrattenimento, il settore della ricreazione, ecc.), specialmente attraverso lo sviluppo di microimprese, e in particolare la promozione di attività turistiche (tra cui il turismo rurale, che è qualcosa che supera, in certo modo, l'agriturismo).

#### d) Asse 4: LEADER

Sulla base dell'esperienza del LEADER, l'Asse 4 introduce, infine, la possibilità di *governance* innovativa, basata su approcci locali di sviluppo rurale che hanno la loro origine nella stessa base. L'Asse 4 si collega principalmente con gli obiettivi del miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e con la diversificazione dell'economia rurale, senza scartare la sua applicabilità ad altri argomenti.

In questa linea d'azione, l'attuazione di strategie di sviluppo locale possono rafforzare la coerenza territoriale e la sinergia tra le varie misure finalizzate all'economia nel suo complesso e la popolazione rurale. Pertanto, le misure relative vanno attuate di preferenza attraverso strategie di sviluppo locale.

L'obiettivo è il LEADER, visto che ha raggiunto un livello di maturità che consente alle zone rurali di adottare l'approccio a questa iniziativa nel contesto più ampio di programmazione generale dello sviluppo rurale.

È quindi necessario estendere i principi basilari dell'approccio LEADER ai programmi che integrano un asse specifico e definire i gruppi di azione locale e gli interventi che saranno oggetto degli aiuti.

### 3.3. *Modifiche regolamentari del reg. 1698/2005 per rispondere alle nuove sfide e le priorità della UE in materia di sviluppo rurale*

Alla luce delle nuove sfide, le priorità e gli orientamenti strategici integrati nella politica di sviluppo rurale dopo la valutazione delle riforme della PAC e gli orientamenti strategici originariamente istituito nel 2006, sono stati necessari alcuni cambiamenti nel reg. 1698/2005.

Questo lavoro è stato svolto dal reg. 74/2009, del 19 gennaio 2009, e dal reg. 473/2009, del 25 maggio 2009, che hanno introdotto diversi cambiamenti al reg. 1698/2005 per introdurre le nuove priorità da perseguire: cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità e ristrutturazione del settore lattiero-caseario, considerate «nuove sfide di rilievo per l'agricoltura europea», cui va aggiunto lo sviluppo di Internet a banda larga nelle zone rurali.

La maggior parte di queste cc. dd. «nuove priorità», in realtà erano presenti, in misura maggiore o minore, negli orientamenti strategici comunitari e nel reg. 1698/2005. Infatti, in tali norme non mancano allusioni dirette a obiettivi relativi al cambiamento climatico, alla tutela della biodiversità, alla promozione delle energie rinnovabili, alla tutela delle acque, ecc, in particolare nel contesto del 2° pilastro per quanto concerne il miglioramento dell'ambiente e del paesaggio.

Con i nuovi regolamenti si è voluto esprimere maggiore impegno e il cofinanziamento da parte dell'UE espressamente destinato a raggiungere questi obiettivi e priorità.

Il fulcro delle riforme legislative si è concentrato sulla revisione della programmazione dello sviluppo rurale in ciascuno Stato membro al fine di includere nei loro programmi le operazioni connesse alle nuove priorità dell'UE.

In questo senso, il nuovo articolo 16-*bis* del reg. 1698/2005 impone agli Stati di effettuare la revisione dei loro programmi entro il 31 dicembre 2009, per perseguire «tipi di operazioni» con le seguenti priorità, enunciate negli orientamenti strategici comunitari e ulteriormente specificati nei piani strategici nazionali:

- a) Il cambiamento climatico;
- b) le energie rinnovabili;
- c) la gestione delle acque;
- d) la biodiversità;
- e) le misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario;
- f) l'innovazione connessa alle priorità di cui alla lettera a) e d);
- g) lo sviluppo di infrastrutture per Internet a banda larga nelle zone rurali.

Negli allegati II e III al reg. 1698/2005 (modificato, come ricordato, nel 2009) si enumerano, indicativamente, tali tipi di operazioni e i loro effetti potenziali.

I programmi di sviluppo rurale nazionali avrebbero dovuto essere modificati per inviarli alla Commissione entro il 15 luglio 2009, anche se il finanziamento aggiuntivo rispetto alle nuove priorità potrebbe essere attuato dal 1 gennaio 2009 fino alla fine del tempo di programmazione regolare, ovvero il 31 dicembre 2013.

In un altro filone di intervento, per sostenere la ristrutturazione delle aziende agricole (come quelle che sono interessate dai prodotti lattiero-caseari) che sono colpite dalla riforma dell'OCM e dalla soppressione dei prelievi, prevede sostegni per favorire la diversificazione della loro attività.

Tuttavia, il percepimento del nuovo aiuto sarà soggetto a condizioni specifiche cui deve sottostare il processo di ristrutturazione e assoggettato alle regole cui sottostanno gli agricoltori che percepiscono i pagamenti per il sostegno diretto al reddito.

Così, con il nuovo art. 35-*bis*, si prevedono aiuti a sostegno di aziende agricole in via di ristrutturazione, anche aiutandole a diversificare le loro attività oltre l'agricoltura; tale sostegno può essere concesso solo ai produttori i cui pagamenti diretti sono ridotti dal 2010 di oltre il 25% rispetto l'anno 2009 ai sensi del regolamento 1782/2003 (ora 73/2009) e che presentino un *business plan*.

Inoltre, questo è un aiuto transitorio, in quanto erogato sotto forma di un aiuto a tasso decrescente, e solo negli anni 2011, 2012 e 2013.

#### 3.4. *Il finanziamento degli aiuti allo sviluppo rurale per le nuove priorità strategiche dell'UE*

È ovvio ed evidente che se le prospettive finanziarie in materia di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 sono già state chiuse, nessuna possibilità è stabilita, *a priori*, di destinare fondi aggiuntivi per il secondo pilastro della PAC; l'introduzione «prematura» delle nuove priorità comunitarie e l'obbligo per gli Stati di includere nei loro programmi di sviluppo rurale, sotto forma di misure specifiche e di attività introdotte nel 2009, ha comportato la necessità di articolare una serie di ulteriori finanziamenti.

In questa linea d'azione, il Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008, ha adottato il cosiddetto «*European Economic Recovery Plan*», che prevede l'introduzione di azioni prioritarie per consentire alle economie di adattarsi più rapidamente alle sfide attuali.

In pratica, l'importo per finanziare il piano di recupero è di circa 200.000 milioni di euro. Ebbene, è stato convenuto di mettere tale importo a disposizione del Fondo e degli Stati membri 1.020 milioni di euro, volto a fornire aiuti economici e direttamente connessi con le nuove priorità strategiche per lo sviluppo rurale, denominate «nuove sfide».

Per finanziare le nuove priorità, sono state stanziare non solo le risorse finanziarie derivanti dal piano europeo di rilancio, ma si è previsto anche l'utilizzo delle risorse della modulazione obbligatoria di cui agli artt. 9 e 10 del regolamento 73/2009 e gli importi generati, a norma dell'art. 136 del regolamento 73/2009.

#### 4. *Politica di sviluppo rurale nel 2020*

##### 4.1. *Le sfide del futuro e gli obiettivi strategici*

Il 18 novembre 2010 la Commissione europea ha adottato la Comunicazione COM (2010) 672 def., concernente La PAC nel 2020 verso le sfide future, con riferimento al territorio, alle risorse naturali e all'alimentazione.

La Commissione è preoccupata per il futuro a lungo termine della PAC; l'agricoltura europea e le zone rurali costituiscono fattori di crisi, che richiedono la scelta necessaria di strategie appropriate per la futura riforma della PAC.

La citata Comunicazione sembra accettare l'idea di mantenere una forte e strutturata PAC, conservando gli attuali due pilastri, ma reindirizzandoli a nuovi obiettivi strategici.

Per quanto riguardano lo sviluppo rurale, le principali sfide future sono:

##### 1. In materia di ambiente:

Da un lato, le aree rurali e le attività in esse presenti (agricoltura, foreste, ecc.) dovrebbero essere in grado di offrire alla società «beni pubblici», soprattutto di carattere ambientale, che siano debitamente compensati.

Tra tali «beni pubblici» sono il paesaggio, la biodiversità agricola, la stabilità del clima e una maggiore capacità di rispondere ai disastri naturali (alluvioni, siccità, incendi, ecc.).

Inoltre, il settore agricolo dovrebbe contribuire maggiormente a ridurre le emissioni di gas serra, mettendo a disposizione il suo potenziale al fine della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento alle loro conseguenze dannose. Infine, dobbiamo affrontare con maggiore

slancio la sfida contro pratiche agricole che hanno una pressione eccessiva, dannose per l'ambiente e che causano l'esaurimento delle risorse naturali (suolo, acqua, ecc.) e habitat (biodiversità).

## 2. In relazione al bilancio regionale:

La sfida è di mantenere una comunità rurale vitale e vivace, dove l'agricoltura costituisca un'attività economica di vitale importanza, generando occupazione locale, e che possa produrre vantaggi economici, sociali, ambientali e territoriali.

A sua volta, la diversificazione delle attività economiche nelle zone rurali dovrebbe essere ulteriormente rafforzata, per esempio, attraverso l'industria alimentare, il turismo, l'artigianato e il commercio.

Si mira anche a vincere le sfide legate al mantenimento stabile di giovani e donne nelle zone rurali, dove possano vivere e lavorare in dignità. Tale sfida si vuole vincere anche aumentando il dinamismo, l'intraprendenza e la partecipazione degli interessati e, in ultima analisi, irrobustendo l'insediamento territoriale ed economico nelle zone rurali promuovendo la coesione sociale.

Così, i tre principali obiettivi strategici che lo sviluppo rurale dovrebbe contribuire a raggiungere sono:

a) La competitività del settore agricolo attraverso l'innovazione, la ristrutturazione e la migliore utilizzazione delle risorse disponibili.

b) la gestione sostenibile delle risorse naturali, la tutela dell'ambiente, lotta ai cambiamenti climatici, la tutela delle aree naturali e il mantenimento della capacità produttiva del terreno.

c) Lo sviluppo territoriale equilibrato delle zone rurali dell'UE, il rafforzamento del ruolo e delle capacità delle popolazioni rurali migliorando le loro condizioni di vita, lavoro, tempo libero, relazioni, ecc.

## 4.2. *Utensili ed strumenti di attuazione*

Nel contesto di una futura riforma della PAC, i suoi principi generali devono saper cogliere le sfide e gli obiettivi strategici, che devono essere tradotti in risultati concreti e verificabili, vale a dire che si deve assolutamente passare dalla teoria pura della speranza alla pratica di fatti e di benefici concreti ottenuti.

A tal fine, la comunicazione «La PAC per il 2020» fornisce una serie di meccanismi per l'attuazione pratica degli obiettivi.

Il principio generale è quello di riorientare lo sviluppo rurale verso una politica basata più sui risultati e i progressi effettivamente raggiunti. Pertanto, i programmi dovrebbero includere obiettivi quantificati a li-

vello UE, usufruendo di una vasta gamma di strumenti per l'attuazione, appunto, della politica di sviluppo rurale.

Questi strumenti includono investimenti per le infrastrutture, pagamenti per beni e servizi ambientali prestati, misure di sostegno per combattere il cambiamento climatico, sostegno allo sviluppo di innovazione e di capacità, il sostegno alla creazione di imprese locali, ecc.

D'altra parte, si sostiene la creazione di strumenti di *risk management*, che mirino a combattere l'instabilità del mercato, che provoca un'elevata variabilità dei redditi percepiti dagli agricoltori, e ad affrontare i rischi associati alla produzione e di reddito.

In questo senso, si propone la creazione di un nuovo strumento per la stabilizzazione compatibile con la scatola verde dell'OMC e l'aumento dei sostegni destinati dai fondi all'assicurazione e all'investimento.

Infine, nella prospettiva di assicurare una maggiore competitività del settore agricolo, si deve migliorare la qualità e la promozione dei prodotti finali.

#### 4.3. *Tre opzioni strategiche per la futura riforma*

La comunicazione della Commissione «La PAC per il 2020, prevede tre possibili direzioni per introdurre i cambiamenti a lungo termine della PAC, necessari per affrontare le nuove sfide e obiettivi strategici.

La prima opzione, che potrebbe essere descritta come «a bassa intensità», è impegnata a cambiamenti gradualmente e fare alcune modifiche e miglioramenti alla PAC, ma garantire la continuità e la stabilità della attuale PAC.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale, questo impegno di prima opzione è volto a mantenere «in salute» l'attuale versione della PAC attraverso l'aumento dei finanziamenti in materia di cambiamento climatico, di protezione dell'acqua, della biodiversità, di sviluppo delle energie rinnovabili e dell'innovazione.

La seconda opzione, detta di «media intensità», propone una riforma con significative modifiche, al fine di migliorare la sostenibilità della PAC e l'equilibrio tra obiettivi diversi, il tutto attraverso misure più specifiche.

Questo secondo approccio appare più aderente alle prospettive del futuro economico, ambientale e sociale, e contribuisce a rafforzare il contributo dell'agricoltura e delle zone rurali con gli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile e globale della UE.

In questa linea d'azione, l'assistenza allo sviluppo rurale si concentrerà in materia di ambiente, cambiamento climatico, la ristrutturazione,

l'innovazione e la promozione di iniziative locali, oltre a consolidare gli strumenti per fare fronte a possibili e notevoli perdite di reddito.

La terza opzione, di «alta intensità», auspica una riforma più ambiziosa della PAC, più orientata al raggiungimento degli obiettivi ambientali e la lotta contro il cambiamento climatico. La proposta sostiene il graduale abbandono del sostegno al reddito e delle misure di intervento, prevedendo «più mercato», con un aumento sostanziale delle risorse finanziarie per le questioni ambientali o legate ai cambiamenti climatici nel contesto della politica di sviluppo rurale.

In conclusione, in ogni caso la futura PAC dovrebbe essere più sostenibile, più equilibrata, più mirata, più semplice ed efficace, oltre a rispondere ai bisogni e alle aspettative dei cittadini dell'UE.

Non mancano, ovviamente, opinioni anche molto critiche nei confronti di queste proposte di riforma.

## 5. *Obiettivi di sviluppo rurale attraverso il sistema giuridico della Convenzione dell'UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*

### 5.1. *La PAC in una complessa rete di interrelazioni*

Se qualcosa rende chiara l'evoluzione della PAC, come abbiamo visto, è la strategia economica legata alla biodiversità dell'ambiente e alla lotta contro il cambiamento climatico, che viene offerto come una risorsa preferita per il rafforzamento dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, nella misura in cui le questioni ambientali sono al centro delle priorità finanziarie, di volta in volta associate a ulteriori aiuti e sovvenzioni, appunto per conseguire obiettivi ambientali, con un calo progressivo del sostegno diretto al reddito e della maggior parte delle misure di mercato. Ma potrebbe anche essere osservato che il processo può essere invertito: che la lotta contro il cambiamento climatico sarebbe semplicemente favorito da una agricoltura molto sviluppata, che si ottiene solo attraverso una legislazione adeguata per le strutture agricole come lo sviluppo rurale, e reso possibile attraverso un adeguato equilibrio regionale, che dipende anche da una corretta politica legislativa, e solo questa politica potrebbe portare all'effetto desiderato per l'ambiente, svolgendosi in un ambiente economico più redditizio e, dunque, più stimolante gli interessi degli agricoltori.

Come si può constatare, l'evoluzione è sempre associata a una politica più sofisticata ed avveniristica, come quella cui ora si sta lavorando senza sosta; la politica agricola dell'Unione europea mira ora a tutelare i

diritti di terza generazione, al fine di essere ben apprezzate, anche al di fuori del campo agricolo, sicché la si potrebbe considerare indirizzata anche a fare politica elettorale. Ciò che è chiaro è che, non considerando l'importanza, in misura sufficiente, della redditività del settore, ci si potrebbe chiedere quali sono gli obiettivi della PAC più ambiziosi, come è stato illustrato nelle pagine precedenti. Le statistiche agricole mostrano un graduale rallentamento e una riduzione allarmante delle attività agricole. Basta guardare la Francia, uno degli Stati membri più forte nel settore agrario (non per niente è il secondo maggiore esportatore di prodotti agricoli) in cui l'agricoltura rappresenta solo il 2% del PIL, rispetto al 5% nel 1978. Ancora, nel periodo 1973-2003 la percentuale della popolazione attiva in agricoltura è stata ridotta del 20%; nello stesso tempo si è accelerato l'invecchiamento della popolazione rurale, anche in relazione alla media europea. Mentre oggi il settore agricolo occupa un quarto del totale dei lavoratori residenti in territori rurali, solo pochi decenni fa vi era un chiaro primato a favore di agricoltura come la principale attività economica in quelle zone. Il reddito agricolo, in valori correnti, nel 2009 ha subito una diminuzione del 5,5% sul precedente anno, un calo del 3,9% del carico di lavoro espresso in UTA. Inoltre, il settore agricolo e dell'industria alimentare, che rappresentavano il 6,6% del totale nazionale spagnolo, nel 2008, quanto ad occupazione, ha subito una diminuzione portandosi nel 2009 al 5,2% dell'economia spagnola nel suo insieme.

Questo problema deriva, da un lato, dalle politiche sbagliate adottate nell'ambito della PAC, che non ha, tra l'altro, saputo tenere conto della varietà del settore agricolo, dall'altro lato delle debolezze strutturali sia comunitarie che dei singoli Stati membri. Quanto alla Spagna, si sarebbe dovuto aggiungere un ulteriore problema: la struttura dello Stato, la divisione di competenze tra lo Stato e le comunità autonome, che sono responsabili per la gestione e l'effettiva attuazione della politica agricola, generando vari sistemi tra comunità, legislazione frammentata, che si sovrappone all'impatto degli accordi internazionali: come ha sostenuto Costato, la volontà degli Stati e della Comunità europea possono solo moderatamente incidere sulla politica agricola, perché le regole del Trattato di Marrakech, e il conseguente sviluppo delle politiche comunitarie, sono dirette verso il disincentivo della produzione e contro la razionalità della cultura e della protezione ambientale, guidando in senso opposto gli agricoltori, che potrebbero coltivare zone umide o siccitose, e che finiscono per fare la scelta che salvaguardi l'incasso che fanno dell'aiuto discoppiato, anche perché mandati sprovvisti di competenze e difese, nel mercato mondiale, incontrollato e incontrollabile. Ma non dimentici-

chiamo che altri strumenti internazionali possono contribuire, attraverso un regime giuridico specifico, al potenziamento dell'agricoltura e dello sviluppo rurale; si fa riferimento alla Convenzione UNESCO, firmata a Parigi il 17 ottobre 2003, e cioè alle misure di salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. Altri accordi potrebbero essere citati successivamente, ma questo è quello che si accorda meglio con le aspirazioni della PAC. Certo il suo regime non è coercitivo; tuttavia esso non è uno strumento insignificante in relazione alla PAC.

Quindi, si dovrebbe analizzare l'interazione tra la Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e la politica agricola comune, attraverso i suoi vari metodi legali, per rafforzare il settore agricolo e dello sviluppo rurale.

Le sfide della PAC per il periodo 2014-2020 vogliono concentrarsi sulla sicurezza e la sufficienza alimentare, il rispetto degli impegni ambientali e lo sviluppo rurale; questi stessi obiettivi sono presenti nella Convenzione UNESCO, e la promozione dei valori della Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio culturale immateriale non potrebbe prescindere da queste finalità, poiché l'agricoltura è la fonte di tradizioni locali e di identità sociale, e pertanto possiamo considerare i valori della Convenzione come catalizzatori dei processi di globalizzazione e di trasformazione sociale.

La Convenzione ha le proprie peculiarità, con effetti legali attraverso la lista dei beni immateriali, la valorizzazione dell'agricoltura, le politiche ambientali e dello sviluppo rurale; gli impegni sottoscritti con l'adesione ad essa, dovrebbero essere valutati almeno per la loro complementarità con la PAC, inclusa così in una complessa rete di interrelazioni.

## *5.2. Le sfide della PAC nel contesto della Convenzione dell'UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*

Una varietà di strumenti derivano da un regime giuridico particolare, con le sue specificità e i suoi obiettivi specifici per lo sviluppo delle strutture agricole e per la coesione territoriale.

Come abbiamo visto, nel documento della Commissione sulle sfide della PAC per il periodo 2014-2020, gli obiettivi sono specifici per quanto riguarda la sicurezza alimentare per soddisfare la domanda globale di cibo adeguato, il rispetto degli impegni ambientali e dello sviluppo equilibrato rurale o regionale, che viene raggiunto per vie diverse, per ora non definite, essendo le tre opzioni ancora sul tavolo, anche se non potrà mancare una distribuzione più equa dei sostegni tra i Paesi dell'UE, fino a quando l'introduzione di una compensazione variabile sulla

base di vari fattori, comprese le azioni per proteggere l'ambiente, e, analogamente, la riforma dei programmi di sviluppo rurale potrà considerare una variabile compensativa per i progetti relativi ai cambiamenti climatici (clima, acqua, biodiversità, energie rinnovabili e l'innovazione); inoltre, si potrà realizzare un'altra opzione, e cioè quella di concentrare le misure sul cambiamento climatico e l'ambiente.

Comunque, non sarà possibile prescindere dall'obiettivo ultimo della PAC riformata, e cioè la competitività del settore agricolo.

In questo documento concernente la gestione attiva delle risorse naturali, l'agricoltura è un elemento essenziale della politica di conservazione del paesaggio, per combattere la perdita di biodiversità, per la mitigazione dei cambiamenti climatici e per l'adattamento a questi cambiamenti, per il bene della dinamismo del territorio e la riorganizzazione a lungo termine dell'economia. Il documento interrompe il *trend* di interventi precedenti, riconoscendo l'importanza, per l'agricoltura, della vitalità delle comunità rurali, come creatrici di posti di lavoro e fonte di molti vantaggi di carattere economico, sociale, ambientale e territoriale, con conseguenze molto positive, quindi, per i consumatori.

Si mette in evidenza la sua influenza, anche per quanto riguarda gli effetti indiretti, in quanto qualsiasi riduzione di attività agricola in Europa significa perdite in termini di PIL e di occupazione in settori economici sia diretti che connessi, con la necessità di potenziare la sostenibilità della PAC, la competitività e l'innovazione. Tutto questo si concentra soprattutto in materia di agricoltura; e l'agricoltura nell'Unione europea deve ora sfruttare il suo potenziale di produttività come un contributo alla strategia europea del 2020.

Le politiche di sviluppo rurale e la coesione territoriale devono essere parte integrante della PAC, che così mostra la sua utilità; inoltre, rafforzando il settore agricolo dell'UE, i due elementi interagiscono e sono interdipendenti, anche se il particolare sviluppo di ogni Network di essi richiede politiche specifiche. La recente normativa, anche a livello nazionale spagnolo, relativa all'ambiente rurale, con la poca menzione dell'agricoltura e delle sue funzioni, porta con sé il rischio di sottovalutare l'agrarietà. Per questo va sottolineato che gli obiettivi devono essere chiaramente in chiave agraria; d'altra parte, lo spopolamento delle zone rurali causato dall'accelerarsi della riduzione delle attività agricole, coinvolgendo le problematiche ambientali e sociali, hanno un esito molto negativo, e di ciò che è ben consapevole la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 22 novembre 2010, sul tema «La PAC nel 2020».

Considerando che la PAC è il risultato di uno storico intervento normativo dell'Unione, che ha addirittura costituito la via maestra per la costruzione del diritto comunitario, sistema marcatamente economico, e che esso ha avuto come scopo migliorare l'agricoltura – produzione, piuttosto che occuparsi dell'ambiente, si deve riconoscere che la priorità della PAC deve essere la competitività di questo settore produttivo, che realizza così anche finalità sociali.

Questo carattere economicistico della normativa della politica agricola comune riflette le diverse metodologie di diritto agrario comunitario, fondato all'origine sulla tradizione dei sistemi giuridici continentali, come evidenziato dal Prof. Hudault quando dice che deriva dal metodo empirico, pratico o utilitaristico, piuttosto che da costruzione dottrinale, rende la legislazione agraria dell'UE più vicina ai sistemi di legge codificati, con una particolare attenzione alla terminologia economica, in quanto il diritto comunitario mira soprattutto la commercializzazione dei prodotti.

Questi stessi obiettivi sono presenti nella Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, per altro sotto il profilo puramente sociale di conservazione e tutela delle risorse naturali, universali e tradizionali; ma anche se a queste finalità ispirata, la Convenzione ha inevitabilmente un significato economico che va al di là delle sue stesse formulazioni, dato che il suo effetto indiretto sarà la promozione dell'attività connessa al bene che è stato fatto oggetto di tutela attraverso la sua inclusione nella lista Unesco e, pertanto, se agricolo, per la sua conservazione come tale. La conferma di questo assunto la si ha con l'analisi della Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale, come si può cogliere dalla inclusione nei beni in questione della dieta mediterranea, della cucina francese o della cucina messicana.

A questa elencazione possono essere aggiunti riti o consuetudini che si traducono nel rispetto del paesaggio ambientale e della biodiversità, come risulta dall'inclusione in essi della fiera annuale e del bestiame d'inverno a Sint-Lievens-Houtem, di valore fondamentalmente agricolo, la Krakeling e Tonnekensbrand in Geraardsbergen, il Naadam angklung indonesiano, che promuove la coltivazione di bambù e, pertanto la tutela dell'ambiente; ancora, si possono ricordare l'inserimento dell'arte della falconeria e il Tribunal de las Aguas de Valencia.

Si potrebbe dire che il 95% dei beni che sono inclusi nella Lista rappresentativa sono legati alla protezione degli ecosistemi, con la limitazione della deforestazione, la conservazione degli alberi e al rispetto dell'ambiente, che in Spagna comprende anche l'attività della transumanza. La Convenzione emerge anche come particolarmente adatta per la difesa

continua dei popoli indigeni e del loro patrimonio, che beneficiano tutta l'umanità, fatta *sub species* della protezione dell'ambiente.

Se lo scopo della Convenzione è il riconoscimento delle tradizioni e il rispetto dei costumi delle comunità correlate alla natura o alle tecniche tradizionali, in esso è inclusa la tutela dei valori in sé considerata come questione di interesse generale o espressione di un interesse collettivo, per il modo in cui si materializza la sua conservazione; tale conservazione ha un importante significato e importanza economica che provoca una ricaduta sugli stessi obiettivi che contribuiscono alla politica agricola dell'UE, vale a dire far convergere gli obiettivi attraverso diversi metodi e diversi mezzi legali; si può, così, sottolineare che la politica agricola dell'Unione europea agisce sui beni di interesse della Convenzione, anche se indirettamente, ma con esiti rilevanti, sicché l'intervento non è generico ma rivela, in ogni caso, convergenza con la Convenzione.

Così, pagine di storia, le cui origini sono state citate, tra gli altri, dal prof. Zagato (2008) e dal prof. Herrero (2009), e in varie fasi si sono evidenziate fino alla firma della Convenzione, evidenziano nella dimensione politica del patrimonio culturale il loro punto centrale.

Non si può trascurare, poi, il fatto che più strumenti si sovrappongono per la tutela della cultura tradizionale. La protezione dei beni culturali e le loro manifestazioni sono garantite da una serie di regole di diritto internazionale, accanto ai sistemi nazionali, e sono parte integrante dei diritti umani, e da quelli inseparabili; quindi sono presentati «in un programma comune», perché, come è stato sottolineato da Abouddahab, «preservare il patrimonio culturale in tutte le sue dimensioni significa anche favorire la salvaguardia dei diritti umani».

Ma «il riconoscimento dei diritti alla cultura e all'identità culturale non permette l'inserimento nella Lista qualsiasi manifestazione del patrimonio culturale immateriale dei popoli, come alcune tradizioni che prevedono la violazione di altri diritti fondamentali, come sottolineato dalla prof. B. Ubertazzi. Il che significa che, se è vero che moltissimi aspetti della vita e delle tradizioni possono essere inclusi nel concetto di cultura, anche se talvolta si abusa del termine, non ogni abitudine o tradizione può essere intesa come una cultura di una comunità, e meno che mai degna di protezione. D'altra parte, le diverse espressioni e i differenti significati, che integrano il significato della parola, possono concernere la Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali del 21 ottobre, 2005.

Da parte sua la Convenzione del 2003 prende in considerazione solo (art. 2.1) il «patrimonio culturale immateriale che è compatibile con gli strumenti internazionali sui diritti umani con le disponibilità e le esigenze

di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui, e con lo sviluppo sostenibile».

D'altra parte, l'oggetto specifico della convenzione del 2003 tutela il patrimonio culturale immateriale; tuttavia altri accordi internazionali prevedono la tutela delle manifestazioni culturali concrete, anche se alle attività immateriali possono essere correlati i beni del patrimonio mondiale considerati dalla Convenzione sul Patrimonio Mondiale dell'Umanità del 23 novembre 1972. L'inclusione nella lista di questi beni nella Convenzione del 2003 è, ovviamente, condizionata al fatto che la richiesta non deve provenire esclusivamente dallo Stato interessato e non deve essere fatta solo con il consenso dell'interessato; la delicata questione era già presente nella Convenzione sul Patrimonio Mondiale del 1972.

La Convenzione del 2003 indica che solo in questo senso «nel quadro delle sue attività per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ciascuno Stato Parte si impegna ad assicurare la più ampia partecipazione di comunità, gruppi e, se del caso, individui che creano, mantengono e trasmettono tale patrimonio culturale, e di coinvolgerli attivamente nella gestione» (art. 15, come ricorda il prof. Scovazzi, 2009); è in gioco il complesso equilibrio tra la sovranità territoriale di uno Stato e e gli interessi della comunità internazionale, perché la Convenzione sul patrimonio culturale immateriale sta a significare che «la référence à un territoire n'est pas répétée pour ce qui concerne les propositions d'inscription sur la Liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité ou sur la Liste du patrimoine culturel immatériel nécessitant une sauvegarde urgente. Ces inscriptions sont décidées par le Comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, créé par la Conv. Imm., sur proposition ou à la demande de l'État partie concerné'. Cette formule permet l'interprétation – difficile, mais admissible – selon laquelle un État partie concerné à cause d'une série de raisons culturelles, pourrait aussi agir pour la sauvegarde d'un élément du patrimoine immatériel situé, en partie ou en totalité, en dehors de son territoire national. Si tel était le cas, la dimension sociale du patrimoine culturel immatériel aurait priorité sur sa dimension territoriale».

### 5.3. *Il trattamento giuridico nella Convenzione*

L'impatto economico della Convenzione UNESCO per lo sviluppo agricolo e rurale si realizza in forma di protezione delle proprietà dichiarate tutelate per la loro conservazione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione e la rivitalizzazione; si noti che il testo della Convenzione non è chiaro sul punto se rivitalizzazione sia sinonimo di recupero.

La salvaguardia di questo patrimonio da parte della Convenzione UNESCO prevede che gli Stati adottino misure volte a promuovere il ruolo del patrimonio culturale immateriale nella società e l'integrazione della sua salvaguardia in programmi di pianificazione; designino o istituiscano uno o più organismi competenti per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale presente sul loro territorio e per promuovere ricerche scientifiche, tecniche e artistiche nonché metodologie di ricerca per la efficace salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, in particolare se il patrimonio culturale immateriale è in pericolo, e di prendere le opportune misure giuridiche, tecniche, amministrative e finanziarie per: promuovere la creazione o il rafforzamento di istituzioni per la formazione di soggetti preparati alla gestione del patrimonio culturale immateriale e la trasmissione di tale patrimonio culturale attraverso *forum* e spazi per l'espressione della stessa; assicurino l'accesso al patrimonio culturale immateriale, nel rispetto delle pratiche consuetudinarie che disciplinano l'accesso a taluni aspetti del patrimonio in quanto tale, e creino istituzioni per la documentazione del patrimonio culturale immateriale, e facilitino l'accesso ad esse (art. 13 della Convenzione).

Tra le misure che sono a carico dello Stato sono quelle di «prendere le misure necessarie per garantire la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio»; tra le misure di salvaguardia, di cui al paragrafo 3 dell'articolo 2, sono quelle di «individuare e definire i vari elementi del patrimonio culturale immateriale presenti sul suo territorio, con la partecipazione delle comunità, dei gruppi e delle organizzazioni non governative» (art. 11). Inoltre, «per garantire l'identificazione, al fine di salvaguardia, ogni Stato Parte redige, sotto la propria responsabilità, uno o più elenchi delle giacenze di beni culturali immateriali presenti sul suo territorio. Questi inventari saranno aggiornati regolarmente. Nel presentare la sua relazione alla commissione, ai sensi dell'articolo 29, ciascuno Stato Parte dovrà fornire informazioni pertinenti su tali giacenze» (art. 12).

Ogni Stato Parte si adopera con tutti i mezzi appropriati, per il riconoscimento, il rispetto e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale nella società, in particolare attraverso programmi educativi, di sensibilizzazione e diffusione delle informazioni al pubblico, soprattutto quello giovanile, iniziative educative e di formazione specifica nelle comunità e presso i soggetti interessati, attività di potenziamento delle capacità di tutela patrimonio culturale immateriale, in particolare nella gestione e nella ricerca scientifica, e dei mezzi non-formali di trasmettere la conoscenza, tenere il pubblico informato dei pericoli che minacciano questo patrimonio e le attività svolte ai sensi della presente Convenzione,

per promuovere l'educazione sulla protezione degli spazi naturali e luoghi della memoria la cui esistenza è essenziale per patrimonio culturale immateriale può essere espresso (art. 14).

Una delle principali lacune di questa Convenzione è la mancanza di vincoli stringenti per gli Stati in relazione a tali azioni, in quanto essa è stata costituita per raccomandare, permettendo solo che ogni Stato Parte si adoperi o tenti di predisporre i mezzi idonei al rispetto della Convenzione, nel rispetto dell'ormai obsoleto principio della sovranità statale, malgrado le funzioni e i metodi di lavoro del Comitato intergovernativo composto da alcune potenze coinvolte (articoli 7, 8 e 18 della Convenzione). Malgrado questa mancanza di forza coercitiva della Convenzione dell'UNESCO, gli Stati parti si impegnano a presentare regolarmente rapporti sulle leggi, sui regolamenti e su ogni altra misura adottata per attuare la Convenzione, e «sullo stato degli elementi del patrimonio culturale immateriale presenti sul suo territorio, in particolare se sono iscritti nella Lista sicurezze (che contiene i beni in pericolo). Lo Stato Parte rende partecipe la comunità, i gruppi e, se del caso, i soggetti interessati nella preparazione delle relazioni» concernenti questi beni in pericolo (paragrafo 160 delle Linee guida operative per l'attuazione della Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale), «Lo Stato Parte relazione sullo stato corrente dell'elemento, in particolare: le funzioni sociali e culturali, una valutazione della sua fattibilità e dei rischi che attualmente incombono, l'impatto degli sforzi per salvaguardare la voce, compresa l'attuazione del piano salvaguardia che è stato presentato al momento della nomina, la partecipazione delle comunità, gruppi e individui nella salvaguardia della voce e la sua disponibilità a continuare a proteggere» (par. 162 delle Linee guida operative per l'attuazione della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale) e il contesto istituzionale in cui ha luogo la salvaguardia della voce di cui alla scheda.

Pertanto, l'inclusione di un elemento culturale in una delle liste della Convenzione comprende l'accettazione di una serie di diritti e doveri, che si riferiscono, in certo modo, anche ai Paesi non aderenti alla Convenzione sul cui territorio sono elementi proclamati capolavori e sono stati inseriti nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell'umanità.

Tuttavia, il comitato non ha né ha il potere di imporre sanzioni contro gli Stati parti a non realizzare gli obblighi derivanti dalla convenzione, anche se appare evidente, specie se il bene è noto nel mondo, che le sanzioni morali sono mezzi efficaci di persuasione. La convenzione non determina quale grado di interferenza devono accettare gli Stati dal Comitato nell'esercizio del suo mandato.

Dal punto di vista dei tradizionali strumenti giuridici si potrebbe dire, allora, che la normativa non è efficace nei suoi obiettivi o fornire solo un'influenza molto indiretta e propositiva; si potrebbe parlare, quindi, con un certo scetticismo circa l'applicazione della Convenzione. Si devono anche apprezzare le difficoltà derivanti dalla natura dei beni oggetto della Convenzione, o inclusi nella Lista rappresentativa, dato che la maggior parte di essi è caratterizzata da caratteri intersettoriali, come parte delle varie caratteristiche elencate nella definizione di arte. 2.2 della Convenzione.

E, d'altra parte, come già detto – A. Single – a causa della diversità degli elementi che possono essere protetti dalla Convenzione è difficile attraverso di essa fornire protezione adeguata a soddisfare le esigenze di tutti i beni possibili.

È molto apprezzata nella Convenzione dell'UNESCO la sua compatibilità con altri strumenti internazionali, in aggiunta alla loro complementarità; nessuna disposizione della Convenzione può essere interpretata in modo che si «ledano i diritti e gli obblighi degli Stati parti nell'ambito di altri strumenti internazionali relativi ai diritti di proprietà intellettuale o l'uso delle risorse biologiche ed ecologiche di cui sono parti»; si tratta, pertanto, in questo senso, di uno strumento alternativo o complementare, e, analogamente, esplicitamente vocato alla cooperazione con altre istituzioni internazionali (come stabilito dall'art. 19), che è prevista in modo completo attraverso la individuazione dei loro obiettivi, le rispettive forme ed i requisiti.

L'importanza economica derivante dalla promozione delle attività relative ai beni, in particolare quelli agricoli e tradizionali a carattere rurale, o in genere derivanti dalla salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, capaci di generare un ritorno economico che non è presente direttamente nella Convenzione, dal momento che il suo scopo è l'imperativo etico della conservazione e valorizzazione della diversità culturale, la rende differente dalla PAC, che serve alla valorizzazione del settore agricolo in particolare; entrambe, però, convergono sugli stessi obiettivi in relazione alle misure ambientali (che hanno lo stesso scopo nella Pac e nella Convenzione); d'altra parte, negli indirizzi operativi della Convenzione non è ovvio che si sostengano attività commerciali legate al patrimonio intangibile, sicché riconoscere il significato di attuazione di protezione o di difesa dei valori della Convenzione con la tutela delle denominazioni d'origine, è limitato all'impatto economico causato, come per ogni attività commerciale derivante dalla circolazione di beni e servizi connessi al patrimonio culturale immateriale. Tuttavia tutto ciò contribuisce a una maggiore consapevolezza dell'importanza di questo patri-

monio. A loro volta, queste attività possono essere protette mediante l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, per le quali la registrazione nella lista UNESCO non implica automaticamente il riconoscimento degli effetti che sorgono dal riconoscimento legale dei diritti di proprietà intellettuale; naturalmente la Convenzione non può risolvere i conflitti che possono sorgere su questo problema, essendo diverse condizioni e il regime giuridico per la protezione di questo patrimonio attraverso la Convenzione rispetto a quella assicurata da altre organizzazioni internazionali come la World Intellectual Property Organization (WIPO), o attraverso le regole TRIPS sulla proprietà intellettuale nel sistema WTO.

Tuttavia, la Convenzione produce alcune conseguenze commerciali, per il fatto di aumentare la possibile redditività del bene in questione in quanto inserito nel patrimonio culturale immateriale; ovviamente le pratiche sociali ed economiche collegate al bene oggetto della denominazione e considerato patrimonio culturale devono impedire un cattivo uso commerciale della qualifica; occorre realizzare un equilibrio tra gli interessi commerciali e quelli governativi e della cultura, senza che si abbia distorsione del significato del lemma patrimonio culturale immateriale o lo scopo per cui la comunità umana lo riconosce. In ogni caso, anche per questa fattispecie la Convenzione non fornisce un quadro concreto che preveda sanzioni efficaci in caso di violazione.

La Convenzione ha procurato vantaggi economici complessivi per l'intera Unione, e soprattutto per alcune aree locali o regionali, con ricadute sulle zone rurali, incentivando il turismo rurale e la promozione di alcuni prodotti, attribuendo un nuovo valore alle indicazioni geografiche o denominazioni di origine, ed anche ai servizi resi nei territori di produzione delle stesse.

Semplicemente, l'inserimento di un prodotto o il riconoscimento di una tecnica nella Lista rappresentativa è già una promozione internazionale. La conseguenza che ne deriva è un beneficio economico, in quanto il riconoscimento consente il conseguimento di vantaggi, come abbiamo visto.

Questa constatazione comporta, a sua volta, guardare gli Stati interessati a sviluppare una specifica azione e ad assumere un ruolo attivo in relazione a tali beni. Il livello di coinvolgimento e di investimento dipenderà dall'impegno individuale di ciascuno Stato in relazione alle misure di protezione che desidera prendere per favorire quella zona o quel prodotto.

È, quindi, lo strumento Convenzione atto a rafforzare l'economia locale e un fattore di coesione sociale, come è riconosciuto al par. 116 delle

Linee guida operative per l'attuazione della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottato dall'Assemblea Generale degli Stati parte della Convenzione nella sua seconda riunione, tenuta a Parigi il 16 giugno 2008, e modificato nella terza riunione di Parigi del 22 giugno 2010.

Lo scopo intrinseco della Convenzione è quello di salvaguardare la tradizione o l'interazione con la natura, per mantenere vivo il patrimonio culturale, preservando il suo valore e la funzione. Direttamente ha un impatto sul rispetto per il territorio, la diversità e l'ambiente, e ha indirettamente un ritorno economico su tutti gli elementi che promuove.

#### *5.4. Il ruolo della Convenzione relativamente alla valorizzazione del lavoro delle donne in agricoltura*

Il richiamo alla tradizione è, quindi, legato in modo particolare all'agricoltura e alle aree rurali, e in questo settore la presenza femminile è «particolarmente vitale», come è già stato sottolineato dalla prof. Uber-tazzi; in particolare, il ruolo della donna è fondamentale nella trasmissione della conoscenza e delle tecniche di tutela della tradizione. Da questo punto di vista, la Convenzione è uno strumento particolarmente qualificato per rafforzare e promuovere il riconoscimento del lavoro delle donne nel campo dell'agricoltura.

Pari opportunità per le donne nel mondo agricolo non è un problema, o una questione banale o una componente statistica, ma un fatto di maggiore considerazione, poiché si basa sul fondamento di uno sviluppo efficiente del settore agricolo. Se la donna non vuole rimanere nel settore agricolo ciò favorisce l'abbandono delle campagne e l'esodo degli uomini verso la città. Per invertire tale tendenza, la legislazione deve fornire i mezzi per promuovere l'accesso delle donne al comando dell'impresa agricola e il riconoscimento per il loro lavoro nella stessa. Questo è stato uno dei problemi maggiormente trascurati delle leggi agrarie, e qui trae origine una grande parte del fallimento di altre misure di politica agricola. Va sottolineato che non ci può essere un settore agricolo competitivo, se non gestito correttamente, e il livello di popolazione dipende dal mantenimento delle donne nel settore primario. Il problema di base del lavoro delle donne in agricoltura è rimasto nascosto, perché il lavoro delle donne è stato ed è essenziale per sostenere l'economia familiare, ma è uno sforzo, benché professionale, e oggi riconosciuto socialmente ed economicamente, non ancora valutato nella giusta misura e dimensione; il motivo può rinvenirsi nel fatto che il lavoro femminile in azienda è «invisibile». Questa mancata considerazione si traduce in segregazione oc-

cupazionale che colloca la donna, tra l'altro, nei posti di lavoro peggio pagati, a copertura di attività che i salariati in agricoltura non sono disposti ad eseguire, e tanto meno a prezzo vile. Questo fatto ha prodotto il noto declino demografico e l'invecchiamento della popolazione rurale, che occorre rivitalizzare per fare riprendere il tessuto economico del territorio agrario, eliminando così queste importanti disfunzioni.

Le attuali condizioni sociali ed economiche nel settore agricolo hanno portato le donne a lasciare le zone rurali in misura maggiore rispetto agli uomini, mentre non si sono mosse le donne più anziane. D'altra parte, tra la popolazione attiva, ci sono meno donne che uomini e il loro tasso di attività è più basso in tutti i settori economici. Le donne rappresentano, dunque, la componente più importante per il recupero delle attività agricole.

A proposito, è anche giusto riconoscere l'influenza e il contributo della Convenzione per il riconoscimento del lavoro delle donne nel mantenimento delle tradizioni locali, e le funzioni svolte da esse in settori specifici come l'ottenimento di prodotti alimentari di qualità, la gestione delle risorse naturali e il mantenimento della coesione sociale, con ripercussioni sulla realizzazione degli obiettivi del piano per lo sviluppo rurale. Pertanto, la Convenzione rafforza l'identità sociale attraverso il lavoro e il ruolo delle donne nelle zone rurali; ad essa si aggiungono le leggi specifiche di ciascuno degli Stati.

### *5.5. La compatibilità della Convenzione con gli accordi WTO*

La Convenzione è importante anche perché la sua attività è più efficiente dal punto di vista concernente la diffusione delle buone pratiche e modelli di sviluppo nel quadro della cooperazione internazionale. La tradizione è l'aspetto principale del patrimonio culturale e comporta un contributo significativo al progresso economico e sociale.

Pertanto, si dovrebbe riconoscere che l'attività di uno Stato per proteggere determinati beni o prodotti relativi al settore agricolo a causa del suo rappresentante nella formulazione delle Liste, è di rilevanza non trascurabile, in quanto il beneficio è sia di livello nazionale, sia di livello internazionale. Tali benefici non devono essere visti come contrari ad accordi internazionali nel quadro dell'OMC, poiché non rappresentano ostacoli al libero scambio, anche se non c'è alcun dubbio che la Convenzione è un modo indiretto di promozione per certi specifici prodotti. La Convenzione non può essere in contrasto con gli accordi della sede dell'OMC poiché ciò che è prezioso, tutelato e promosso direttamente dalla Convenzione UNESCO è il valore culturale o la specificità culturale di

prodotti recanti una significativa espressione di tradizione soprattutto per la comunità, per gli interessi universali dell'umanità; pertanto essa non rappresenta neanche una deroga all'applicazione delle regole del commercio internazionale. Il paradosso della Convenzione è che le espressioni culturali sono un valore non economico con riflessi commerciali indipendenti; per questo essa non è in contrasto con le norme dell'OMC, anche se basata sull'uso e la tutela delle tecniche locali o indigene, riconoscendo ad esse una importanza internazionale.

La Convenzione promuove il riconoscimento delle capacità, competenze, conoscenze tradizionali o comportamenti che sono destinati a facilitare la loro trasmissione alle future generazioni, che hanno un significato speciale per loro interazione con la natura, con la storia di una comunità particolare, con un particolare senso di identità che giustifica la promozione della sua continuità, il tutto a beneficio dell'intera umanità. Certamente, per salvaguardare certe tradizioni, si possono incontrare problemi in relazione alle importazioni, se si volesse riconoscere che la specificità di prodotti tradizionali è qualcosa di più di una protezione della cultura autoctona, con la possibilità di restrizioni commerciali sulle importazioni di beni e servizi culturali. Il problema, che è già stato affrontato, si risolve differenziando la protezione e il protezionismo; tale soluzione ha portato la dottrina a non escludere la possibile esistenza di conflitti tra cultura e commercio e di considerare la necessità di instaurare una gerarchia tra i due concetti.

In considerazione di ciò, la questione non è se la Convenzione mira a soddisfare aspettative commerciali, ma qual è il livello di impegno degli Stati a proteggere questo patrimonio e le loro relative responsabilità, anche al fine di qualificare come componenti del patrimonio culturale immateriale delle entità sub – statali e non private; d'altra parte l'art. 2 della Convenzione parla di comunità, gruppi e singoli individui, poiché tiene conto della natura partecipativa che caratterizza la Convenzione e l'importanza che essa dà all'azione locale che le comunità, i gruppi o le persone svolgono sia per il mantenimento della tradizione sia come componenti esse stesse del patrimonio culturale; cioè, vi è una componente importante nel riconoscimento del patrimonio culturale di natura soggettiva, sicché la Convenzione prevede il riconoscimento di quanto continuamente ricreato dalle comunità basate sull'ambiente in cui vivono o sul rapporto con la loro storia e la natura.

Le manifestazioni del patrimonio culturale immateriale sono percepite come bene dotato di una funzione diversa, e quindi in grado di individuare nuovi tipi di beni degni di questa valutazione in funzione dell'evoluzione dei riconoscimenti sociali.

Quindi, occorre collaborare con tutti per perseguire la sostenibilità, e la conservazione dei patrimoni tradizionali di produzione va in questa direzione. Questo stesso processo è evidente nell'evoluzione della PAC, e dei vari strumenti internazionali che, anche con differenti scopi, finiscono per convergere quanto ai metodi di protezione dello stesso tipo di merce, causando una benefica influenza reciproca. Viene, così, presentata la Convenzione come tutrice di valori e difensore delle tradizioni anche più recenti, in quanto promuove il pregio della conservazione della biodiversità e la protezione dell'ambiente.

Oggi questi valori stanno beneficiando di una protezione particolare anche da parte del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, che riguarda un particolare nel quadro della Convenzione sulla diversità biologica (CBD), il primo accordo globale incentrato sulla conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità.

### *Bibliografia*

- Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale*, UNESCO, Parigi, 17 ottobre 2003, Doc MISC/2003/CLT/CH/14.
- ABOUDDAHAB, MZ, «Protection du Patrimoine Culturel et droits de l'homme», in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leiden 2008, ps. 251-295.
- AMORISM, FS, «Il diversité des Cultures et l'unité du marché: les défis de la Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion delle espressioni diversité des Culturelles», in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leiden 2008, ps. 355-396.
- BANDEIRA GALINDO, GR, «La dichiarazione Unesco riguardante la distruzione intenzionale del patrimonio culturale», in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leiden 2008, ps. 400-453.
- BLAKE, J., *Elaborazione dello strumento d'un nouvel pour la sauvegarde du Patrimoine Culturel normatif immatériel - Elementi di riflessione*, Paris 2002.
- BORTOLOTTO, Ch, *Secondo l'UNESCO Il patrimonio immateriale: Analisi e Prospettive*, Roma 2008.
- BROWN, M.F., «Patrimonio Trouble: I recenti lavori sulla protezione dei beni culturali immateriali», *IJCP*, 12 (2005), no. 1, pp 40-61.
- CORNU, M., «La tutela du patrimoine culturel immatériel», dans N.M. et MEZGHANI CORNU (dir. pubbl.), *Intérêt culturel et mondialisation*, L'Harmattan, Paris 2004, pp 11-76.
- FERCHICHI, W., «La Convenzione de l'UNESCO concernant la tutela du patrimoine culturel et naturel mondo», in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leiden 2008, ps. 455-486.

- FRANCIONI, F. (ed.), *La Convenzione del 1972 Patrimonio Mondiale - A, Commentario*, Oxford 2008.
- HERRERA DE LA FUENTE, A., «La Convenzione UNESCO per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale del 17 ottobre 2003 e le indicazioni di qualità alimentare», *Le Indicazioni di Qualità degli Alimenti*, coord Diritto Internazionale ed Europeo. Ubertazzi / Espada Muñiz, Milano 2009, ps. 11-26.
- HUDAULT, J., «La différence d'approche et méthodique conceptuelle la nozione d'agriculture en droit française et en droit communautaire», ps. *Revue de Droit Rural*, no. 1, 237, 1995, 486-488.
- KONO, T. (a cura di), *Patrimonio culturale immateriale e Proprietà Intellettuale - Comunità, Diversità culturale e sviluppo sostenibile*, Anversa 2009.
- KURIN, R., «Tutela patrimonio culturale immateriale nella Convenzione UNESCO 2003: una valutazione critica», *Museo Internazionale*, 56 (2004), n. 1-2, pp. 66-77.
- LANKARANI, L., «L'avant-projet de Convenzione de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel et évolution immatériel interrogatori» *AFDI*, 48 (2003), pp 624-656.
- NAFZIGER, J., «Patrimonio culturale del diritto: il regime internazionale», in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leiden 2008, ps. 145-247.
- SCOVAZZI, T., «Le concept d'espace dans trois conventions Unesco sur la tutela du Patrimoine Culturel», *L'Observateur des Nations Unies*, 2009-1, vol. 26, ps. 7 e ss.
- SCOVAZZI, T., *La nozione di patrimoine culturel de l'Humanité dans les internationaux struments*, in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leiden 2008.
- SCOVAZZI, T., «Patrimonio culturale immateriale Definizione di» *Nuove forma di valorizzazione e Promozione delle Aree Rurali Italiane Unesco - Il sistema*, una cura di G. Golinelli, M. Montella, S. Barile, e P.L. Petrillo, Padova 2011.
- SCOVAZZI, T., «La convention pour la immateriel du patrimoine culturel sauvegarde», B. VUKAS e T.M. SOSIC (a cura di), *Diritto internazionale: nuovi attori*, New Concepts «Proseguendo, dilemmi, Liber Amicorum Bozidar Bakotic», Leiden 2010, pp. 301-317.
- SOLA, A. «Quelques Réflexions à propos de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel», in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leiden, 2008, ps. 488-528.
- STAMATOUDI, I., «La protezione dei beni immateriali attraverso la Convenzione dell'UNESCO sulla salvaguardia del patrimonio immateriale e di Diritto della Proprietà Intellettuale», *RHDI*, 57 (2004), no. 1, pp 149-162.
- STOVEL, H., «La Convenzione del Patrimonio Mondiale e la convenzione per patrimonio culturale immateriale: implicazioni per la protezione del patri-

- monio vivo a livello locale», in [www.jpf.go.jp/e/culture/news/0412/img/pdf/report19.pdf](http://www.jpf.go.jp/e/culture/news/0412/img/pdf/report19.pdf).
- SRINIVAS, B., «La Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale», in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leiden 2008, ps. 529-557.
- TELESETSKY, A., «Il sapere tradizionale: La tutela dei diritti attraverso il sistema di comuni sui generis», in R. NAFZIGER & T. SCOVAZZI (sous la direction de), *Le patrimoine culturel de l'Humanité*, Leiden 2008, ps. 297-354.
- TOSHIYUKI, K., «I principi fondamentali della Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Immateriale: analisi comparativa con la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale e la legge giapponese», in [www.jpf.go.jp/e/culture/news/0412/img/pdf/report05.pdf](http://www.jpf.go.jp/e/culture/news/0412/img/pdf/report05.pdf).
- UBERTAZZI, B., «La Convenzione culturale immateriale dell'UNESCO e patrimonio: Aspetti legati alla sua definizione», (in pubblicazione).
- UBERTAZZI, B., «Cenni sull'ambiente e la Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale immateriale», (in pubblicazione).
- VAN ZANT, A., *Glossaire - Patrimoine Culturel immatériel*, La Haye, 2002.
- VOUDOURI, D., «Une nouvelle Internationale convention relative au patrimoine culturel, sous le signe della ricognizione della diversité culturelle: la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel», *RHDI*, 57 (2004), n. 1, pp. 103-148.
- ZAGATO, L., «Il patrimonio Protezione Convenzione Silla culturale immateriale», *Le Identità Culturali da Recenti Strumenti Unesco, Un nuovo approccio alla costruzione della pace?*, a cura di L. ZAGATO, Padova 2008, ps. 27-70.

CRISTIANA FIORAVANTI

IL REGIME DELLA PESCA  
DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

SOMMARIO: 1. La codificazione dell'*acquis* nel Titolo III del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. – 2. La nuova procedura di adozione degli atti in materia di pesca. – 3. Prospettive di revisione del regime di conservazione e sfruttamento delle risorse e considerazioni sull'attuazione in Italia della normativa relativa al controllo sul rispetto della normativa sulla pesca.

1. *La codificazione dell'acquis nel nuovo Titolo III del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*

È ben noto che, nel regime previgente al Trattato di Lisbona, la competenza delle istituzioni comunitarie nel settore della pesca si fondava sulle norme del Trattato istitutivo della Comunità che assoggettavano anche la pesca ad una politica comune<sup>1</sup>.

La competenza comunitaria in materia discendeva dalle norme del Trattato relative all'agricoltura, secondo la scelta già operata dai redattori del Trattato di Roma nel '57 di *assimilare* la pesca all'agricoltura<sup>2</sup>: ai sensi

---

<sup>1</sup> L'art. 3, lett. *d*) del Trattato sulla comunità economica europea prevedeva, nella sua originaria formulazione, l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura, senza alcuna menzione alla pesca, ma il successivo art. 38, nel definire i prodotti agricoli aveva riguardo anche ai prodotti della pesca e a quelli di prima trasformazione in diretta connessione con tali prodotti. La specifica menzione della politica della pesca fra le azioni e politiche previste dall'art. 3 era stata successivamente disposta mediante l'inclusione nell'art. 3, lett. *e*) del Trattato comunitario della politica della pesca fra le azioni comuni e le altre politiche funzionali al raggiungimento degli obiettivi enunciati nell'art. 2. In dottrina v. S. VENTURA, *Principes de droit agraire communautaire*, Bruxelles, 1967; G. OLMI, voce «Agricoltura in diritto comunitario», in *Digesto* 4<sup>a</sup> ed., *Discipline pubblicistiche*, I, Torino 1987, pp. 118 ss., nonché ID., *Politique agricole commune*, 2, *Commentaire Mégret*, Bruxelles 1991, spec. pp. 6 ss., e F.G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità europea, principi e tendenze*, a cura e con un saggio di A. JANNARELLI, Milano 1990, spec. pp. 10 ss. Sugli sviluppi successivi cfr. C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, Padova 2007, cap. I in particolare.

<sup>2</sup> Si veda, sul punto, già la sentenza della Corte di giustizia in causa C-61/77 del 16 febbraio 1978, *Commissione c. Irlanda*, in *Raccolta*, 1978, pp. 417 ss.: «la pesca rientra, come tutte le altre attività economiche, nell'ambito del Trattato CEE ed è stata, in particolare, assi-

dell'(allora) art. 38, infatti, per i prodotti della pesca e per quelli di prima trasformazione – qualificati come agricoli e inclusi nell'Allegato I che contempla i pesci, i crostacei, i molluschi e i loro derivati – era stato disposto l'assoggettamento alle norme del Titolo II del Trattato.

L'assimilazione della pesca all'agricoltura nel Trattato istitutivo della Comunità si era fondata – sin dagli albori della Comunità – sia su considerazioni di natura merceologica e commerciale, sia di carattere sociale. È pur vero, infatti, che se si escludono i prodotti derivanti dall'esercizio dell'acquicoltura, quelli derivanti dalla pesca sono raccolti e non già coltivati<sup>3</sup>; ma essi soddisfano, al pari dei prodotti agricoli, esigenze alimentari<sup>4</sup> e, sotto il profilo dell'esercizio dell'attività peschereccia, molte sono le similitudini con il settore dell'agricoltura in considerazione della *variabilità* cui sono esposte le risorse ittiche<sup>5</sup>. Ancorché le risorse acquatiche marine risultino, d'altro canto, per loro natura esauribili se sottoposte ad uno sfruttamento superiore alla capacità naturale di riproduzione, e proprio tale caratteristica abbia via via inciso sul progressivo consolidarsi di una disciplina normativa improntata al perseguimento dell'obiettivo della loro conservazione<sup>6</sup>, la comunanza per i profili indicati con il settore agricolo ha, sin dall'inizio, intrecciato la politica della pesca alla politica agricola comune.

---

milata all'agricoltura per effetto dell'(allora) art. 38 del Trattato stesso e così inserita, tramite questa norma, nella previsione di una politica comune».

<sup>3</sup> In effetti, poiché il legame con il ciclo biologico è tratto comune nell'agricoltura come nella pesca, l'assimilazione dell'imprenditore ittico a quello agricolo trova giustificazione ove si consideri che il pescatore «raccolge alimenti (pesci, molluschi, crostacei), opera in un mercato sostanzialmente uguale a quello in cui agisce l'acquicolto e analogo a quello in cui operano gli allevatori di animali da carne ed ha sociologicamente – ma solamente ove ci si riferisca al piccolo pescatore – aspetti assai vicini a quelli del coltivatore diretto»: così L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in *Riv. dir. agrario*, 2001, I, pp. 527 ss., spec. p. 533.

<sup>4</sup> Così L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, Padova 2002, pp. 13 ss. e G. SGARBANTI, *Commento all'art. 32*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, diretto da F. POCAR, Padova 2001, p. 187. Si veda, insieme, G. GALLIZIOLI, *Il settore della pesca nel trattato di Roma. Punti in comune e differenze sostanziali con la politica agricola comune*, in *I quarant'anni di diritto agrario comunitario*. Atti del convegno di Martina Franca (12-13 giugno 1998), Milano 1999, pp. 75 ss.

<sup>5</sup> Similmente all'attività agricola, anche la pesca è condizionata dai cicli biologici degli organismi acquatici e da fenomeni metereologici e biologico-ambientali: sul punto v. M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in *I tre «decreti orientamento»: della pesca e acquicoltura, forestale e agricolo*, in *Commentario sistematico*, a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, pp. 677 ss., spec. p. 685. Si veda, da ultimo, F. BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano 2004, spec. pp. 7 e ss. e, insieme, pp. 91 ss.

<sup>6</sup> Per tali profili v. C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, cit., par. 3 e Cap. terzo, Sez. prima, par. 4 in specie.

In continuità con il regime previgente, il Trattato di Lisbona ha sostanzialmente codificato l'*acquis communautaire* in materia: se si esclude infatti la pur rilevante modifica che attiene alla procedura di adozione degli atti di diritto derivato, ciò che nel tempo si era venuto consolidando nella specifica materia già a partire dagli anni '70 trova ora esplicita conferma nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

È quanto, anzitutto, si rileva dall'esame delle norme che classificano le competenze dell'Unione: in linea con l'esperienza che si era imposta nella politica comune della pesca, la conservazione delle risorse biologiche del mare – uno dei settori, o per meglio dire il *settore rilevante* della p.c.p. – è di *competenza esclusiva* dell'Unione, nel mentre gli altri settori – vale a dire gli altri ambiti di tale politica, distinti eppure strettamente ad essa connessi – sono definiti di competenza concorrente<sup>7</sup>.

Passando poi all'esame delle specifiche norme che nel Trattato attualmente in vigore regolano la materia (Titolo III T.F.U.E.), emergono ulteriori elementi di continuità con il previgente assetto normativo. L'assimilazione della *pesca* all'*agricoltura* – un'assimilazione disposta sin dagli albori della Comunità – nell'attuale assetto normativo non solo è addirittura esplicitata nel Titolo III, ove all'agricoltura è aggiunta la pesca, ma è ulteriormente ribadita nella previsione dell'art. 38 là dove si precisa che «i riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine agricolo si intendono applicabili anche alla pesca».

---

<sup>7</sup> Come in passato, anche nel vigente assetto normativo, pur nell'unitarietà dell'obiettivo cardine della gestione sostenibile delle risorse, la politica comune della pesca contempla infatti i diversi ambiti, distintamente elencati nel reg. base del 2002 (per i riferimenti normativi v. nota successiva), che sono ricompresi in tale politica. La competenza esclusiva della Comunità non si estende ai diversi settori ricompresi nella p.c.p. Per quanto concerne la politica di mercato è pur tuttavia da precisare che l'adozione, da parte della Comunità, di un quadro normativo che copre oramai la disciplina del settore del mercato dei prodotti ittici ha finito per determinare una forte compressione della competenza statale che si limita, pertanto, per esplicitarsi prevalentemente nella regolamentazione degli organismi di intervento previsti dal reg. n. 104/00 e nell'esercizio delle funzioni di controllo da svolgersi anche al fine di prevenire e reprimere le frodi. Si tratta, insomma, per gli Stati membri di intervenire per assicurare, a livello decentrato, il funzionamento del regime dell'OCM nel settore ittico, sia sotto il profilo dell'istituzione e del regolare funzionamento degli organismi previsti dalla disciplina comunitaria, sia sotto il profilo del coordinamento con la Commissione. Azioni strutturali e strumenti finanziari rappresentano poi un complesso meccanismo d'orientamento e d'incentivi finanziari che la Comunità appronta al fine di sostenere gli Stati in vista del raggiungimento degli obiettivi fissati in materia dal diritto comunitario. Ma, sia che si tratti di interventi che rispondono ad esigenze correlate allo sfruttamento delle risorse, sia che riguardino misure strutturali nel funzionamento della politica di mercato, si tratta pur sempre di un insieme d'interventi disposti a favore degli Stati che sostengono anche finanziariamente le azioni volte alla realizzazione della politica comune della pesca, ma che non escludono, d'altro canto, la competenza degli Stati membri nell'adozione delle misure necessarie a realizzare gli obiettivi posti dal diritto comunitario.

Un secondo elemento di continuità – forse meno evidente a prima lettura – è poi costituito dalla previsione anch'essa contemplata dall'art. 38, secondo cui l'assimilazione della pesca all'agricoltura deve peraltro tenere conto «*delle caratteristiche specifiche di questo settore*». La specificità deriva – come è ben noto – dal fatto che le risorse in gestione sono rinnovabili, ma esauribili e la loro consistenza dipende dalla conservazione degli stock oltre che da variabili connesse a ragioni biologico-ambientali.

Vero è che, anche nel precedente assetto normativo, l'assimilazione della pesca all'agricoltura non aveva impedito alla Comunità di dotare la politica comune della pesca di un apparato normativo che muoveva, per l'appunto, dalla *specificità* dei prodotti oggetto della p.c.p. Anzi – a ben vedere – proprio tale esigenza aveva finito per assumere una rilevanza sempre più decisiva nello sviluppo della disciplina della materia, sul presupposto che la produttività era da intendersi nel senso che lo sfruttamento delle risorse dovesse essere attuato nell'ottica della *sostenibilità*, come del resto espressamente previsto per la politica comune della pesca dall'ultimo regolamento base (n. 2371/02)<sup>8</sup>. È quanto dire che, quando si commisuri tale esigenza a risorse rinnovabili, ma pur tuttavia esauribili, è necessario regolare l'accesso e lo sfruttamento in una prospettiva di conservazione e non già di massima utilizzazione<sup>9</sup>: un'esigenza che è divenuta talmente decisiva da incidere altresì sulla revisione della disciplina del mercato di settore e delle strutture, determinando scelte normative coerenti ad armonizzare tali settori con la nuova politica comunitaria di gestione delle risorse acquatiche vive sempre più improntata a salvaguardarne la conservazione.

Nel solco già tracciato *ab origine*, il Trattato di Lisbona, pur facendo emergere con più evidenza la materia «pesca», non la dota pur tuttavia di *norme specifiche*: la p.c.p., con le sue riconosciute specificità, non viene disciplinata in modo autonomo ma continua pertanto ad essere assimilata alla politica agricola comune.

## 2. *La nuova procedura di adozione degli atti in materia di pesca*

Passando ora all'esame degli elementi di novità introdotti per effetto del Trattato di Lisbona, va dato conto della nuova disciplina che regola la produzione normativa per la regolamentazione dell'organizzazione co-

---

<sup>8</sup> Reg. n. 2371/02 del Consiglio, del 20 dicembre 2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca, in *GUCE* Serie L 358 del 31 dicembre 2002 e successive modificazioni (reg. n. 865/2007 del Consiglio del 10 luglio 2007 e reg. n. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009).

<sup>9</sup> Per tali profili, v. ancora C. FIORAVANTI, *op. cit.*, Cap. primo, par. 3.

mune dei mercati agricoli, l'adozione delle disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi di tale politica, la disciplina delle deroghe che limitano la concorrenza e quella degli aiuti statali. Pur permanendo, anche nel vigente assetto normativo, un *regime speciale* che si giustifica alla luce del carattere particolare dell'attività agricola, il Trattato di Lisbona apporta modifiche di rilievo alla procedura di adozione delle norme.

Al pari di quanto è previsto per la politica agricola comune, il Trattato di Lisbona fa cadere, infatti, anche per la disciplina della pesca, uno dei tratti distintivi di tale politica: quello per l'appunto relativo alla *procedura di adozione degli atti*, non più saldamente nelle mani del Consiglio come invece nel passato regime. La produzione normativa volta all'adozione delle disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della pesca e all'organizzazione del mercato dei prodotti ittici si affida ora alla *procedura legislativa ordinaria* (art. 43, par. 2), con le conseguenze che ne derivano pertanto sotto il profilo del nuovo ruolo assegnato al Parlamento europeo, legislatore della materia insieme al Consiglio. Al Parlamento europeo è per di più riconosciuto il medesimo ruolo anche in materia di regolamentazione delle deroghe che limitano la disciplina della concorrenza (da disporsi con atti adottati in procedura legislativa ordinaria); nel mentre, in materia di aiuti, il potere del Consiglio nell'autorizzare la concessione di aiuti è ora subordinato alla proposta della Commissione (art. 42, par. 2).

Resta però da precisare che – ancora in linea con il regime vigente e conformemente a quanto previsto dal reg. base del 2002 sulla conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche – la ripartizione delle possibilità di pesca è e resta affidata a specifici regolamenti che, di anno in anno, sono adottati dal Consiglio su proposta della Commissione, affiancata dal Comitato tecnico scientifico (art. 43, par. 3 TFUE). È in virtù di tale previsione che con il regolamento n. 57/2011 del 18.1.2011, per l'appunto adottato *ex art. 43, par. 3*<sup>10</sup>, sono state pertanto definite le possibilità di pesca per il 2011, sulla base della proposta elaborata dalla Commissione che – dopo aver sottolineato ancora una volta il pessimo stato di molte delle risorse presenti nelle acque dell'Unione – aveva previsto aumenti di contingenti per soli 6 stock, con riduzioni per 64 stock e contingenti invariati per 23 stock<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Reg. n. 57/2011 che stabilisce per il 2011, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici o gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'UE e, per le navi dell'UE, in determinate acque non UE (in GUUE, L 24 del 27.1.2011, pp. 1 ss.).

<sup>11</sup> La proposta della Commissione è consultabile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/fisheries/index>.

Rispetto al passato, è dunque ora il Trattato a prevedere che la definizione delle possibilità di pesca sia stabilita con regolamenti adottati in base a tale procedura. Si tratta di una previsione normativa destinata pertanto ad incidere sulla revisione del regolamento base del 2002 in materia di conservazione e sfruttamento delle risorse, attualmente in fase di discussione<sup>12</sup>. È quanto dire che la riforma del regolamento base in tema di gestione e sfruttamento delle risorse non potrà pertanto discostarsi da quanto prevede il Trattato sotto il profilo del potere del Consiglio nella determinazione annua delle possibilità di pesca.

Da ultimo, e pur sempre sotto il profilo dell'esame delle novità introdotte a seguito del Trattato di Lisbona sotto il profilo della produzione normativa, va dato conto dei nuovi poteri affidati alla Commissione – in esecuzione e in delega – ai sensi degli artt. 290 e 291 TFUE. In particolare, proprio sotto il profilo dell'esercizio da parte della Commissione delle competenze d'esecuzione, il regolamento n. 182/2011 prevede, all'art. 2, par. 2, che quando tali competenze vengano esercitate in materia di pesca, debba applicarsi la *procedura d'esame*<sup>13</sup>. È sulla scorta di tale nuova procedura e delle disposizioni transitorie in esso previste che la Commissione ha adottato, con parere conforme del Comitato, il regolamento di esecuzione<sup>14</sup> del regolamento del 2009 che ha istituito il nuovo regime comunitario di controllo della p.c.p.<sup>15</sup>, primo atto in materia di pesca adottato secondo la nuova procedura.

### 3. *Prospettive di revisione del regime di conservazione e sfruttamento delle risorse e considerazioni sull'attuazione in Italia della normativa relativa al controllo sul rispetto della normativa sulla pesca*

È sullo sfondo di questo nuovo quadro normativo che si profila – come si anticipava – la revisione del regolamento base del 2002 relativo

---

<sup>12</sup> Cfr. il Libro verde della Commissione «Riforma della politica comune della pesca», Bruxelles, 22.4.2009, COM (2009) 163 definitivo.

<sup>13</sup> Cfr. Reg. UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione della Commissione (in GUUE L 55 del 28.2.2011, pp. 13 ss.).

<sup>14</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione dell'8 aprile 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca (in GUUE L 112 del 30.4.2011, pp. 1 ss.).

<sup>15</sup> Si tratta del reg. CE n. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009 che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca (in GUUE L343 del 22.12.2009, pp. 1 ss.). Per un'esame della nuova normativa v. G. SPERA, *Il regime della pesca nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea*, Torino 2010, pp. 191 ss.

alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della p.c.p.

Il Libro verde della Commissione del 2009<sup>16</sup>, per l'appunto elaborato in vista della riforma del sistema, traccia le linee e gli obiettivi su cui costruire la revisione della p.c.p., tenendo conto in particolare delle due *consolidate criticità del settore*: sovraccapacità della flotta comunitaria rispetto alle sempre più ridotte possibilità di pesca e carenze in materia di controllo del rispetto delle misure dalla p.c.p.

E se, sul primo aspetto, la discussione verte sull'opportunità di abbandonare le misure strutturali sono ad ora utilizzate, a favore di nuovi strumenti quali *i diritti di pesca trasferibili*<sup>17</sup>, sul profilo dell'efficacia del controllo sul rispetto delle misure della p.c.p., va detto che l'Unione si è già dotata di un nuovo apparato normativo, dapprima con il regolamento contro la pesca illegale e non regolamentata<sup>18</sup> e, dal 2009, con il regolamento che ha istituito un nuovo sistema di controllo sul rispetto delle norme della politica comune della pesca<sup>19</sup>. Tali regolamenti, pur potenziando il ruolo dell'Agenzia della pesca e della Commissione, richiedono che siano gli Stati ad adoperarsi per il rispetto delle norme della politica comune della pesca anche attraverso previsioni che impongono agli Stati membri di provvedere affinché le persone fisiche che hanno commesso un'infrazione grave siano passibili di sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive, in linea con la gamma di sanzioni contemplate dalla normativa dell'Unione. E proprio sul rispetto di tali obblighi – portanti per l'efficacia del regime di controllo – non si può non rilevare il ritardo in cui versa l'ordinamento italiano.

Esemplare è la vicenda che riguarda l'adattamento al regolamento 1005/2009 contro la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, in vigore dal 1° gennaio 2010. Solo nel marzo del 2010 è stata adottata una circolare<sup>20</sup> che disponeva un quadro operativo definito, nella stessa

---

<sup>16</sup> Libro verde COM(2009) 163 cit.

<sup>17</sup> *Ibidem*, par. 4.1.

<sup>18</sup> Regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1936/2001 e (CE) n. 601/2004 e che abroga i regolamenti (CE) n. 1093/94 e (CE) n. 1447/1999. Per un commento v. C. FIORAVANTI, *La pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata nel diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, pp. 161 ss.

<sup>19</sup> V. *supra*, nota 17.

<sup>20</sup> Circolare del 4 marzo 2010 (*Prot. 0003476*), del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali avente ad oggetto l'esatta «implementazione» del reg. 1005/2008 del Consiglio del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN), e del relativo regolamento di applicazione (reg. CE n. 1010/2009).

circolare, come un regime di natura provvisoria. Si tratta, a ben vedere, di previsioni funzionali a rendere operante il regolamento dell'Unione per quelle sole norme che sono *self-executing* ma che di certo non può apportate normative di adattamento per quelle parti del regolamento che, viceversa, per poter essere applicate richiedono modifiche nell'ordinamento interno: non per nulla, del resto, la parte quarta della circolare precisa che «viene rimandata all'emanazione di successivi provvedimenti legislativi e/o amministrativi la definizione di un sistema sanzionatorio *ad hoc*».

A tal proposito, occorre infatti pur sempre distinguere fra le ipotesi in cui sia in gioco l'attuazione della normativa regolamentare che, sebbene già direttamente applicabile, richiede l'applicazione delle indispensabili misure interne – vale a dire l'adozione di provvedimenti concreti da parte delle amministrazioni interessate – da quelle in cui per l'adempimento degli obblighi posti dal regolamento occorre dotare l'ordinamento della necessaria normativa<sup>21</sup>.

Ciò che, in altre parole, si vuol dire è che per i fini del compiuto rispetto degli obblighi di *attuazione e adattamento* posti dal regolamento contro la pesca illegale non potevano bastare le pur necessarie misure interne di carattere esecutivo, come è, ad es., per quella parte del reg. che richiede che gli Stati membri indichino i porti d'accesso e provvedano a che i funzionari procedano all'esercizio delle molteplici funzioni di vigilanza e di controllo sui pescherecci e i prodotti della pesca secondo le dettagliate indicazioni contenute nel regolamento. Rispetto a tali previsioni, infatti, non si tratta di adattamento nella sua stretta accezione quanto, piuttosto, di attuazione da parte delle amministrazioni coinvolte: e la circolare può assolvere alle dovute necessità applicative.

Ma lo stesso non può certo dirsi per quelle norme del regolamento che richiedono un intervento normativo. Così, ad es., è per la parte di regolamento che detta il nuovo regime sanzionatorio poiché, rispetto a tali norme, l'integrazione normativa s'impone: vuoi che si tratti di introdurre sanzioni amministrative o, tanto più, sanzioni penali, l'obbligo per lo

---

<sup>21</sup> Si vedano sul punto le lucide osservazioni di G. BATTAGLINI, *Amministrazione e sovranità nell'ex Territorio Libero di Trieste*, in *Studi in onore di Manlio Udina*, tomo I, Milano 1975, p. 139 ss., in particolare nota 146 e, insieme, C. FIORAVANTI, *L'«adeguamento» dell'ordinamento italiano alle norme comunitarie secondo la legge 9 marzo 1989, n. 86*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, pp. 31 ss. Sulle considerazioni qui svolte non incide la sopravvenuta entrata in vigore della l. 4 febbraio 2005, n. 11 che detta le nuove norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. L'art. 10 della nuova legge detta, infatti, una compiuta disciplina che si applica ai casi in cui s'imponga l'adozione di provvedimenti urgenti «qualora la scadenza risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria relativa all'anno in corso».

Stato italiano è pur sempre quello di dotarsi di un adeguato apparato normativo che risulti funzionale al risultato da raggiungere.

Ed è pur vero che, per tali norme, la legge comunitaria 2009<sup>22</sup> – emanata nel giugno 2010 – delega il Governo ad adottare entro 18 mesi (dunque a fine 2011) norme di adattamento anche del regolamento contro la pesca illegale. Ma ad oggi perdura, comunque, l'inadempimento rispetto a un regolamento ormai in vigore sin dal 1 gennaio 2010.

Quanto infine al regolamento 1224/ 2009 che ha introdotto il nuovo sistema di controllo sul rispetto delle norme della politica comune della pesca – definitivamente in vigore dal 1° gennaio 2011<sup>23</sup> – non v'è traccia di interventi normativi per i fini dell'adattamento a quella parte – assai consistente – del regolamento che ha innovato il regime sanzionatorio<sup>24</sup>. Il disegno di legge comunitaria per il 2010 – attualmente in fase di approvazione<sup>25</sup> – nulla dispone al riguardo. La sola norma in materia di pesca si occupa infatti del «recepimento» – peraltro assai tardivo – di una sentenza della Corte di giustizia che, nell'ottobre del 2009, aveva accertato un inadempimento della Repubblica italiana riguardante norme contenute in regolamenti comunitari sul controllo della pesca peraltro ora non più in vigore perché abrogati dal nuovo regolamento del 1224/ 2009<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. l. 4 giugno 2010, n. 96, in *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 25 giugno 2010, Suppl. ord. n. 138, in particolare l'art. 28 prevede la delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquicoltura.

<sup>23</sup> Cfr. l'art. 124 del reg. 1224/2009 sull'entrata in vigore, con tempi diversi, delle norme del regolamento.

<sup>24</sup> Tra queste rientrano il sequestro del peschereccio o la sua temporanea immobilizzazione, la confisca degli attrezzi di pesca e del pesce catturato, la sospensione o la revoca dell'autorizzazione di pesca, il divieto permanente o temporaneo di accedere ad aiuti o sovvenzioni pubbliche. È prevista inoltre l'introduzione di un sistema «a punti» in caso di infrazioni particolarmente gravi e l'introduzione di un registro nazionale delle infrazioni. Sull'inadeguatezza, allo stato attuale, dell'ordinamento interno rispetto a tali nuovi obblighi si vedano le osservazioni di G. SPERA, *op. cit.*, pp. 299 ss. in particolare.

<sup>25</sup> Cfr. il disegno di legge comunitaria per il 2010, all'esame della Camera dopo l'approvazione in Senato (A.C. 4059-A/R).

<sup>26</sup> Cfr. l'art. 18 del citato disegno di legge: «Al fine di adeguare la normativa nazionale alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 29 ottobre 2009, resa nella causa C-249/08, all'art. 27 della legge 14 luglio 1965, n. 963, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche: a) al comma 1, alinea, dopo le parole «dell'art. 15, lett. A e b» sono inserite le seguenti «e dell'art. 26, comma 8»; b) al comma 1, lett. B, dopo le parole: «apparecchi di pesca usati» sono inserite le seguenti «ovvero detenuti».



LUC BODIGUEL

LES NOUVELLES FRONTIÈRES DES OGM  
EN AGRICULTURE

SOMMARIO: Introduction. – 1. Tracés actuels des frontières. – 1.1. Démarquer les biens: les produits génétiquement modifiés. – 1.2. Démarquer les territoires dédiés aux OGM. – 1.3. Démarquer les personnes agissant dans le domaine des OGM. – 2. Remise en cause des frontières. – 2.1. Suspensions à l'égard des frontières portant sur les biens. – 2.2. Porosité des frontières portant sur les espaces. – 2.3. Rébellion des acteurs. – 3. Vers un nouveau tracé des frontières? – Conclusion.

*Introduction*

La frontière est une construction, ligne idéale ou tracé arbitraire<sup>1</sup>, fruit de l'histoire, de luttes, de guerres politiques, sociales, économiques et/ou militaire. Elle relève à la fois de l'affirmation identitaire et du résultat de rapports de force. On le comprend aisément lorsqu'il s'agit des frontières territoriales, mais il en existe d'autres: les frontières virtuelles ou intellectuelles, elles-aussi créatrices de catégories de pensées ou d'action, de droits ou d'obligations.

Les frontières juridiques de l'agriculture résultent ainsi de différents courants, pratiques et découvertes, qui ont jalonné l'histoire des hommes. Pour s'en tenir à une problématique contemporaine, rappelons le choix d'établir une politique agricole au sein de la Communauté économique européenne, originellement fondée sur une agriculture hyper-productive et tournée vers les marchés européens et internationaux. A cette fin, il a bien fallu tracer des contours – qui est agriculteur, qu'est-ce que l'activité agricole, quels sont les produits concernés? – et les règles spécifiques qui y sont rattachées. En ce sens, il s'agit bien de la délimitation virtuelle d'un espace juridique réservé à une catégorie d'acteurs économiques<sup>2</sup>. L'évolu-

---

<sup>1</sup> Notion de «frontière» (extrait) selon le Dictionnaire, le nouveau Petit Robert de la langue française, 2007.

<sup>2</sup> Par ex., liste des produits agricoles pour l'UE: Annexe 1, Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne (TUE) et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), JO 30.3.2010, C 83/331.

tion des idées a fait trembler les frontières des 1960. Le «verdissement» ou «l'écologisation» des discours a par exemple, conduit le législateur européen à intégrer dans la catégorie des agriculteurs ceux qui ne font qu'assurer le «maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales»<sup>3</sup>, à s'interroger sur les produits utilisables en agriculture et sur les «process» agricoles<sup>4</sup>. La mutation des pratiques liées aux avancées technologiques et le choc économique et social qu'elle a provoqué, ont aussi imposé la définition d'une catégorie juridique particulière pour les organismes génétiquement modifiés (OGM)<sup>5</sup>.

Dans ce dernier domaine – les OGM – la question des frontières juridiques est particulièrement sensible en ce qu'elle s'inscrit dans un débat virulent entre les militants du «progrès» technologique et les partisans de la «nature» dont l'origine est ancestrale<sup>6</sup>. La lutte entre les deux camps est aujourd'hui engagée; elle est économique (le pouvoir des mul-

---

<sup>3</sup> Article 2 c), Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003, JO 31.1.2009, L 30/16. Dans le même ordre d'idée, voir le choix français d'intégrer les élevages hors sol au sein des activités agricoles alors qu'il s'agit structurellement de procédés industriels, ou de multiplier le rattachement d'activités non agricoles par le jeu de l'accessoire afin de permettre aux agriculteurs de ne pas perdre leur statut tout en diversifiant leurs sources de revenus (article L. 311-1 du code rural).

<sup>4</sup> Par ex., élaboration d'une catégorie de produits spécifiques pour l'agriculture biologique: Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, JO 20.7.2007, L 189/1; fait l'objet d'une Proposition de règlement du Conseil, COM/2008/0314 final.

<sup>5</sup> Directive 2009/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 relative à l'utilisation confinée de micro-OGM, JO 21.5.2009 L 125/75; Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, JO 17/04/2001, L 106/1; Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, JO 18/120/2003, L 268/1; Règlement (CE) n° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des OGM et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'OGM, et modifiant la directive 2001/18/CE, JO 18/120/2003, L 268/24; voir enfin Règlement (CE) n° 1946/2003, du 15 juillet 2003, relatif aux mouvements transfrontaliers des organismes génétiquement modifiés.

<sup>6</sup> V. aussi l'Introduction de l'article suivant: BODIGUEL (LUC), *Le droit des OGM: ange ou démon? Réflexion sur l'extraordinaire fragilité du droit*, Riv. dir. alim., <http://www.rivista-dirittoalimentare.it/>, 2010-2, 1-13. Du même auteur, voir la Conclusion de l'ouvrage suivant: *The regulation of Genetically Organisms: a Comparative Study*, BODIGUEL (LUC), CARDWELL (MICHAEL) (eds.), Oxford University Press, avril 2010, p. 410, ISBN: 9780199542482.

tionales productrices de semence est particulièrement prégnant), politique (tous les niveaux de décision sont engagés, de l'élu local au représentant international) et sociale (l'organisation sociale et les rapports sociaux sont extrêmement différents dans les deux groupes); et du résultat de cette lutte, des compromis éventuels qui en sont et seront issus, dépendent la délimitation de l'espace juridique accordés aux OGM au sein des produits agricoles.

Ce débat débouche aujourd'hui sur un projet de réforme des textes européens relatifs aux OGM: la Commission a d'ores et déjà établi de nouvelles lignes directrices pour l'élaboration de mesures nationales de coexistence<sup>7</sup>; dans le même temps, elle a proposé de modifier sensiblement la directive 2001/18/CE afin de reconnaître «la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire»<sup>8</sup>, sur la base de nouveaux critères (*grounds to restrict gmo cultivation*); le Parlement européen est désormais saisi de la question et devrait trancher en juillet si la procédure se déroule comme prévu<sup>9</sup>.

Avec ce projet, sommes-nous à l'aube d'un bouleversement des frontières posées par le droit spécial communautaire en matière d'OGM? Les cultures d'OGM vont-elles être plus faciles, plus protégées ou, au contraire, la législation va-t-elle être durcie, confinant les OGM à la recherche en laboratoire? Tel est l'objet du présent travail: comprendre en quoi l'espace juridique et par conséquent réel, offert aux OGM, pourrait être radicalement modifié, simplement fissuré ou stabilisé. A cette fin, nous ne nous limiterons pas à étudier la réforme actuelle (*partie 3: Vers un nouveau tracé des frontières?*); nous chercherons en premier lieu à saisir les objets permettant redéfinir la frontière juridique des OGM (*partie 1: Tracés actuels des frontières*), puis à voir quelles sont les motifs qui ont conduit la Commission européenne à envisager une réforme (*partie 2: Remise en cause des frontières*).

---

<sup>7</sup> Recommandation de la Commission du 13 juillet 2010 établissant des lignes directrices pour l'élaboration de mesures nationales de coexistence visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques, JO 22/07/2010, C 200/1.

<sup>8</sup> Proposition de règlement modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire, COM(2010) 380 initiées par la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relatives à la liberté pour les États membres d'accepter ou non les cultures génétiquement modifiées, 13 juillet 2010, COM(2010) 380 final.

<sup>9</sup> La commission «Environnement» du Parlement européen s'est prononcée le 12 avril 2011. V. <http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20110411IPR17409/html/Renforcer-la-protection-juridique-pour-l-interdiction-des-cultures-d-OGM> (consulté le 14 juin 2011).

## 1. *Tracés actuels des frontières*

Trois frontières ont été tracées par les textes communautaires et français sur les OGM: la première porte sur les biens (les produits); la seconde sur les territoires (les espaces), la troisième sur les personnes (les acteurs).

### 1.1. *Démarquer les biens: les produits génétiquement modifiés*

*Les procédures d'autorisation des OGM permettent de faire une première distinction entre les mauvais et les bons OGM: les mauvais OGM sont ceux qui ne survivent pas à l'évaluation des risques prévus par les directives 2001/18 et 2009/41 ou par le règlement 1829/2003; les bons OGM sont ceux que l'autorité compétente a autorisés. Ont ainsi pu être autorisés des pommes de terre, des œillets, du colza, du soja, de la betterave, du coton et du maïs pour des usages différents (culture, alimentation humaine et / ou animale, l'importation et la transformation)<sup>10</sup>; à ce jour, seuls deux OGM ont été autorisés pour la culture: le Maïs Mon810, de Monsanto, résistant à un insecte et la Pomme de terre Amflora, de BASF, teneur en amidon modifiée.*

La notion de risque<sup>11</sup> est au centre de l'opération de qualification, mais elle est relativement restrictive: sur la base d'éléments scientifiques, il s'agit d'observer l'impact pour la santé humaine et l'environnement de l'utilisation des OGM (analyse scientifique du risque)<sup>12</sup>. A ce titre, l'article 4.2 de la directive 2009/41 est explicite: «l'utilisateur procède à une évaluation des utilisations confinées du point de vue des risques qu'elles peuvent présenter pour la santé humaine et l'environnement»; et cette idée est reprise dans toutes les autres procédures d'autorisation, notamment à l'article premier de la directive 2001/18 selon lequel «la présente directive vise à rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres et à protéger la santé humaine et l'en-

---

<sup>10</sup> Liste des produits OGM autorisés: <http://www.infogm.org/spip.php?article3438>, consulté le 7 juin 2011. Dernière autorisation de mise sur le marché par la Commission européenne le 17 juin 2011: denrées, ingrédients alimentaires, aliments pour animaux contenant du coton génétiquement modifié GHB614, identifié sous le code BCS-GH002-5 (protéine 2mEPSPS qui confère une tolérance à l'herbicide glyphosate", produit par Bayer CropScience AG; et aussi: Maïs MON 89034 et MON 88017 produit par Monsanto Europe bénéficiant d'une protection contre certains parasites.

<sup>11</sup> MORROW (KAREN), *GMO and Risks*, in *The regulation of Genetically Organisms*, op. cit., 54-76.

<sup>12</sup> V. FRIANT - PERROT (MARINE), *The community legislative framework for GMOs*, in *The regulation of Genetically Organisms*, op. cit., 79-100.

vironnement». En d'autres termes, il s'agit donc d'assurer l'innocuité sanitaire et environnementale des produits génétiquement modifiés.

Il faut noter que l'appréhension du risque dans les procédures relevant de la directive 2001/18 (volets B et C) et du règlement 1829/2003<sup>13</sup> est relativement large puisque l'analyse scientifique ne résulte pas seulement d'une logique préventive (risques connus) mais d'une approche de précaution explicite (risques avérés): «1. Les États membres veillent, conformément au principe de précaution, à ce que toutes les mesures appropriées soient prises afin d'éviter les effets négatifs sur la santé humaine et l'environnement qui pourrait résulter de la dissémination volontaire ou de la mise sur le marché d'OGM»<sup>14</sup>. Cette approche de précaution, caractéristique du régime d'autorisation des OGM, réduit la catégorie des «bons OGM» puisqu'elle augmente les risques pouvant potentiellement faire obstacle à l'autorisation.

*Le droit communautaire permet aussi de distinguer les produits avec et sans OGM lorsqu'ils sont destinés à la consommation. A première vue, la question semble évidente puisque littéralement, un produit non génétiquement modifié (GM) est un produit qui ne contient pas d'OGM. Cependant, cette approche littérale n'a pas été consacrée en raison d'une part du fait que la technologie au service de l'évaluation ne permet pas toujours de distinguer la présence d'OGM en dessous d'un certain niveau, et que, surtout, il est pratiquement délicat de garantir l'absence de «contamination». C'est pourquoi, conformément à l'obligation générale d'étiquetage prévue dans la directive 2001/18<sup>15</sup>, l'étiquetage<sup>16</sup> des produits alimentaires, des denrées alimentaires (pour l'homme) et l'alimentation des animaux a été rendue obligatoire dès lors que ces produits renferment «un matériel contenant des OGM, consistant en de tels orga-*

---

<sup>13</sup> Notons que, en cas d'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, le texte propose une classification du risque en fonction de l'efficacité des opérations de confinement déterminé ce qui ne se retrouve pas explicitement dans les autres procédures: v. Article 4.3, Directive 2009/41: «...Classe 1: opérations pour lesquelles le risque est nul ou négligeable, c'est-à-dire les opérations pour lesquelles le niveau 1 de confinement est indiqué pour protéger la santé humaine et l'environnement. Classe 2: opérations présentant un risque faible, c'est-à-dire les opérations pour lesquelles le niveau 2 de confinement est indiqué pour protéger la santé humaine et l'environnement. Classe 3: opérations présentant un risque modéré, c'est-à-dire les opérations pour lesquelles le niveau 3 de confinement est indiqué pour protéger la santé humaine et l'environnement. Classe 4: opérations présentant un risque élevé, c'est-à-dire les opérations pour lesquelles le niveau 4 de confinement est indiqué pour protéger la santé humaine et l'environnement».

<sup>14</sup> Article 4.1, Directive 2001/18.

<sup>15</sup> Article 21 de la directive.

<sup>16</sup> Mentions obligatoires pour tous: Article 6, Règlement 1830/2003; denrées alimentaires et alimentation animaux: Article 13, Règlement 1829/2003.

nismes ou produit à partir de tels organismes dans une proportion excédant 0,9%»<sup>17</sup>.

## 1.2. Démarquer les territoires dédiés aux OGM

La Directive cadre sur les OGM (2001/18) n'autorise pas l'établissement de zones non OGM<sup>18</sup>. La Cour de justice l'a affirmé dans une affaire bien connue concernant la décision d'une région autrichienne de prohiber toute culture d'OGM sur l'ensemble de son territoire<sup>19</sup>. Sans fonder sa décision directement sur la directive et sans s'appuyer sur l'arrêt de la CJCE, le juge français suit la même voie en annulant les arrêtés municipaux d'interdiction de culture d'OGM<sup>20</sup>. En ce sens, le droit communautaire et le droit français posent un principe général implicite d'inexistence juridique des espaces non-OGM.

En revanche, est reconnue la différence entre les cultures OGM et les cultures non-OGM au sens où a été créé un droit spécifique applicable aux cultures d'OGM autorisés. Cette affirmation ressort de l'instauration de règles spécifiques placées sous le toit du concept de «coexistence flexible» par lequel «1. Les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres produits»<sup>21</sup>. Il s'agit en fait de prescriptions techniques mise en œuvre lors de la mise en culture d'OGM autorisés, touchant à l'organisation du travail, du semis, voire à la structure parcellaire, dont l'objectif est de permettre à la filière OGM de se développer sans porter atteinte aux autres filières. En droit français, cette nécessité économique a été traduite dans un principe plus large de «liberté de consommer et de produire avec ou sans OGM»<sup>22</sup> dont la portée juridique est plus qu'incer-

<sup>17</sup> V. Articles 12 (denrées alimentaires) et 24 (alimentation des animaux), Règlement 1829/2003. Sur ce seuil des 0,9%, v. aussi Article 21.3, Directive 2001/18 suite article 7 du Règlement 1830/2003 (produits destinés à être directement transformés).

<sup>18</sup> Il existe cependant une possibilité de joindre à l'autorisation des conditions spécifiques pour certaines zones géographiques: Article 19.1 et 19.3c), Directive 2001/18. Voir Recommandation de la Commission du 23 juillet 2003 établissant des lignes directrices pour l'élaboration de stratégies nationales et de meilleures pratiques visant à assurer la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques, 2003/556/CE, JO L. 189/36.

<sup>19</sup> CJCE, 13 septembre 2007, affaire «Land Oberösterreich», République d'Autriche/Commission des Communautés européennes (2007/C 269/18).

<sup>20</sup> Une série de décisions, v. BODIGUEL (LUC), *La coesistenza delle colture: lo Stato ai comandi?*, Riv. dir. alim., n. 4, 2009, 5-6; Voir aussi dernière affaire en date de la Cour Administrative d'Appel (CAA) de Lyon, 30 juin 2010 qui annule l'arrêté pris par le Maire de Valence (<http://www.infogm.org/spip.php?article4767>, consulté le 6 juin 2011).

<sup>21</sup> Article 26, Directive 2001/18.

<sup>22</sup> Art. L. 531-2-1 al. 5 c. env.

taine<sup>23</sup> ainsi que dans des obligations d'information<sup>24</sup> et d'instaurer des conditions techniques pour les cultures, la récolte, le stockage et le transport des végétaux (par ex. distances entre cultures ou à leur isolement)<sup>25</sup>. En pratique, ces règles de coexistence ont bien pour objet de distinguer les espaces OGM – soumis aux prescriptions – des espaces non-OGM, objet de la protection contre les «contaminations». On assiste ainsi à une délimitation juridique des espaces et à une reconnaissance indirecte des zones non-OGM.

*Enfin, dans certains cas, les certains «législateurs» nationaux ont édicté des lois reconnaissant des zones non OGM, au risque de se voir rappeler à l'ordre par la commission européenne pour incompatibilité avec le droit communautaire<sup>26</sup>. Ainsi, même si sa portée est modeste, il convient de rappeler l'article L. 335-1 du code de l'environnement français selon lequel les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux ont le droit d'«exclure la culture d'OGM sur tout ou partie de leur territoire». Certains auteurs ont considéré que cette disposition tenait «de la clause impossible, qui restera inappliquée parce qu'inapplicable»<sup>27</sup>, en raison de l'obligation d'obtenir l'accord unanime de tous les exploitants agricoles concernés; pourtant, certains parcs tentent de l'inscrire dans leur charte<sup>28</sup>.*

### 1.3. Démarquer les personnes agissant dans le domaine des OGM

*Le «législateur» communautaire a attribué aux différents acteurs concernés par les OGM des rôles différents qu'il est possible de qualifier et auxquels correspond des droits et des obligations particuliers: les «déci-*

<sup>23</sup> V. p. 166-168, BODIGUEL (LUC), CARDWELL (MICHAEL), CARRETERO GARCIA (ANA), and VITI (DOMENICO), *Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: National Implementation*, in *The regulation of Genetically Organisms*, op. cit., 163-197.

<sup>24</sup> Article L. 663-1 du code rural.

<sup>25</sup> Article L. 663-2 du code rural. Cette disposition devait être précisée par décret, qui n'a jamais vu le jour... Le Haut conseil des biotechnologies travaillerait sur le sujet actuellement.

<sup>26</sup> V. le cas de la Hongrie, *infra* 2.3.

<sup>27</sup> BILLET (PHILIPPE), *Index raisonné de la loi OGM du 25 juin 2008*, *Revue de droit rural*, 2008, n. 368, 10-11.

<sup>28</sup> Avant-projet de Charte 2012+2024 du Parc naturel régional des Landes de Gascogne Avant-projet de Charte - Document de travail - mars 2011, point 60. *Ecarter les formes de développement préjudiciables aux valeurs du projet: «- Déclarer le Parc comme n'ayant pas vocation à accueillir des cultures agricoles OGM en référence à la loi du 25 juin 2008 article 4 et à la Charte de Florence des Régions sans OGM»*. Mars 2011 (<http://charte.parc-landes-de-gascogne.fr/cms/?target=download>, consulté le 6 juin 2011). V. aussi Avant-projet de territoire 2013-2025 du Parc naturel régional des Monts d'Ardèche, première version, juin 2010 ([http://www.parc-monts-ardeche.fr/v1/article.php3?id\\_article=2469](http://www.parc-monts-ardeche.fr/v1/article.php3?id_article=2469), consulté le 6 juin 2011).

deurs», les «légitimeurs», les «informés» et les «responsables». On pourrait ajouter qu'il existe aussi des «propriétaires» puisque les OGM sont susceptibles d'appropriation privée par le jeu des brevets<sup>29</sup>. Sans souci d'exhaustivité, nous soulignerons les idées qui nous semblent primordiales pour comprendre cette délimitation des acteurs.

*La qualité de «décideur»* est attribuée aux Etats membres et/ou aux institutions communautaires et principalement à la Commission. Il existe une gradation en fonction des procédures: l'autorité nationale est pleinement compétente pour les demandes d'utilisation confinée<sup>30</sup>, mais pour les demandes de dissémination volontaire prévues à la directive 2001/18<sup>31</sup>, la compétence peut être partagée avec la Commission en cas de contestation<sup>32</sup>. En outre, dans le cas où le produit est destiné à l'alimentation, la décision revient à la Commission après avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)<sup>33</sup>. La procédure est ainsi plus lourde et plus communautaire dès lors que l'usage n'est plus confiné et que le produit génétiquement est destiné à l'alimentation.

*Les «légitimeurs»* sont ceux qui apportent leur expertise aux décideurs afin de les éclairer sur le bien-fondé d'une autorisation ou d'un refus. En première ligne, se trouve les protagonistes de l'évaluation scientifique des risques environnementaux et sanitaires, les scientifiques des agences nationales ou européenne. Plus étonnant mais bien réels sont les entreprises semencières qui ont une obligation d'auto-évaluation sur la base de critères et méthodes fournis par le droit communautaire<sup>34</sup>. Le fait d'accorder aux deux instances – scientifiques et demandeurs – le même rôle rend le système confus et risque de faire naître des doutes sur les fondements scientifiques des décisions.

*Les «informés»* constituent le troisième groupe d'acteurs reconnaissable à la lecture des textes communautaires relatifs aux OGM. Ils correspondent aux citoyens<sup>35</sup> qui peuvent pour l'essentiel avoir accès aux informations principales concernant les textes et les décisions sur les

<sup>29</sup> Catégorie ne faisant pas l'objet d'un développement car pas propre au droit des OGM.

<sup>30</sup> Directive 2009/41: Articles 6, 9.2, 10.1. Seules sont soumises à autorisation les classes 3 et 4; toutefois, même lorsqu'il n'autorise pas, l'Etat conserve un certain pouvoir préalable: v. article 13.1, Directive 2011/41.

<sup>31</sup> Voir articles 6 et s.(partie B) et 13 et s. (partie C).

<sup>32</sup> Article 18, directive 2001/18.

<sup>33</sup> V. R 1829/2003, articles Article 7 (denrées alimentaires) et 19 (aliments pour animaux).

<sup>34</sup> Usage confiné: Directive 2009/41: Article 4.2. et 6. Dissémination volontaire: Directive 2001/18, Article 4.3, 6.1 et 13.

<sup>35</sup> BODIGUEL (LUC), CARDWELL (MICHAEL), *Genetically Modified Organisms and the Public: Participation, Preferences, and Protest*, in *The regulation of Genetically Modified Organisms*, op. cit., 11-25.

OGM<sup>36</sup>. L'intérêt de cette dénomination est de bien poser la limite du rôle attribué aux citoyens. Malgré les obligations de consultation imposées aux Etats<sup>37</sup>, les citoyens n'ont pas de rôle actif dans ce domaine alors que les oppositions sont rudes. On peut se demander si une participation plus large n'aurait pas pour conséquence de faciliter le dialogue et les compromis éventuels. Cette interrogation est renforcée par le fait que les informations ne comprennent pas les éléments soumis au secret à la demande des semenciers<sup>38</sup>.

Un dernier groupe doit être mentionné: les «responsables», autrement-dit, les personnes – et donc les voies permettant d'agir contre elles – qui sont susceptibles de voir leur responsabilité engagée en cas de violation de la législation sur les OGM ou de dommages dus aux OGM. Seule la recommandation de 2003 y faisait référence et renvoyait aux règles nationales: «Le type d'instrument adopté peut avoir une incidence sur l'application des systèmes de responsabilité nationaux en cas de dommage économique imputable à un mélange. Il est recommandé que les États membres examinent soigneusement la législation en matière de responsabilité civile pour vérifier si les lois nationales existantes offrent des possibilités suffisantes et équitables à cet égard. Les agriculteurs, les fournisseurs de semences et les autres opérateurs devraient être pleinement informés des critères nationaux applicables en matière de responsabilité en cas de préjudice causé par un mélange...»<sup>39</sup>. En l'absence de texte communautaire encore en vigueur et plus directif, il faut donc observer le droit national pour voir qui est intégré dans le groupe des «responsables». L'exemple français montre que la recommandation n'a été suivie que pour un seul des acteurs, les agriculteurs, soumis à un strict régime de responsabilité objective<sup>40</sup>, les autres relevant du droit commun de la responsabilité. Cette situation autorise à se demander s'il n'existe pas deux types de responsables ou un système de responsabilité à deux vitesses: ceux qui doivent payer (les exploitants agricoles) et les autres opérateurs, firmes ou l'Etat, dont la faute devra être démontrée.

---

<sup>36</sup> Article 13.1, Directive 2011/41; Articles 9.2 et 24., Directive 2001/18; V. aussi Article 29, Règlement 1829/2003.

<sup>37</sup> Article 12, Directive 2011/41; Article 9, Directive 2001/18.

<sup>38</sup> Article 18, Directive 2011/41; Article 25, Directive 2001/18.; Article 29 et 30, Règlement 1829/2003.

<sup>39</sup> Point 2.1.9. Règles en matière de responsabilité.

<sup>40</sup> Article L663-4 du code rural: «Tout exploitant agricole mettant en culture un organisme génétiquement modifié dont la mise sur le marché est autorisée est responsable, de plein droit, du préjudice économique résultant de la présence accidentelle de cet organisme génétiquement modifié dans la production d'un autre exploitant agricole, lorsque sont réunies les conditions suivantes: ...»

Ainsi font le droit communautaire et le droit français: ils tracent les frontières du droit spécial applicable aux OGM en démarquant les produits, les espaces et les personnes. Le problème vient du fait que ces frontières, à peine délimitées, semblent échapper à leurs auteurs...

## 2. *Remise en cause des frontières*

Le droit des OGM semble atteint d'un syndrome étrange. Alors que le législateur a tracé des frontières juridiques, les faits semblent les déborder: non seulement il existe une réelle remise en cause des frontières tenant aux biens et aux espaces, mais pratiquement tous les acteurs se rebellent contre le système juridique.

### 2.1. *Suspensions à l'égard des frontières portant sur les biens*

*La délimitation des «bons et des mauvais OGM» par les procédures d'autorisation fait l'objet de suspensions.* Le choix communautaire de faire du risque environnemental et sanitaire le seul obstacle au principe de libre circulation des produits<sup>41</sup> et l'unique critère de la procédure d'autorisation résulte d'une vision pragmatique mais réductrice des effets dus à l'introduction d'OGM dans les écosystèmes. Les conséquences éthiques, économiques, sociales et politiques se situent en effet hors du champ de l'évaluation. Or, «toute technique, depuis le feu et la roue, peut être porteuse d'une humanisation encore plus avancée, mais peut aussi produire des catastrophes»<sup>42</sup>. C'est pourquoi, nombreux sont ceux qui demandent une évaluation de «l'humanisation» portée par chaque OGM, ce qui rendrait plus ardue et plus longue – voire impossible – la procédure d'autorisation. Elle obligerait en effet les autorités compétentes à observer les conséquences sur la société et son environnement; elle élargirait les questions environnementales pour les lier à des choix de société: effets sur l'utilisation des ressources (moins d'eau?), des produits associés (moins de phytosanitaires?); elle dépasserait la question de l'innocuité à celle de la qualité et des modes de production et de consommation... etc.

*La distinction entre les «avec» et les «sans OGM» est elle aussi sujette à discussion.* L'étiquetage prévu depuis le règlement 1829/2003 est posi-

<sup>41</sup> Article 22: Libre circulation: «Sans préjudice de l'article 23, les États membres ne peuvent interdire, restreindre ou empêcher la mise sur le marché d'OGM, en tant que produits ou éléments de produits, qui sont conformes aux exigences de la présente directive».

<sup>42</sup> Entretien avec Henri Atlan, *Philosophie Magazine*, n° 50, juin 2011, p. 61. V. aussi HENRI ATLAN, *La science est-elle inhumaine? Essai sur la libre nécessité*, Bayard, Paris 2002.

tif, au sens où il prévoit l'information du consommateur en cas d'OGM dans les produits<sup>43</sup>. Or fleurissent des étiquetages «sans OGM», ce qui, traduit en langage commun, suppose que le produit acheté ne contient pas d'OGM. Or, le fait que l'étiquetage «avec OGM» n'est obligatoire qu'à partir de 0,9% de trace d'OGM, pourrait autoriser un étiquetage «sans OGM» même si le produit contient un peu d'OGM dans la limite des 0,9%<sup>44</sup>. Cette interprétation prend notamment force à la lecture du règlement sur l'agriculture biologique qui n'interdit pas l'étiquetage biologique pour des produits qui ne font pas l'objet d'une obligation d'étiquetage en raison d'OGM, soit des produits contenant moins de 0,9% de trace d'OGM<sup>45</sup>. En revanche, elle risque d'être jugée contraire au droit interne de la consommation puisqu'un tel étiquetage pourrait être considéré comme une tromperie du consommateur...<sup>46</sup> Une clarification s'impose donc tant pour les opérateurs que pour les consommateurs<sup>47</sup>. Il faut en outre rappeler qu'aucun étiquetage n'est prévu pour les produits issus d'animaux nourris avec des OGM (œufs, viande, lait...), ce qui provoque aussi des réactions suspicieuses.

Les doutes et remises en causes ne se limitent pas à la question des frontières juridiques relatives aux produits GM.

## 2.2. Porosité des frontières portant sur les espaces

Comme montré précédemment, les règles de coexistence créent des espaces juridiques distincts selon qu'il s'agisse de cultures GM ou non.

<sup>43</sup> V. *supra* 1.1.

<sup>44</sup> V. notamment partie 3.3 de l'article suivant: BODIGUEL (LUC), CARDWELL (MICHAEL), *La coexistence des cultures GM et non GM: approche comparative entre l'Union européenne, le Royaume-Uni et la France*, in *Actes du colloque international du Centre d'étude en droit économique «Production et consommation durables: de la gouvernance au consommateur citoyen»*, 18-20 sept 2008, Québec (Canada), G. Parent (Dir.), Ed. Yvon Blais, 2008, 641 p., 325-366, ISBN: 978-2-89635-193-0.

<sup>45</sup> Considérant (10) du Règlement (CE) n. 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, JO L 189/1 du 20/07/2007: «L'objectif est d'avoir une présence d'OGM dans les produits biologiques aussi réduite que possible. Les seuils d'étiquetage existants constituent des plafonds qui sont exclusivement liés à la présence fortuite et techniquement inévitable d'OGM»; V. aussi Article 23.3: L'utilisation des termes (faisant référence à la production biologique) visés au paragraphe 1 est interdite pour un produit dont l'étiquetage ou la publicité doit indiquer qu'il contient des OGM, est constitué d'OGM ou est obtenu à partir d'OGM, conformément aux dispositions communautaires. V. aussi Article 4 et 9.2.

<sup>46</sup> Article L. 213-1 et -2 du code de la consommation.

<sup>47</sup> La définition du "sans OGM" serait en cours selon certaines informations (<http://www.actu-environnement.com/ae/news/ogm-autorisation-interdiction-coexistence-im-pacts-12838.php4#xtor=EPR-1>, consulté le 23 juin 2011).

Ce «tracé» vaut en théorie mais confronté à la réalité, il ne tient pas longtemps. La raison en est simple: *les OGM sont sans frontière, et parfois sans papier*. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer comment en Amérique du sud se sont propagés les OGM de l'Argentine au Paraguay, à l'Uruguay<sup>48</sup>, comment un exploitant agricole non OGM peut être attaqué en justice pour utilisation de semences GM<sup>49</sup> ou de comprendre que les règles de coexistence sont justement justifiées par la difficulté, voire l'impossibilité, de contenir les «contaminations»<sup>50</sup>.

Cette série d'arguments montrent la fragilité de la protection juridique accordée aux cultures non GM. Les règles communautaires de coexistence sont conçues comme des mesures de gestion qui permettent la culture des OGM autorisés. L'espace protégé est ainsi celui des OGM. L'analyse du droit français corrobore cette conclusion puisque toute action préventive visant à demander au juge l'interdiction d'une culture OGM est vouée à l'échec<sup>51</sup> et que le principe reconnu de libre production semble plus relever du droit proclamatoire que du droit effectif<sup>52</sup>. En d'autres termes, au-delà des règles de coexistence, il n'existe pas véritablement de frontière juridique pour les non GM, ou alors elles sont perméables à «l'invasion» des OGM.

---

<sup>48</sup> SILVA GILLI (ROSARIO), *GMO*, in MERCOSUR, *The regulation of Genetically Organisms*, op. cit., 274-298.

<sup>49</sup> Affaire Percy Schmeiser: v. par ex. LOUWAARS, N. and MINDERHOUD, M. (2001), "When a law is not enough: biotechnology patents in practice". *Biotechnology and Development Monitor*, No. 46, p. 16-19 (<http://www.biotech-monitor.nl/4606.htm>, consulté le 20 juin 2011).

<sup>50</sup> Par ex. Considérant (4) de la Directive 2001/18. V. aussi Assemblée Nationale, Rapport sur les enjeux des essais et de l'utilisation des OGM, 13 avril 2005, n° 2254, tome 1, 370 p., p. 57. V. encore: S. MAHIEU, 'Le contrôle des risques dans la réglementation européenne relative aux OGM', in P. NIHOUL and S. MAHIEU (eds.), *La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM*, Larcier (2005) 315, 226. V. enfin le rapport commandé par Greenpeace: J. MILANESI, *Analyse des coûts induits sur les filières agricoles par les mises en culture d'OGM*, 2008 ([http://iae-creg.univ-pau.fr/live/digitalAssets/84/84781\\_Rapport-CREG-OGM.pdf](http://iae-creg.univ-pau.fr/live/digitalAssets/84/84781_Rapport-CREG-OGM.pdf), consulté le 20 juin 2011).

<sup>51</sup> V. par ex. CA Agen, civ. 1, 12 juillet 2007, pourvoi 07/00842; Décision prise sur le fondement de l'art. 808 du code civil qui permet au juge des référés d'ordonner «dans tous les cas d'urgence, (...) toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend» et de l'article 809 du même code qui autorise le même juge à «intervenir soit à titre préventif, pour maintenir une situation acquise et éviter la réalisation d'un dommage imminent soit après réalisation d'un trouble pour y mettre fin».

<sup>52</sup> BODIGUEL (LUC), *Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: National Implementation*, in *The regulation of Genetically Organisms*, op. cit., 166-168.

### 2.3. Rébellion des acteurs

*Les dernières années ont montré un dysfonctionnement notable au sein même des institutions en charge du dossier OGM.* Ce processus correspond en fait à plusieurs mouvements liés.

D'une part, le Conseil s'oppose régulièrement à la Commission<sup>53</sup>. Tel a notamment été le cas lors du Conseil Environnement du 2 mars 2009 au sujet des moratoires autrichiens et hongrois relatifs au Mon 810 et T25 (22 Etats contre la proposition de la Commission de lever ces moratoires)<sup>54</sup>. L'opposition du Conseil à la réforme proposée par la Commission en juillet 2010 le 27 septembre (ministres de l'agriculture) et le 14 octobre 2010 (ministres de l'environnement) illustre aussi cette antagonisme entre un Conseil, sous pression politique en raison des mouvements sociaux liés aux OGM<sup>55</sup>, et une Commission qui tient la barre fermement conformément au droit qu'elle a initié et dont elle est garante.

D'autre part, un nombre d'Etat important bafouent les autorisations communautaires en recourant d'abord à la clause de sauvegarde, puis en instituant un moratoire rejetant l'usage d'OGM autorisés. Rappelons à ce titre, les moratoires contre le maïs MON810 appliqués par l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la France<sup>56</sup>, la Grèce, la Hongrie et le Luxembourg<sup>57</sup>. Sur le plan juridique, cette pratique constitue une utilisation abusive de la clause de sauvegarde prévue à la directive 2001/18<sup>58</sup> ou des mesures d'urgence de l'article 34 du règlement n° 1829/2003<sup>59</sup> selon lesquelles la limitation de l'usage des OGM doit être fondée sur des critères scientifiques et ne pourra être que temporaire.

---

<sup>53</sup> Explicitement rappelé dans la Communication de la Commission du 13.7.2010, COM (2010) 380 final, p. 3.

<sup>54</sup> V. par ex. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Resultat-du-Conseil-environnement.html>, consulté le 26 juin 2011.

<sup>55</sup> V. *infra*.

<sup>56</sup> Premier arrêté français: JORF du 6 décembre 2007, p. 19748.

<sup>57</sup> Sur ce sujet, v. notamment les Conclusions de l'avocat général M. Paolo Mengozzi, présentées le 22 mars 2011 à propos des affaires jointes C-58/10 à C-68/10, Monsanto SAS et autres, qui font suite aux questions préjudicielles du Conseil d'État français. L'avocat général conclue notamment: «3) Pour l'adoption de mesures d'urgence relatives à des organismes génétiquement modifiés conformément à l'article 34 du règlement n° 1829/2003, il est nécessaire que soit constatée l'existence d'un risque de dommages pour la santé humaine, la santé des animaux ou l'environnement qui ne soit pas seulement hypothétique, et que la probabilité de réalisation de ces dommages ne soit pas insignifiante, même si elle n'est pas nécessairement déterminée avec précision».

<sup>58</sup> Article 23, Directive 2001/18. Le second moratoire français fait référence à la directive.

<sup>59</sup> V. conclusions précitées. Notons que le second moratoire français fait aussi référence à cette disposition.

Parfois, la rébellion des Etats va encore plus loin. On a pu mentionner le cas des zones non OGM pour les parcs naturels français ou la position ante-OGM du *Land Oberösterreich* autrichien<sup>60</sup>. La Hongrie a dernièrement donné un exemple beaucoup plus radical en inscrivant «l'interdiction des OGM sur son territoire» dans sa Constitution du 18 avril 2011<sup>61</sup>. Cette disposition constitutionnelle est à l'évidence contraire au droit communautaire en raison de la primauté de ce dernier<sup>62</sup> et montre la difficulté pour l'Union européenne (UE) d'imposer son droit sur les OGM à ses propres Etats membres<sup>63</sup>.

*Parallèlement à cette confusion institutionnelle, les mouvements anti-OGM se sont renforcés.* Ils s'expriment parfois par des actions en justice<sup>64</sup>, mais, au vu des décisions judiciaires largement défavorables<sup>65</sup>, les citoyens demandent la révision complète du régime applicable aux OGM et mettent en place des actions se réclamant de la désobéissance civile. En France, les actions des faucheurs volontaires<sup>66</sup> illustrent bien cette tendance: conscients des risques de sanction, les désobéissants décident d'agir «à visage découvert et en plein jour», au nom de l'intérêt général, parce que la loi sur les OGM «privilégie l'intérêt particulier», qu'elle n'est pas l'expression d'une société juste et démocratique<sup>67</sup>, qu'elle révèle un «état de non-droit» qui n'autorise aucune action légale et criminalise

<sup>60</sup> V. *supra* 1.2.

<sup>61</sup> Article XX de la Constitution: «la Hongrie garantit une agriculture sans OGM, l'accès à une alimentation saine et l'eau potable». V. <http://www.actu-environnement.com/ae/news/ogm-interdiction-nationale-hongrie-constitution-12801.php4> (consulté le 26 juin 2011).

<sup>62</sup> Affaire 6-64, CJCE, 15 juillet 1964, Costa/E.N.E.L. (Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta), Rec. 1964, 1141.

<sup>63</sup> Hors de l'UE, de tels moratoires fleurissent: cas du Pérou qui a décrété le 7 juin 2011 un moratoire de 10 ans sur les OGM: <http://www.infogm.org/spip.php?article4833>, consulté le 26 juin 2011.

<sup>64</sup> De plus en plus nombreuses dans le monde. Par ex. aux USA: <http://www.pubpat.org/osgataumonsantofiled.htm>, consulté le 26 juin 2011.

<sup>65</sup> En France, les actions préventives visant à demander au juge l'interdiction d'une culture OGM échouent: V. par ex. CA Agen, civ. 1, 12 juillet 2007, pourvoi 07/00842, précitée et par ex. BODIGUEL (LUC), *La coesistenza delle colture: lo Stato ai comandi?*, op. cit. Pour un exemple américain: OGM: Monsanto gagne en justice contre des agriculteurs bio américains, Agence France Presse (AFP), 21 juin 2010 (<http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5izigbDGF2IYtqygWYdprQkur4zsw>, consulté le 26 juin 2011).

<sup>66</sup> [http://www.monde-solidaire.org/spip/IMG/pdf/Charte\\_faucheurs.pdf](http://www.monde-solidaire.org/spip/IMG/pdf/Charte_faucheurs.pdf), last accessed on 25 June 2009.

<sup>67</sup> Conforme aux idées développées par J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Revised edition, Oxford University Press, Oxford 1999, 321: the act be «a political act not only in the sense that it is addressed to the majority that holds political power, but also because it is an act guided and justified by political principles, that is, by the principles of justice which regulate the constitution and social institutions generally».

le fauchage des OGM<sup>68</sup>. En d'autres termes, les faucheurs invoquent le «bon droit»<sup>69</sup> contre le «non-droit»<sup>70</sup>.

L'action des faucheurs n'est pas une exclusivité française. Dans toute l'Europe, se sont développés des mobilisations similaires<sup>71</sup>. Tous ces mouvements de désobéissance civile s'appuient sur l'idée que la loi est faillible<sup>72</sup>, qu'elle n'est pas un élément intangible caractérisée par une légitimité exclusive de tout autre, qu'elle est le résultat de rapports de force successifs et évolutifs et qu'elle n'a donc de légitimité que procédurale. La force de ces mouvements citoyens est telle aujourd'hui que cette conception théorique et philosophique du droit<sup>73</sup>, semble prendre vie et avoir un impact direct: la pressurisation des gouvernements, et par conséquent du Conseil européen, qui explique en grande partie la confusion institutionnelle dont nous nous sommes déjà fait l'écho.

<sup>68</sup> En France, les juges rejettent effectivement systématiquement les arguments des faucheurs et les condamnent en cas d'action de destruction de parcelle OGM. V. L. BODIGUEL, M. CARDWELL, *Les juridictions pénales britanniques et françaises face aux Anti-OGM: au-delà des différences, une communauté d'esprit*, RJE, n. 2, 2011, 267-279.

<sup>69</sup> Le bon droit selon les faucheurs: Principe de précaution (V. <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/const03.htm>, consulté le 26 juin 2011), le droit à vivre dans un environnement sain (Article 8, European Convention on Human Rights, [http://www.echr.coe.int/ecbr/Homepage\\_EN](http://www.echr.coe.int/ecbr/Homepage_EN), consulté le 26 juin 2011), le droit à l'information et, à la participation du public au processus décisionnel et son droit à l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, <http://www.unece.org/env/pp/>, consulté le 26 juin 2011).

<sup>70</sup> OST (FRANÇOIS), 'La Désobéissance Civile: Jalons pour un Débat', in PERROUTY (ed.), *Obéir et Désobéir: le Citoyen Face à la Loi*, Editions de l'Université de Bruxelles, Brussels, 2000, 37.

<sup>71</sup> Par ex, les anti-OGM britanniques, membres du Gentix Snowball: <http://www.gene.ch/pmbp/gsl/>, consulté le 26 juin 2011. V. les réactions des tribunaux anglais article précité L. BODIGUEL, M. CARDWELL, *Les juridictions pénales britanniques et françaises face aux Anti-OGM*.

<sup>72</sup> R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London, 1977, 316: «si la question est de celles concernant les droits personnels ou politiques fondamentaux (...), un homme ne sortent pas de ses droits sociaux, s'il refuse de reconnaître la décision de la Cour comme un absolu». Perrouy (Pierre-Arnaud), 'Légitimité du Droit et Désobéissance', in Perrouy, *op. cit.*, 59: si «la rationalité procédurale [peut apparaître] aujourd'hui comme le candidat le plus sérieux pour fonder la légitimité du droit, (...), elle ne garantit pourtant nullement aux citoyens que les normes adoptées seront justes. Mais la nouveauté, et ce point est essentiel, c'est qu'elle n'y prétend pas. Une fois posé ce constat de faillibilité, il devient possible de penser la désobéissance dans le cadre de la légitimité et de lui conférer un statut distinct de celui de la résistance à l'oppression, dégageant ainsi un espace de liberté à l'autonomie des citoyens confrontés aux prétentions normatives du droit. Désobéir à la loi ne revient désormais plus à remettre en cause la légitimité du droit dans son ensemble mais à tirer les conséquences d'une faillibilité principielle pour améliorer les normes de la vie en commun».

<sup>73</sup> V. BODIGUEL (LUC), *Conclusion (on GMO and civil disobedience)*, in *The regulation of Genetically Organisms*, op. cit., 380.

La pression de la rue n'est pas la cause unique des problèmes institutionnels. *Les connaissances nouvelles apportées par la recherche fait aussi régulièrement trembler la politique européenne sur les OGM.* Parce qu'elle est source de connaissances exponentielles et illimitées, la science ne peut pas être une compagne fidèle; en principe, les chercheurs n'ont de cesse que de remettre en cause leurs propres conclusions. Dans le domaine des OGM, certains généticiens ont déjà tiré la sonnette d'alarme, considérant que la maîtrise du processus génétique ne va pas jusqu'au contrôle de son résultat et de ses conséquences<sup>74</sup>. Aujourd'hui, de nombreux rapports officiels démontrent l'existence de contaminations croisées non négligeables<sup>75</sup>. Certains autres travaux scientifiques font des liens entre OGM et santé humaine<sup>76</sup>, mais, sur ce point, la démonstration n'est pas encore validée. Dans tous les cas, l'apport de ces connaissances nouvelles conduit d'une part les autorités à s'interroger sur le bien fondé – autre qu'économique – des OGM et sur la nécessité de poursuivre son développement dans le cadre de dissémination dans l'environnement (pas de problème pour les utilisations confinées). D'autre part, la logique de précaution prônée par les régimes d'autorisation européenne pourrait bien être dépassée par une approche de prévention dès lors que les risques seront identifiés.

La rébellion des acteurs – politiques, citoyens, scientifiques – ainsi décrite vient s'ajouter aux suspicions à l'égard des frontières juridiques portant sur les biens et sur les espaces. L'ensemble de ces considérations a poussé la Commission européenne à faire une proposition de réforme...

### 3. *Vers un nouveau tracé des frontières?*

La Commission européenne a-t-elle pris le problème à la hauteur des questions et des revendications – A-t-elle accepté l'idée de rénover le tracé des frontières juridiques des OGM – A l'analyse des propositions,

---

<sup>74</sup> H. TESTART, *De l'utopie scientifique au péril sanitaire*, Le Monde Diplomatique, avril 2006; Du même auteur: Chimériques OGM, Libération, 23 octobre 2007 (<http://jacques.testart.free.fr/index.php?category/ogm>, consulté le 26 juin 2011); VÉLOT C., *OGM. Tout s'explique*, Editions Goutte de sable, 2009, 22.

<sup>75</sup> Par ex.: Contamination de colza «contaminé» par des OGM hors des lieux cultivés, Rapport Sagers, University of Arkansas (<http://newswire.uark.edu/article.aspx?id=14453>, consulté le 26 juin 2011); Riz contaminé par des OGM (<http://www.infogm.org/spip.php?article4504>, consulté le 26 juin 2011).

<sup>76</sup> V. rapport de l'University of Sherbrooke Hospital Centre, Sherbrooke, Quebec, Canada <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0890623811000566>, consulté le 26 juin 2011.

le doute surgit. La Commission se limite à donner aux Etats le droit de décider de l'affectation géographique des lieux de culture (zones non-OGM) et à renforcer leur pouvoir de gestion des espaces où sont cultivés des OGM autorisés (coexistence), mais elle conserve le contrôle dans la détermination des produits (les autorisations, l'étiquetage).

*Les frontières portant sur les produits ne sont pas modifiées.* Les bons OGM et les mauvais OGM restent déterminés selon la procédure d'autorisation de la directive 2001/18 et du règlement 1829/2003 comme le montre la Communication du 13 juillet 2011: «3): «cette nouvelle base juridique ne modifie pas le système d'autorisation de l'UE relatif aux OGM...»

*En revanche la délimitation des espaces et la capacité de décision des Etats membres bougent.* Dans ce domaine, deux types de règles pourraient être mobilisées: celles relatives aux mesures de coexistence<sup>77</sup> et celles relevant de l'éventuel nouvel article 26-ter de la directive 2001/18. Alors que les mesures de coexistence concernent normalement l'établissement de règles techniques visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques tout en garantissant la possibilité de cultiver des OGM autorisés<sup>78</sup>, la recommandation du 13 juillet 2010 permet désormais d'établir des zones non OGM: «Dans certaines conditions économiques et physiques, les États membres devraient envisager la possibilité d'interdire la culture d'OGM dans de vastes zones de leur territoire afin d'éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques»<sup>79</sup>. Cette disposition pourrait être mise en œuvre à condition que les États membres démontrent «que, pour les zones visées, d'autres mesures ne suffiraient pas pour atteindre des niveaux de pureté suffisants» et de respecter le principe de proportionnalité. L'insertion de ce dispositif dans la Recommandation sur la coexistence laisse perplexe: non seulement, l'absence d'effet juridique du texte la rend suspecte, mais surtout, il est bien difficile de comprendre la différence avec ce que prévoit la proposition de règlement<sup>80</sup> portée par la Commission européenne suite à sa Communica-

<sup>77</sup> Article 26-bis Directive 2001/18 et Recommandation de la Commission du 13 juillet 2010 établissant des lignes directrices pour l'élaboration de mesures nationales de coexistence visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques (2010/C 200/01).

<sup>78</sup> En la matière, la Recommandation de la Commission du 13 juillet 2010 prévoit une prise en compte de la diversité des exploitations et des considérations locales, v. Points 1.3, 1.4 et 2.4.

<sup>79</sup> Point 2.4 de la Recommandation de la Commission du 13 juillet 2010.

<sup>80</sup> Point 3.2 de la proposition de règlement: «La proposition prend la forme d'un règlement, bien qu'elle modifie une directive. La raison de ce choix est que le règlement pro-

tion du 13 juillet 2011. En vertu de cette proposition, en application du principe de subsidiarité<sup>81</sup>, les Etats membres pourraient en effet prévoir des zones non OGM en dehors du cadre de la coexistence: «il apparaît approprié de modifier la législation de l'UE afin d'introduire dans le cadre législatif de l'UE sur les OGM une base juridique explicite autorisant les États membres à restreindre ou à interdire la culture de tous les OGM autorisés ou de certains d'entre eux sur tout ou partie de leur territoire, au vu de leur situation spécifique. Cette modification peut consister en l'ajout d'un nouvel article (26-ter) dans la directive 2001/18/CE et serait applicable à tous les OGM dont la culture a été autorisée dans l'UE en vertu, soit de la directive 2001/18/CE, soit du règlement (CE) n° 1829/2003.

La réforme ainsi engagée établirait donc deux types de zones non OGM<sup>82</sup>. Leur motivation sera différente puisque les zones non OGM insérées au titre de la coexistence ne devrait jouer qu'au détriment d'OGM déjà autorisés dont la mise en culture pose des problèmes de contamination trop importante alors que celles issues de l'article 26-ter répondront à des critères «autres que ceux déjà abordés dans l'ensemble de règles harmonisées de l'UE, qui prévoit déjà des procédures pour tenir compte des risques que la culture d'un OGM est susceptible de poser pour la santé et l'environnement». «Ces autres critères sont en cours de discussion. La Commission européenne a publié le 8 février 2011 une liste indicative et non exhaustive des raisons pouvant être invoquées par chaque Etat membre pour limiter les cultures OGM (les «*grounds to restrict GMO cultivation*»)<sup>83</sup>: la «morale publique», (considérations religieuses, philosophiques et éthiques), «l'ordre public», «éviter la présence d'OGM dans d'autres produits» (produits biologiques ou conventionnels, autres produits sous cahier des charges non OGM), «les objectifs de politique sociale» (conserver un certain type de développement rural: maintien de l'occupation, montagne, les «programmations d'urbanisme ou d'aménagement du territoire», la «politique culturelle» (préservation

---

posé est d'application générale, qu'il est contraignant dans tous ses éléments et qu'il est directement applicable dans tous les États membres. En outre, il ne contient en substance aucune disposition nécessitant une transposition, car il se limite à établir une base juridique pour permettre aux États membres d'adopter des mesures.

<sup>81</sup> Point 3.2.1 et Considérants 6 et 9 de la proposition de règlement.

<sup>82</sup> Communication du 13 juillet 2010: «Il s'agit donc d'une nouvelle possibilité pour les États membres d'adopter des mesures en relation avec les OGM autorisés, en plus des mesures qu'ils peuvent déjà prendre en application de l'article 26-bis de la directive 2001/18/CE pour éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres cultures».

<sup>83</sup> V. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16826-ad01.en10.pdf>, consulté le 26 juin 2011.

de méthodes agricoles traditionnelles, de process locaux), les «objectifs de politique environnementale générale» autre que l'évaluation des risques environnementaux des OGM (maintien de certains paysages, habitats, écosystèmes, services ou fonctions d'écosystèmes)<sup>84</sup>.

On voit difficilement comment ces critères vont pouvoir avoir de l'effet. D'une part, le troisième critère est source de confusion car semble reprendre le motif des zones non OGM prises en vertu des mesures de coexistence. Plus important, soulignons la difficulté de circonscrire les motivations en tenant compte du fait qu'elles ne peuvent porter sur les risques environnementaux et sanitaires déjà évalués lors de la procédure d'autorisation. En outre, les champs couverts sont flous et peuvent recouvrir des réalités totalement distinctes, difficilement appréciables et quantifiables. Enfin, les restrictions à leur mise en œuvre sont de taille puisque «ces mesures nationales devront être conformes aux traités; elles devront notamment respecter le principe de non-discrimination entre les produits nationaux et non nationaux, ainsi que les articles 34 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la libre circulation des marchandises. Elles ne devront porter que sur la culture des OGM, et non sur la libre circulation et l'importation de semences et de matériels de multiplication végétale génétiquement modifiés ainsi que des produits de leur récolte. Elles devront aussi être compatibles avec les obligations internationales de l'UE, notamment celles contractées dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce». Comment alors ne pas se demander si nous n'assistons pas à une opération «écran de fumée» consistant à valider les zones non-OGM d'un point de vue politique sans lui accorder une efficacité juridique, hypothèse renforcée à la lecture de certains commentaires accompagnant la liste des *grounds to restrict GMO cultivation* selon lesquels la Cour de justice de l'UE est la seule à pouvoir interpréter la législation de l'UE. Encore faudrait-il qu'elle puisse s'appuyer sur un cadre dérogatoire solide pour faire face au monolithique principe de circulation des produits ou aux solides principes de proportionnalité<sup>85</sup> ou de non discrimination.

### *Conclusion*

La réforme est donc à nos portes, mais sera-t-elle suivie d'effet? La renationalisation du droit des OGM modifie sensiblement le tracé des

---

<sup>84</sup> Traduction du texte existant seulement en version anglaise.

<sup>85</sup> Point 3.3.2 de la proposition de règlement.

frontières des espaces non-OGM mais la capacité des Etats est réduite, la procédure d'autorisation n'est pas touchée, les citoyens restent à leur place «d'informés» et le paradigme de la libre circulation reste premier. Ne pourrait-on pas alors reprendre la célèbre formule «tout changer pour que rien ne bouge»? La situation pourrait être différente si les propositions de la Commission «Environnement» du Parlement présidée par Corinne Lepage étaient validées<sup>86</sup>; mais, à ce jour, rien n'est moins sûr.

---

<sup>86</sup> Notamment celle de fonder le droit des OGM sur l'article 192 du TFUE à la place du 114. V. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnun.do?lang=1&procnum=COD/2010/0208>, consulté le 28 juin 2011.

MARIANNA GIUFFRIDA

## LA PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI NEL QUADRO DELLA PAC DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il problema delle competenze. – 3. La produzione di energia da fonti rinnovabili nella riforma di metà periodo. – 4. La promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili: nuove esigenze di contemperamento. – 5. Le nuove prospettive. – 6. Considerazioni conclusive: i distretti rurali quale soluzione di componimento dei conflitti emergenti.

### 1. *Introduzione*

Come si legge nella recente Comunicazione della Commissione<sup>1</sup>, dal titolo *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, «Se gli obiettivi principali della PAC enunciati nel trattato di Roma non sono cambiati nel corso degli anni, il processo di riforma di tale politica avviato all'inizio degli anni '90 ne ha radicalmente modificato la struttura». In effetti, le molteplici modifiche ed integrazioni apportate al Trattato di Roma dai trattati successivi, compreso da ultimo quello di Lisbona, non hanno formalmente intaccato l'originario assetto assegnato alle finalità della PAC dagli Stati fondatori, finalità che sono rimaste quelle originariamente previste. Tuttavia, sotto il profilo sostanziale, alcuni interventi condotti nell'ambito di politiche diverse hanno significativamente alterato quell'assetto. Ne sono la prova, da un lato, l'integrazione obbligatoria della PAC con la politica ambientale e, dall'altro, il profilo della *food safety* che è andato ad aggiungersi a quello già positivamente previsto della *food security*, in un quadro più completo di sicurezza alimentare che diventa parte integrante della PAC. Inoltre, la primitiva caratterizzazione della PAC esclusivamente in termini di politica di mercato ha presto cambiato la propria fisionomia, completandosi con quello che ne diventerà il 2° pilastro, ossia la politica delle strutture produttive.

---

<sup>1</sup> COM (2010) 672 def.

## 2. *Il problema delle competenze*

La riforma della PAC dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona risentirà inevitabilmente delle novità con esso introdotte, prima fra tutte l'apparente modifica del riparto di competenze tra UE e Stati membri in materia di agricoltura. Scorrendo, infatti, l'art. 4 del TFUE si legge che l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri in alcuni principali settori tra i quali vengono espressamente menzionate sia l'agricoltura sia l'energia. L'art. 2 del TFUE chiarisce poi che quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore però gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria e la esercitano nuovamente nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria. È evidente, quindi, che la competenza concorrente in questa ipotesi non assume le medesima conformazione che le è propria in ambito nazionale, nei rapporti tra Stato e regioni, in quanto all'UE non è rimessa semplicemente la predisposizione della normativa di principio bensì l'intera regolamentazione e solo nel caso in cui l'UE non eserciti tale competenza o cessi di esercitarla gli Stati possono legittimamente intervenire con propri atti normativi. Queste precisazioni, tuttavia, non sembrano sufficienti a delineare il riparto di competenze tra UE e Stati membri in materia di agricoltura e pesca se ci si sofferma sull'integrazione dell'originario testo dell'art. 38 del Trattato di Roma realizzata con il TFUE, il cui *incipit* è breve lineare categorico: «L'Unione definisce e attua una politica comune nel settore dell'agricoltura e della pesca»<sup>2</sup>. Tale frase, introdotta *ex novo* proprio con il Trattato di Lisbona, non do-

---

<sup>2</sup> Parla di specialità dell'art. 38, par. 1 TFUE sull'art. 3 e di mancato coordinamento degli artt. 38 e 4 TFUE COSTATO, *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2011, p. 87. Per ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 279, partendo dal principio di sussidiarietà, «può leggersi un rapporto di funzionalità e di diretto collegamento tra l'art. 4, par. 2, lett. d) e l'art. 38, par. 1, del TFUE: una sorta di legame da genere a specie, ovvero un percorso giuridico che va dagli indirizzi all'esecuzione». Per D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 250, il significato della locuzione di apertura dell'art. 38, TFUE «non sembra potere essere qualificato come meramente declaratorio». Per GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 7<sup>a</sup> ed., Torino 2010, p. 31, la nuova formula del riparto di competenze ha un significato politico rivolto al futuro, in quanto «Con essa si vuole dare forma e sostanza al principio di sussidiarietà, ridisegnando gli spazi di sovranità legislativa degli Stati membri», «con l'effetto indiretto ... di una sempre maggiore «rinazionalizzazione» dell'agricoltura e della perdita di centralità delle istituzioni comunitarie».

rebbe essere priva di significato concreto<sup>3</sup> soprattutto se si riflette sul nuovo assetto che al riparto delle competenze è stato assegnato dal Trattato di Lisbona e se si confrontano i diversi settori compresi nella competenza esclusiva o in quella concorrente (artt. 3 e 4 TFUE) con gli strumenti idonei al perseguimento dei fini assegnati alla Comunità europea dall'art. 2 del Trattato di Roma (art. 3 TCE). Si noterà così che mentre ad esempio il riferimento alla politica commerciale comune è rimasto inalterato, negli articoli delle competenze viene elencato solo il settore «agricoltura e pesca» ma non la «politica comune nei settori dell'agricoltura e della pesca», rafforzando l'idea che la norma idonea a definire la competenza in materia di politica comune nei settori agricoltura e pesca dovrebbe essere proprio quell'art. 38 al quale non potrebbe non riconoscersi la natura di norma eccezionale rispetto a quelle contenute nei primi articoli dello stesso Trattato<sup>4</sup>. A rafforzare questa convinzione soccorre, poi, il paragrafo 6 di quello stesso art. 2, TFUE che sembra avere la funzione di norma interpretativa, il quale precisa che «La portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore».

Restando sempre nell'ambito dell'attribuzione delle competenze all'UE e agli Stati membri, con riferimento precipuo alla materia energetica, oggetto della presente relazione, occorre poi rammentare che mentre nulla era previsto in merito nelle versioni del Trattato antecedenti la riforma di Lisbona, per cui gli interventi comunitari in tale settore erano ricompresi nella più generale politica ambientale, come testimonia la base giuridica della recente direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (che modifica e successivamente abroga le direttive 2001/77 e 2003/30, adottata il 23 aprile 2009 ed attuata dallo Stato italiano con il d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28), il nuovo TFUE prevede in modo specifico, tra i settori di competenza concorrente, quello dell'energia dedicandovi poi il nuovo Titolo XXI il cui art. 194 ne disciplina la relativa politica. La politica dell'Unione nel settore

---

<sup>3</sup> *Contra* ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 208.

<sup>4</sup> A questa precisazione, così come all'*incipit* dell'art. 38, non sembra attribuire invece rilevanza la Commissione la quale, nella Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento OCM unica) si limita ad affermare: «La politica agricola è oggetto di competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri. In altri termini, finché l'Unione europea non legifera in tale settore, gli Stati membri mantengono la propria competenza. La presente proposta si limita ad adeguare l'organizzazione comune di mercato unica ai nuovi requisiti introdotti dal trattato di Lisbona e non altera l'approccio finora adottato dall'Unione»: cfr. COM (2010) 799 defin del 21 dicembre 2010, p. 6.

dell'energia, a differenza di quella agricola non viene qualificata «comune» e nella norma viene fatto esplicito richiamo allo «spirito di solidarietà tra gli Stati membri» che deve animare il perseguimento delle specifiche finalità ivi indicate, tra le quali viene anche espressamente menzionata la promozione dello sviluppo di energie nuove e rinnovabili. La disposizione chiarisce altresì che gli obiettivi di tale politica vengono conseguiti attraverso misure stabilite da Parlamento europeo e Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria ed adottate previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

Le considerazioni che precedono inducono ad un'ulteriore conclusione, condotta peraltro sulla scorta di un consolidato orientamento della Corte di giustizia formulato in occasione dell'accertamento della validità di atti normativi finalizzati contestualmente al perseguimento di obiettivi propri della politica agricola e di altri obiettivi contemplati nel Trattato: la base giuridica in materia di politica agricola continuerebbe ad esercitare una sorta di *vis attractiva*<sup>5</sup> prevalendo, quindi, su quella in materia di politica nel settore dell'energia nel caso in cui la promozione dello sviluppo di energie da fonti rinnovabili costituisca parte integrante della riforma della PAC. In altri termini, la procedura da seguire per l'emana-zione di atti normativi che introducono misure dirette a promuovere lo sviluppo di energie da fonti rinnovabili nell'ambito del più generale perseguitamento degli obiettivi propri della PAC sarebbe proprio quella di cui all'art. 43 del TFUE, il quale pur richiamandosi sempre alla procedura legislativa ordinaria, richiede il parere, che sembra atteggiarsi come obbligatorio e non vincolante, del solo Comitato economico e sociale<sup>6</sup>.

### 3. *La produzione di energia da fonti rinnovabili nella riforma di metà periodo*

Il rapporto tra produzione di energia da fonti rinnovabili e PAC è, d'altronde, documentato da una serie di atti normativi adottati propri nell'ambito di quest'ultima. Così per fermarci soltanto ai provvedimenti più recenti<sup>7</sup>, si rammenta che il reg. 1782/2003, oggi abrogato dal Reg. 73/2009, all'art. 54, prevedeva l'obbligo in capo agli agricoltori che ave-

---

<sup>5</sup> Cfr. C. giustizia 23 febbraio 1988, in C-68/86.

<sup>6</sup> Sebbene la recente Comunicazione della Commissione COM (2010) 672 defin. sia indirizzata oltre che a Parlamento europeo, Consiglio e Comitato economico e sociale anche al Comitato delle Regioni.

<sup>7</sup> Per un'indagine sugli atti normativi comunitari più risalenti v. LATTANZI, *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Macerata 2008, p. 61 ss.

vano conseguito i diritti di ritiro, di ritirare dalla produzione gli ettari ammissibili, obbligo dal quale erano esonerati, a sensi del successivo art. 55, gli agricoltori che utilizzassero le superfici ritirate per fornire materiale per la trasformazione all'interno della Comunità di prodotti non destinati principalmente per il consumo umano o animale, purché venissero applicati sistemi di controllo efficaci; e, come si evince dal 41° *considerando* premesso al testo di tale regolamento, erano proprio le colture energetiche la principale produzione non alimentare sui terreni messi a riposo. A completamento di questa misura gli Stati membri venivano autorizzati a pagare l'aiuto nazionale fino al 50% dei costi connessi con la creazione di colture poliennali destinate alla produzione di biomassa su terreni messi a riposo.

L'art. 88, reg. cit., istituiva poi un aiuto specifico, di importo pari a 45 euro per ettaro per anno, con un limite massimo di superficie ammissibile complessiva di 1.500.000 ettari, per le colture energetiche, intendendo per tali le colture destinate essenzialmente alla produzione di prodotti considerati biocarburanti ai sensi dell'art. 2, par. 2, Dir. 2003/30/CE e l'energia termica ed elettrica ricavata dalla biomassa. La concessione dell'aiuto veniva, comunque, limitata alle superfici la cui produzione formava oggetto di un contratto stipulato tra l'agricoltore e l'industria di trasformazione, salvo nel caso in cui la trasformazione fosse effettuata dall'agricoltore stesso nell'azienda. Tale aiuto è stato, però, soppresso, dal Reg. 73/2009 sopra citato, in considerazione del recente notevole sviluppo del settore delle bioenergie e della forte domanda di tali prodotti sui mercati internazionali nonché della fissazione di obiettivi vincolanti relativi alla quota della bioenergia sul totale dei carburanti entro il 2020<sup>8</sup>.

Peraltro, la promozione di questa nuova produzione nell'ambito dello sviluppo della multifunzionalità dell'impresa agricola, quale feconda occasione di crescita delle zone rurali e di espressione della naturale propensione dell'attività agricola al soddisfacimento di interessi diversi attraverso la fornitura di beni e servizi pubblici, aveva indotto il legislatore comunitario, nell'adozione del Reg. 1698/2005, a finalizzare gli aiuti comunitari agli investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole, per il miglioramento del loro rendimento economico attraverso un più sapiente utilizzo dei fattori della produzione inclusa, tra l'altro, la diversificazione intra ed extra-aziendale anche verso settori non alimentari come le colture energetiche nonché per i miglioramenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli

---

<sup>8</sup> Cfr. 42° *considerando* Reg. 73/2009.

primari, sostenendo anche la produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali<sup>9</sup>. Tale posizione è stata puntualizzata meglio con i Reg. 74/2009 e 473/2009 che hanno modificato il Reg. 1698/2005, attraverso l'offerta di un sostegno specifico all'innovazione diretta a contribuire allo sviluppo di nuove tecnologie e di nuovi prodotti e processi ed a sostenere gli sforzi in materia, tra l'altro, di energie rinnovabili. La previsione è stata poi concretizzata attraverso la revisione degli orientamenti strategici comunitari (previsti dal Reg. 1698/2005 ed adottati con la decisione 2006/144/CE del Consiglio) realizzata con la decisione 2009/61/CE del Consiglio, coeva al Reg. 74/2009, in cui, considerato che il bilancio globale della PAC è fissato fino al 2013, si stabilisce che l'unico modo per ottenere risorse supplementari a favore dello sviluppo rurale è di aumentare la modulazione obbligatoria. Tali risorse supplementari sono necessarie per rafforzare gli sforzi intesi a realizzare le priorità comunitarie in materia anche di energie rinnovabili. Nella delineazione dell'orientamento strategico comunitario si sottolineava che nel quadro della strategia globale dell'UE in materia di cambiamenti climatici, l'agricoltura e la silvicoltura sono chiamate ad apportare un maggiore contributo alla limitazione delle emissioni di gas a effetto serra e all'aumento del sequestro del carbonio. Anche l'incremento della produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali deve contribuire al raggiungimento dei nuovi traguardi dell'UE per il consumo totale di combustibili e di energia entro il 2020, in conformità agli impegni assunti dall'UE con l'adesione al Protocollo di Kyoto. Gli Stati membri vengono, quindi, incoraggiati a concentrare il sostegno su azioni chiave. In particolare, gli aiuti agli investimenti nell'ambito dell'asse 1 possono essere mirati, tra l'altro, alla produzione di energia rinnovabile per uso aziendale. Mentre nel settore forestale, gli aiuti agli investimenti dovrebbero favorire lo sviluppo di metodi innovativi e più sostenibili di trasformazione dei biocarburanti. Invece, nell'ambito degli assi 3 e 4 è possibile sostenere progetti su scala locale e progetti di cooperazione nel campo dell'energia rinnovabile, come pure la diversificazione dell'attività agricola verso la produzione di bioenergia. Gli Stati membri, poiché le problematiche dei cambiamenti climatici e dell'energia rinnovabile sono comuni a tutte le zone rurali, vengono autorizzati ad incoraggiare i gruppi di azione locale, considerati particolarmente idonei a contribuire a soluzioni in materia di energie rinnovabili confacenti alla situazione locale, ad inserirle trasversalmente nelle loro strategie di sviluppo locale. Ancora, poiché l'innovazione è in grado di produrre effetti particolarmente posi-

---

<sup>9</sup> Cfr. 21°, 22° e 23° *considerando* Reg. 1698/2005.

tivi nel rispondere alle nuove sfide connesse tra l'altro alla produzione di energie rinnovabili, il sostegno all'innovazione in tali settori potrebbe tradursi in interventi volti a promuovere lo sviluppo, l'introduzione e l'applicazione di pertinenti tecnologie, prodotti e processi<sup>10</sup>.

#### 4. *La promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili: nuove esigenze di temperamento*

L'incentivazione per lo sviluppo delle colture energetiche e la promozione della trasformazione e commercializzazione di nuovi prodotti e processi, essenzialmente giustificate dall'esigenza di arginare il fenomeno delle eccedenze produttive nel settore alimentare, hanno superato le aspettative al punto da ingenerare nuovi possibili conflitti tra le finalità alimentari, specie nella forma della *food security* ossia della sicurezza degli approvvigionamenti, quelle ambientali, specialmente di tutela della biodiversità e della conservazione dei paesaggi agrari tradizionali, e quelle energetiche, essendo emerso un interesse sempre maggiore all'uso dei terreni agricoli per la realizzazione di prodotti destinati ad essere trasformati in energia, o per l'insediamento di impianti capaci di sfruttare le risorse naturali per trasformarle in energia (così gli impianti eolici o quelli fotovoltaici).

Il Consiglio europeo del giugno 2008 aveva mostrato la propria attenzione per i criteri di sostenibilità e per lo sviluppo di biocarburanti di seconda generazione, sottolineando la necessità di valutare proprio l'eventuale impatto della produzione di biocarburanti sui prodotti agricoli destinati alla produzione alimentare e intervenire, se necessario, per ovviare alle carenze. Aveva inoltre dichiarato che sarebbe stata opportuna un'ulteriore valutazione delle conseguenze ambientali e sociali della produzione e del consumo di biocarburanti<sup>11</sup>. A ciò si aggiunga che l'utilizzo di materiale agricolo come concimi, deiezioni liquide nonché altri rifiuti animali e organici per la produzione di biogas consente di offrire, grazie all'elevato potenziale di riduzione nelle emissioni di gas a effetto serra, notevoli vantaggi ambientali sia nella produzione di calore e di elettricità sia nell'utilizzo come biocarburanti. In considerazione del carattere decentralizzato e della struttura d'investimento regionale, gli impianti di biogas possono, quindi, contribuire in modo significativo allo sviluppo sostenibile delle zone rurali, offrendo agli agricoltori nuove possibilità di reddito<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. art. 16-*bis* Reg. 1698/2005 come modificato da ultimo dal Reg. 473/2009.

<sup>11</sup> Cfr. 9° *considerando* Dir. 2009/28/CE.

<sup>12</sup> Cfr. 12° *considerando* Dir. 2009/28/CE.

Viene riconosciuto un enorme potenziale, nella produzione di energia da fonti rinnovabili alla biomassa<sup>13</sup> e detto riconoscimento suggerisce la promozione del ricorso in misura sempre maggiore alle riserve di legno esistenti ed allo sviluppo di nuovi sistemi di silvicoltura<sup>14</sup>. Tuttavia, tale ricorso resta sempre condizionato al principio di sostenibilità che, come è stato recentemente sottolineato, implica «come indispensabile corollario il perseguimento di una politica forestale sostenibile: allo sfruttamento di un determinato quantitativo di biomassa a fini energetici deve corrispondere la coltivazione di una quantità proporzionale di legno da cui ricavare energia»<sup>15</sup>.

In questa prospettiva, l'art. 17, Dir. 2009/28/CE, che fissa i criteri di sostenibilità dei biocarburanti e dei bioliquidi, si fa carico proprio di quelle finalità ambientali sopra menzionate precisando che non sono presi in considerazione né al fine di misurare il rispetto dei requisiti della direttiva stessa per quanto riguarda gli obiettivi nazionali né al fine di misurare il rispetto degli obblighi in materia di energie rinnovabili né per determinare se il consumo di biocarburanti e di bioliquidi possa beneficiare di sostegno finanziario, quei biocarburanti e quei bioliquidi prodotti a partire da materie prime ottenute su terreni che presentano o un elevato valore in termini di biodiversità<sup>16</sup>; o un elevato stock di carbo-

---

<sup>13</sup> Definita dall'art. 2, lett. e), Dir. 2009/28/CE, come «la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani».

<sup>14</sup> Cfr. 24° *considerando* Dir. 2009/28/CE.

<sup>15</sup> Cfr. Parere del Comitato delle Regioni «Sostenibilità della biomassa» del 27 gennaio 2011.

<sup>16</sup> Ossia terreni che nel gennaio 2008 o successivamente possedevano, anche se poi non lo hanno conservato, lo status di: *a*) foreste primarie e altri terreni boschivi, vale a dire foreste e altri terreni boschivi di specie native, ove non vi sia alcun segno chiaramente visibile di attività umana e i processi ecologici non siano perturbati in modo significativo; *b*) aree designate: *i*) a norma di legge o dall'autorità competente per scopi di protezione della natura; ovvero *ii*) per la protezione di ecosistemi o specie rari, minacciati o in pericolo di estinzione, riconosciuti da accordi internazionali o inclusi in elenchi compilati da organizzazioni intergovernative o dall'Unione internazionale per la conservazione della natura, previo il loro riconoscimento secondo la procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 4, secondo comma; a meno che non venga dimostrato che la produzione delle predette materie prime non ha interferito con detti scopi di protezione della natura; *c*) terreni erbosi naturali ad elevata biodiversità, ossia: *i*) terreni erbosi che rimarrebbero tali in assenza di interventi umani e che mantengono la composizione naturale delle specie nonché le caratteristiche e i processi ecologici; ovvero *ii*) terreni erbosi non naturali, ossia terreni erbosi che cesserebbero di essere tali in assenza di interventi umani e che sono ricchi di specie e non degradati, a meno che non venga dimostrato che il raccolto delle materie prime è necessario per preservarne lo status di terreni erbosi.

nio<sup>17</sup>; o che erano torbiere nel gennaio 2008, a meno che, in quest'ultima ipotesi, non vengano fornite prove del fatto che la coltivazione e la raccolta di tali materie prime non comportano drenaggio di terreno precedentemente non drenato.

In ogni caso le materie prime agricole coltivate nella Comunità e utilizzate per la produzione di biocarburanti e di bioliquidi presi in considerazione per le finalità sopra specificate devono essere ottenute nel rispetto delle prescrizioni e delle norme previste dalle disposizioni menzionate nella parte A, rubrica «Ambiente», e al punto 9 dell'allegato II del regolamento (CE) n. 73/2009<sup>18</sup>, e conformemente ai requisiti minimi per il mantenimento di buone condizioni agricole e ambientali definite ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, dello stesso regolamento.

Ancora, l'art. 10 del d.lgs. n. 28 del 2011 di attuazione della suddetta direttiva stabilisce dei limiti all'utilizzo delle superfici agricole per finalità energetiche<sup>19</sup>, proprio al fine, sembra, di garantire un'adeguata ed equilibrata destinazione dei fondi rustici disponibili ai diversi usi possibili, assicurando comunque le finalità alimentari: così «4. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, l'accesso agli incentivi statali

---

<sup>17</sup> Ossia terreni che nel gennaio 2008 possedevano uno degli status seguenti, che nel frattempo hanno perso: *a*) zone umide, ossia terreni coperti o saturi di acqua in modo permanente o per una parte significativa dell'anno; *b*) zone boschive continue, ossia terreni aventi un'estensione superiore ad un ettaro caratterizzati dalla presenza di alberi di altezza superiore a cinque metri e da una copertura della volta superiore al 30% o di alberi che possono raggiungere tali soglie in situ; *c*) terreni aventi un'estensione superiore ad un ettaro caratterizzati dalla presenza di alberi di altezza superiore a cinque metri e da una copertura della volta compresa tra il 10% e il 30% o di alberi che possono raggiungere queste soglie in situ, a meno che non vengano fornite prove del fatto che lo stock di carbonio della superficie in questione prima e dopo la conversione è tale che, quando viene applicata la metodologia di cui all'allegato V, parte C, sono soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo.

Queste disposizioni non si applicano se, al momento dell'ottenimento delle materie prime, i terreni avevano lo stesso status del gennaio 2008.

<sup>18</sup> Reg. 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 favore degli agricoltori.

<sup>19</sup> Tali limiti sono perfettamente in linea con il ridimensionamento della posizione assunta in passato dal legislatore che, mosso dall'esigenza di promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili, in ossequio agli obblighi assunti a livello internazionale, aveva definito attività connesse ai sensi dell'articolo 2135, c. 3, c.c. la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo, effettuate dagli imprenditori agricoli, e si considerano produttive di reddito agrario: cfr. art., l. 24 dicembre 2007, n. 244.

è consentito a condizione che, in aggiunta ai requisiti tecnici previsti dall'allegato 2: *a*) la potenza nominale di ciascun impianto non sia superiore a 1 MW e, nel caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, gli impianti siano collocati ad una distanza non inferiore a 2 chilometri; *b*) non sia destinato all'installazione degli impianti più del 10 per cento della superficie del terreno agricolo nella disponibilità del proponente. 5. I limiti di cui al comma 4 non si applicano ai terreni abbandonati da almeno cinque anni. 6. Il comma 4 non si applica agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole che hanno conseguito il titolo abilitativo entro la data di entrata in vigore del presente decreto o per i quali sia stata presentata richiesta per il conseguimento del titolo entro il 1° gennaio 2011, a condizione in ogni caso che l'impianto entri in esercizio entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

L'art. 24, d.lgs. 28/2011 prevede, inoltre, la concessione di sostegni per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, cumulabili, a sensi dell'art. 26, d.lgs. cit., a decorrere dall'entrata in esercizio commerciale, con altri incentivi pubblici non eccedenti il 40% del costo dell'investimento per i soli impianti di potenza elettrica fino a 1 MW, di proprietà di aziende agricole (*recte* di imprenditori agricoli) o gestiti in connessione con aziende agricole, agro-alimentari, di allevamento e forestali, alimentati da biogas, biomasse e bioliquidi sostenibili e per gli impianti cogenerativi e trigenerativi alimentati da fonte solare ovvero da biomasse e biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali, ivi inclusi i sottoprodotti, ottenuti nell'ambito di intese di filiera o contratti quadro ai sensi degli articoli 9 e 10 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102, oppure di filiere corte, cioè ottenuti entro un raggio di 70 chilometri dall'impianto che li utilizza per produrre energia elettrica.

##### 5. *Le nuove prospettive*

Queste ed altre sono le implicazioni tra misure della futura PAC e promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili che emergono dalla recente Dir. 2009/28 e dal d.lgs. 28/2011 di attuazione della stessa e che vengono ribadite nella Comunicazione della Commissione sopra richiamata nella quale sono peraltro indicati gli orientamenti strategici che dovrebbero caratterizzare la PAC nel periodo di programmazione 2014-2020, da cui trapela il timore sopra manifestato di dare adeguato bilanciamento agli interessi contrapposti e ugualmente meritevoli di tutela sopra ricordati. Così si precisa che la capacità di garantire la sicurezza alimentare – intesa, come emerge dallo stesso documento, nel

senso di sicurezza dell'approvvigionamento – a fronte peraltro della crisi economica che ha colpito le zone agricole e rurali riflettendosi in modo negativo sui costi di produzione, costituisce per l'Europa una scelta importante a lungo termine e non può essere data per scontata.

La scelta su cui punta la Commissione consiste nell'ancorare sempre la PAC sui due pilastri tradizionali<sup>20</sup>, politica di mercato e politica di sviluppo rurale, ora complementari, la prima, articolata in modo più equo, maggiormente orientata verso finalità ambientali in senso lato ed incentrata su pagamenti diretti e su misure di mercato, la seconda fondata su misure pluriennali di sviluppo rurale incentrata prevalentemente sulla competitività e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'ambiente, riservando il sostegno ai soli agricoltori in attività e remunerando i servizi collettivi da essi forniti alla società. Per continuare a garantire in futuro tali vantaggi collettivi la Commissione pretende una politica forte, e quindi sembra richiedere un impegno di risorse adeguato a conferire tale solidità<sup>21</sup>, perché i beni pubblici forniti dal settore agricolo non possono essere adeguatamente remunerati e regolati attraverso il normale funzionamento dei mercati. Di contro, l'abolizione del sostegno pubblico finirebbe per concentrare ulteriormente la produzione in alcune zone caratterizzate da condizioni particolarmente favorevoli e da pratiche agricole più intensive, esponendo le zone meno competitive al rischio di marginalizzazione e di abbandono della terra, con gravi ripercussioni ambientali, economiche e sociali, tra cui un deterioramento irreversibile della capacità di produzione agricola europea.

La Commissione ribadisce ancora una volta la naturale propensione dell'agricoltura e della silvicoltura verso la produzione di beni di pubblica utilità, segnatamente a valenza ambientale, quegli stessi che secondo la recente opinione espressa dalla Cass. SS.UU.<sup>22</sup> sarebbero riconducibili nella categoria dei beni comuni, e la necessità, quindi, di sfruttare maggiormente la capacità del settore agricolo di fornire un contributo positivo grazie anche alle misure basate sull'innovazione, ossia sull'adozione di nuove tecnologie, sullo sviluppo di nuovi prodotti e processi di produzione e sulla promozione di nuovi modelli di domanda e finalizzate, tra l'altro, alla produzione di biomassa e di energia rinnovabile.

---

<sup>20</sup> Smentendo così chi ritiene artificiosa la distinzione della PAC nei due pilastri: cfr. DE FILIPPIS-HENKE, *La PAC verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Roma 2009, p. 32.

<sup>21</sup> Attualmente le risorse destinate al finanziamento della PAC impegnano il 43% del bilancio dell'UE.

<sup>22</sup> Cfr. Cass. SS.UU. 14 febbraio 2011, n. 3665.

Tra gli obiettivi della futura PAC viene, quindi, espressamente menzionata «Una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima» al cui interno si colloca l'agevolazione della crescita verde proprio attraverso la suddetta innovazione.

Per raggiungere detti obiettivi occorre modificare gli strumenti attualmente contemplati all'interno della PAC. Conseguenzialmente i pagamenti diretti devono essere oggetto di redistribuzione, riformulazione e di un migliore orientamento per accrescere il valore e la qualità delle spese. Si punta, quindi, ad introdurre un pagamento diretto unico forfetario, disaccoppiato, destinato agli agricoltori in attività per ovviare alle critiche sollevate dalla Corte dei conti europea – nonché, diciamo noi, a quelle mosse dalla più qualificata dottrina che aveva evidenziato all'indomani della sua introduzione i rischi che avrebbe ingenerato il pagamento unico disaccoppiato ed assegnato agli agricoltori «storici»<sup>23</sup> – fondato su diritti trasferibili e attivabili solo in associazione con superfici agricole ammissibili<sup>24</sup>, nel rispetto dei requisiti di cui alle norme sulla condizionalità che devono comunque essere semplificate senza snaturare il relativo concetto. Si dovrebbe, inoltre, rafforzare l'efficacia ambientale della PAC grazie a una componente «ecologica» obbligatoria dei pagamenti diretti a sostegno di misure ambientali applicabili su tutto il territorio dell'UE, dando priorità alle azioni destinate a contribuire al conseguimento di obiettivi di politica climatica e ambientale, che potrebbero tradursi in interventi ambientali semplici, generalizzati, non contrattuali e annuali, che vadano al di là dei requisiti della condizionalità e riguardino l'agricoltura (quali pascoli permanenti, coperture vegetali, la rotazione delle colture e il set-aside ecologico).

Per quanto concerne la politica di sviluppo rurale essa deve continuare ad integrare i vincoli e le opportunità inerenti all'ambiente e al cambiamento climatico, a generare un'ampia gamma di benefici per l'agricoltura, le campagne e la società in generale, promuovendo l'innovazione e la ristrutturazione e aiutando il settore agricolo a fare un uso più

---

<sup>23</sup> Cfr. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano 2004, p. 214. V. anche HENKE, *La spesa agricola dell'UE: nuove ipotesi distributive e possibili coalizioni*, in *Selezione di articoli Agrigioneuropa* n. 23, p. 5, il quale rileva che «A seguito del processo di disaccoppiamento, e con la caduta del principio della compensazione della riduzione dei prezzi istituzionali a cui rispondevano in passato i pagamenti, è emerso il paradosso del primo pilastro che fornisce un aiuto legato ad una condizione storica (gli aiuti accoppiati) e che non riesce a finalizzare tale sostegno alla remunerazione dei beni pubblici prodotti in agricoltura».

<sup>24</sup> Per le critiche al sostegno disaccoppiato basato esclusivamente sul criterio della «superficie» v. *Forum sul futuro della PAC* del 22 febbraio 2011, documento del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, reperibile sul relativo sito, il quale punta sul criterio del valore della produzione lorda vendibile.

efficiente delle risorse; preservando la resilienza dell'ambiente e dell'agricoltura al cambiamento climatico, proteggendo gli spazi naturali e mantenendo la capacità produttiva delle terre.

In tale contesto è più che mai necessario che tematiche quali l'ambiente, il cambiamento climatico e l'innovazione restino al centro della politica. Gli investimenti, ad esempio, dovrebbero stimolare l'efficienza economica e ambientale del settore, le misure ambientali dovrebbero essere meglio adattate alle esigenze specifiche delle regioni o addirittura di zone locali e le misure destinate a liberare il potenziale delle zone rurali dovrebbero far leva su concetti innovativi per le imprese e le amministrazioni locali.

Affinché gli obiettivi politici si traducano in risultati concreti è indispensabile disporre di meccanismi di attuazione efficaci. L'attuale approccio strategico sarebbe rafforzato fissando obiettivi quantificati a livello dell'UE e dei singoli programmi, eventualmente abbinati ad incentivi da definire. L'adozione di un approccio più orientato ai risultati consentirebbe di meglio indirizzare la politica verso le priorità dell'UE e ne metterebbe in evidenza l'azione concreta.

Per garantire una maggiore efficienza si ritiene fondamentale rafforzare la coerenza tra la politica di sviluppo rurale e le altre politiche dell'Unione, attraverso la semplificazione e la riduzione delle formalità amministrative.

Resta comunque di primaria importanza la varietà degli strumenti ed un collegamento più efficace tra gli stessi, definendo pacchetti di misure destinati a rispondere alle esigenze di specifici gruppi o regioni (piccoli agricoltori, zone montane) ed agevolando la collaborazione degli agricoltori per creare interconnessioni tra gli elementi del paesaggio a vantaggio della biodiversità e dell'adattamento ai cambiamenti climatici («infrastruttura verde») o offrendo incentivi quali aliquote di aiuto preferenziali per interventi più mirati.

#### 6. *Considerazioni conclusive: i distretti rurali quale soluzione di contenimento dei conflitti emergenti*

Dalle linee programmatiche sopra riportate e dalle riflessioni già svolte è possibile infine trarre qualche considerazione conclusiva.

L'abbandono del sostegno specifico per le colture energetiche, per le ragioni già espresse, e l'individuazione nell'ambito del progetto di riforma della PAC del sostegno all'innovazione quale strumento più idoneo al conseguimento delle finalità legate ai cambiamenti climatici e alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituiscono le soluzioni per

ridimensionare il timore di uno sviluppo esponenziale della produzione di biomassa e della destinazione di suolo agricolo alla produzione di energia a danno della produzione alimentare. Tale scelta non preclude, però, agli agricoltori che si dedicano alla produzione di biomassa la possibilità di fruire del regime di pagamento unico, costituendo essa indubbiamente prodotto agricolo a sensi della definizione contenuta nell'art. 38, soprattutto quando si configura come produzione esclusiva o, per utilizzare un'altra terminologia, *dedicata* cioè quando non è riconducibile nella generale categoria dei sottoprodotti<sup>25</sup> ed essendo la stessa certamente rintracciabile in molte voci dell'elenco che costituisce l'Allegato I al Trattato.

Peraltro, costituisce per gli agricoltori un'opportunità di sicuro rilievo la possibilità, contemplata dall'art. 26, d.lgs. 28/2011, di destinare biomasse e biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali, ivi inclusi i sottoprodotti – ottenuti nell'ambito di intese di filiera o dei contratti quadro stipulati ai sensi degli articoli 9 e 10 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102, oppure nell'ambito di filiere corte, cioè entro un raggio di 70 chilometri dall'impianto che li utilizza per produrre energia elettrica – per alimentare impianti cogenerativi e trigenerativi.

Ancor prima dell'emanazione del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/28, il 12 maggio 2010 era stato firmato il d.m. per lo sviluppo della filiera agroenergetica a norma del quale, con particolare riferimento alla produzione di energia elettrica da biomasse e biogas, in assenza di intese di filiera, possono stipulare i contratti quadro, oltre ai soggetti economici di cui all'art. 1, d.lgs. 102/2005, le imprese singole o associate della filiera della trasformazione agroenergetica purché garantiscano la tracciabilità della materia prima utilizzata e purché, in alternativa, o l'approvvigionamento delle biomasse agricole ed agroforestali provenga da almeno tre regioni o il progetto di trasformazione agroenergetica sia stato dichiarato di interesse nazionale dal Comitato Interministeriale di cui all'art. 2, comma 1°, l. 81/2006<sup>26</sup>.

Tuttavia, gli accordi della filiera agroenergetica ed i relativi contratti quadro, per la loro marcata settorialità e parzialità, non sembrano idonei a garantire la tutela e l'equo temperamento dei molteplici interessi

---

<sup>25</sup> La definizione di sottoprodotto è stata esplicitata nell'art. 183, c. 1, lett. n), d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 che recepisce sostanzialmente l'orientamento della Corte di giustizia in materia: cfr. C. giust. 18 aprile 2002, in C-900, in *Foro it.*, 2002, IV, p. 576.

<sup>26</sup> In attuazione di tale Decreto sono stati stipulati già alcuni contratti quadro tra imprese della filiera della trasformazione agroenergetica: cfr. Contratto quadro tra UNIPEG SCA e UNITEA S.r.l. del 23.11.2010, reperibile sul sito del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

tutti ugualmente rilevanti che, come abbiamo visto, ruotano attorno all'uso del suolo agricolo ed alla destinazione dell'attività che su di esso viene esercitata, vale a dire esigenze energetiche, di sicurezza degli approvvigionamenti alimentari e di tutela della biodiversità e dei paesaggi agrari e rurali.

Un recente Parere del Comitato delle Regioni<sup>27</sup> promuove la costituzione dei sistemi agroalimentari locali consistenti, tra l'altro, in diverse componenti su più livelli che spaziano dall'azienda agricola al livello interregionale, compresa la produzione e la lavorazione di alimenti, la commercializzazione e la promozione, il marchio e l'etichettatura, il coinvolgimento dei consumatori e della società, la consegna di beni pubblici complementari, la distribuzione e il trasporto, le misure di sicurezza sanitaria e alimentare, la gestione dei rifiuti e gli aspetti energetici, nonché la formazione e l'istruzione. La diversità degli interessi coinvolti sembra costituire una garanzia del relativo temperamento. Inoltre, i benefici ambientali che tali sistemi sono in grado di offrire si traducono proprio in sistemi di produzione più sostenibili, nella riduzione delle esternalità dei trasporti (*food miles* o chilometri alimentari) e nell'opportunità di creare sistemi circolari basati su rifiuti organici, residui ed energie rinnovabili.

Tale figura era stata, per la verità, già tipizzata con riferimento al settore agricolo dal legislatore italiano nelle due forme dei distretti rurali e di quelli agroalimentari di qualità con l'art. 13, d.lgs. 228 del 2001<sup>28</sup>, i quali, come è stato osservato, «segnalano ... l'esigenza di individuare idonee soggettività esponenziali, diverse dagli enti locali ... e valorizzano relazioni contrattuali tra soggetti pubblici e strutture d'impresa»<sup>29</sup>.

I primi presentano, tuttavia, rispetto ai secondi più marcati e diffusi collegamenti tra diversi settori economici e promuovono la multifunzionalità dell'agricoltura in un'ottica anche di valorizzazione del territorio e dei paesaggi rurali ed agrari<sup>30</sup>, concretizzando forse l'ipotesi di cui al Parere sopra citato in modo più efficace degli stessi distretti agroalimentari di qualità.

---

<sup>27</sup> Parere di prospettiva del Comitato delle Regioni «I sistemi agroalimentari locali» del 27 e 28 gennaio 2011, in GUUE del 2 aprile 2011, C, 104/01.

<sup>28</sup> Su cui v. SGARBANTI, *Commento all'art. 13, d.lgs. 228/2001*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 825 ss.

<sup>29</sup> Così ALBISINNI, *Commento all'art. 13, d.lgs. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 468.

<sup>30</sup> Propongono un modello di analisi per la definizione di un modello di distretto rurale agro-energetico GAVIGLIO - PIRANI - RIGAMONTI, *La progettazione dei distretti rurali: un modello per il «caso agro-energetico»*, in *Riforma della PAC, evoluzioni tecnologiche e trasformazioni ambientali: aspetti economici, estimativi, giuridici e urbanistici*, Atti del XXXVII Incontro di Studio del Ce.S.E.T. Ferrara 19 e 20 ottobre 2007, Firenze 2008, p. 169 ss.

Per le considerazioni sopra svolte, la sede «naturale» di promozione dello sviluppo di tali sistemi continua ad essere la politica di sviluppo rurale che, come detto, nell'ultima revisione già attuata prevedeva nell'ambito degli assi 3 e 4 la possibilità di sostenere progetti su scala locale e progetti di cooperazione nel campo dell'energia rinnovabile, come pure la diversificazione dell'attività agricola verso la produzione di bioenergia nonché l'autorizzazione agli Stati membri ad incoraggiare i gruppi di azione locale<sup>31</sup>, ossia quelle forme di *governance* locali in cui confluiscono soggetti pubblici e privati, creando forme di partenariato ritenute particolarmente idonee a realizzare cooperazione ed a comporre conflitti tra esigenze diverse<sup>32</sup>, compresa l'individuazione di soluzioni in materia di energie rinnovabili confacenti alla situazione locale, e ad inserirle trasversalmente nelle loro strategie di sviluppo locale.

Il distretto rurale, nella definizione fornita dall'art. 13, d.lgs. 228/2001, cui si applica la disciplina dei distretti produttivi<sup>33</sup> introdotta dall'art. 1, commi 366-372, l. 23 dicembre 2005, n. 266 e successive modifiche ed integrazioni<sup>34</sup> resta tuttavia, nonostante la positivizzazione effettuata dalla citata norma, una realtà metagiuridica con ben precise connotazioni. Trattasi infatti di un sistema produttivo locale ossia di un contesto produttivo omogeneo<sup>35</sup> caratterizzato da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.

L'individuazione in concreto del distretto che, a norma dell'art. 13 citato, compete alle regioni, tuttavia, non può completarsi se ci si arresta al dato geo-economico della realtà distrettuale contraddistinta dagli ele-

---

<sup>31</sup> Su cui, anche per la bibliografia, v. SAIJA, *Sviluppo rurale, governance locali e nuovo regionalismo in agricoltura dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 287 ss.

<sup>32</sup> Le forme di progettazione integrata territoriale sono state peraltro già sperimentate in sede di Piani di sviluppo rurale in relazione a precise filiere produttive con risultati positivi: v. MONTELEONE - PIERANGELI, *Politica di sviluppo rurale 2007-2013: prime considerazioni sull'avanzamento della strategia*, in *Selezione di articoli Agriregionieuropa n. 23*, p. 22.

<sup>33</sup> Definiti da tale norma come «libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali».

<sup>34</sup> In particolare si segnalano l'art. 3, d.l. n. 5 del 2009 conv. in l. 9 aprile 2009, n. 33 e l'art. 1 l. 23 luglio 2009, n. 99.

<sup>35</sup> Tale definizione si ricava dalla lettura integrata dell'art. 13, d.lgs. 228/2001 con l'art. 36, l. n. 317 del 1991 come modificato, da ultimo, dall'art. 6, 8° comma, l. 11 maggio 1999, n. 140.

menti sopra richiamati. In altri termini, perché il distretto possa trasmettere a figura giuridica in senso proprio diventa indispensabile la concretizzazione degli interessi esponenziali che fanno capo al distretto, attraverso l'instaurazione delle relazioni tra i diversi soggetti che nel distretto rurale trovano la loro dimensione assiologica.

Conferma dell'assunto che precede si può trarre dall'art. 3 della Legge Regione Calabria 13 ottobre 2004, n. 21, come modificata dalla Legge Regione Calabria 31 marzo 2009, n. 6, il quale nell'elenco dei requisiti per l'individuazione dei distretti rurali menziona espressamente sia la presenza di un *sistema consolidato di relazioni* tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori sia *i rapporti di tipo collaborativo e convenzionale* tra istituzioni locali, imprese agricole e imprese di altri settori. Alla base di tali relazioni c'è sempre lo strumento contrattuale<sup>36</sup> anzi, si viene così a configurare un complesso sistema a matrisca o a scatole cinesi caratterizzato da una contrattazione programmata di carattere generale che bilancia e tempera le diverse esigenze di cui è espressione il distretto e che costituisce il contenitore più ampio al cui interno gravitano accordi di filiera e contratti di rete<sup>37</sup>, contratti quadro e contratti-tipo come i contratti di collaborazione e le convenzioni con le pubbliche amministrazioni di cui agli artt. 14 e 15, d.lgs. 228/2001<sup>38</sup>, che mano a mano vanno specificando obblighi e diritti riconosciuti ai soggetti titolari dei diversi interessi economici. La costituzione del soggetto giuridico «società di distretto» che anche sotto il profilo temporale è distinta e separata dall'individuazione del distretto così come la costituzione del comitato di distretto, previsti dalla legge regionale richiamata, non devono trarre in inganno circa la natura giuridica del distretto inducendo a ricostruirla in chiave soggettiva.

---

<sup>36</sup> Osserva ALBISINNI, *Distretti e sviluppo rurale: elementi per una lettura delle regole di diritto*, in *Agriregionieuropa*, 2010, n. 20, che «Sistemi distrettuali e contratti vanno ... di pari passo».

<sup>37</sup> Sui contratti di rete v. CIRIANNI - CUFFARO - D'AURIA - MARASÀ - SALVINI, *I contratti di rete*, in *Il Corriere del merito, Le Rassegne*, 1, 2010, *passim*. In particolare, per la distinzione tra rete di imprese e distretto v. CAFAGGI, *Reti di imprese: lungo il sentiero di una ricerca*, in CAFAGGI - IAMICELI (a cura di), *Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessioni da una ricerca sul campo*, Il Mulino, Bologna 2007, p. 38 ss., il quale osserva che la rete è un «sistema di relazioni contrattuali e/o proprietarie, caratterizzate da un forte livello di interdipendenza produttiva, da relazioni stabili, generalmente di natura fiduciaria». Essa si differenzia dal distretto in quanto può svilupparsi in contesti non distrettuali e se si costituisce all'interno di un sistema distrettuale rappresenta un sottoinsieme di relazioni tra imprese, non necessariamente quello maggioritario».

Cfr. anche VILLA, *Reti di imprese e contratto plurilaterale*, in *Giur. comm.*, 2010, n. 6.

<sup>38</sup> Su cui v. M. GIUFFRIDA, *Commento agli artt. 14 e 15, d.lgs. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 511 ss.; SGARBANTI, *Commento agli artt. 14 e 15, d.lgs. 228/2001*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 828 ss.

Il distretto, infatti, per le ragioni sopra esposte, è un istituto complesso e composito, difficilmente riconducibile a categorie o figure note, in cui assumono rilevanza sia la componente territoriale sia quella imprenditoriale sia quella contrattuale. Purtroppo il tempo concesso alla presente relazione non consente di approfondire ulteriormente tali aspetti ma ci riserviamo di farlo in altra occasione.

Grazie.

FRANCESCO BRUNO

## INQUINAMENTO DEL TERRITORIO RURALE E PAC

SOMMARIO: 1. Premessa: ambiente, territorio e agricoltura. – 2. Le contrastanti pronunce della giurisprudenza sul rapporto tra ambiente e agricoltura. – 3. L'agricoltura inquinante: la gestione degli scarichi in agricoltura. – 4. (*Segue*) I rifiuti agricoli e il campo di applicazione del Codice dell'ambiente. – 5. Conclusioni.

### 1. *Premessa: ambiente, territorio e agricoltura*

È realmente in atto un fenomeno di “ecologizzazione” dei vari settori del diritto, indirizzato a garantire uno sviluppo sostenibile? O la normativa a tutela dell'ambiente si atteggia quale vincolo (esterno, eteroimposto<sup>1</sup> e distorsivo<sup>2</sup>) allo sviluppo delle attività imprenditoriali?

---

<sup>1</sup> Non dovrebbe essere la “immobilità” e la difesa “assoluta” del territorio ad essere oggetto di tutela, bensì lo sviluppo sostenibile delle attività (imprenditoriali e non) nella consapevolezza che l'adozione di misure di gestione razionale delle risorse naturali e la conversione del sistema produttivo verso scelte tecnologiche di minore impatto per l'ambiente e la salute dei cittadini, oltre a conseguire uno sviluppo sostenibile delle attività imprenditoriali, aumenta la stessa capacità concorrenziale della nostra economia. Ed abbiamo già sostenuto al riguardo che ormai la crescita non può che passare attraverso la rivoluzione produttiva generata dall'avvento delle tecnologie, tra cui, oltre quelle della comunicazione e della informazione, si annoverano quelle a servizio della qualità della vita e della protezione del territorio. In tal senso si potrebbero riprendere gli interessanti spunti introdotti recentemente nella politica agraria comunitaria ed elaborati dalla dottrina, su cui v. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano 1999, nonché ADORNATO, *La contrattazione programmata in agricoltura*, in AA.VV., *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano 2000. Inoltre, ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *La gestione «negoziata» dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea*, in *Contratto e impresa Europa*, 2003, n. 1.

<sup>2</sup> L'effetto potenzialmente discorsivo della normativa ambientale è ancora più evidente nel caso di attività produttive per loro natura transfrontaliere, come l'attività ittica. Invero, nella pesca marittima la disparità dei vincoli ecologici introduce tra i produttori nazionali una pernicioso distorsione della concorrenza, che può essere corretta soltanto dalle convenzioni fra gli Stati e dalla cooperazione internazionale. Risalta la necessità di introdurre istituti di governabilità mondiale del mercato ittico e dell'ambiente marino (necessità che potrebbe estendersi al governo dell'ambiente nella sua interezza) CAFFARENA, *Governare le onde. Le prospettive della cooperazione internazionale per l'ambiente*, Milano 1998. Per approfondimenti sul punto ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano 2004.

Su questo crinale (assai stretto e insidioso) si gioca la credibilità delle politiche (internazionali e, di conseguenza, europee e nazionali) nei prossimi anni. Ad ogni modo, la «saturazione dei sistemi giuridici vigenti con normative rispecchianti la necessità di conservare condizioni di vita favorevoli all'uomo»<sup>3</sup> è fenomeno che appare agire peculiarmente nel rapporto agricoltura-ambiente, nel senso che sembrerebbero estendersi i (nuovi) principi e le (nuove) categorie del diritto agrario alla normativa a tutela dell'ambiente, del territorio e della salute dei cittadini, o almeno ad una parte rilevante di essa<sup>4</sup>. Esistono estesi e stretti legami tra l'ecologia ed i vari settori produttivi, riferibili prevalentemente a conformazioni delle attività attraverso prescrizioni negative o obblighi in capo agli imprenditori (ad esempio, la gestione dei rifiuti e degli scarichi di acque reflue, su cui v. *infra*). Ma il rapporto agricoltura-ambiente, è stato correttamente affermato, è intrinseco al diritto agrario<sup>5</sup>, si presenta non come un elemento esterno e coercitivo (come nelle attività economiche di diversa natura, ossia industriali, ecc.), bensì è nella sua stessa essenza.

L'attività agricola, in ognuna delle sue possibili manifestazioni *ex art.* 2135 c.c.<sup>6</sup>, è attività economica che, al pari delle altre, produce esterna-

<sup>3</sup> KOLBASOV, *Oggetto e fonti del diritto dell'ambiente in rapporto al diritto agrario*, in AA.VV., *Fonti ed oggetto del diritto agrario*, 5<sup>a</sup> Tavola rotonda italo-sovietica 9-16 novembre 1982, Milano 1986, p. 170. Come già segnalato dagli economisti: BRESSO, *Per un'economia ecologica*, Roma 1993.

<sup>4</sup> D'altronde, «...nel mondo della ricerca giuridica italiana, ove assai scarsa, spesso anche per difficoltà obiettive, è l'applicazione del metodo interdisciplinare, l'agrarista è chiamato oggi a svolgere un ruolo di avanguardia. Ma ciò non deve stupire, se è vero, come è stato detto, che è la stessa storia legislativa di questo secolo a riproporre "il diritto agrario come territorio di avanguardia"» (GRAZIANI, *Il contenuto del diritto agrario: spunti problematici*, in AA.VV., *Fonti ed oggetto del diritto agrario*, cit., p. 86).

<sup>5</sup> D'ADDEZIO, *Agricoltura ed ambiente*, in CASADEI, GERMANÒ e ROOK BASILE (a cura di), *Gli Attuali confini del diritto agrario*, Atti del convegno "Enrico Bassanelli, 1996, p. 61; ID., *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 173.

<sup>6</sup> Siano esse attività principali o connesse ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., sul quale, nella nuova formulazione ad opera del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, v.: CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in COSTATO (a cura di), *I tre «decreti di orientamento»: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 736; GERMANÒ, *L'impresa agricola*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 514; COSTATO, *Il nuovo testo dell'art. 2135 cod. civ.*, in ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di "orientamento"*, Milano 2002, p. 29; ID., *Notarelle a margine del Convegno commercialistico di Foggia sul nuovo art. 2135 cod. civ.*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, 168; GOLDONI, *Commento all'art. 1 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 224; COSSU, *La "nuova" impresa agricola tra diritto agrario e diritto commerciale*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, p. 73; GALLONI, *Impresa agricola: disposizioni generali (artt. 2135-2139)*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma 2003, p. 137; GOLDONI, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, in COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunita-*

lità negative: la produzione primaria (soprattutto intensiva) è possibile fonte di inquinamento per i terreni, le acque e gli *habitat* naturali, incidendo sugli equilibri degli ecosistemi<sup>7</sup>.

Senonché, a differenza degli interessi economici degli ulteriori comparti imprenditoriali, che svolgono la loro attività in un contesto di componenti ambientali (suolo, acqua ed aria) esterne alle singole aziende<sup>8</sup>, per l'impresa agricola siffatte componenti rappresentano esse stesse elementi dell'azienda, per cui l'interesse dell'agricoltore a massimizzare i profitti dalla propria attività (tendenza propria di ogni struttura economica), trova punti di convergenza nell'interesse della collettività ad un ambiente sano lì dove l'abuso delle risorse naturali può annullare il vantaggio di produzione a danno dell'impresa<sup>9</sup>.

In tale logica, le politiche di sviluppo, gestione e protezione dell'ambiente sono direttamente collegabili all'agricoltura. Quest'ultima non esaurisce la relazione con l'ambiente esclusivamente in un rapporto tra attività inquinante e bene da tutelare, in quanto l'agricoltura è essa stessa cura di un ciclo biologico animale o vegetale, cura dell'ambiente.

L'attività primaria assume particolare rilevanza poiché è l'unica attività economica che, se esercitata con determinate modalità, può garantire la tutela, la conservazione ma soprattutto lo sviluppo armonioso degli *ha-*

---

*rio*, cit., p. 185; FORTUNATO, *La nuova nozione di impresa agricola*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, tomo 4, Milano 2004, p. 2501; G.B. FERRI, *La "nuova" impresa agricola*, in *Dir. giur.*, 2005, 1; SCIAUDONE, *L'impresa agricola: profili di qualificazione*, Napoli 2005; COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche retro*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, p. 89; JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto agrario post-moderno*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2006, p. 183; GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino 2006; PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano 2007; ADORNATO, *Agricoltura e zootecnia*, in *Enc. giur.*, Roma 2008, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti e riferimenti bibliografici. Sulla formulazione dell'art. 2135 precedente la novella del 2001, invece, per tutti v. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. RESCIGNO, XV, tomo 2, Torino 2001, p. 233 ss.

<sup>7</sup> In particolare, l'uso intensivo di concimi chimici, di fitofarmaci, insetticidi ed erbicidi, di fanghi di depurazione e di deiezioni animali, nonché l'utilizzo di notevoli quantitativi di acqua e di macchine da lavoro sempre più grandi, con rimodellazione dei fondi alle esigenze agricole e l'eliminazione di ostacoli fisici e naturali, portano complessivamente al danneggiamento del paesaggio, della biodiversità, del suolo e delle acque, ponendo in pericolo gli ecosistemi e la salute stessa dell'uomo.

<sup>8</sup> Componenti in cui l'azienda commerciale si limita a riversare ed immettere fattori di inquinamento.

<sup>9</sup> La conflittualità per tutela dell'ambiente tra interessi contrapposti di industria e collettività, è nei confronti dell'agricoltura «meno accesa, e non già perché con la propria attività l'imprenditore agricolo non possa inquinare, bensì per il fatto che il rispetto dell'ambiente e dei cicli biologici è condizione necessaria alla gestione produttiva di tal genere d'impresa» (ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino 1995, p. 16).

*bitat* naturali e la riparazione degli ecosistemi impattati<sup>10</sup>, in quanto la compatibilità ambientale non vale per essa come elemento esterno, vincolo eteroimposto o limite di movimento, ma modo d'essere intrinseco del suo sviluppo<sup>11</sup>. Si potrebbe affermare, quindi, che essa, in virtù di tali caratteristiche, può assumere un ruolo essenziale per la collettività<sup>12</sup> definibile a tutti gli effetti: ambientale.

Così l'agricoltura diviene protagonista nella sua accezione multifunzionale, assumendo non più (o non solo) il ruolo di produttrice di beni, bensì di "fulcro" di un modello di sviluppo endogeno e flessibile del territorio. Sicché il rapporto tra agricoltura e territorio, tra agricoltura e biodiversità<sup>13</sup> e tra agricoltura e ambiente, viene ad assumere una differente connotazione: al centro del sistema vi è lo spazio rurale, identificato come il territorio costituito dallo spazio destinato all'agricoltura e dallo spazio fondiario non agricolo destinato ad usi diversi, in parte di collegamento, in parte occupato da civili aggregazioni e in parte luogo di svolgimento di attività altre.

In siffatto contesto, quindi, l'attività agricola vive contemporaneamente il duplice ruolo di produzione di esternalità negative e positive. Da un lato è destinataria delle regole, delle imposizioni, dei vincoli e dei limiti nell'agire a tutela dell'ambiente propri di ogni forma di produzione. Dall'altro, di discipline di agevolazione e norme di incentivazione della sua funzione a tutela, preservazione e rigenerazione dell'ambiente e della biodiversità.

Il passaggio, per dirlo con parole non nostre, può essere così sintetizzato: *«le recenti politiche comunitarie dirette a garantire sussidi all'agricoltura sembrano spostarsi dalla produzione in sé all'impegno ambientale puro e semplice, prevedendosi che il regime di aiuto (RUP) abbia come obiettivo principale che il territorio sia presidiato contro il degrado e conservato come paesaggio nella sua storia culturale... Riecheggia qui il collegamento con l'art. 44 della Costituzione che parla di razionale sfruttamento del suolo che in questo caso non va collegato con la finalità sociale della sua produttività ma con il diverso profilo della tutela ambientale come valore*

---

<sup>10</sup> GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1993, p. 5, per il quale «il punto d'incontro inderogabile tra agricoltura e ambiente... è rappresentato dal territorio».

<sup>11</sup> Così: ALBISINNI, *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Viterbo 2002, p. 34.

<sup>12</sup> CANNATA (a cura di), *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche, istituzioni e strumenti*, Bologna 1995; JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari 2001.

<sup>13</sup> Sul rapporto tra agricoltura e biodiversità, PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino 2005. Per approfondimenti, inoltre, ci permettiamo di rinviare a BENNOZZO e BRUNO, *La valutazione di incidenza*, Milano 2009.

*da tutelare in sé...il tracimare dell'attività agricola verso lo sviluppo sostenibile tende così ad approdare sempre che le scelte dei pubblici poteri sovraordinati si dirigano in questa direzione cui la legislazione li facoltizza verso la salvaguardia ambientale pura e semplice destinata a tramandare il patrimonio rurale alle generazioni future»<sup>14</sup>.*

Questo è lo schema in cui ci si muove e su tale logica si fonda pertanto la politica agricola comunitaria. I vari provvedimenti prevedono disincentivi per l'agricoltura inquinante e incentivi per quella che può produrre esternalità positive verso l'ambiente. Ci avviene sia nel primo pilastro, attraverso la eco condizionalità obbligatoria, sia nel secondo pilastro con i pagamenti agro ambientali.

Invero, gli agricoltori beneficiari dei regimi di sostegno (indicati all'Allegato I del Reg. 1782/03) del pagamento unico (disaccoppiato) e di altre forme di pagamento diretto per superficie animale o produzione devono eseguire alcune misure ambientali obbligatorie<sup>15</sup>.

## 2. *Le contrastanti pronunce della giurisprudenza sul rapporto tra ambiente e agricoltura*

Se questi sono i ragionamenti su cui si fonda il rapporto tra politiche di incentivazione all'agricoltura e l'inquinamento del territorio rurale, deve tuttavia essere considerato che dall'interpretazione delle varie corti sul rapporto tra ambiente e agricoltura, anche in relazione alle diverse normative di settore che incidono sulla attività agricola (ambientale, urbanistica e a tutela dei beni culturali e ambientali) emerge una situazione forse più complessa, in cui diviene difficile, sotto il profilo pratico, identificare e ponderare gli interessi in gioco.

Innanzitutto, il giudice europeo. La Corte di giustizia<sup>16</sup> è stata chiamata a pronunciarsi sull'annullamento dell'ordinanza 22 giugno 2006 emessa nella causa Sahlstedt c. Commissione, nella quale il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha respinto le istanze del ricorrente che aveva chiesto l'annullamento della decisione della Commissione 13

<sup>14</sup> URBANI, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, 1, p. 29.

<sup>15</sup> Ad esempio; quelle rubricate "Mantenimento dell'habitat" (Mantenimento degli oliveti e dei vigneti in buone condizioni vegetative), di cui al d.m. n. 302 del 29 dicembre 2008. Inoltre, si ricorda il reg. CE 73/2009, del Consiglio che stabilisce norme comuni per i regimi di sostegno diretto, istituisce taluni regimi di sostegno, modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003.

<sup>16</sup> Corte di giustizia CE 24 aprile 2009, in causa C-362/06 Markku Sahlstedt c. Commissione delle Comunità europee.

gennaio 2005, n. 2005/101/CE che adotta, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, l'elenco dei siti di importanza comunitaria per la regione biogeografia boreale. Si tratta della identificazione dei SIC, ossia delle aree incluse nella rete "natura 2000", tutelate in quanto è presente una specifica biodiversità in via di estinzione, e nelle quali per poter svolgere qualsiasi attività è necessario richiedere una specifica autorizzazione: la valutazione di incidenza<sup>17</sup>.

Nel caso di specie la questione riguardava proprio il possibile inquinamento dovuto allo svolgimento da attività su un terreno, nel senso che il proseguimento della stessa attività già svolta sul sito (seppur in maniera più organizzata) è stata dichiarata incompatibile con il nuovo regime comunitario a tutela della biodiversità. Il fulcro del ragionamento è il seguente: *«le aree protette ed i parchi naturali così intesi ai sensi della direttiva 92/43... godono di un livello di protezione elevato che deve intendersi come "tutela assoluta". In forza di ciò, la tutela del pregio naturalistico di tali siti ed il loro particolare valore paesaggistico-ambientale risulta assolutamente ed inequivocabilmente prioritario rispetto ad altri interessi direttamente connessi con le attività antropiche, specie interventi di sviluppo urbanistico, economico»*, così come agricolo che potrebbero inquinare e distruggere irrimediabilmente la biodiversità tutelata nel SIC.

Ragionamento che tuttavia non tiene conto del fatto che la biodiversità è proprio presente su quel sito perché vi è esercitata una attività agricola, che se diviene non più profittevole verrà abbandonata, con conseguenze sullo stesso territorio rurale (che potrebbe anche essere maggiormente antropizzato).

La citata pronuncia del giudice europeo, si potrebbe obiettare, ha comunque ad oggetto porzioni di territorio considerate a protezione "speciale" da parte della Comunità. Ma le perplessità dei giudici in merito al "valore ambientale" dello svolgimento attivo della attività agricola sussistono anche quando l'attività primaria è esercitata fuori da zone "protette" sotto il profilo ambientale.

Il giudice amministrativo si è trovato a dover decidere in merito ad una presunta lesione *«in relazione alla situazione del Comune di Ortona che sarebbe per la sua natura di Comune destinato alla produzione di pregiati vitigni e di conseguenza di vini DOC [Montepulciano d'abruzzo], oltretutto collocato in una zona prossima al mare di particolare interesse paesistico, protetta sotto tale ottica, pur non facente parte di alcuna zona protetta ai fini ambientali»*<sup>18</sup>. Qui si trattava di permettere alcune coltivazioni

<sup>17</sup> Sulla valutazione di incidenza ci permettiamo di rinviare agli autori citati in BENOZZO e BRUNO, *La valutazione di incidenza*, cit.

<sup>18</sup> TAR Abruzzo-L'Aquila, sez. I, 22 settembre 2009, n. 1116.

di idrocarburi, che avrebbero inquinato il territorio rurale ed impattato fortemente sulle colture agricole. Il Tar si è espresso per la validità di tali autorizzazioni motivando «*per quanto riguarda le valutazioni inerenti l'impatto nei riguardi della coltivazione di pregiate colture agricole, che anche la ricerca e la lavorazione di idrocarburi è del pari tutelata ed assume una valenza pari se non addirittura superiore a quella agricola, nel momento attuale in cui l'economia italiana sopporta i gravi disagi economici conseguenti alla situazione mondiale nel campo delle riserve energetiche*».

Altresì il giudice penale è intervenuto nel rapporto tra inquinamento del territorio rurale e agricoltura precisando che è manutenzione straordinaria il rifacimento di siepi o lo svolgimento di attività irrigua<sup>19</sup> (e quindi ai sensi dell'art. 181 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, sono sottoposte ad autorizzazione paesaggistica) quando poi la stessa attività integra misure obbligatorie per la condizionalità della PAC.

### 3. *L'agricoltura inquinante: la gestione degli scarichi in agricoltura*

Venendo alla agricoltura inquinante, specifico rilievo assume la gestione degli scarichi in agricoltura, anche per la possibilità di poter riutilizzare le acque di scarico a fini produttivi. Ma prima una premessa: ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni si distingue tra acque reflue industriali, acque reflue urbane e acque reflue domestiche. Le prime sono qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento. Le acque reflue urbane sono le acque che confluiscono, tramite canalizzazione, alla pubblica fognatura. Le acque reflue domestiche sono le acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche. Sono dunque tali gli scarichi di attività scolastiche, turistiche, alberghiere, sanitarie, sportive o anche bagni di insediamenti industriali e ogni altra attività, anche commerciale, i cui scarichi presentano caratteristiche qualitative equivalenti al metabolismo umano o ad attività domestiche.

Ebbene, ai sensi dell'art. 101, 7° comma del Codice dell'ambiente, le acque di scarico in agricoltura sono assimilate alle acque domestiche. Precisamente, vi è tale assimilazione se le acque sono «*provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura*»

---

<sup>19</sup> Cass. pen., sez. III, 28 gennaio 2004 n. 2950, in *Riv. pen.*, 2005, p. 80.

(lett. *a*), se sono «provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame» (lett. *b*) e, infine, se sono provenienti da imprese agricole che svolgono attività agricola “in senso stretto” e «che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarità funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità». Inoltre, sono sempre assimilate alle acque reflue domestiche quelle «provenienti da impianti di acqua coltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo».

Un passaggio appare significativo e merita di essere evidenziato. Il riferimento alla assimilazione del refluo da attività zootecnica a refluo domestico è stato oggetto di molteplici cambiamenti. In origine, essa si integrava quando si svolgeva allevamento di bestiame a condizione che si disponesse almeno di un ettaro di terreno funzionalmente connesso con l'attività zootecnica per ogni per ogni 340 kg di azoto presente negli effluenti di allevamento prodotti in un anno, da computare secondo le modalità di calcolo stabilite nella tabella 6 dell'allegato 5 sempre al d.lgs. 5.5.1999 n. 152.

Nel vigore di tale disciplina avevamo già precisato<sup>20</sup> come assumesse primaria importanza non tanto il parametro del calcolo dei 340 kg di azoto per ettaro, requisito oggettivamente determinabile, ma soprattutto il “collegamento funzionale” tra attività zootecnica e fondo destinato ad attività agricola. La norma prevedeva che parte delle deiezioni dovessero essere sparse per concimare un fondo in grado di ricevere tali riversamenti in modo proficuo, e non un mero “collegamento astratto” tra fondo e attività zootecnica. In altre parole, il significato della relazione tra allevamento e fondo doveva essere considerato in rapporto alla reale capacità della terra di sopportare e smaltire naturalmente (e, potremmo dire, “ecologicamente”), nell'ambito dello stesso o di altro ciclo produttivo presente nell'azienda agricola, i reflui dell'attività zootecnica; relazione tra attività e fondo che doveva essere esaminata in concreto, caso per caso, dai giudici. E la Suprema Corte sul punto aveva precisato che «la natura di “acque reflue industriali” degli scarichi da allevamenti zootecnici va comunque sempre riconosciuta allorché manchi la connessione funzionale tra fondo ed allevamento. Deve trattarsi di connessione fun-

---

<sup>20</sup> BENOZZO e BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano 2003, 94.

zionale tra fondo ed allevamento con la coltivazione del fondo, sicché non è sufficiente avere a disposizione uno spazio fisico di terreno, se manca la coltivazione e, soprattutto, la compatibilità ambientale con suolo e sottosuolo»<sup>21</sup>.

Tale disposizione è poi mutata con la prima versione del Codice dell'ambiente (prima della novella introdotta con il d.lgs. 16.1.2008 n. 4). Ed era mutata in senso restrittivo: erano assimilate alle acque reflue domestiche le acque provenienti dalle imprese dedite ad allevamento di bestiame «*che, per quanto riguarda gli effluenti di allevamento, praticano l'utilizzazione agronomica in conformità alla disciplina regionale stabilita sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali di cui all'art. 112, comma 2 [sempre del Codice dell'ambiente], e che dispongono di almeno di un ettaro di terreno agricolo per ognuna delle quantità indicate nella tabella 6 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto*».

Dunque, era scomparso il riferimento espresso al “collegamento funzionale”, ma era stato introdotto l'obbligo di utilizzare i reflui ai fini di utilizzazione agronomica (comunemente denominata fertirrigazione, la cui disciplina ora approfondiremo). I confini della disposizione sono apparsi subito non chiari e la sua applicazione ambigua, non essendo precisati la finalizzazione concreta del terreno (anche se “catastalmente” agricolo poteva essere sostanzialmente prestato a qualsiasi altra attività o abbandonato) e la percentuale di reflui indirizzati alla fertirrigazione (che poteva anche in ipotesi essere irrisoria, così sviando la finalità della norma).

Oggi, come si è già precisato, l'art. 101, 7° comma, lett. *b*) del Codice dell'ambiente specifica solo che sono assimilate alle acque reflue domestiche quelle provenienti da «imprese dedite all'allevamento del bestiame» ed ha soppresso il resto della frase.

Alcune sintetiche riflessioni sulla attuale disciplina possono essere effettuate. In primo luogo, si deve sottolineare la idiosincrasia del termine “bestiame” con quello di “animali”, ormai utilizzato nel codice civile per individuare la nozione di impresa agricola, inserito probabilmente più per mancata conoscenza della disciplina agricola che per volontà di ritornare ad una improbabile interpretazione restrittiva dell'“allevamento agricolo”<sup>22</sup>, peraltro impossibile alla luce della nozione di bestiame che si trova nello stesso Codice dell'ambiente all'art. 74, 1° comma, lett. *s*): «*tutti gli animali allevati per uso o profitto*». Ma il passaggio più rilevante ci sembra certamente l'estensione nella attuale disciplina a tutti gli ef-

<sup>21</sup> Cass. pen. 13.11.2000, n. 11358; nello stesso senso, Cass. pen. 11.10.1999, n. 11542 e Cass. pen. 7.3.2001.

<sup>22</sup> Su tutte tali questioni v. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario cit.*

fluenti di allevamento della disciplina sulle acque domestiche. Si potrebbe obiettare che la tabella 6 dell'allegato 5 alla parte terza del Codice dell'ambiente non sia stata espressamente abrogata dalla novella del 2008, ma, anche in tal caso, tale mancanza appare più una svista del legislatore delegato che una volontà di tenere in vita limiti e condizioni non più esistenti. E la Suprema Corte recentemente si è orientata per siffatta interpretazione, avendo precisato che mentre «con la situazione normativa progressa... le acque reflue provenienti da una attività di allevamento del bestiame andavano considerate, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, come acque reflue industriali, e solo eccezionalmente potevano essere assimilate, ai detti fini, alle acque reflue domestiche ... ora per effetto della caducazione indicata l'assimilazione prevista dell'art. 101, comma 7, delle acque reflue domestiche a quelle provenienti da imprese dedite all'allevamento di bestiame, diviene la regola».

Inoltre, come già detto, le acque reflue delle aziende agricole e le acque di vegetazione dei frantoi oleari possono poi subire "utilizzazione agronomica", ossia possono essere utilizzate per quella pratica comunemente conosciuta come "fertirrigazione". Essa, ai sensi dell'art. 74, comma 1, lett. p) è *«la gestione di effluenti di allevamento, acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive, acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agro-alimentari, dalla loro produzione fino all'applicazione al terreno ovvero al loro utilizzo irriguo o fertirriguo, finalizzati all'utilizzo delle sostanze nutritive e ammendanti nei medesimi contenute»*.

L'utilizzazione agronomica è disciplinata dall'art. 112 del Codice dell'ambiente. È prevista una comunicazione obbligatoria per i soggetti<sup>23</sup> che intendono eseguirla e la disciplina deve essere adottata dalle regioni *«sulla base dei criteri e delle norme tecniche generali adottati con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali [oggi, Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali], di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio, delle attività produttive, della salute e delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del predetto decreto ministeriale»*.

Si consideri che analoga disposizione era prevista anche nel vigore della previgente disciplina (il d.lgs. 5.5.1999 n. 152) e il MIPAF aveva già

---

<sup>23</sup> Si tratta delle imprese agricole (tranne gli allevamenti zootecnici intensivi sottoposti a IPPC-AIA (sulla quale v. *supra*), i frantoi oleari (per le acque di vegetazione) e le piccole aziende agroalimentari. Queste ultime sono quelle individuate con apposita norma ministeriale.

promulgato il 7.4.2006 (pochi giorni prima della pubblicazione in GUCE del Codice dell'ambiente) un DM intitolato «Criteri e norme tecniche generali per la disciplina regionale dell'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento» che, ad oggi è rimasta l'unica norma a cui fanno riferimento le varie disposizioni regionali in argomento e che comunque è ancora sostanzialmente applicabile anche con il Codice dell'ambiente, trattandosi di regole prettamente tecniche

Infine, deve segnalarsi che effettuare utilizzazione agronomica di reflui senza rispettare le menzionate procedure tecniche e senza comunicazione comporta la sanzione penale di una ammenda da euro millecinquecento a euro diecimila o con l'arresto fino ad un anno.

#### 4. *(Segue) I rifiuti agricoli e il campo di applicazione del Codice dell'ambiente*

Nel contesto della agricoltura inquinante, assume rilievo altresì la gestione dei rifiuti. Alcuni materiali e sostanze sono espressamente escluse dall'applicazione delle regole sulla gestione dei rifiuti per espresso riferimento dello stesso Codice dell'ambiente. Tra di esse sono indicate «le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera *b*), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana» (art. 185, 1° comma, lett. *f*) del Codice dell'ambiente, come sostituito dall'articolo 13 del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205).

Questione che ha fatto discutere dottrina e giurisprudenza per molto tempo riguardava quale tipologia di rapporto sussisteva tra le norme di riferimento delle carcasse (e degli scarti animali), cioè la disciplina sanitaria e veterinaria introdotta prima dal d.lgs. 14.12.1992 n. 508 e poi dal Regolamento comunitario n. 1774 del 2002, e quelle sui rifiuti. In altre parole, si è discusso quanto sia estesa tale deroga: se sia assoluta (non si applicano mai le regole dei rifiuti a tali materiali); ovvero relativa (le norme sui rifiuti integrano, o possono integrare in taluni casi la normativa specifica sugli scarti animali).

Nel vigore della precedente normativa di riferimento, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. *c*) d.lgs. 5.2.1997 n. 22, sono esclusi dal campo di applicazione dello stesso decreto – tra l'altro – le carogne e alcuni rifiuti agricoli, «in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge».

Sulla interpretazione di siffatta norma la giurisprudenza della Suprema Corte ha seguito due orientamenti contrapposti. Per un verso, in

una pronuncia<sup>24</sup> si è precisato «che la materia di rifiuti di origine animale è disciplinata dal d.lgs. 14 dicembre 1992 n. 508, attuativo della direttiva 90/6667/CEE, sicché, in virtù del principio di specialità, è sottratta alla disciplina generale di cui al d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22».

Per l'altro, si è sostenuto<sup>25</sup> che «la esclusione dal regime generale dei rifiuti prevista dal citato art. 8 [del decreto Ronchi] va interpretata restrittivamente, con la conseguenza che il regime generale va ancora applicato per le carogne e gli scarti animali, giacché la disciplina prevista dal predetto d.lgs. 14 dicembre 1992 n. 508, attuativa della direttiva 90/667/CEE, non può essere qualificata come specifica e derogatoria, in quanto regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione degli stessi rifiuti». Quest'ultimo orientamento è stato ribadito anche dopo l'entrata in vigore del Regolamento CE 3 ottobre 2002 n. 1774 (norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinate al consumo umano), atteso che anche questo provvedimento, che è stato ritenuto tacitamente abrogante il predetto d.lgs. 14.12.1992 n. 508, «regola esclusivamente i profili di polizia sanitaria degli scarti di origine animale non destinati al consumo umano»<sup>26</sup>.

Sicché, la giurisprudenza è apparsa divisa sulla interpretazione (estensiva o restrittiva) della deroga alle regole sui rifiuti disposta dall'art. 8 del decreto Ronchi (e ora dall'art. 185 del Codice ambientale). Tuttavia, ci sembra più convincente il secondo degli orientamenti riportati, in virtù di una interpretazione sistematica della norma.

La disposizione, che delimita – come detto – le “esclusioni” alla disciplina dei rifiuti, andrebbe letta in relazione all'art. 1 dello stesso decreto Ronchi, che nell'individuare il “campo di applicazione” della generale disciplina di gestione dei rifiuti, fa esplicitamente “salve” le «disposizioni specifiche particolari o complementari, conformi ai principi del presente decreto, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti». Questo combinato disposto di “salvezza” e di “esclusione” denota che il legislatore ha voluto escludere la disciplina generale, in forza dell'art. 15 del c.p., quando esiste una disciplina che regola “la stessa materia” per una determinata categoria di rifiuti; ma «ha voluto far convivere le due normative quando esiste una disciplina “complementare” che, lungi dal regolare la stessa materia, abbia per oggetto profili diversi da quello ambientale»<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Cass., sez. III, 11.6.2003, n. 29236.

<sup>25</sup> Cass., sez. III, 16.1.2002, n. 8520.

<sup>26</sup> Così Cass., sez. III, 5.5.2004, n. 26851.

<sup>27</sup> Cass., sez. III, 4.6.2007 n. 21676.

Quindi, nel nostro caso (delle carcasse, degli scarti animali e degli altri rifiuti agricoli) le regole sui rifiuti concernono la tutela dell'ambiente (inteso come ambiente-biosfera, comprensivo dei suoi elementi fisico-chimici di acqua, suolo e aria) e pertanto trovano applicazione procedure obbligatorie per le operazioni di raccolta, di trasporto, di recupero e di smaltimento, che devono essere debitamente autorizzate. La normativa specifica integra tali disposizioni poiché tratta di un diverso profilo, quello della tutela sanitaria e veterinaria che si trova in un rapporto di complementarità e non di esclusione con la normativa a tutela dell'ambiente.

Quindi, le regole sui rifiuti convivono nella stessa filiera con (prima) il d.lgs. 14.12.1992, n. 508, che, in attuazione della direttiva 90/667/CEE, disciplina le norme sanitarie e di polizia veterinaria per la gestione (sotto specie di operazioni di eliminazione e di trasformazione) dei rifiuti di origine animale. In particolare, questi rifiuti animali, distinti in materiali ad alto rischio e in materiali a basso rischio, devono essere trasformati oppure eliminati, attraverso incenerimento o sotterramento, in appositi stabilimenti riconosciuti.

E oggi lo stesso tipo di rapporto intercorre il Regolamento CE 1774/2002, che detta norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano. Ai fini del Regolamento, secondo l'art. 2, si intendono per "sottoprodotti di origine animale" corpi interi o parti di animali o prodotti di origine animale non destinati al consumo umano, i quali, pur non costituendo l'oggetto del processo produttivo, sono il risultato indiretto dello stesso processo, così come identificati e classificati in tre categorie dagli articoli 4, 5 e 6. Essi devono essere eliminati mediante incenerimento, o trasformati e poi eliminati mediante incenerimento, sempre in appositi impianti riconosciuti, ovvero, per i sottoprodotti di terza categoria, anche trasformati o utilizzati in vari modi.

Va segnalato che oggi la questione si è complicata con l'introduzione del Codice dell'ambiente e la sostituzione (con espressa abrogazione) della precedente normativa di riferimento, il decreto Ronchi. L'art. 8, comma 1 di tale ultimo provvedimento (poi ripreso dall'art. 185 del Codice ambientale) – si ripete – esclude sì le carogne e gli altri rifiuti agricoli dal campo di applicazione del decreto (peraltro le categorie oggi sono più numerose di quanto stabilito con la legislazione precedente), ma solo «in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge»; formula, questa, non ripetuta nel d.lgs. 3.4.2006 n. 152.

Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato «un possibile vizio di incostituzionalità per eccesso di delega»; tuttavia, sempre la stessa Corte, ha proceduto «ad una lettura della norma tale da renderla compatibile col vincolo costituzionale e comunitario e giungere pertanto alla conclu-

sione che le carogne [e anche gli altri rifiuti agricoli menzionati, ossia le materie fecali e sostanze naturali non pericolose utilizzate nell'impresa agricola], cioè i corpi morti di animali, sono escluse dalla disciplina generale dei rifiuti solo e in quanto siano regolate da normative diverse». Invero, l'art. 177 del Codice dell'ambiente, definisce il suo campo di applicazione negli stessi termini di cui al già citato art. 1 del decreto Ronchi, e cioè indicando come sua materia la gestione dei rifiuti, e facendo espressamente salve le disposizioni specifiche, particolari o complementari, adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti.

Pertanto, alla luce di siffatte precisazioni, si può concludere, in primo luogo che le carogne, cioè i corpi morti di animali, sono esclusi dalla disciplina generale dei rifiuti solo e in quanto sono regolati da normative diverse: in particolare, perché sono oggetto della disciplina sanitaria e veterinaria introdotta prima dal d.lgs. 14.12.1992 n. 508 e poi dal Regolamento comunitario 1774/2002. Inoltre, le stesse carogne, tuttavia, se e in quanto configurano rifiuti di origine animale, rientrano nuovamente nella disciplina generale sui rifiuti qualora esulino dalla suddetta normativa sanitaria e veterinaria, che ne disciplina la eliminazione o, in casi limitati di basso rischio, la riutilizzazione per scopi delimitati.

Tale conclusione potrebbe essere avvalorata dal fatto che lo stesso Regolamento n. 1774/2002, nell'Allegato IV, al capitolo IV, dedicato ai residui dei processi di incenerimento o coincenerimento, definisce come "residui" i materiali liquidi o solidi generati da questi processi, che includono le ceneri e scorie pesanti, le ceneri volanti e le polveri di caldaia (art. 9); e stabilisce che i residui devono essere riciclati, se del caso, direttamente nell'impianto, ovvero al di fuori dell'impianto, "in conformità della pertinente normativa comunitaria" (art. 10); e al capitolo VII, art. 4, dopo aver stabilito che i sottoprodotti di origine animale devono essere inceneriti in modo da essere completamente ridotti in cenere, precisa che "le ceneri devono essere collocate in una discarica ai sensi della direttiva 1999/31/CE" (attuata nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 13.1.2003 n. 36). E infatti nel Catalogo europeo dei rifiuti, allegato prima al decreto Ronchi e ora al Codice dell'ambiente, che pure (come già sottolineato) sembrerebbe essere un elenco soltanto orientativo, non esaustivo, tecnicamente aggiornabile, redatto soprattutto per finalità di armonizzazione amministrativa<sup>28</sup>, sono contemplati i rifiuti da incenerimento (190100), le ceneri pesanti e le scorie (190101), le ceneri leggere (190103), le polveri di caldaia (190104).

---

<sup>28</sup> Su tal punto v. *supra*.

Ora tale posizione sembra essere confermata direttamente dal dato normativo. Invero, l'attuale versione dell'art. 185 del Codice ambientale (come sostituito dal citato articolo 13 del d.lgs. n. 205/2010) dispone che «sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento...i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio».

## 5. *Conclusioni*

La tutela del territorio rurale dall'inquinamento, dunque, si fonda sull'attività di controllo preventivo della P.A. (attraverso i procedimenti autorizzatori disposti dal Codice dell'ambiente), sulla responsabilità (tendenzialmente) oggettiva dell'inquinatore (ma altresì del soggetto che detiene il bene) e sul regime di nullità dei contratti conclusi da soggetti sprovvisti delle prescritte autorizzazioni nella filiera dei rifiuti; inoltre, in caso di violazione, è previsto un complesso sanzionatorio amministrativo (pecuniario e inibitorio dell'attività) e penale.

In tale contesto l'imprenditore agricolo è sottoposto alle stesse regole del soggetto che esercita attività industriale, ma con alcune rilevanti differenze: può utilizzare i propri reflui (per le loro intrinseche caratteristiche) per la fertirrigazione e alcune tipologie di materiali di scarto non sono considerati rifiuti o possono essere utilizzati per attività di recupero compatibili e incentivate dalle politiche a tutela dell'ambiente (come, ad esempio, il compostaggio).

Tuttavia, l'attività agricola è indirizzata attraverso la politica agricola comune verso comportamenti ecologicamente virtuosi, in quanto essa è in grado di produrre esternalità positive verso l'ambiente (ad esempio, preservazione del paesaggio, limitazione dell'attività antropica sul territorio rurale e, quindi, limitazione a possibili attività inquinanti), anche se tale suo ruolo multifunzionale e pluriattivo – incentivato dalla PAC – in giurisprudenza ancora non è pienamente riconosciuto (soprattutto in riferimento alle fondamentali normative di settore, come quella urbanistica, edilizia e a tutela dei beni ambientali e paesaggistici).



DONALD RENNIE

COMMON AGRICULTURAL POLICY  
OR FRAGMENTED AGRICULTURAL POLICY?

In 1957, when the Common Agricultural Policy was first formulated, food security was the prime concern of the framers of the policy. In the years of plenty which followed this was considered of less importance as political pressure built over the existence of food surpluses which led the European Union to seek to modify the Policy to provide for farmers to provide, in exchange for their subsidies, what are described as «social goods». Now the issue of food security has come to prominence once more because of threats to the world food supply from the planting of arable ground for biofuel, afforestation for carbon capture and climate change and natural disaster, such as flooding in Australia and fires in Russia. The Common Agricultural Policy lags behind these economic facts.

It also lags behind the current political situation. In 1957, nation states were monolithic and it was natural for the actors in the Common Market to be the Community, on the one hand, and the national members on the other hand. Now we see, throughout Europe, divisions appearing within the nation states. The best example is Czechoslovakia, which split into the Czech Republic and Slovakia, but we can also witness the same phenomenon in Belgium, where there are serious disputes between Wallonia and Flanders, and in Spain, especially with the drive in Catalonia for more power to be devolved to that province. I do not say anything about Italy because you know so much more about it than I do.

Frequently a regional or provincial body has the duty of implementing the Common Agricultural Policy while the nation state remains responsible for the formulation of the Policy and answerable for any breaches which the region or province may make in carrying the Policy into effect.

I am concerned today to consider the fragmented nature of the application of the CAP in the United Kingdom. In order to do so I must explain the constitutional arrangements which are in place in the United

Kingdom and the impact of these arrangements on the implementation of agricultural policy.

The formal title of Great Britain is «The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland». Great Britain itself consists of the kingdoms of England and Scotland and the Principality of Wales. Although it is described as a «United Kingdom» it is not united as far as the sources of law are concerned.

The reasons for this are to be found in history but unless we understand history we cannot explain the present situation. Wales was conquered by England in the middle ages and after that England and Wales had a single parliament. Ireland was conquered by England later in the middle ages but retained its own Parliament. Scotland and England had for long been enemies but in 1603 the king of Scotland also became king of England. This was a purely personal union and the two countries retained their separate parliaments and administrations. In 1707, there was a fear that the personal union would be broken and that in consequence the Scots would ally themselves with France which was at the time at war with England. An agreement was therefore made between the two parliaments that they would be united. It was a specific term of the union agreement that Scottish law would remain in force although the united parliament could amend it. (Treaty of Union, Article 18)

Scotland was very much the junior partner in this union, as England had a population ten times bigger than Scotland and England was a much more prosperous country than Scotland. The united parliament continued to meet in London and followed the forms of the former English parliament. In practical terms, the Scottish Parliament was simply absorbed into the English one.

The Irish Parliament was absorbed into the UK parliament in 1800 and this structure continued in place until Ireland (but not Northern Ireland) gained its independence early in the 20<sup>th</sup> Century.

The United Kingdom became a member of what was then called the European Common Market (now the European Union) on 1 January 1973 and adopted the corpus of Community law. That was a considerable volume of legislation but minute by comparison with the number of laws and regulations which newer member states had to adopt on their accession to the Union.

The next major change, so far as domestic UK structures are concerned were the establishment in 1998 of devolved Parliaments or Assemblies for each of Scotland, Wales and Northern Ireland. The precise extent of the legislative powers which were devolved varied from country to country. I intend to speak only of Scotland. Devolution was estab-

lished by an Act of the United Kingdom Parliament, the Scotland Act 1998 ([http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1998/ukpga\\_19980046\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1998/ukpga_19980046_en_1)) The structure of devolution was that the Scottish Parliament could legislate on any topic, except in those which were specifically reserved to the central legislature in London. (Scotland Act 1998, sections 28 and 29). As a result there is some scope for conflict between the United Kingdom Parliament and the Scottish Parliament where a particular problem may have aspects which relate to devolved powers and other aspects which relate to reserved powers. This is particularly true when different political parties are in power in London and in Edinburgh, which is the case at the moment.

The devolution was asymmetrical in that there is no similar devolution of power to any English devolved body. The United Kingdom Parliament retains responsibility in England for functions which in Scotland have been devolved to the Scottish Parliament

I examine the impact of this structure in the context of agriculture. Responsibility for agriculture and forestry is devolved to the Scottish government. Many of the reserved matters have a profound impact on the operations of the working farmer.

International relations, including relations with territories outside the United Kingdom, the European Communities (and their institutions) and other international organisations, regulation of international trade, and international development assistance and co-operation are reserved matters. (Scotland Act, schedule 5, paragraph 7)

Given the huge impact of the Common Agricultural policy on the operations of farmers throughout Europe the result is that the devolved administration which is responsible for the implementation of agricultural policy has no means of participating in the discussions of ministers and therefore a limited ability to influence policy before it is made at European level.

The Scotland Act also reserves nationality; immigration, including asylum and the status and capacity of persons in the United Kingdom who are not British citizens; free movement of persons within the European Economic Area and the issue of travel documents. It may not be immediately obvious that this has an impact on farming until you realise that the labour intensive types of farming in Scotland, and in England also, would not be viable without the large number of foreign workers who come to work in my country. The workers are mainly from Poland and Lithuania and they pick flowers in the spring, fruits such as strawberries and raspberries in the summer and potatoes in the autumn and winter.

Intellectual property is also reserved, but fortunately an exception is made for the identification and protection of plant varieties.

In general the control of import and export of goods is reserved, but again an exception is made for prohibition and regulation of movement into and out of Scotland of – (a) food, animals, animal products, plants and plant products for the purposes of protecting human, animal or plant health, animal welfare or the environment or observing or implementing obligations under the Common Agricultural Policy, and (b) animal feeding stuffs, fertilisers and pesticides for the purposes of protecting human, animal or plant health or the environment. The practical problem here is that the majority of food originating in Scotland is exported through ports in England. There is also a huge exchange of live animals by trade between farmers and livestock dealers in all the parts of the United Kingdom.

This is not simply an academic matter of interest only to constitutional lawyers. A wide diversity of opinion has emerged between the English Department of Environment Food and Rural Affairs and its Scottish counterpart, the Scottish Government's Rural Affairs and Environment Directorate. You will note that neither «farming» nor «agriculture» appear in the title of either body.

I know that in this part of Europe the views of the British government on the future of the CAP are not popular. I do not support the views of my government but merely come here to report them.

In England, the Minister Mrs Caroline Spelman made a major speech in January of this year in which she referred to the report of the European Commission. She went on to say «We need to address the tendency to protectionism in other Member States which undercuts producers in developing countries, because this is morally wrong. Favouring protectionism over liberalisation will actually hold back European farmers in the long run. To continue as we are threatens to prevent the transition we need towards a market that can sustain EU agriculture in the future».

She continued, «Now is the time to make very significant progress towards reducing our reliance on direct payments – it's certainly something the farmers I know want to see happen. Rising global demand for food and rising food prices make it possible to reduce subsidies and plan for their abolition».

Although she did not say so (as she was addressing an audience of farmers) I am sure that her ultimate aim is to see an end to direct payments so that European agriculture moves towards a market based system such as obtains in other parts of the world.

This is in contrast to the position of the Scottish ruling party, which in its manifesto for the election for the Scottish parliament held on Thursday of this week stated «We will build on the work done in Scotland to date and secure a new CAP that delivers ongoing direct support for active Scottish farmers».

The difficulty of this fragmented approach is that while the elected Scottish Government may make this commitment it is not entitled to participate in the discussions which are currently taking place about the shape of the reformed CAP. The English minister is both the regional authority for implementation of the CAP in England and the UK member of the Council of Ministers.

In conclusion, the CAP after Lisbon does not recognize this change in the political dynamic of Europe.



ELEONORA SIRSI

IL BENESSERE DEGLI ANIMALI  
NEL TRATTATO DI LISBONA

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Il benessere animale come tema autonomo ed europeo. – 3. Il benessere animale come tema agraristico. – 4. Il benessere animale nell'art. 13 del TFUE.

1. *Premessa*

Nel corpo informale della legislazione indirizzata a regolare le attività umane che coinvolgono gli animali<sup>1</sup>, cresciuto principalmente con riferimento alle preoccupazioni sanitarie<sup>2</sup> e alle esigenze economiche e di mi-

---

<sup>1</sup> Con riferimento al più ampio ambito della normativa di protezione degli animali il giudizio di frammentarietà dell'intervento normativo è ancora più netto: cfr. A. VALASTRO, *La tutela giuridica degli animali, fra nuove sensibilità e vecchie insidie*, in *Annali on line di Ferrara-Lettere, Speciale* (2007), p. 119 ss. Ad un tentativo di ricomporre «il variegato panorama normativo, ricostruendolo, attraverso le ispirazioni storiche, teoriche e sociali, non di rado contraddittorie, che lo originano e lo percorrono, come un sistema sufficientemente coerente e significativo» procede il volume curato da A. MANNUCCI e M. TALLACCHINI, *Per un codice degli animali*, Milano 2001, che individua nel grado di interferenza umana nel mondo animale e naturale e nella classificazione degli animali toccati dal diritto i due «principi» che dovrebbero presiedere ad un'elaborazione sistematica delle leggi sugli animali.

<sup>2</sup> Nel R.d. 27 luglio 1934, n. 1265, Testo unico delle leggi sanitarie, il Capo III del titolo quinto era intitolato alle misure contro la diffusione delle malattie infettive degli animali e al tema era specialmente dedicato il Regolamento di polizia veterinaria (d.P.R. n. 320 del 1954); nel 1961 interviene la legge n. 4 che vieta l'impiego degli estrogeni come fattore di crescita per gli animali destinati all'alimentazione umana. Successivamente la legislazione finalizzata alla prevenzione e alla gestione delle malattie degli animali potenzialmente nocive per la salute umana ha conosciuto, com'è noto, un enorme sviluppo, a tutti i livelli di normazione, anche in relazione ai nuovi rischi legati alle nuove forme di allevamento intensivo.

Il progenitore più noto di questo tipo di interventi è da rinvenire nella *Charta di Mirepoix* del 1303, su cui vedi M. FERRIERES, *Storia delle paure alimentari*, Roma 2004, p. 19 ss. che percorre anche i secoli precedenti e considera i provvedimenti, più episodici, assunti per sorvegliare la salubrità della carne e, a questo fine, per disciplinare le attività della macellazione e della vendita: v. p. 43 ss.

La paura delle epizoozie è legata, nel XVII e XVIII secolo, alle epidemie che falciavano la popolazione in quei periodi determinando l'adozione di una serie di provvedimenti, prevalentemente di abbattimento: cfr. ancora M. FERRIERES, *op. cit.*, p. 243 ss.

glioramento della produzione zootecnica<sup>3</sup>, ha assunto una autonoma consistenza, nel diritto europeo, l'insieme di regole rivolto al benessere<sup>4</sup> degli animali. Esso, con la sua ormai consolidata articolazione in norme orizzontali e verticali (per specie)<sup>5</sup>, costituisce una sorta di microsistema

---

<sup>3</sup> Vedi tra i primi provvedimenti nazionali le leggi n. 832 del 12 luglio 1912, *Concerne provvedimenti a tutela e ad incremento della produzione nazionale*, e n. 1366 del 29 giugno 1929, *Legge organica sulla produzione zootecnica*, e le numerose normative che le hanno seguite con l'istituzione di aiuti e provvidenze creditizie a favore degli operatori del settore zootecnico.

Per un quadro generale e aggiornato della legislazione nazionale sugli animali vedi la pagina curata da G. FELICETTI in <http://www.lav.it/index.php?id=452>.

<sup>4</sup> Il concetto di benessere degli animali, come emergerà dalle prossime pagine, è caratterizzato dalla complessità che gli conferisce la circostanza di consistere in un oggetto multidisciplinare: alla definizione dell'*animal welfare* concorrono difatti diverse conoscenze tecnico-scientifiche (anatomia, fisiologia, neurologia, etologia, ecologia), filosofiche, psicologiche.

Il benessere può essere definito come la misura di come l'animale – come individuo – riesce a far fronte ad un ambiente dato, ossia una condizione di omeostasi derivante dalla capacità e possibilità di adattamento positivo agli stimoli provenienti dall'ambiente. Al concetto di benessere si contrappone, aiutando a definirlo, quello di stress che indicherebbe il carico eccessivo (fisico e mentale) imposto ad un individuo.

Nell'ambito tecnico-scientifico ci si occupa della definizione e misurazione del benessere attraverso una serie di indici, sicché si può dire che il benessere non è un concetto fisso e statico, una situazione della quale si può dire solo se c'è o non c'è, ma piuttosto una condizione suscettibile di una valutazione, per così dire, quantitativa, di una misurazione che va da un minimo ad un massimo, passando attraverso una serie di valori medi: al diritto spetta valutare quando il poco diventa inaccettabile per i parametri, di tipo morale e/o utilitaristico, presenti in una società storicamente data. Non c'è accordo in ambito scientifico sul modo di intendere il benessere animale: taluni mettono l'accento sull'assenza di sofferenza, altri sulle funzioni biologiche della specie.

Questi ultimi concetti e posizioni sono transitati nell'ambito della riflessione sulla condizione animale e denotano la posizione di coloro che, pur intendendo innovare nell'ambito del trattamento degli animali, non vogliono però escludere ogni impiego di essi da parte degli esseri umani. Parlare di benessere animale vuol dire insomma mettere l'accento sul fatto che la necessità di impiego dell'animale non comporta come conseguenza che dell'animale si possa fare qualunque uso e che è necessario un atteggiamento responsabile (ad esempio, nel caso dell'impiego di animali in laboratori è invalsa la formula, coniata da Russel e Burch, delle tre R: reduce, refine, replace): cfr.: M. TALLACCHINI, *Appunti di filosofia della legislazione animale*, in *Per un codice degli animali*, cit., p. 35 ss.

<sup>5</sup> La disciplina europea in materia di benessere degli animali si ispira a tre Convenzioni internazionali: quella sulla protezione degli animali nei trasporti internazionali, adottata a Parigi il 13 dicembre 1968 (ratificata dall'Italia con l. 12 aprile 1973, n. 222), e quelle firmate a Strasburgo nella seconda metà degli anni '70, sulla protezione degli animali negli allevamenti (1976) e sulla protezione degli animali da macello (1979) (entrambe ratificate dall'Italia con l. n. 623 del 1985). I provvedimenti normativi possono essere ricondotti a tre categorie «orizzontali» relative a: la protezione degli animali negli allevamenti (dir. (CE) n. 58/98/CE del Consiglio e d.lgs. n. 146 del 2001); la protezione degli animali nel corso del trasporto (Reg. (CE) n. 1/05 del Consiglio, che ha abrogato la precedente dir. (CEE) n. 628/91 del Consiglio); la protezione degli animali al momento dell'abbattimento (Reg.(CE) n. 1099/09 del

meritevole di qualche attenzione per le implicazioni sul diritto agrario e alimentare.

Nell'impossibilità di procedere ad una considerazione puntuale del tema, a partire dalle questioni classiche che consentono di organizzare un'analisi scientifica come il problema dell'individuazione della nozione di «animali»<sup>6</sup> cui riferire principi e disciplina del benessere, mi limiterò, dopo aver indicato alcuni elementi che a mio avviso caratterizzano la materia, a prendere in considerazione talune possibili conseguenze dell'introduzione del benessere degli animali nell'art. 13, fra le «Disposizioni di applicazione generale», del Trattato di Lisbona.

---

Consiglio, che ha abrogato la precedente dir. (CE) 119/93 del Consiglio). Vi sono poi, con riferimento alla protezione degli animali negli allevamenti, normative specifiche su: galline ovaiole (dir. (CE) 74/99 e dir. (CE) 4/02, recepite con d.lgs. 267 del 2003 e successive modificazioni); polli da carne (dir. (CE) 43/07, recepito con d.lgs. 181 del 2010); vitelli (dir. (CE) 119/08); suini (dir. (CE) 188/01 e dir. (CE) 93/01, recepite con d.lgs. 53 del 2004).

Per un quadro normativo completo v., oltre a G. FELICETTI, cit., la pagina web [http://ec.europa.eu/food/animal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/index_en.htm).

Il rilievo del benessere animale risiede tuttavia, come si vedrà, soprattutto del ruolo che viene ad esso assegnato nell'ambito della PAC e della politica della sicurezza e della qualità dei prodotti agricoli.

<sup>6</sup> Gli animali che si prendono in considerazione nell'analisi del benessere animale sono essenzialmente quelli «da reddito», ovvero quelli oggetto della Convenzione di Strasburgo sulla protezione degli animali negli allevamenti che li identifica facendo riferimento agli animali «allevati o custoditi per la produzione di derrate alimentari, di lana, di pelli, di pellicce o per altri scopi agricoli». Questa definizione è stata ribadita dalla dir. (CE) 58/98 con l'inclusione de «i pesci, i rettili e gli anfibi». Altra definizione, apparentemente più ristretta, è quella della Convenzione di Strasburgo sulla protezione degli animali da macello che prende in considerazione gli «animali domestici appartenenti alle seguenti specie: solipedi, ruminanti, suini, conigli e pollame».

Secondo la dir. (CE) 58/98 devono essere esclusi dall'applicazione delle regole sulla protezione degli animali negli allevamenti: gli animali che vivono in ambiente selvatico; gli animali destinati a partecipare a gare, esposizioni o manifestazioni o ad attività culturali o sportive; gli animali da sperimentazione o da laboratorio; gli animali invertebrati. Per tutte queste categorie che la norma, come si può vedere, prende in considerazione in modo eterogeneo, ovvero o per gli scopi a cui gli animali sono destinati indipendentemente dalla loro specie o genere o per le caratteristiche dell'ambiente in cui vivono o per la loro natura, sono state elaborate discipline specifiche fra le quali quelle sulla caccia, quelle per la salvaguardia degli habitat naturali, quelle sulla vivisezione e sulla sperimentazione. Un'ulteriore categoria oggetto di autonoma disciplina – ma storicamente rilevante per l'evoluzione del tema del benessere animale – è quella degli animali da compagnia e degli animali randagi.

Su molte delle questioni che riguardano le citate categorie di animali vedi A. MANNUCCI e M. TALLACCHINI, *Per un codice degli animali*, cit.

In termini più generali, la individuazione degli animali da «proteggere» rappresenta una questione centrale nella riflessione filosofica prima ancora che giuridica solo che si pensi alla diversa considerazione di cui godono gli animali domestici rispetto a categorie come gli insetti o alcuni roditori, e i pesci: sul tema vedi, fra gli altri, R. SCRUTON, *Gli animali hanno diritti?*, Milano 2008.

## 2. *Il benessere animale come tema autonomo ed europeo*

La prima riflessione sul «benessere» degli animali è storicamente e spazialmente collocabile negli anni '60 in Gran Bretagna. Lì lo sviluppo degli allevamenti intensivi e il libro-denuncia di Ruth Harrison, *Animal machine* (1964)<sup>7</sup>, che rivelò ad un'opinione pubblica inorridita le sofferenze inflitte agli animali negli allevamenti industriali, condussero il governo inglese ad istituire una commissione tecnica. Il Rapporto Brambell<sup>8</sup>, con cui la commissione chiuse i lavori nel 1965, elaborò la famosa lista delle cinque libertà («Five freedoms») di cui gli animali da allevamento devono godere: la libertà dalla sete, dalla fame e dalla cattiva nutrizione; di avere un ambiente fisico adeguato; dal dolore, dalle ferite,

---

<sup>7</sup> Il libro, che l'autrice elaborò anche con l'ausilio del premio Nobel Konrad Lorenz, faceva nel titolo evidente riferimento al dualismo cartesiano di *res cogitans* e *res extensa* e alla elaborazione della teoria dell'animale-macchina privo di anima e di coscienza elaborato nella quinta parte del «Discorso sul metodo»: «[...] È pure assai notevole che sebbene molti animali in alcune loro azioni dimostrino più industria di noi, tuttavia non ne mostrano alcuna in molte altre: cosicché, ciò che essi fanno meglio di noi non prova che hanno ingegno – ché in tal caso ne avrebbero più di noi e ci supererebbero in ogni attività –, ma piuttosto che essi non ne hanno affatto, e che è la Natura che agisce in loro, secondo la disposizione dei loro organi, così come si osserva che un orologio, pur essendo solo composto di ruote e di molle, conta le ore e misura il tempo più precisamente di noi con tutta la nostra prudenza.[...] dopo l'errore di quelli che negano Dio [...] non ve n'è altro che allontanarsi di più gli uomini deboli dal giusto cammino della virtù che immaginare che l'anima delle bestie sia di natura uguale alla nostra e che, di conseguenza, non dobbiamo temere nulla, né nulla sperare dopo questa vita, come le mosche e le formiche; [...]» (RENÉ DESCARTES, *Discorso sul metodo*, in E. LOJACONO (a cura di), *Opere filosofiche di René Descartes*, Utet, Torino 1994, vol. I, pp. 538-540).

La teoria di Cartesio aprì la strada alle attività di vivisezione e sperimentazione sugli animali che tuttora rappresentano uno dei punti più sensibili della questione animale: gli interventi sul tema, considerando anche quelli etico-filosofici, sono numerosissimi, vedi per una considerazione sintetica S. CASTIGNONE, *Povere bestie. I diritti degli animali*, Venezia 1997, p. 55 ss.; R. SCRUTON, *op. cit.*, p. 83 ss.

Sul dualismo cartesiano con riferimento specifico alle differenze fra uomo e animale e all'animale-automa vedi il breve ma efficace scritto di E. ANGELINI, *Il dualismo mente-corpo. Un dilemma cartesiano*, in <http://www.bancarellaweb.eu/librovolante/archivio%20terza/tpag1.pdf>; vedi inoltre, anche con riferimento alle conseguenze della teoria cartesiana sul modo di considerare gli animali, L. CAFFO e M. FILIPPI, *Cartesio e la separazione indimenticabile*, in <http://www.liberazioni.org/articoli/CaffoLFilippiM-02.pdf> e S. CASTIGNONE, *op. cit.*, p. 31 ss.

<sup>8</sup> F.W.R. BRAMBELL, *Report of the technical committee to enquire into the welfare of animals kept under intensive livestock systems. Command Paper 2836*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1965. Il gruppo diretto da Brambell era composto da due veterinari, quattro agronomi, un medico e due zoologi di cui un etologo, a riprova del fatto che la nozione di benessere si sviluppa a partire da nozioni e osservazioni scientifiche. Per una considerazione dei contenuti del rapporto e sul ruolo degli studi etologici nella costruzione della nozione di benessere animale vedi H.W. GONYOU, *Why the study of animal behaviour is associated with the animal welfare issue*, in *J. Anim.Sci.* August 1, 1994, 72: 2171-2177.

dalle malattie; di manifestare le caratteristiche comportamentali specie-specifiche normali; dalla paura e dal disagio<sup>9</sup>. A queste libertà e alla considerazione degli animali come esseri senzienti<sup>10</sup> hanno fatto esplicito riferimento le Convenzioni internazionali che negli anni '70 hanno dato avvio ad una considerazione in termini giuridico-normativi del benessere degli animali e la legislazione europea che ne è seguita<sup>11</sup>. Il tema ha assunto così una sua relativa autonomia rispetto alla questione più generale – e risalente – dei «diritti degli animali» che ha ricevuto contributi significativi nell'ambito dell'etica applicata<sup>12</sup> con conseguenze sulla stessa ela-

---

<sup>9</sup> Le cd. cinque libertà erano in realtà indicate nel Rapporto Brambell in modo implicito e senza riferimento al concetto di «libertà»: a comporle in forma di lista, ridefinendole, fu il FAWAC (Farm Animal Welfare Committee) istituito in seguito alla pubblicazione del Rapporto. Il FAWAC fu poi sostituito, nel 1979, dal FAWC (Farm Animal Welfare Council) che ha continuato ad operare come organo consultivo del governo nella materia del benessere degli animali. Nel 2009 è stato pubblicato un rapporto sulla storia, sullo sviluppo e sull'auspicabile futuro dell'animal welfare in Gran Bretagna grazie agli interventi che la politica sarà in grado di mettere a punto e che il FAWC raccomanda: *Farm animal welfare in Great Britain: past, present and future* (<http://www.fawc.org.uk/pdf/ppf-report091012.pdf>).

Le cinque libertà sono attualmente formulate in questi termini:» *Freedom from hunger and thirst, by ready access to water and a diet to maintain health and vigour; Freedom from discomfort, by providing an appropriate environment; Freedom from pain, injury and disease, by prevention or rapid diagnosis and treatment; Freedom to express normal behaviour, by providing sufficient space, proper facilities and appropriate company of the animal's own kind; Freedom from fear and distress, by ensuring conditions and treatment, which avoid mental suffering*».

Le cinque libertà sono state oggetto di studi ed analisi che hanno sottolineato, fra l'altro, le differenze fra le prime tre, relative ad aspetti di rilevanza anche ai fini produttivi, e le rimanenti due, che esprimono preoccupazioni etologiche: cfr. H.W. GONYOU, *Why the study of animal behaviour is associated with the animal welfare issue*, in *J. Anim. Sci.* 1994, 72, p. 2172.

<sup>10</sup> Cioè capaci di provare dolore. Su questa caratteristica che accomuna uomini e animali – mentre la capacità intellettuale, assai variabile fra uomo e uomo, non fornirebbe una base adeguata per l'eguaglianza etica – viene costruita, in particolare da Singer, l'idea dell'«eguale considerazione degli interessi». A Regan si deve invece l'individuazione degli animali come «pazienti morali» oggetto di doveri «diretti» da parte degli «agenti morali» (vedi nota 12). Sull'analisi delle linee argomentative a sostegno della tesi dei «doveri diretti» (la confutazione della tesi della speciale dignità della vita umana a partire dalla teoria evoluzionistica darwiniana e l'etica utilitaristica) vedi S. POLLO, *La morale della natura*, Bari 2008, p. 97 ss.

Per quanto riguarda l'evoluzione delle conoscenze scientifiche relativamente alle capacità intellettive ed emozionali degli animali vedi, fra l'altro, il materiale raccolto nel sito della storica organizzazione inglese *Compassion in world farming*: [http://www.ciwf.org.uk/about\\_us/default.aspx](http://www.ciwf.org.uk/about_us/default.aspx).

<sup>11</sup> Vedi nota 5.

<sup>12</sup> I contributi più noti sono quelli di PETER SINGER e TOM REGAN (*Animal liberation* 1975, ult. ed. italiana *Liberazione animale. Il manifesto di un movimento diffuso in tutto il mondo*, Milano 2010; *The case for animal rights* 1983, ed italiana *I diritti animali*, Milano 1990) ma la questione dei diritti degli animali trova radici importanti nella teorizzazione del-

borazione giuridica della categoria della soggettività come riferimento per il riconoscimento di diritti. La discussione circa il modo di concepire tale soggettività, anche se non ha condotto all'individuazione di «diritti»<sup>13</sup> per la impossibilità di riferirli a chi «persona» non è<sup>14</sup>, ha consen-

---

l'utilitarista Jeremy Bentham che così ragionava nella sua *Introduzione ai principi della morale e della legislazione*: «Other animals, which, on account of their interests having been neglected by the insensibility of the ancient jurists, stand degraded into the class of things. ... The day has been, I grieve it to say in many places it is not yet past, in which the greater part of the species, under the denomination of slaves, have been treated ... upon the same footing as ... animals are still. The day may come, when the rest of the animal creation may acquire those rights which never could have been withholden from them but by the hand of tyranny. The French have already discovered that the blackness of skin is no reason why a human being should be abandoned without redress to the caprice of a tormentor. It may come one day to be recognized, that the number of legs, the villosity of the skin, or the termination of the os sacrum, are reasons equally insufficient for abandoning a sensitive being to the same fate. What else is it that should trace the insuperable line? Is it the faculty of reason, or perhaps, the faculty for discourse? ... the question is not, Can they reason? nor, Can they talk? but, Can they suffer? Why should the law refuse its protection to any sensitive being? ... The time will come when humanity will extend its mantle over everything which breathes...».

Un'altra tappa significativa (ma la storia della riflessione sui diritti degli animali è costellata di nomi importanti, come quello di A. Schopenhauer) è rappresentata dal saggio del 1892 di H. Salt dal titolo *Animals' Rights: Considered in Relation to Social Progress* (New York: Macmillan & Co, 1894; ripubblicato nel 1980, con prefazione di P. Singer, a cura della Society for animal rights, Inc. Clarks Summit, Pennsylvania, 1980).

Il tema dei diritti degli animali si eclissò dalla fine della seconda guerra mondiale fino agli anni '60, probabilmente a causa del rilievo che la questione aveva ricevuto nella politica nazista a cui si deve uno dei più significativi e comprensivi, per l'epoca, interventi normativi sulla protezione degli animali: sulle nefaste distorsioni che animavano quella politica vedi *Beastly Agendas: An Interview with Kathleen Kete*, in <http://www.cabinetmagazine.org/issues/4/KathleenKete.php>; F. BRUGGEMEIER, MARK CIOC and T. ZELLER, *How green was the Nazis? Nature, Environment, and Nation in the Third Reich*, Ohio University Press, Athens, 2005.

Sulle linee evolutive della teorizzazione dei diritti degli animali vedi, fra i molti, S. CASTIGNONE, *op. cit.*, p. 27 ss.; 35 ss. e il sintetico ma efficace scritto *I diritti animali nella filosofia contemporanea. Un filosofo animalista di inizio secolo: Piero Martinetti* in <http://www.studiliberale.it/>.

Per un'analisi delle teorie di Singer e Regan – l'«eguale considerazione degli interessi» e i «soggetti-di-una-vita» –, vedi anche F. VIOLA, *Dalla natura ai diritti. I luoghi dell'etica contemporanea*, Bari 1997, p. 165 ss.; in senso assai critico sugli esiti del dibattito filosofico, e in particolare sulle posizioni di Singer e Regan vedi R. SCRUTON, *op. cit.*, p. 2 ss.; 42 ss.

<sup>13</sup> Nel senso dei diritti positivi; nella discussione sui diritti degli animali il riferimento si è allargato ai diritti morali corrispondenti ai diritti naturali: vedi note e autori citati nelle note successive.

<sup>14</sup> Cfr. per tutti C.M. MAZZONI, *I diritti degli animali: gli animali sono cose o soggetti del diritto?*, in *Per un codice degli animali*, cit., p. 111 ss. Sulla questione della distinzione fra uomini e animali e sulla possibilità di concepire diversi livelli dell'essere e sulle conseguenze che queste teorizzazioni hanno avuto sulla configurazione dei diritti degli animali vedi F. VIOLA, *op. cit.*, p. 157 ss. Sul ruolo dell'evoluzionismo nella comprensione degli animali nella sfera di

tito di mantenere viva l'attenzione sullo statuto degli animali e sui loro bisogni<sup>15</sup>, e ha spinto a costruire il rapporto fra umani e non umani – l'unico sul quale il diritto può intervenire<sup>16</sup> – in termini di «doveri» dell'uomo<sup>17</sup>, secondo la prospettiva antropocentrica sulla quale sono co-

---

considerazione morale come individui e non come specie, vedi J. RACHELS, *Creati dagli animali. Implicazioni morali del darwinismo*, Edizioni di Comunità, Milano 1996, p. 231.

Sul ruolo dello «specismo» nella configurazione del dibattito sui diritti degli animali e sulla necessità di un definitivo superamento vedi, oltre a R. RYDER (che per primo utilizzò questo termine nel '70), M. MIDGLEY, *Animals and Why They Matter* (ed italiana *Perché gli animali. Una visione più umana dei nostri rapporti con le altre specie*, Milano 1985. Sulla rilevanza etica della specie v. F. VIOLA, *op. cit.*, p. 195 ss.

<sup>15</sup> Per una sottolineatura della diversità fra interessi, bisogni e diritti e in particolare sulla inutilità del ricorso alla categoria dei diritti per tutelare i bisogni e gli interessi vedi R. SCRUTON, *op. cit.*; F. VIOLA, *op. cit.*

<sup>16</sup> Non certo su quello tra animali «Quali diritti può far valere la gazzella verso il leone che sta per aggredirla? Il proprio diritto alla vita? Il proprio diritto a non soffrire?»: C.M. MAZZONI, *op. cit.*, p. 116.

<sup>17</sup> Con riferimento all'elaborazione giuridica dei diritti degli animali e dei correlativi doveri vedi la discussione che alla metà del primo decennio del secolo ha coinvolto i costituzionalisti italiani intorno alla proposta di riforma dell'art. 9 della costituzione italiana. Una discussione sotto alcuni profili analoga a quella ha coinvolto i colleghi tedeschi in occasione dell'introduzione nella loro Costituzione di una modifica dell'art. 20a – che ora così si esprime «Lo Stato, considerata anche la responsabilità nei confronti delle future generazioni, protegge le basi naturali della vita e gli animali nell'ambito dell'ordinamento costituzionale attraverso la legislazione, e a norma di legge e di diritto, attraverso il potere esecutivo e l'amministrazione della giustizia»: in argomento vedi R. ORRÙ, *Il vento dei «nuovi diritti» nel Grundgesetz tedesco ora soffia anche sugli animali?*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, 2002, p. 1138 ss.; BUOSO, *La tutela degli animali nel nuovo art. 20° del Grundgesetz*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003. Di diverso tenore la lettera della costituzione elvetica, improntata al contenimento delle esigenze di tutela degli animali con quelle di protezione degli interessi degli umani, e considerata un utile modello di riferimento; negli artt. 78-80, collocati nella quarta Sezione – Ambiente e pianificazione del territorio – del secondo Capitolo – Competenze, l'art. 78 *Protezione della natura e del paesaggio*, prevede, fra l'altro, che la Confederazione «Emana prescrizioni a tutela della fauna e della flora e a salvaguardia dei loro spazi vitali nella loro molteplicità naturale. Protegge le specie minacciate di estinzione», l'art. 79 *Pesca e caccia*, attribuisce alla stessa Confederazione il compito di emanare «principi sull'esercizio della pesca e della caccia, in particolare per conservare la molteplicità delle specie dei pesci, dei mammiferi selvatici e degli uccelli», l'art. 80 *Protezione degli animali*, individua una lista di temi da regolare «a. la detenzione e la cura di animali; b. gli esperimenti e gli interventi su animali vivi; c. l'utilizzazione di animali; d. l'importazione di animali e di prodotti animali; e. il commercio e il trasporto di animali; f. l'uccisione di animali» che ricomprende la gran parte delle questioni rilevanti nella materia.

Sul tema della riforma costituzionale vedi, fra gli altri, gli articoli comparsi sui *Quaderni di diritto costituzionale* del 2004 di G. GEMMA, *Costituzione e tutela degli animali*; P. VERONESI, *Gli animali nei «recinti» della Costituzione, delle leggi e della giurisprudenza*; E. CASANOVA, *La tutela degli animali tra estetica politica e ideologia*; A. VALASTRO, *Animali e costituzione*; con riferimento ai limiti della tutela in relazione con la protezione dei diritti umani: v. GEMMA, *op. cit.* secondo il quale «la previsione di limiti, paradossalmente, può rafforzare i diritti protetti

struiti gli attuali sistemi giuridici<sup>18</sup>, e in un'ottica valoriale<sup>19</sup>. In questo senso il benessere animale può considerarsi relativamente autonomo anche rispetto alle questioni relative alla protezione della salute<sup>20</sup> e della vita degli animali nella prospettiva della tutela degli interessi economici e della salute pubblica e persino<sup>21</sup> rispetto alle esigenze di tutela ambientale<sup>22</sup> anche se nel dibattito pubblico la sovrapposizione fra i temi è costante. D'altra parte il benessere animale, come vedremo, è diventato un elemento delle politiche agricole e dello sviluppo rurale nonché una delle componenti della sicurezza e della «qualità» dei prodotti agro-alimen-

---

(degli animali). Una vaga enunciazione di principio può apparire una formulazione retorica, da non prendere troppo sul serio. Una più articolata, sia pur in termini generali, disciplina del principio unitamente alla delimitazione della sua portata rende più forte il principio medesimo, sollecitando una configurazione non troppo estensiva dei limiti stessi».

<sup>18</sup> Vedi ancora C.M. MAZZONI, *op. cit.*

<sup>19</sup> Per una convergenza di fatto fra normativa sul benessere e teoria dei diritti degli animali in ragione della evoluzione delle teorie sul benessere e della concettualizzazione dell'etologia cognitiva: M. TALLACCHINI, *Appunti di filosofia della legislazione animale*, in *Per un codice degli animali*, cit., p. 35 ss.

<sup>20</sup> Si può distinguere fra un benessere tecnico che corrisponde ad uno stato di salute utile al raggiungimento degli obiettivi di mercato e una condizione di benessere anche mentale in cui l'animale è in armonia con l'ambiente.

D'altra parte il benessere è ormai riconosciuto come una delle condizioni che influenzano la condizione di salute dell'animale: vedi <http://www.efsa.europa.eu/it/topics/topic/animalwelfare.htm>.

<sup>21</sup> È evidente che la riflessione sugli animali non può non coincidere in larga parte con quella sulla relazione fra uomo e «natura», «uomo e ambiente»: sul tema in generale vedi, fra i molti, S. BARTOLOMMEI, *Etica e natura*, Bari 1995.

<sup>22</sup> Si tratta di una questione complessa legata alla diversità del modo e dei motivi della relazione con gli animali in quanto specie o in quanto individui, con la possibilità che la protezione dell'individuo, che caratterizza l'idea di benessere, finisca per marginalizzare l'interesse per il mantenimento di habitat e specie animali che non suscitano l'interesse dell'uomo: v. R. SCRUTON, *op. cit.*, p. 3 ss.; 111 ss.

Diversamente nella prospettiva della *Deep ecology* così individuata dalle parole del suo ideatore, il filosofo norvegese Arne Naess: «La *Deep ecology* («ecologia profonda» o totale, contrapposta all'ecologia «superficiale») è una visione globale del mondo che vede l'uomo in armonia con la natura, una «ecosofia» («ecosaggezza») in risposta alla crisi ecologica. Ed è anche un movimento che si propone di tradurre questa visione del mondo in riforme radicali della società. I sostenitori del movimento *Deep ecology* contrappongono la loro posizione a quella dei movimenti riformisti «superficiali», sostenendo che ogni essere vivente ha un suo valore intrinseco o inerente che gli conferisce il diritto di prosperare, indipendentemente dalla sua utilità per il genere umano. Tutte le forme di vita sono intercorrelate, e gli esseri viventi, compreso l'uomo, dipendono dall'appoggio che trovano negli altri. Per i sostenitori della *Deep ecology*, che contestano il degrado della natura eccetto che per soddisfare bisogni vitali, l'integrità e la salute a lungo termine degli ecosistemi della Terra rivestono un'importanza etica fondamentale» (<http://www.portaledibioetica.it/documenti/002295/002295.htm>).

Sul ruolo della *Deep ecology* nella considerazione del benessere animale vedi M. TALLACCHINI, *cit.*, p. 42.

tari<sup>23</sup>, segnalando la possibilità di una convergenza fra obiettivi economici ed etici.

La specificità del tema è stata recepita, dal punto di vista normativo, soprattutto in Europa<sup>24</sup> e questo non è stato senza conseguenze sul piano del commercio internazionale. Occorre difatti sottolineare che la que-

---

<sup>23</sup> Rimandando il riferimento alla qualità dei prodotti agroalimentari di origine animale alle pagine successive, non si può ignorare come la questione dell'utilizzazione degli animali nella alimentazione umana e il vegetarianismo come scelta morale necessitata per chi sostiene le politiche di protezione degli animali rappresenti un passaggio cruciale nel dibattito sul benessere. Sul tema, anch'esso assai risalente nel tempo (Pitagora, Empedocle, Teofrasto, Plotino, Plutarco, Porfirio) e diffuso a varie latitudini e soprattutto in oriente (induismo, buddismo), presente in pressoché tutte le opere sull'argomento e oggetto di posizioni diversificate, vedi fra gli altri: S. CASTIGNONE, *op. cit.*, p. 49 ss. che sottolinea come la questione sia legata alla capacità di nutrire aspettative di vita, considerata assente anche negli animali dotati di capacità cognitive. Una posizione abbastanza netta a favore dell'alimentazione carnea come abitudine che garantisce buone condizioni di vita agli animali – migliori rispetto a quelle in cui vivono in società vegetariane – è quella di R. SCRUTON, *op. cit.*, p. 78 ss. secondo il quale le domande che occorre porsi si riferiscono piuttosto alle condizioni di allevamento e all'età della macellazione.

Molto ha influito e influisce sulla scelte in materia di alimentazione carnea la scelta religiosa in ragione delle varie proibizioni che caratterizzano le principali religioni: ebraica, islamica e anche cattolica. Del resto la questione religiosa rappresenta anch'essa un richiamo costante nel dibattito sul benessere degli animali con riferimento soprattutto al momento della macellazione e presenta, come vedremo, problemi di contemperamento di interessi per il legislatore: vedi gli interventi di vari autori sul tema della macellazione rituale in relazione al benessere animale in *Cibo e religione. Diritto e diritti*, a cura di A.G. CHIZZONITI e M. TALLACCHINI, *Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche*, Università Cattolica del Sacro - sede di Piacenza 1/2010, ebook, p. 225 ss.

Il momento della macellazione e le regole in materia fanno emergere con più evidenza il legame fra il dibattito attuale in materia di benessere degli animali e la questione della «crudeltà» e, specularmente, della «compassione» come elementi della discussione etico-filosofica sugli animali: vedi R. SCRUTON, *op. cit.*, p. 31 ss.; M. SALVI, *Integrità e valore intrinseco degli animali. Il caso olandese*, in *Per un codice degli animali*, cit., p. 211 ss. Sulla crudeltà e le sofferenze «inutili» vedi poi il dibattito penalistico e la importante mole di giurisprudenza sull'art. 727 c.p. e ora sull'art. 544-ter introdotto, insieme al nuovo Titolo IX-bis, Dei delitti contro il sentimento per gli animali, nel codice penale: vedi gli articoli di SANTOLOCI (*L'art. 727 del codice penale nell'attuale posizionamento giuridico e sociale e Il maltrattamento di animali può essere verificato con una perizia?*), FIANDACA (*Prospettive possibili di una maggiore tutela penale degli animali*), VALASTRO (*Spunti per una riflessione sull'uccisione ingiustificata di animali*) in *Per un codice degli animali*, cit., p. 49 ss. e, con riferimento al nuovo Titolo IX-bis e all'art. 544-ter, *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e dottrina* di G. LATTANZI, E. LUPO, vol. X, Milano 2010, p. 1027 ss.

<sup>24</sup> Occorre ricordare che quella che viene ricordata come la prima normativa (*Act to Prevent the Cruel and Improper Treatment of Cattle* -1822, noto come *Martin's Act*) per la protezione degli animali era inglese (anche se sono stati rinvenuti atti assai precedenti come si può scoprire in <http://www.animalrightshistory.org/animal-rights-law.htm>) e che in generale il mondo anglosassone si è dimostrato sempre assai sensibile alle sorti degli animali, sia di quelli da compagnia sia di quelli da reddito.

stione del benessere degli animali è assente nei Trattati WTO<sup>25</sup> anche se l'OIE<sup>26</sup> ha iniziato ad occuparsene attivamente dall'inizio del millennio (*OIE strategic plan 2001-2005*) e una medesima apertura ha interessato la FAO<sup>27</sup>. Nell'ambito del negoziato di Doha il tema è emerso fra i cd. *non trade concerns*<sup>28</sup>, previsti dall'art. 20, lett. c dell'Accordo sull'agricoltura, e fatto oggetto di una specifica proposta da parte della Unione eu-

<sup>25</sup> Interessante per un'analisi che qui non può essere compiuta l'osservazione di L. NIELSEN, *The WTO, animals and PPMs*, Leiden 2007, p. 6, secondo la quale le controversie davanti agli organi del WTO rivelano la scarsa comprensione della differenza fra le questioni relative all'*animal welfare* e le questioni ambientali.

<sup>26</sup> *Office International des Epizooties* creato con International Agreement nel gennaio del 1924 per far fronte ai pericoli derivanti al livello globale dalle malattie degli animali; nel maggio del 2003 è diventato *World Organisation for Animal Health* mantenendo lo storico acronimo.

L'OIE, insieme al *Codex alimentarius* e all'IPPC (*International Plant Protection Convention*), com'è noto, costituisce il punto di riferimento al livello di WTO e di Accordo SPS quanto alle regole tecniche adottate dagli Stati relativamente alle malattie animali.

L'organizzazione dell'OIE e le modalità di produzione degli *standard* sono analoghe a quelle del *Codex alimentarius*. In materia di benessere sono stati emanati vari standard (<http://www.oie.int/animal-welfare/animal-welfare-key-themes>) e nel 2008, a chiusura della seconda *OIE global conference on Animal Welfare* (Cairo 20-22 ottobre 2008) una serie di *Raccomandazioni* volte a migliorare l'adozione e l'applicazione delle regole del welfare.

<sup>27</sup> <http://www.fao.org/ag/againfo/themes/animal-welfare/en/>.

<sup>28</sup> I *non-trade concerns*, sono stati introdotti nei negoziati di Doha nel giugno del 2002: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrnd11\\_nontrade\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd11_nontrade_e.htm).

La questione dei *non-trade concerns* è legata all'idea di agricoltura multifunzionale e fa riferimento alle funzioni dell'agricoltura, non produttive di beni di valore commerciale, corrispondenti alle attese della società, ossia di funzioni che soddisfano interessi di rilevanza pubblica meritevoli, in quanto tali, di esseri protetti dall'intervento pubblico: sul tema vedi, fra gli altri, L. ROSSI, *Verso una nuova etica del commercio internazionale?*, in *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, a cura di L. ROSSI, Bologna 2003, p. 11 ss.; P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano 2004; G. LISTORTI, *Il dibattito sui non-trade concerns nel negoziato agricolo WTO: il concetto di multifunzionalità e le sue implicazioni nella trattativa*, [http://associazionebartola.univpm.it/publicazioni/raccolta\\_tesi/listorti.pdf](http://associazionebartola.univpm.it/publicazioni/raccolta_tesi/listorti.pdf); J.R. SIMPSON, T.J. SCHOENBAUM, *Non-trade concerns in WTO Trade Negotiations: legal and legitimate reasons for revising the «box» system?*, paper presentato alla conferenza internazionale *Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?* (Capri, 23-26 giugno 2003) <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/Simpson.pdf>; C. POTTER, J. BURNEY, *Agricultural multifunctionality in the WTO. Legitimate non-trade concerns or disguised protectionism?*, in *Journal of Rural Studies* 18 (2002), p. 35 ss.

La Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2011 sull'agricoltura dell'UE e il commercio internazionale (2010/2110(INI))<sup>17</sup> ha voluto sottolineare «il ruolo degli argomenti negoziali extra-commerciali (*non-trade concerns* - NTC) nell'Agenda di Doha per lo sviluppo» ritenendo che «nei negoziati agricoli sia opportuno ricercare un equilibrio fra la dimensione economica degli scambi e valori non economici, come i valori sociali, le preoccupazioni ambientali, la salute e il benessere umano e animale».

ropea<sup>29</sup> che, a difesa del modello europeo di agricoltura multifunzionale<sup>30</sup>, ha sostenuto l'inclusione dell'*animal welfare* nel *green box* degli aiuti di Stato agli allevatori al fine di compensare i maggiori costi affrontati per raggiungere migliori standard nella produzione agricola e alimentare con riferimento alla sicurezza, alla tutela dei consumatori, alla sostenibilità dei metodi di produzione e così via. Nel perseguimento di una più ampia applicazione delle regole del benessere, la misura degli aiuti ai produttori potrebbe concorrere, come emerge dalla posizione della Comunità, con altre misure come l'adozione di un accordo multilaterale sul benessere animale al fine di evitare la molteplicità delle posizioni regolative, e la individuazione di una forma di etichettatura, a carattere volontario o obbligatorio, che consenta visibilità sul mercato ai metodi di produzione basati sul benessere animale e offra al consumatore la possibilità di scegliere in modo consapevole. Sulla proposta europea è cresciuto il dibattito sia in termini di scelte politiche generali, con riferimento alle concorrenti preoccupazioni non economiche – sopra tutte la *food security* per i paesi poveri che giudicano con severità le preoccupazioni etiche dei paesi ricchi<sup>31</sup> – e al sospetto che gli aiuti per i beni pubblici – fra i quali viene collocato il benessere animale<sup>32</sup> – nascondano po-

---

<sup>29</sup> Sottolinea il ruolo dell'UE nell'aver fatto emergere la questione del benessere animale al livello internazionale il documento *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and possible policy. Options for the future*, pubblicato nel del 2010 a conclusione di una ricerca commissionata dalla DG SANCO alla GHK Consulting avente ad oggetto la valutazione della politica europea sul benessere degli animali e la considerazione delle opzioni per il futuro.

<sup>30</sup> Vedi ancora la Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 marzo 2011 sull'agricoltura dell'UE e il commercio internazionale (2010/2110(INI)) con la quale si: «sottolinea che la politica commerciale estera non deve compromettere la capacità dell'UE di mantenere un settore agricolo forte e di garantire la sicurezza alimentare nel contesto di una maggiore instabilità dei mercati» e si «invita la Commissione a difendere, in tutte le sedi e in seno all'OMC in particolare, il ruolo multifunzionale dell'agricoltura europea, compreso il ruolo vitale che essa svolge ai fini occupazionali e per sostenere la vitalità delle aree rurali, e il modello agroalimentare europeo, che è una componente strategica dell'economia europea».

Sul modello europeo di agricoltura vedi M.CARDWELL, *The european model of agriculture*, Oxford 2004; sulla multifunzionalità vedi tra gli altri F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, settima ed., Torino 2010, p. 351 ss.

<sup>31</sup> Vedi la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente la legislazione in materia di benessere degli animali d'allevamento nei paesi terzi e le implicazioni per l'UE* (COM(2002)626 def.).

<sup>32</sup> Vedi il recente documento IEEP (*Institute for European Environmental Policy*), *Provision of public goods through agriculture in the European Union*: «There is a wide range of public goods associated with agriculture, many of which are highly valued by society. The most significant of these are environmental – such as agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas

litiche protezionistiche, sia riguardo all'impatto sul processo di liberalizzazione (effetto *slippery slope*<sup>33</sup>) della scelta di misure come l'etichettatura, soprattutto se obbligatoria, in ragione della sua natura di etichetta di procedimento<sup>34</sup>.

Le difficoltà trovano la loro giustificazione, com'è evidente, nella differente sensibilità verso il tema<sup>35</sup> che in altri Paesi<sup>36</sup> si manifesta in nor-

---

emissions), climate stability (carbon storage), air quality, resilience to flooding and fire – as well as a diverse suite of more social public goods, including food security, rural vitality and farm animal welfare and health».

Sulle caratteristiche di rivalità ed esclusività del bene pubblico «benessere animale» vedi le osservazioni di F. ARFINI e M.C. MANCINI, *Rapporto «Sicurezza alimentare-Benessere animale»: un'indagine nel sistema agroalimentare italiano, Comunicazione al XLVI Convegno di Studi SIDEA «Cambiamenti nel sistema alimentare: nuovi problemi, strategie, politiche», Piacenza, 16-19 settembre 2009.*

<sup>33</sup> O argomento del «piano inclinato»: vedi la voce corrispondente, di MARIO RICCIARDI, in *BibliOETICA*, a cura di G. CORBELLINI, P. DONGHI e A. MASSARENTI, Torino 2006, p. 158 ss.

<sup>34</sup> La questione dell'etichetta di procedimento è considerata soprattutto con riferimento all'utilizzazione dei metodi e procedure rispettosi dell'ambiente: fra i molti G.E. SANFORD, *Processes and Production Methods: How to Produce Sound Policy for Environmental PPM-Based Trade Measures*, 27 Colum. J. Envtl. L. 383 (2002).

Sull'etichettatura di processo e le difficoltà di accoglimento nel sistema del commercio internazionale vedi E. BARONCINI, *L'articolo XX Gatt e i metodi di produzione non collegati ai prodotti*, in *Commercio internazionale sostenibile?* cit., p. 51 ss.; per un'analisi delle ragioni per le quali esiste una certa diffidenza se non una contrarietà, nell'ambito del commercio internazionale, nei confronti delle etichette di procedimento e per una attenta considerazione delle differenze fra NPR-PPMs e PR-PPMs (*Non product related process and production methods* e *Product related process and production methods*) v. L. NIELSEN, *op. cit.*, p. 270 ss.; D. LIAKOPOULOS, M. VITA, *Eccezioni per la tutela dell'ambiente relative a processi e metodi produttivi entro il sistema dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio*, in <http://giureta.unipa.it>. Un'utile classificazione dei PPMs è nel documento OCSE *Processes and production methods (PPMs): conceptual frame work and considerations on use of PPM-BASED trade measures*, OCDE/GD(97)137. Per una specifica considerazione delle questioni di procedimento nell'ambito agroalimentare e dell'*animal welfare*: M. TOTHOVA, *The trade and trade policy implications of different policy responses to societal concerns*, OECD Food, Agricultural and Fisheries Working Papers, no. 20, OECD Publishing, 2002.

Questo tipo di etichettatura è sempre più al centro di posizioni contrastanti, come dimostra la polemica fra USA e Unione europea sull'etichetta dei prodotti derivati da ogm ma anche sui vari tipi di etichette sociali ed ecologiche spesso accusate di costituire ostacoli al commercio: ad esempio, la Germania ha respinto al mittente una nave proveniente da Sud Africa perché le scatole in cui erano contenuti i prodotti artigianali degli Zulu non erano conformi alla normativa tedesca sull'etichettatura ecologica che indichi il contenuto di carta riciclata; l'Olanda richiede agli importatori di legname l'etichetta che attesti l'utilizzo di una gestione sostenibile della foresta di provenienza; il Belgio richiede, in accordo con l'*International labour organisation standards*, l'etichetta sociale «*produced in a socially sustainable manner*», e così via.

<sup>35</sup> Vedi M. TOTHOVA, *op. cit.*

<sup>36</sup> Vedi *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and possible policy. Options for the future*, cit. che mette in evidenza la necessità di pervenire a standard internazionali.

mative assai diverse: ad esempio negli USA, dove pure il tema riceve attenzioni dalla dottrina e dove le molte associazioni, che esprimono le esigenze del mondo del consumo critico e di quella parte del sistema produttivo più sensibile alle ragioni dell'agricoltura sostenibile<sup>37</sup>, procedono ad una continua elaborazione di regole di condotta per gli associati, e dove esiste una normativa sia al livello federale sia al livello dei singoli Stati sul benessere degli animali, prevale una visione proprietaria che ha determinato l'esplicita esclusione – sia nella legge federale sia nelle leggi di vari Stati –, dall'ambito di applicazione delle norme di tutela, degli animali da allevamento sulla base della considerazione della mancanza di interesse dell'allevatore a tenere comportamenti che nuocciano alla salute degli animali dal cui benessere dipende il proprio profitto<sup>38</sup>.

### 3. *Il benessere animale come tema agraristico*

Il tema del benessere animale nei termini in cui oggi viene posto nasce come istanza legata, come si è detto, alla critica alle produzioni zootecniche intensive<sup>39</sup> e quindi con riferimento ad un determinato tipo di

---

<sup>37</sup> Come dimostra anche il successo della letteratura (narrativa e saggistica) dedicata ai temi animalisti: si vedano fra i più noti tradotti in Italia M. POLLAN, *Il dilemma dell'onnivoro*, Milano 2008; ID. *In difesa del cibo*, Milano 2009; J. SAFRAN FOER, *Se niente importa. Perché mangiamo gli animali*, Parma 2010; J.M. COETZEE, *La vita degli animali*, Milano 2000.

Una ricchissima raccolta di materiali vari sul benessere degli animali in generale e che testimonia l'impegno e interesse per il tema negli USA è nel sito di Temple Grandin, <http://www.grandin.com>.

<sup>38</sup> Cfr., nell'*Animal Welfare Act*, 7 USC 54, 2131-2132 e in particolare la lett. g) delle definizioni (§ 2132) «g) The term «animal» means any live or dead dog, cat, monkey (nonhuman primate mammal), guinea pig, hamster, rabbit, or such other warm-blooded animal, as the Secretary may determine is being used, or is intended for use, for research, testing, experimentation, or exhibition purposes, or as a pet; but such term excludes (1) birds, rats of the genus *Rattus*, and mice of the genus *Mus*, bred for use in research, (2) horses not used for research purposes, and (3) other farm animals, such as, but not limited to livestock or poultry, used or intended for use as food or fiber, or livestock or poultry used or intended for use for improving animal nutrition, breeding, management, or production efficiency, or for improving the quality of food or fiber. With respect to a dog, the term means all dogs including those used for hunting, security, or breeding purposes».

Per quanto riguarda la macellazione, regolata in 7 USC 48, *Humane method of livestock slaughter*, la normativa non si applica al pollame – che rappresenta l'ambito produttivo di maggiore applicazione dei metodi di allevamento concentrazionari – che non è considerato bestiame (*livestock*).

Per una trattazione sintetica ma corredata da taluni materiali interessanti vedi S. SCHNEIDER, *Food, farming and sustainability. Readings in Agricultural law*, Carolina Academic press, 2011, p. 489 ss.

<sup>39</sup> Il sistema di produzione intensivo nell'ambito dell'allevamento di animali – che si diffonde dopo la seconda guerra mondiale nei paesi industrializzati – si caratterizza per la tec-

animali e alla specifica attività agricola di allevamento. Gli argomenti a sostegno della critica non sono diversi da quelli che si muovono contro il modello di agricoltura industrializzata – simbolo, che molti vedono ormai al tramonto nella sua forma più «fordista», di un'idea di sviluppo come crescita indefinita<sup>40</sup> – se si fa eccezione per lo specifico profilo etico legato al coinvolgimento di esseri senzienti, e si riferiscono ai costi ambientali e sociali<sup>41</sup>. Anche con riferimento all'allevamento intensivo trova spazio, come per l'agricoltura in generale, la questione tecnologica nella misura in cui è stata l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e delle loro applicazioni<sup>42</sup> a consentire il raggiungimento degli alti risultati pro-

nica del confinamento degli animali in spazi chiusi e per la gestione automatizzata; dapprima il sistema viene applicato ampiamente agli animali nutriti con granaglie – polli, maiali, vitelli – mentre nell'allevamento di animali nutriti con foraggio – manzi, pecore, capre – pur instaurandosi il sistema dei feedlots (per una efficace descrizione vedi M. POLLAN, *Il dilemma dell'onnivoro*, cit.), la gran parte dell'accrescimento avviene ancora in buona parte con il tradizionale sistema del pascolo.

L'altro elemento che ha contraddistinto il settore della produzione animale è stato la progressiva concentrazione in un minor numero di aziende in alcuni settori come quelli dell'allevamento di polli e suino, mentre il fenomeno si è manifestato con minore intensità nel caso degli allevamenti dei bovini e degli ovini.

In corrispondenza con questi due fenomeni – cambiamento dei metodi di allevamento e concentrazione della produzione in un minor numero di aziende – si è verificato un significativo aumento di produzione.

<sup>40</sup> La bibliografia su questo tema è davvero sterminata e si è accresciuta negli ultimi anni in corrispondenza con la diffusione delle riflessioni sociologiche sulla modernizzazione, sulla società del rischio e dell'incertezza, sulla società riflessiva, e delle analisi più specifiche sul ruolo e le sorti dell'innovazione tecnologica e dei fenomeni di globalizzazione/localizzazione; per un'indicazione minima vedi A. MARTINELLI, *La modernizzazione*, Bari1998; U. BECK, A. GIDDENS, S. LASH, *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità*, Trieste 1999.

<sup>41</sup> *Ex multis*, G. SAPELLI, *Modernizzazione senza sviluppo. Il capitalismo secondo Pasolini*, Milano 2005; H. DALY, *Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile*, Torino 2001; P. GISFREDI, *Ambiente e sviluppo. Analisi di una controversia irriducibile*, Milano 2002; P. BEVILACQUA, *La mucca è savia. Ragioni storiche della crisi alimentare europea*, Roma 2002.

Più specificamente, le critiche all'affermazione dell'allevamento intensivo si basano sulla sostituzione delle grandi imprese all'impresa familiare; la perdita dei valori tradizionali di rispetto degli animali a causa della prevalenza del perseguimento del profitto; la sostituzione dei tradizionali metodi di allevamento con il confinamento.

<sup>42</sup> Oltre alle tecniche di confinamento e ai sistemi di alimentazione meccanizzata, il successo dell'allevamento industriale è legato alla utilizzazione degli stimolatori della crescita e alla selezione delle razze più produttive sulla base delle conoscenze della genetica; lungo la linea del miglioramento genetico si collocano anche tecniche controverse come quelle che fanno ricorso alla transgenesi e alla clonazione: su queste tematiche vedi gli interventi dell'EGE: *Opinion* n. 23 - 16.1.2008 - *Ethical aspects of animal cloning for food supply*; e precedentemente l'*Opinion* n. 9 - 28.5.1997 - *Ethical aspects of cloning techniques*; e l'*Opinion* n. 7 - 21.5.1996 - *Ethical aspects of genetic modification of animals* e, con riferimento all'uso degli ormoni stimolatori della crescita, l'*Opinion* n. 1 - 12.3.1993 - *The ethical implications of the use of performance-enhancers in agriculture and fisheries*.

duttivi e di profitto che hanno caratterizzato il XX secolo e nello stesso tempo a generare rischi nuovi e nuovi strumenti di gestione<sup>43</sup>. Non può quindi sorprendere che la più significativa considerazione normativa in termini di impatto sul sistema agro-alimentare sia ricompresa nell'ambito degli interventi di politica agricola e agro-ambientale<sup>44</sup> e che il benessere degli animali si collochi nel corpo stesso della PAC come uno dei simboli della sua evoluzione nella direzione oggi definita in termini di «intensificazione sostenibile»<sup>45</sup>. La riforma della PAC ha difatti, com'è noto, individuato nell'osservanza delle regole sul benessere animale uno dei criteri di gestione obbligatoria per l'attribuzione degli aiuti nell'ambito del primo pilastro e inserito il benessere anche nell'ambito degli obiettivi oggetto di sostegno specifico da parte degli Stati<sup>46</sup> nonché collocato il benessere animale fra gli obiettivi che, nell'ambito della politica dello sviluppo rurale, gli agricoltori devono essere incentivati a perseguire rispettando le regole europee e assumendosi ulteriori impegni<sup>47</sup>.

È poi la vicenda della BSE, per la quale viene messo sotto accusa il sistema agro-alimentare nel suo complesso, che fa del benessere, sia pur in stretto collegamento con la salute dell'animale, uno dei temi rilevanti della politica pubblica europea in materia di sicurezza alimentare<sup>48</sup> in

---

<sup>43</sup> Fra tutti si pensi a quelli messi a punto nella normativa sugli OGM.

<sup>44</sup> L'argomento del benessere inizia a comparire, seppur timidamente, anche nell'ambito della politica della pesca: vedi la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni; Riforma della politica comune della pesca (COM (2011)417) e le proposte di regolamento di cui ai documenti COM (2011) 416 e 425.

<sup>45</sup> Il termine è utilizzato nell'ambito del programma varato dalla FAO con il titolo *Save and grow* [http://www.fao.org/ag/save-and-grow/index\\_en.html](http://www.fao.org/ag/save-and-grow/index_en.html) e traduce la necessità di tenere insieme l'aumento della produzione di alimenti necessaria a sfamare la crescente popolazione mondiale e la responsabilità nei confronti dell'ambiente e delle risorse naturali.

<sup>46</sup> Artt. 4; 5; 68 del Regolamento (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 favore 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.

Con riferimento ai piani regionali di sviluppo rurale 7 regioni su 20 hanno attivato la misura 215 (2007-13) sul Benessere animale (Valle d'Aosta, Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Umbria, Campania).

<sup>47</sup> Artt. 31; 36; 40 del Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

<sup>48</sup> Prendendo in considerazione i tre punti di riferimento utili per la valutazione delle tematiche alimentari nell'Unione Europea costituiti dal Libro verde del 1997 della Commissione sui «Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea», dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare del gennaio 2000 e dal Reg. 178/2002 «che fissa i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la

corrispondenza con l'aumento della domanda globale di prodotti di origine animale nell'ambito del più generale aumento della domanda di alimenti. Da qui, attraverso l'ambigua individuazione degli elementi caratterizzanti la politica della qualità dei prodotti alimentari<sup>49</sup>, si giunge all'individuazione del benessere fra i requisiti minimi che dovrebbero segnalare la «qualità» dei prodotti agro-alimentari europei<sup>50</sup>. Di fatto, a

sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare» si può osservare che, mentre nel primo documento del 1997 la Commissione si limitava a citare il benessere animale a proposito delle «nuove aspirazioni» dei consumatori quanto ai metodi di produzione degli alimenti (in un documento nel quale, d'altra parte, si prende in considerazione la necessità di controllo delle zoonosi ma non si valuta direttamente la fase della produzione mangimistica, a meno di non ritenere implicito un riferimento di questo tipo nel richiamo alla necessità dell'estensione del controllo alle fasi a monte del processo di produzione dell'alimento), nel Libro bianco (che, fra l'altro, ricomprende la produzione di mangimi nel nuovo quadro normativo sistematico che dovrebbe attuare la cd. politica «dai campi alla tavola», considerando gli interventi normativi in materia un'azione prioritaria) viene citato esplicitamente, accanto alla salute, il benessere degli animali come elemento essenziale ai fini della tutela della salute pubblica e della protezione dei consumatori anche se poi, nel corso della elaborazione di questo elemento, si chiarisce di volersi limitare a considerare la salute e il benessere degli animali esclusivamente quanto ai punti di possibile collegamento «diretto» con la politica di sicurezza alimentare, pur riconoscendo che «le questioni del benessere animale devono essere maggiormente integrate nella politica alimentare, e in particolare con riferimento all'impatto sulla qualità e sicurezza dei prodotti di origine animale destinati al consumo umano». Il riferimento non è tuttavia ripreso nel programma dettagliato degli interventi normativi che si appuntano sui mangimi, sulle zoonosi e sulla salute animale.

L'interesse esplicitato nel Libro bianco prende corpo nel reg. 178/2002 il quale, oltre a ricomprendere ampiamente nella considerazione della catena alimentare la produzione e la commercializzazione dei mangimi (che viene assoggettata ad obblighi di sicurezza analoghi a quelli che vengono imposti nel settore degli alimenti) fa emergere il cosiddetto benessere animale come uno degli obiettivi da perseguire al fine del raggiungimento di un elevato livello di tutela della vita e della salute umana (art. 22) e talvolta anche un interesse per la materia autonomo e non direttamente connesso con la sicurezza della catena di approvvigionamento alimentare (cons. 36): a questo riguardo non può essere ignorato il riferimento, nel cons. 7, ad una futura valutazione normativa dei requisiti di sicurezza dei mangimi anche indipendentemente dal loro utilizzo per gli animali destinati alla produzione alimentare.

<sup>49</sup> Vedi per tutti: ADORNATO F., ALBISINNI F., GERMANÒ A. (a cura di) (2010), *Agricoltura e Alimentazione - Principi e regole della qualità: Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno AIDA-IDAIC di Macerata del 9-10 ottobre, Milano 2009.

Come ho già avuto modo di dire – vedi gli *Atti* del Convegno cit. – con riferimento alla distinzione fra qualità e sicurezza, a fronte di distinzioni concettuali che si vorrebbero rigide e certe si deve osservare sia la tendenza di alcuni requisiti a «cambiare statuto», ad esempio trasformandosi da requisiti a valore aggiunto a requisiti minimi, sia la caratterizzazione ambigua di alcuni requisiti minimi che vengono per lo più utilizzati per valorizzare e caratterizzare in senso «qualitativo» i prodotti: fra questi c'è il benessere degli animali, «requisito minimo» in ragione dell'esistenza di una normativa comunitaria vincolante e nello stesso tempo oggetto di attenzione da parte del mondo imprenditoriale e dello stesso legislatore comunitario in relazione alla possibilità di creazione di un marchio di qualità.

<sup>50</sup> Cfr. la *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla politica di qualità dei*

fronte delle inadeguatezze nell'applicazione delle regole sul benessere animale<sup>51</sup> e in un ambito in cui sono presenti numerose iniziative nazionali e di privati, è riemersa con forza, nel quadro d'azione europeo in materia<sup>52</sup>, la convinzione della necessità di mettere a punto strumenti di tipo informativo e in particolare una forma di etichettatura<sup>53</sup> che consenta di introdurre elementi di trasparenza del mercato – a partire dall'individuazione di indicatori standardizzati del benessere animale<sup>54</sup> in assenza dei quali non si è in grado di garantire un'informazione corretta – e che favorisca scelte di consumo coerenti con le indicazioni generali della politica agro-alimentare europea e idonee a loro volta a realizzarle<sup>55</sup>.

---

*prodotti agricoli* {SEC(2009) 670} {SEC(2009) 671}. Secondo quanto previsto per la nuova politica della qualità, il benessere animale rientrerebbe nei cd. regimi di tipo «certificazione» per i quali è necessaria l'elaborazione di orientamenti per il loro corretto funzionamento e a garanzia della coerenza di eventuali nuovi regimi UE.

<sup>51</sup> Le lacune nell'attuazione della disciplina europea del benessere sono sottolineate nel citato Rapporto *Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and possible policy. Options for the future*.

<sup>52</sup> Cfr. la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio su un programma d'azione comunitario per la protezione ed il benessere degli animali 2006-2010* (COM (2006)13 def.) e il *Documento di lavoro della Commissione su un programma d'azione comunitario per la protezione e il benessere degli animali 2006-2010. Quadro strategico delle azioni proposte* (SEC(2006)65).

<sup>53</sup> Vedi la citata *Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 sulla valutazione e la verifica del programma d'azione per il benessere degli animali 2006-2010* con la quale si: «accoglie con favore il dibattito concernente diverse possibilità di etichettatura relativa al benessere animale figuranti nella summenzionata comunicazione della Commissione del 28 ottobre 2009; ricorda, tuttavia, la necessità di prenderle in considerazione in un quadro più ampio, tenendo conto, in particolare, dei diversi sistemi di etichettatura esistenti in materia di ambiente, di nutrizione e di clima; sottolinea che le informazioni in materia destinate ai consumatori europei dovranno assolutamente poggiare su basi scientifiche, solide e consensuali nonché risultare chiare al consumatore» e si «raccomanda che le informazioni fornite sull'etichetta dovrebbero essere precise e dirette e fare riferimento agli elevati standard ambientali richiesti dall'UE; rileva che la Commissione ha il compito di far arrivare ai cittadini le informazioni necessarie sul sistema di benessere degli animali, così da garantire un'informazione obiettiva».

<sup>54</sup> Abbiamo già detto delle difficoltà che il mondo scientifico incontra nella individuazione di un concetto univoco di benessere animale: vedi, oltre a quanto già citato, D. FRASER, *Understanding animal welfare. The science in its cultural context*, Wiley-Blackwell, 2008.

Ha svolto un'importante opera in questo contesto la ricerca europea *Welfare Quality: Science and society improving animal welfare in the food quality chain?EU* (funded project FOOD-CT-2004-506508): <http://www.welfarequality.net/everyone/26536/5/0/22>.

<sup>55</sup> Emerge esplicitamente, nell'evocazione di un «circolo virtuoso» (cfr. la *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni concernente le opzioni di etichettatura relativa al benessere animale e l'istituzione di una rete europea di centri di riferimento per la protezione e il benessere degli animali* (SEC(2009)432)(SEC(2009)433) fra informazione corretta, scelta dei consuma-

#### 4. *Il benessere animale nell'art. 13 del TFUE*

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il benessere animale ha trovato una nuova collocazione. Inclusa in un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam<sup>56</sup>, la norma era successivamente transitata nel progetto di Costituzione per l'Europa<sup>57</sup> ed ora ha trovato posto fra le «Disposizioni di applicazione generale», Titolo II della Parte prima rubricata «Principi», all'art. 13 del TFUE. Anche la lettera della norma ha conosciuto qualche cambiamento non di poco conto anche se ha mantenuto la sua struttura: la formula attuale include il richiamo alla politica della pesca e amplia il riferimento alla ricerca includendo lo sviluppo tecnologico e lo spazio<sup>58</sup>, e il riferimento agli animali come esseri senzienti, presente nel Preambolo del Protocollo allegato al Trattato di Lisbona, viene incluso nella disposizione; d'altra parte rimane il riferimento al rispetto delle norme nazionali – e anche delle consuetudini – relativamente ai riti religiosi e le tradizioni culturali<sup>59</sup>, per cui il testo è il seguente: «nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della

---

tori e conseguenti scelte produttive nell'ambito della catena di produzione e approvvigionamento l'immagine del consumatore protagonista e non «vittima» del sistema produttivo.

Sulla valutazione dei sistemi privati e pubblici già esistenti, come «Label rouge», «Freedom food», il marchio britannico LEAF (*Linking Environment and food*), e altri e sulla adeguatezza di schemi più ampi come quello dell'agricoltura biologica o di sistemi esistenti al livello di singoli Stati membri – ad esempio lo svizzero ÖLN o quello francese «*Agriculture raisonnée*» – vedi anche la *Relazione* citata nel precedente capoverso.

Sulla propensione dei consumatori a scegliere prodotti etichettati con riferimento al rispetto delle regole sul benessere degli animali cfr. M. MIELE, A. ARA, *Le scelte alimentari e il benessere animale: le preoccupazioni e le aspettative delle consumatrici e dei consumatori italiani*, in *Agriregioni europa*, n. 13 giugno 2008.

<sup>56</sup> T. CAMM - D. BOWLES, *Animal welfare and the Treaty of Rome. A legal analysis of the Protocol on Animal Welfare Standards in the European Union*, in *J. of Env. Law*, 2000 n. 2, p. 202 ss.

<sup>57</sup> *Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa*, Parte terza «Politiche e funzionamento dell'Unione», Titolo II, «Disposizioni di applicazione generale», Art. III-121» In formulating and implementing the Union's agriculture, fisheries, transport, internal market, research and technological development and space policies, the Union and the Member States shall, since animals are sentient beings, pay full regard to the requirements of animal welfare, while respecting the legislative or administrative provisions and customs of Member States relating in particular to religious rites, cultural traditions and regional heritage». ([http://www.carlofusaro.it/eu\\_law](http://www.carlofusaro.it/eu_law)).

<sup>58</sup> L'ampliamento dei settori di riferimento va nella direzione dell'affermazione di un principio generale: vedi nella sentenza in causa C-189/01 il punto 64 relativo alla posizione del governo olandese.

<sup>59</sup> Si tratta di una delle questioni più controverse e che minano (a differenza del punto visto nella nota precedente) la possibilità di parlare di un principio generale: vedi nella sentenza in causa C-189/01 il punto 64 relativo alla posizione del governo olandese.

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, 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».

Delle «disposizioni di applicazione generale» – eterogeneo insieme di politiche sociali e antidiscriminatorie – si discute con riferimento al loro ruolo e, più concretamente, alla loro natura meramente programmatica e alla conseguente giustiziabilità<sup>60</sup>; con riferimento al benessere degli animali se ne può osservare la collocazione sistematica come terzo articolo di un gruppo di norme – artt. 11; 12; 13 – che riguardano rispettivamente l'ambiente, i consumatori e, appunto, il benessere degli animali prevedendo che delle relative esigenze di tutela si debba tener conto in tutte le politiche dell'Unione e non si può fare a meno di notare come si tratti degli ambiti tematici in cui si collocano i temi a partire dai quali si sta operando l'aggiornamento dei contenuti del diritto agrario.

Quali possano essere gli esiti della nuova collocazione della norma sul benessere animale si potrà valutare in futuro ma è possibile fin da ora fare almeno una considerazione e individuare un percorso interpretativo.

La considerazione, in forma di domanda, si riferisce al significato della nuova collocazione della norma sul benessere ai fini della valutazione di proporzionalità delle misure. Se nel caso Jippe<sup>61</sup> (1981) la Corte

---

<sup>60</sup> Si tratta di disposizioni che vogliono chiaramente imprimere un'intima coerenza alle azioni degli organi sovranazionali in modo da coniugare – per dirla con Jürgen Habermas – le ragioni dell'integrazione sistemica con quelle dell'integrazione sociale impedendo che le misure di natura economica o di rafforzamento della competitività della «zona Europa» prevalgano su quegli obiettivi di coesione e solidarietà che l'Unione ha da tempo accolto nei suoi Statuti primari. Rimane incerto il «valore» della clausola; se cioè sia meramente di natura «politica», fornendo elementi di orientamento interpretativo per la Corte di giustizia o indirizzando gli organi dell'Ue a motivare i loro provvedimenti anche dal punto di vista dell'«impatto sociale», o invece se sia ipotizzabile la sua giustiziabilità. Le espressioni usate sembrano voler trascendere la mera natura politica della «clausola»: non solo questa è, unitamente alla norma gemella antidiscriminatoria, inserita in un titolo II denominato «disposizioni» di applicazione generale (come nel TCost), ma l'art. 2F TFUE irrobustisce gli impegni presi proclamando che «l'Unione assicura la coerenza fra le varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze»: così G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in *Le nuove istituzioni europee*, a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna 2008.

<sup>61</sup> Sentenza 12 luglio 2001 in causa C-189/01, Jippes et al. verso Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

La pronuncia è stata originata dall'opposizione della signora Jippes al divieto di vaccinare contro l'afta epizootica – e al possibile abbattimento – (de) le quattro pecore e le due capre che allevava non a scopo di riproduzione né per la produzione di latte o carne. Uno dei

di giustizia ha concluso nel senso dell'inesistenza, nel Protocollo, di un principio generale «di contenuto così preciso» relativamente al benessere degli animali, idoneo a vincolare le istituzioni della Comunità<sup>62</sup> e proceduto alla valutazione di proporzionalità delle misure in discussione senza considerare l'interesse alla protezione del benessere animale, sarebbe possibile oggi, dopo l'introduzione dell'art. 13 TFUE, giungere alle stesse conclusioni? E si può pensare che un analogo aggiornamento possa riguardare anche il riferimento alla salute e alla vita degli animali contenuta nell'art. 36 sulle restrizioni al divieto di restrizioni quantitative all'importazione e misure equivalenti?

L'altro punto che meriterebbe una riflessione e che qui mi limito ad accennare riguarda il modello di agricoltura che questa norma potrebbe veicolare in un Trattato che non ha modificato le finalità della politica agricola comune pur in presenza di una PAC che ha incluso il benessere animale nei suoi gangli e che appare sempre più orientata a declinare il modello di agricoltura intensiva tenendo pienamente conto delle ragioni della sostenibilità intesa nel suo significato più ampio. Si potrebbe parlare, se si accedesse a questa proposta interpretativa, di due modelli di agricoltura presenti nel Trattato – ambedue oggetto della competenza concorrente – fra i quali occorre, a norma dell'art. 7 TFUE, «assicurare la coerenza» tenendo conto dell'«insieme dei suoi obiettivi» come definiti dall'art. 3 del TUE che fa riferimento allo sviluppo sostenibile della Terra e ad un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Se si riconoscesse all'art. 13 la capacità di legittimazione di un «altro» modello di agricoltura troverebbe una base «costituzionale» anche quel «modello europeo di agricoltura», propugnato dal mondo politico ed economico, basato sulla pluralità di modelli, fornitore di beni pubblici e caratterizzato da un peculiare rapporto con la ricerca della qualità.

---

motivi a sostegno era che il divieto di vaccinazione fosse in contrasto con il principio generale di diritto comunitario, secondo il quale devono essere adottate tutte le misure idonee per garantire il benessere degli animali e assicurare che gli stessi non vengano inutilmente esposti a trattamenti dolorosi o a sofferenze e che non vengano fatti oggetto di inutili lesioni.

La dichiarazione n. 24 e il protocollo imporrebbero soltanto di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, ma ciò non sarebbe sufficiente per individuare in tali disposizioni l'espressione di un principio generale di diritto comunitario (punto 63).

<sup>62</sup> Infatti, pur prescrivendo di «tenere pienamente conto» delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie, esso tuttavia limita tale obbligo a quattro settori specifici dell'attività della Comunità prevedendo nel contempo il rispetto delle disposizioni legislative o amministrative e delle consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale (punto 73).

MATTEO BENOZZO

LA GESTIONE DEI RIFIUTI AGRICOLI  
DOPO IL TRATTATO DI LISBONA\*

1. Con il Trattato di Lisbona sono venute rafforzandosi quelle finalità di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali che l'Unione Europea è stata chiamata a garantire negli anni, curando la salvaguardia della crescente scarsità delle risorse e della qualità della vita sul territorio degli stati membri. Al centro di tale compito è l'obiettivo di quello sviluppo sostenibile delle attività (Talacchini, 1996 e Lanza, 2006) che oggi è divenuto elemento caratterizzante della crescita economica europea, volto ad offrire un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (art. 4 del Trattato sull'Unione Europea - TUE) (Alberton e Montini, 2008, 505).

L'attuazione di tale politica (Ball e Bell, 1995; Grassi, Cecchetti e Andronio 1999; Cordini, 2002; M. Lee, 2005), attraverso l'emanazione di provvedimenti e misure fondate nei principi di precauzione (Bruno, 2000; Id. 2004; Gragnani, 2003; Borghi, 2005; Barone, 2006), di prevenzione, di "chi inquina paga" (Germanò, 2006, 261 e Meli, 1996) e di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente (oggi art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE), ha individuato nei *rifiuti* un ostacolo allo sviluppo sostenibile, quali sostanze in grado di danneggiare l'ambiente e pregiudicarne la tutela.

In forza di una competenza in materia oggi dichiaratamente concorrente (art. 4 del TFUE) e non ritenendo i legislatori nazionali adeguati a realizzare in misura sufficiente gli obiettivi di tutela dei beni coinvolti nella gestione dei rifiuti, l'Unione Europea è intervenuta in modo determinante, sottoponendo l'intera filiera di tali materiali e sostanze (dalla produzione allo smaltimento o recupero) ad un regime autorizzatorio e di controllo vincolato. Ciò che ne è derivato è un sistema generalizzato di

---

\* Il presente intervento ha per oggetto un argomento che rientra nella ricerca Prin 2008 «Agricoltura e crisi alimentari. Strategie, regole e tecniche» (prot. 2008M2C4NR), coordinata dal prof. F. Adornato, e in particolare, nelle attività dell'unità dell'Università di Macerata sotto il titolo «Regole giuridiche e sostenibilità alimentare nelle produzioni agroenergetiche, biotecnologiche e di qualità» di cui è responsabile il prof. F. Adornato.

governo e regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, cui assoggettare chi produce, detiene o gestisce tali materiali al fine di prevenire o limitare l'inquinamento proveniente da simili attività, consentendone lo svolgimento esclusivamente a soggetti di comprovata professionalità.

Così negli anni la gestione dei rifiuti è stata caratterizzata da una disciplina di origine esclusivamente comunitaria di indirizzo e formulazione delle regole e delle discipline nazionali, a cui i singoli stati non hanno potuto far altro che adeguarsi<sup>1</sup>, con pochi margini di manovra, se non incidendo sugli stessi ambiti applicativi delle regole vincolistiche e, in particolare per l'Italia, ad esempio, su di una norma contenuta, prima nell'articolo 8 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (cd. decreto Ronchi) (Benozzo, 2004b, 745) ed oggi nell'articolo 185 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (ossia del cd. Codice dell'ambiente: Germanò e Rook Basile, 2008, 1), che elenca una serie di materiali e sostanze escluse dall'operatività della gestione vincolata dei rifiuti, nonostante ne acquisiscano o meno la relativa qualifica.

2. In questo senso, infatti, elemento centrale della disciplina e suo presupposto di operatività è sempre stata la qualifica di *rifiuto* la cui attribuzione ad una sostanza od un materiale importa per il detentore l'acquisto di uno *status* giuridico, cui deriva una serie di obblighi necessari al perseguimento degli scopi di tutela (Benozzo, 2004a, 1118).

L'applicazione di tali obblighi e responsabilità trova e ha sempre trovato un limite nel contenuto dell'articolo sulle esclusioni, l'articolo 8 del decreto Ronchi, prima e l'articolo 185 del Codice dell'ambiente oggi, presente anche nelle regole comunitarie, ma oggetto di continue modifiche, autoritarie, ad opera del legislatore italiano.

Su tale disposizione, infatti, da sempre si sono confrontati opposti approcci alla materia, con interventi legislativi che hanno ampliato o ristretto il relativo testo per sottrarre o reinserire nel novero delle materie e delle sostanze sottoposte alla disciplina sui rifiuti, determinati materiali a seconda del clima politico o delle tendenze più o meno ambientaliste del legislatore di turno.

Così, i confini applicativi delle regole stringenti sui rifiuti hanno risentito, negli anni, del mutamento della sensibilità del legislatore del momento che è intervenuto su di un elenco in continuo divenire che, a volte

---

<sup>1</sup> Cfr. punti 39 e 40 della sentenza della Corte di giustizia 15 giugno 2000, nelle cause riunite C-418/97 e C-419/97, *ARCO Chemie Nederland*, in <http://www.europa.eu>, nonché, per l'Italia, le pronunce della Corte costituzionale italiana 8 giugno 1984, n. 170, 23 aprile 1985, n. 113, 21 aprile 1989, n. 232 e 11 luglio 1989, n. 389 tutte disponibili in <http://www.giurcost.org>.

modificato con sorprendente tempismo, ha visto aggiunte o sottrazioni anche estemporanee e per il palese intento di risolvere a volte questioni contingenti poste all'attenzione del legislatore dall'operato della magistratura ordinaria (come ad esempio per le terre e rocce da scavo o per il pet-coke: P. Giampietro, 2002).

3. In tale panorama, ruolo del tutto peculiare hanno avuto e stanno avendo i residui e gli scarti di produzione del comparto agricolo.

Generalmente, infatti, ogni attività agricola genera rifiuti pericolosi e non pericolosi. Mentre i primi sono trattati nella quasi totalità alla stregua dei rifiuti industriali, pur se a volte con agevolazioni nella gestione (Benozzo e Bruno, 2003, 51), i secondi sono stati al centro di continui ripensamenti nella gestione vincolata, aparendo e scomparendo più volte dall'elenco dei rifiuti esclusi dal campo di applicazione della disciplina ed in presenza di determinati e differenti presupposti, nel tempo mutati, creando non poche perplessità e difficoltà di individuazione delle regole da seguire (Germanò, 2007, 134).

In questa sede, si intende ripercorrere brevemente questa sorta di "altalena" applicativa della disciplina sui rifiuti per gli scarti e i residui agricoli, il cui interesse è oggi rinnovato a seguito dell'emanazione del cd. IV correttivo al Codice dell'ambiente, il d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205 (Ramacci, 2011), che interviene sulle regole deputate alla gestione dei rifiuti, modificando nuovamente l'articolo destinato a definirne i "*Limiti al campo di applicazione*" e recependo in Italia il nuovo ed ultimo provvedimento comunitario in materia: la direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 (F. Giampietro, 2009).

4. Come già evidenziato, già all'emanazione del decreto Ronchi l'allora articolo 8 disponeva l'esclusione dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti di una serie di scarti e residui agricoli (in particolare *«le materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nell'attività agricola ed in particolare i materiali litoidi o vegetali riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi rustici e le terre da coltivazione provenienti dalla pulizia dei prodotti vegetali eduli»*) e per le carogne, precisando che tale esclusione (per scarti e residui agricoli e le carogne) avrebbe operato solo ove fossero stati *«disciplinati da specifiche disposizioni di legge»*.

Per un lungo periodo, quindi, il problema dell'applicazione o meno per una parte dei rifiuti agricoli delle regole stringenti sulla gestione dei rifiuti industriali verteva intorno alla interpretazione di tale formula con-

dizionante («*in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge*»), e sulla natura delle disposizioni che avessero potuto produrre un siffatto effetto.

In questo senso la Corte di giustizia era intervenuta individuandone la *ratio* nella necessità che alcune tipologie di *rifiuti* fossero gestite, per la particolare natura, da discipline speciali in grado di assicurare un livello di protezione ambientale equivalente a quello delle regole disposte per il controllo e la gestione vincolata dei rifiuti (l'allora direttiva n. 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975), purché con modalità compatibili con le loro peculiarità, con la conseguenza che «in difetto di normativa comunitaria specifica e, in via subordinata, di legislazione nazionale... si [sarebbe dovuta] applicare la» regolamentazione generale sui rifiuti, per evitare che questi potessero rimanere privi di una disciplina di gestione<sup>2</sup>.

Sotto la vigenza del decreto Ronchi, quindi, non sussistendo norme primarie nazionali o regionali di tale contenuto per i rifiuti agricoli, né per le stesse carogne (pur in presenza del d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 508, in quanto le sue regole sono state ritenute efficaci ai fini dell'articolo 8 in esame solo fino al 2005<sup>3</sup>, per poi essere considerate ormai unanimemente valide solo per regolare i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale e non già per la gestione dei rifiuti medesimi<sup>4</sup>), si era soliti interpretare le regole sui rifiuti nel senso che la formula condizionante potesse essere assolta anche con semplici norme secondarie, provvedimenti amministrativi o di buona pratica che avessero preso in riferimento e considerato siffatti rifiuti, così da consentirne l'esclusione dalle regole stringenti sui rifiuti ed avviare all'applicazione di un sistema troppo oneroso e non ragionevole per le imprese agricole (Benozzo e Bruno, 2003, 69).

5. Con l'emanazione del Codice dell'ambiente, l'articolo 8 veniva sostanzialmente riprodotto nell'articolo 185 il quale, rispetto all'originaria stesura, veniva ampliato nel numero delle sostanze escluse e, per quanto di interesse, con una scomposizione delle tipologie dei rifiuti agricoli, eliminando la condizione di esclusione («*in quanto disciplinati da specifiche disposizioni di legge*») per i seguenti residui e scarti agricoli:

---

<sup>2</sup> Corte giust. 11 settembre 2003, causa C-114/01, *AvestaPolarit Chrome Oy*, in <http://www.europa.eu>, punto 50.

<sup>3</sup> In questo senso, ad esempio, Cass. pen., sez. III, 11 giugno 2003, n. 29236, in *Cass. pen.*, 2004 e Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 21 settembre 2004, n. 2064, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 2708.

<sup>4</sup> Così: Cass. pen., sez. III, 14 dicembre 2005, n. 1414, in *Riv. dir. agr.*, 2007, II, p. 120; Cass. pen., sez. III, 27 marzo 2007, n. 21095, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2008, 3, p. 199.

– «*le carogne e*» alcuni «*rifiuti agricoli*» (quali «*materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nelle attività agricole ed in particolare i materiali litoidi o vegetali e le terre da coltivazione, anche sotto forma di fanghi, provenienti dalla pulizia e dal lavaggio dei prodotti vegetali riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi rustici*») (lett. c dell'art. 185, co. 1) e

– «*i materiali vegetali non contaminati da inquinanti provenienti da alvei di scolo ed irrigui...*» (lett. h);

richiamando però espressamente il «*regolamento (CE) n. 1774/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 ottobre 2002, recante norme sanitarie relative a sottoprodotti di origine animale non destinate al consumo umano*» il cui oggetto di disciplina sarebbe stato sottratto all'applicazione delle regole sui rifiuti in quanto giudicato (il regolamento) «*disciplina esaustiva ed autonoma nell'ambito del campo di applicazione ivi indicato*».

In sostanza, fin ove il regolamento avesse applicato la propria disciplina, i relativi materiali e sostanze sarebbero stati sottratti alle regole sui rifiuti in quanto disciplinati da norma «*esaustiva ed autonoma*». Al di fuori di tale provvedimento, gli scarti e i residui agricoli, pur suscettibili di acquisire la qualifica di *rifiuto*, sarebbero stati esclusi dall'applicazione della relativa disciplina se «*non pericolosi*» ed «*utilizzati nelle attività agricole*» (Benozzo, 2008, 473).

Il richiamo espresso del regolamento e la sua dichiarata “esaustività” nella disciplina ai fini delle regole sui rifiuti era stato necessario per ovviare a quella posizione giurisprudenziale nazionale che aveva accumulato il d.lgs. n. 508/1992 e il regolamento n. 1774/2002, ritenendo entrambi volti esclusivamente a regolare i soli profili di polizia sanitaria degli scarti di origine animali non destinati al consumo umano e non già la gestione del rifiuto in sé<sup>5</sup>.

6. In concomitanza con il rinnovo del Parlamento e la nomina di un nuovo Governo espressione della precedente opposizione, la solita disposizione sui limiti applicativi delle regole sui rifiuti veniva fatta oggetto di una nuova modifica.

Il 14 gennaio 2008, in particolare, il Governo emanava un secondo decreto correttivo del Codice dell'ambiente, il decreto legislativo n. 4, recante «*ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale*» (Ramacci,

---

<sup>5</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 26 gennaio 2007, n. 21676, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2009, n. 2, p. 134.

2008), con cui di fatto veniva “svuotata” la Parte Quarta del Codice della propria disciplina innovativa rispetto al decreto Ronchi, riproponendo formule già collaudate e, quindi, un ritorno in parte al passato (Benozzo, 2008, 441).

In questo senso, il precedente articolo 185 era sostituito integralmente con un nuovo testo volto al ridimensionamento del numero delle materie in esso menzionate e alla reintroduzione delle condizioni di esclusione previste in passato o di regole differenti.

Nella nuova formulazione, infatti, l'esclusione *tout court* operava solo per i materiali vegetali, le terre e il pietrame provenienti dalle attività di manutenzione di alvei di scolo ed irrigui (quando non contaminati), mentre per ogni altra tipologia di residuo o scarto agricolo dovevano essere assolte la condizione di esclusione conseguente alla reintroduzione della precedente formula delle “disposizioni specifiche di legge” ovvero le nuove condizioni previste per i sottoprodotti.

In particolare, per «*le carogne e... [alcuni] rifiuti agricoli [quali le] materie fecali ed altre sostanze naturali e non pericolose utilizzate nell'attività agricola*», la gestione al di fuori delle regole in esame trovava luogo solo ove ed in quanto tali materiali fossero stati «*regolati da altre disposizioni normative che assicurano tutela ambientale e sanitaria*» (art. 185, co. 1, lett. b).

Per il resto dei rifiuti, invece, l'esclusione era concessa solo ove fossero stati assolti i presupposti di definizione dei sottoprodotti e delle specifiche destinazioni d'uso.

In questo senso, quindi, l'esclusione dall'ambito applicativo della Parte Quarta del Codice dell'ambiente presupponeva il rispetto delle condizioni di qualificazione di cui alla lett. p dell'articolo 183, co. 1 del Codice che definiva “sottoprodotti” quelle «*sostanze ed i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera a) [e] che soddisfino tutti i... criteri, requisiti e condizioni*» espressamente previsti dalla legge. Ossia, tra gli altri, il requisito della certezza e non eventualità dell'utilizzazione «*sin dalla fase della produzione*»; l'impiego diretto «*nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito*» (punto 2); il rispetto di alcuni *standard* merceologici ed ambientali; il loro utilizzo “tal quali” e un valore economico di mercato (punto 5) (Benozzo, 2011).

Inoltre, occorre che in ogni caso fosse stato rispettato l'ulteriore specifico requisito della destinazione vincolata e certa in successive «*attività agricole o in impianti aziendali o interaziendali per produrre energia o calore, o biogas*» ovvero, per i «*materiali litoidi o terre da coltivazione, anche sotto forma di fanghi, provenienti dalla pulizia o dal lavaggio di pro-*

*dotti agricoli*», la destinazione ad un riutilizzo «*nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi*».

In sostanza, quindi, i rifiuti agricoli erano distinti in quattro categorie:

i) i materiali vegetali, le terre e il pietrame provenienti da attività di manutenzione che venivano esclusi di diritto dal campo di applicazione delle regole sui rifiuti, anche se qualificabili tali;

ii) «*le carogne e... [alcuni] rifiuti agricoli [quali le] materie fecali ed altre sostanze naturali e non pericolose utilizzate nell'attività agricola*» che potevano godere dell'esclusione dalla disciplina sui rifiuti ove «*regolati da altre disposizioni normative che assicurano tutela ambientale e sanitaria*»;

iii) i «*materiali vegetali provenienti da... attività agricole*» e i «*materiali litoidi o terre da coltivazione, anche sotto forma di fanghi, provenienti dalla pulizia o dal lavaggio di prodotti agricoli*», ove qualificabili “sottoprodotti” e destinati ad un riutilizzo «*nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi*» ovvero «*in impianti aziendali o interaziendali per produrre energia o calore, o biogas*»;

iv) tutti gli altri rifiuti agricoli che, in quanto tali, rimanevano sottoposti alla disciplina generale del Codice dell'ambiente.

7. In questo frangente e dinanzi ad una nuova legislatura e al ritorno di un Governo espressione della maggioranza uscita in precedenza sconfitta dalle urne, l'articolo 185 avrebbe potuto di nuovo rappresentare il terreno di confronto di opposte letture, ma il legislatore comunitario sembra abbia voluto porre termine a questi continui ripensamenti, intervenendo lui direttamente con la direttiva n. 2008/98 che, puntuale e minuziosa nei contenuti, elimina ogni possibilità di regole alternative, chiarendo in modo univoco nel suo articolo 2 che le «*materie fecali, se non contemplate dal paragrafo 2, lett. b*» – che richiama i sottoprodotti di origine animale –, [la] *paglia e [ogni] altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa*» sono escluse *tout court* dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti.

Ecco quindi l'ulteriore e forse definitivo intervento sull'articolo 185 ad opera del d.lgs. n. 205/2010 che, riproducendo sostanzialmente il testo dell'articolo 2 della direttiva (allo scopo dichiarato di evitare l'avvio di procedure di infrazione), ha disposto l'esclusione senza condizione delle materie fecali, se non contemplate come detto dal comma 2, lettera b, ossia se non ricomprese tra i sottoprodotti di origine animale, la paglia, gli sfalci e le potature nonché ogni altro materiale agricolo o forestale na-

turale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana (art. 185, co. 1, lett. *f*).

Come giustamente notato, la destinazione pare rimanga un requisito necessario per operare l'esclusione di scarti e residui dalla disciplina sui rifiuti, così come la loro stessa origine (Ramacci, 2011, 71), divenendo indispensabile al riguardo sia che tali scarti e residui provengano effettivamente da attività agricole, sia che in esse siano poi riutilizzati<sup>6</sup>, poiché ciò che "agricolo" non è, sicuramente non può che essere qualificato come rifiuto e da sottoporre alla relativa disciplina<sup>7</sup>.

Il nuovo articolo 185 prosegue poi in linea con l'articolo 2 della direttiva anche rispetto ai sottoprodotti di origine animale (anche se da prodotti trasformati e, quindi, provenienti dall'industria alimentare o direttamente dal relativo consumo), che il legislatore comunitario esclude oggi dalla disciplina sui rifiuti ove contemplati dal regolamento n. 1774/2002, «*eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio*», per i quali le regole sui rifiuti tornano ad applicarsi (art. 185, co. 2, lett. *b*).

Da ciò consegue che per gli scarti e i residui animali, sarà necessaria una preventiva verifica finalizzata ad individuarne l'eventuale collocazione entro i limiti fissati dal regolamento 1774/2002 che, ove applicabile, ne determina l'esclusione dalla disciplina generale sui rifiuti, e nel caso in cui non operi, sarà necessario verificare l'ulteriore sussistenza dei presupposti di esclusione fissati dalla lett. *f* del comma 1 dell'articolo in esame.

8. In conclusione, la presa d'atto del legislatore comunitario, recepita pedissequamente da quello nazionale, e la definitiva conclusione della "altalena" normativa sui rifiuti agricoli non fa altro che confermare la peculiarità di tale impresa rispetto a quella industriale.

Oggi più che mai, dinanzi ad una società che per decenni ha abusato delle risorse naturali gestendo in modo incontrollato gli scarti e i residui di produzione e consumo con danni irreversibili per l'ambiente, ci troviamo nella necessità di cercare delle soluzioni concrete e solo l'impresa agricola si presenta come un'attività in grado di fronteggiare tale peso,

---

<sup>6</sup> Cass. pen., sez. III, 10 febbraio 2005, n. 8890, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2006, n. 6, p. 394; Cass. pen., sez. III, 7 maggio 2008, n. 37560, *ivi*, 2009, n. 7-8, p. 481.

<sup>7</sup> Cass. pen., sez. III, 16 novembre 2005, n. 45974, *Dir. giur. agr. amb.*, 2006, n. 9, p. 531.

configurandosi come l'unica impresa (nel senso di comparto produttivo nel suo insieme) effettivamente eco-compatibile e capace di assorbire direttamente la quasi totalità dei propri rifiuti e dei residui e degli scarti di produzione e consumo, trasformandoli in vere e proprie risorse utilizzabili senza impatto ambientale e che giustamente godono e devono godere di una disciplina al riguardo di favore.

### *Bibliografia*

- ALBERTON M. e MONTINI M. (2008), *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 505-516.
- ADORNATO F. (a cura di) (2000), *La riforma delle politiche agrarie dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.
- BALL S. e BELL S. (1995), *Environmental Law. The Law and Policy Relating to the Protection of the Environment*, Blackstone Press Limited, London.
- BARONE A. (2006), *Il diritto del rischio*, Giuffrè, Milano.
- BENOZZO M. (2004a), *L'interpretazione autentica della nozione di rifiuto tra diritto comunitario e nazionale*, in *Contratto e impresa / Europa*, 1118-1170.
- BENOZZO M. (2004b), *La nozione di rifiuto nel diritto comunitario*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, n. 12, p. 745-751.
- BENOZZO M. (2008), *Commento alla Parte Quarta*, in A. GERMANÒ, E. ROOK-BASILE, F. BRUNO e M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente*, Giappichelli, Torino 441-634.
- BENOZZO M. (2011), *La gestione dei rifiuti*, in G. ALPA, G. CONTE, A. FUSARO e U. PERFETTI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Esi, Napoli (in corso di pubblicazione)
- BENOZZO M. e BRUNO F. (2003), *Legislazione ambientale*, Giuffrè, Milano.
- BORGHI P. (2005), *Le declinazioni del principio di precauzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, 716-732.
- BRUNO F. (2000), *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 569-574.
- BRUNO F. (2004), *Giudici e biotecnologie: la sentenza Monsanto II*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 147-160.
- CORDINI G. (2002), *Diritto ambientale comparato*, Cedam, Padova.
- GERMANÒ A. (2006), *L'agricoltura ed il principio «chi inquina paga»*, *Riv. dir. agr.*, I, 261-273.
- GERMANÒ A. (2007), *Il siero del latte come rifiuto*, in *Riv. dir. agr.*, II, 134-139.
- GERMANÒ A. e ROOK BASILE E. (2008), *Premessa sulla natura del corpus normativo ambientale*, in A. GERMANÒ, E. ROOK-BASILE, F. BRUNO e M. BENOZZO, *op. cit.*, 1-32.
- GIAMPIETRO F. (a cura di) (2009), *Commento alla direttiva 2008/98/CE*, Ipsoa, Milano.

- GIAMPIETRO P. (2002), *Dalla legge sul pet-coke a quella sull'interpretazione autentica della nozione di rifiuto: qualche dubbio sulla scelta adottata*, in <http://www.giampietroambiente.it>.
- GRAGNANI A. (2003), *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo e delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, 9-30;
- GRASSI S., CECCHETTI M. e ANDRONIO A. (a cura di) (1999), *Ambiente e diritto*, Leo S. Olschki, Firenze.
- LANZA A. (2006), *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Bologna.
- LEE M. (2005), *Environmental law*, Hart Publishing, Oxford.
- MELI M. (1996), *Il principio comunitario chi inquina paga*, Giuffrè, Milano.
- RAMACCI L. (2008), *La nuova disciplina dei rifiuti*, laTribuna, Piacenza.
- RAMACCI L. (2011), *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, laTribuna, Piacenza.
- TALACCHINI M. (1996), *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Giapichelli, Torino.

MARCO BORRACCETTI

## L'UNIONE EUROPEA E LA PROTEZIONE DEL SUOLO: REALTÀ O WORK (NOT) IN PROGRESS?

SOMMARIO: 1. Una questione generale: la tutela del suolo nell'UE. – 2. La frammentarietà dell'attuale disciplina. – 3. La proposta della Commissione. – 4. In conclusione.

### 1. *Una questione generale: la tutela del suolo nell'UE*

L'importanza dell'elaborazione di una politica specificamente mirata alla protezione del suolo si può dedurre prendendo in considerazione anche un dato solo, seppur risalente. Il degrado del suolo, dunque, nel 2006, ultimo anno in cui è stato fornito un dato dalla Commissione europea, aveva un costo stimato pari a 38 miliardi di euro l'anno, costo che è ragionevole ritenere non sia diminuito, se non addirittura cresciuto.

È opportuno che l'approccio giuridico all'analisi della questione abbia origine dal diritto primario. Nella lettera dei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si trova solo un riferimento indiretto, molto ampio, alla protezione del suolo; questa – legittimamente – rientra nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile ed in quello della tutela dell'ambiente. In verità, vi è un caso, l'unico, in cui i Trattati parlano esplicitamente di suolo: si tratta dell'articolo 32 TFUE, ove però si parla di prodotti del suolo. È evidente come tale disposizioni non sia rilevante per l'oggetto che si andrà a trattare in questa comunicazione.

Come accennato, la tutela del suolo va senz'altro fatta rientrare nella più ampia tutela dell'ambiente e nel principio dello sviluppo sostenibile che, al contrario, sono più e più volte richiamati nel preambolo alla Carta dei diritti fondamentali, nel preambolo al TUE, nell'articolo 37 della Carta, all'articolo 2 TUE, nonché con riferimento al cosiddetto parametro di legittimità di cui all'articolo 6 TFUE. In tutti questi casi, dunque, il suolo rientra nell'ampia accezione di tutela dell'ambiente.

Parlando di suolo è opportuno considerare cosa si intende individuare ed identificare con tale termine. Il suolo è uno strato superiore di crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria,

organismi viventi, ospita gran parte della biosfera, fornisce cibo, fornisce biomassa, fornisce materie prime, è la piattaforma per lo svolgimento delle attività umane, è un elemento del paesaggio e del patrimonio culturale, ed ha un ruolo fondamentale come habitat.

Si tratta quindi di un qualcosa di estremamente complesso e variabile e soprattutto, assai rilevante; si tratta però di una risorsa sostanzialmente non rinnovabile, proprio alla luce della propria complessità e, proprio per questo, è molto difficile che si possa porre rimedio qualora vi si dovesse verificare un danno. Nel caso questo accadesse, poi, vi sarebbe una ripercussione, almeno sulle matrici ambientali degli ecosistemi, e quindi, come diretta conseguenza, un danno tanto alla parte agraria che a quella ambientale ma non solo: indirettamente ne verrebbe coinvolta anche quella alimentare.

All'interno della generale problematica, pare opportuno soffermare la propria attenzione su alcuni punti critici legati alla gestione del suolo. Innanzitutto, le minacce ad esso, che possono essere portate dalla erosione, dalla contaminazione, dalla impermeabilizzazione, dalla salinizzazione, dalle alluvioni, dagli smottamenti, dal calo di biodiversità. Sono le ragioni che hanno portato l'Unione europea a dimostrarsi sensibile, o ad alzare la propria soglia di attenzione, al problema della protezione del suolo; un primo riferimento lo troviamo nel VI programma quadro di azione ambientale<sup>1</sup>, dove si invitava l'assunzione di una strategia per la tutela del suolo che, per la prima volta, venne adottata nel 2006<sup>2</sup>, anno in cui ebbe luogo anche la presentazione di una proposta di direttiva quadro per la tutela del suolo<sup>3</sup>.

Alla base di una scelta in tale direzione, la consapevolezza che il degrado del suolo costituisce un problema che riguarda tutta l'Unione europea, non limitandosi ad alcune limitate regioni. Questo a maggior ragione, se si considera che i costi che derivano dal degrado del suolo sono sostenuti per la maggior parte non tanto dagli utilizzatori, o almeno non solo da loro, quanto piuttosto dalla società – in generale – e, inoltre, non necessariamente in luoghi prossimi al punto di origine del problema. Se, poi, nel contesto descritto, dovessimo fare riferimento da un lato al principio del chi inquina paga, dall'altro a quello della correzione in via prio-

---

<sup>1</sup> VI PQ Azione ambientale.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, COM(2006)231def., *Strategia tematica per la protezione del suolo*.

<sup>3</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE*, del 22 settembre 2006, COM(2006)232 def.

ritaria alla fonte del danno ambientale, constateremmo che in una situazione di tal genere nessuno dei due verrebbe rispettato<sup>4</sup>.

La proposta di direttiva venne presentata poiché l'allora (che è anche l'attuale) stato della disciplina che concorre alla protezione del suolo, tanto a livello europeo che a livello internazionale, copriva (e copre) parte del problema della sua difesa, risultando in tal modo non idonea a proteggere tutti gli elementi di minaccia che riguardano per l'appunto il suolo stesso. Norme, queste, che non coprono nemmeno tutta la varietà di tipi di suolo – stimati in non meno di trecentoventi tipi – che possiamo trovare nella globalità territoriale dell'Unione europea.

## 2. *La frammentarietà dell'attuale disciplina*

Lo stato attuale della disciplina sul suolo è, come detto, estremamente frammentato e funzionale, normalmente, al raggiungimento di altre differenti esigenze che possono comunque essere interagenti con le necessità della protezione del suolo.

Tra le diverse norme si guardi, a titolo d'esempio, alla direttiva 2004/35<sup>5</sup> sulla responsabilità ambientale. In primo luogo viene spontaneo osservare che essa è sì utilizzata e funzionale alla protezione del suolo, ma solo qualora la contaminazione comporti un «rischio significativo di effetti negativi»<sup>6</sup> sulla salute umana. Nel testo infatti, è tale il riferimento che è contenuto nella definizione di danno ambientale riguardante il danno al terreno, che ricomprende – secondo la direttiva – tanto il suolo che il sottosuolo; un'impostazione naturalmente ripresa anche nell'allegato II alla direttiva, che stabilisce i criteri da rispettare per scegliere le misure più appropriate cui attenersi per garantire la riparazione del danno medesimo, con particolare riferimento alla riparazione del danno al terreno.

La direttiva che riguarda la protezione dell'ambiente nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura<sup>7</sup> è probabilmente quella

---

<sup>4</sup> I due principi sono entrambi espressamente richiamati dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea all'art. 191.

<sup>5</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/35 del 21 aprile 2004, *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in GUUE L 143 del 30 aprile 2004, p. 56. La direttiva è stata attuata in Italia dal Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale*, in GURI 88 del 14 aprile 2006 - S.O. n. 96.

<sup>6</sup> Art. 2, paragrafo 1, lettera c), dedicato alle definizioni; in particolare il punto concerne uno degli aspetti della definizione di danno ambientale.

<sup>7</sup> Direttiva del Consiglio 86/278 del 12 giugno 1986, *concernente la protezione dell'ambiente, in particolare la protezione del suolo, nell'utilizzazione di fanghi di depurazione in agri-*

più focalizzata sulla protezione del suolo, e non solo perché questo è richiamato espressamente sin dal suo titolo, ma soprattutto perché ricorre in più circostanze nell'intero testo.

Sin dalle motivazioni dell'atto si comprende come esso sia inteso «a stabilire alcune prime misure comunitarie nel quadro della protezione del suolo», pur rimanendo limitata la sua azione al caso dell'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura. E la tutela del suolo in tale campo specifico è oggettivamente ed effettivamente perseguita, a conferma del fatto che rappresenta l'obiettivo reale da perseguire. Si osserva, piuttosto, che non viene in nessun modo fornita una definizione di suolo, che viene comunque separato – com'è logico che sia – dalle acque, siano esse superficiali o sotterranee.

La protezione del suolo viene richiamata anche in due direttive che riguardano proprio la tutela delle acque. La prima, di carattere generale, è proprio la cosiddetta direttiva «acque»<sup>8</sup>, che menziona suolo e sotto-suolo nella definizione particolare di acque sotterranee, in quella relativa all'immissione di sostanze in esse nonché nella parte degli allegati alla direttiva che ne definiscono la caratterizzazione<sup>9</sup>; in tal maniera deriva – seppur per via indiretta – una protezione di suolo e sottosuolo attraverso la protezione «delle acque superficiali interne, delle acque di transizione,

---

*coltura*, in GUCE L 181 del 4 luglio 1986, p. 6, nella sua versione consolidata successiva alle modifiche introdotte con la direttiva 91/692 del 23 dicembre 1991 e coi regolamenti 807/2003 e 219/2009, rispettivamente del 14 aprile 2003, GUCE L 122 del 16 maggio successivo, e 11 marzo 2009, GUUE L 87 del 31 marzo 2009. L'attuazione in Italia si è avuta col Decreto legislativo del 27.1.1992 n. 96, *attuazione della direttiva n. 87/416/CEE relativa al tenore di piombo nella benzina*, Suppl. ord. n. 28 alla GURI - Serie generale - del 15.2.1992 n. 38 e col Decreto legislativo del 27.1.1992, *attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura*, Suppl. ord. n. 28 alla GURI - Serie generale - n. 38.

<sup>8</sup> Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, 2000/60, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*, cd. «direttiva acque», in GUCE L 327 del 22 dicembre 2000, p. 1; attuata in Italia dal Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, cit., e dal Regolamento recante i criteri tecnici per la classificazione dello stato dei corpi idrici superficiali, per la modifica delle norme tecniche del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, predisposto ai sensi dell'articolo 75, comma 3, del medesimo decreto legislativo. In particolare, l'Italia è stata «protagonista» di due pronunce della Corte, scaturite da due distinti ricorsi per inadempimento proposti dalla Commissione. Nel primo caso, la Corte – con sentenza del 12 gennaio 2006, in causa C-85/05, in *Raccolta* p. I-9 – dichiarò l'inadempimento italiano per la mancata attuazione della direttiva; nel secondo, invece, fu la sentenza del 18 dicembre 2007, nella causa C-85/07, in *Raccolta* p. I-194, a condannare l'Italia per il mancato rispetto dell'art. 5, rubricato «Caratteristiche del distretto idrografico, esame dell'impatto ambientale delle attività umane e analisi economica dell'utilizzo idrico».

<sup>9</sup> Si veda l'art. 2, comma 1, n. 2 e n. 32. Il riferimento prosegue, poi, negli allegati alla direttiva che definiscono la caratterizzazione delle acque sotterranee.

delle acque costiere e sotterranee», che costituisce lo scopo dichiarato della direttiva<sup>10</sup>.

Rientra sempre nell'ambito della tutela delle acque la direttiva sull'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole<sup>11</sup>, che prevede anch'essa un riferimento a suolo e sottosuolo, solo funzionalmente alla definizione di acque sotterranee. Anche in tal caso, dunque, la protezione del suolo avverrà per via indiretta, grazie ad una disciplina che è finalizzata alla riduzione dell'inquinamento «delle acque causato direttamente o indirettamente dai nitrati di origine agricola». Una caratteristica di rilievo di tale atto è data anche dalla valenza preventiva che è uno dei suoi due obiettivi dichiarati, mirando infatti a «prevenire qualsiasi ulteriore inquinamento di questo tipo»<sup>12</sup>.

Infine, può essere considerato rilevante anche il regolamento relativo ai concimi<sup>13</sup>, nel cui articolato, peraltro, non si riscontra alcun riferimento al suolo cosa che, piuttosto, si trova in uno dei suoi allegati, quando si riscontrano le percentuali di concimi per l'apporto di elementi nutritivi applicabili, per l'appunto, al suolo. In tal caso è ancora più blanda l'individuazione di una forma di tutela anche indiretta del suolo, che comunque si può riscontrare nel momento in cui si disciplina la quantità massima utilizzabile di concimi di natura chimica o industriale.

In definitiva, si può dunque affermare che le potenziali minacce al suolo sono oggetto di una copertura normativa, dalla natura però parziale e che riguarda differenti singole situazioni; così facendo, però, manca un approccio generale cui si accompagna, il più delle volte, l'assenza di un approccio preventivo risultando ben presente, invece, la presenza della disciplina che riguarda i casi di ristoro di eventuali danni già intervenuti.

Un accenno alla disciplina a livello internazionale, invece, consente di osservare una situazione non dissimile, anche se in alcuni testi si com-

---

<sup>10</sup> Art. 1 della direttiva acque, cit.

<sup>11</sup> Direttiva del Consiglio, del 12 dicembre 1991, 91/676, *relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*, in GUCE L 375 del 31 dicembre 1991, p. 1. La direttiva è stata oggetto di due cause riguardanti l'Italia: la prima pronuncia, del 25 febbraio 1999, in causa C-195/97, in *Raccolta* p. I-1169, ha accertato la mancata attuazione della medesima entro i termini stabiliti; la seconda, dell'8 novembre 2001, in causa C-127/99, in *Raccolta*, p. I-8305, ha affermato il mancato rispetto degli obblighi derivanti, in particolare, dagli artt. 5, 6, 10 della direttiva, che stabiliscono – rispettivamente – l'obbligo di stabilire programmi d'azione per le zone cosiddette vulnerabili, di effettuare controlli ai fini della determinazione delle stesse e, infine, l'obbligo di presentare una relazione alla Commissione sullo stato di individuazione e designazione delle stesse.

<sup>12</sup> Art. 1 della dir. 91/676, cit.

<sup>13</sup> Regolamento 2003/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, *relativo ai concimi*, in GUUE L 304 del 21 novembre 2003, p. 1.

pie un riferimento di carattere generale di sistema ed avente per oggetto anche la prevenzione di fenomeni che intaccano direttamente il suolo, senza compiere riferimento a specifiche attività umane che, piuttosto, risultano pericolose non per il fatto in sé, quanto piuttosto per la combinazione che possono avere con i fenomeni naturali. Assumono, così rilievo accordi internazionali quali la Convenzione sulla diversità biologica<sup>14</sup>, il Protocollo di Kyoto<sup>15</sup>, la Convenzione delle Alpi<sup>16</sup> e, infine, la Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla desertificazione<sup>17</sup>.

Il quadro così raffigurato dovrebbe essere completato con le misure adottate a livello nazionale, ma solo una minoranza di Stati membri, nel 2006, ed il dato purtroppo non è di molto migliorato, disponevano di una legislazione *ad hoc*; anche in tal caso, però, ricorreva il fatto che le norme riguardassero più una problematica mirata, risultando invece assente un quadro di sistema caratterizzato da un approccio generale.

### 3. *La proposta della Commissione ed il suo contenuto*

La proposta di direttiva – come affermato espressamente dalla Commissione al momento della sua presentazione – era stata quindi presentata con l'obiettivo di ovviare a questa situazione. E per evidenziare e rafforzare l'opportunità e la necessità della sua adozione, la stessa Istituzione aveva provveduto a fornire un dato economico che risalta e contrasta enormemente con quello fornito all'inizio del presente lavoro. Se, infatti, il danno derivante dal degrado del suolo corrispondeva a 38 miliardi di euro l'anno, con riferimento al solo anno 2006, nel medesimo anno, il costo diretto derivante dall'applicazione della direttiva veniva stimato in 290 milioni di euro l'anno per i primi 5 anni, 240 milioni di euro l'anno per i successivi 20, mentre dopo i 25 anni, in una situazione a regime, il costo sarebbe stato di 2 milioni di euro l'anno sostenuto dalle amministrazioni pubbliche, il che faceva pensare che sui costi precedenti ci sarebbe stato un forte supporto anche finanziario da parte dell'Unione europea<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Convenzione sulla diversità biologica firmata a Nairobi il 22 maggio 1992.

<sup>15</sup> Protocollo di Kyoto sul riscaldamento globale, sottoscritto l'11 dicembre 1997 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

<sup>16</sup> Convenzione delle Alpi, sottoscritta il 7 settembre 1991 per garantire una politica comune per l'Arco alpino.

<sup>17</sup> Convenzione contro la desertificazione è stata aperta alla firma a Parigi il 17 giugno 1994 ed entrata in vigore in dicembre 1996, al novantesimo giorno successivo al deposito della firma da parte del cinquantesimo Stato.

<sup>18</sup> Si veda su questo punto la relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, cit., predisposta dalla Commissione.

Gli aspetti principali della proposta riguardavano (e riguardano) il fatto che il degrado del suolo colpisce anche altre matrici ambientali e il fatto che comportamenti delle distorsioni sul funzionamento del mercato interno, poiché senza un provvedimento teso ad uniformare la situazione, alcuni costi imposti alle imprese dalle norme in uno Stato membro, potevano tranquillamente non essere sostenuti da altre perché in altri Stati membri non erano contemplati a carico di soggetti privati o nemmeno previsti. Non si trascurava, poi, il rischio dell'impatto transfrontaliero del degrado del suolo – che si potrebbe verificare, ad esempio, quando la rottura di un serbatoio di carburante in zona fluviale e/o di confine arrecasse dei danni in un altro paese – e nemmeno il fatto che le sue conseguenze potrebbero persino porre un problema di sicurezza alimentare. Infine, sul piano delle relazioni esterne dell'Unione europea, la proposta di direttiva non trascurava la dimensione internazionale della questione, tanto nella prevenzione che nell'impegno per il rispetto e l'implementazione degli accordi internazionali anche già conclusi.

Il cammino della proposta è stato però assai accidentato e non è giunto sino ad ora a conclusione. Il testo, infatti, è stato proposto il 22 settembre 2006, la prima discussione in Consiglio ha avuto luogo il 20 febbraio 2007 mentre la prima lettura del Parlamento europeo il 14 novembre 2007. Infine, le ultime discussioni in sede di Consiglio si sono avute il 15 marzo 2010; un dato, questo, che consente in modo semplice di ricavare che il problema della sua mancata adozione – nonostante il tempo trascorso – debba essere individuato in una mancanza d'accordo tra i governi degli Stati membri a livello di Consiglio<sup>19</sup>.

#### 4. *In conclusione*

Si deve con forza sottolineare come quella attuale sia una situazione di stallo ed è auspicabile vada al più presto superata, anche perché la ripercussione sul presente è tale che, l'impossibilità di avere un approccio omogeneo, non consente il superamento di molte delle criticità che abbiamo visto. Così, permane un costo estremamente elevato, ma non solo in termini economici, visto che purtroppo il degrado del suolo porta ad un costo anche in termini di vite umane. Costi che gravano sulla società e che, il riferimento è a quelli in termini economici, sono destinati ad aumentare in maniera esponenziale. Ciononostante, si continua a seguire un approccio che non è quello della prevenzione, bensì quello dell'inter-

---

<sup>19</sup> Tali informazioni sono reperibili nel sito *eur-lex.europa.eu*.

vento successivo; approccio che si è dimostrato fallimentare tanto in termini di vite umane che in termini di irrecuperabilità del danno, in termini di sviluppo economico e che non può sicuramente essere considerato uno strumento di sviluppo né economico, né tantomeno di impiego.

Un tipo di approccio, dunque, che non può più essere sostenuto e che – perciò – è auspicabile vada superato al più presto.

GIOIA MACCIONI

## IL SISTEMA DI ALLARME RAPIDO: UNO SGUARDO AL FUTURO

SOMMARIO: 1. Dalle origini al regime giuridico vigente. – 2. Il recente «caso Monsanto». L'opinione dell'Avvocato generale Paolo Mengozzi, che giudica illegittima la sospensione unilaterale di mais g.m. in Francia. – 3. (*Segue*) L'applicazione del principio di precauzione.

### 1. *Dalle origini al regime giuridico vigente*

La conformazione della disciplina di allarme rapido è mutata profondamente nel corso del tempo. Dalla stipulazione di «*gentlemen's agreement*» tra alcuni paesi europei (1978-1979) si è pervenuti al nuovo regime adottato a seguito dell'entrata in vigore del noto regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002<sup>1</sup>.

Al momento attuale, non è in discussione lo scopo fondamentale del «sistema» di allarme rapido (RASFF) delineato nel regime del regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare<sup>2</sup>. Tale scopo sembra quello

---

<sup>1</sup> Lo stesso 59° considerando del reg. n. 178/2002 pone in rilievo che «la direttiva 92/59/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti ha già previsto un sistema di allarme rapido». Ma «le recenti crisi alimentari hanno dimostrato la necessità di istituire un sistema di allarme rapido migliore e più ampio, che interessi gli alimenti e i mangimi. Tale sistema rivisto dovrebbe essere gestito dalla Commissione e comprendere tra i membri della rete gli Stati membri, la Commissione e l'Autorità. Esso non dovrebbe riguardare le modalità comunitarie di uno scambio rapido di informazioni in caso di emergenza radioattiva, quali definite dalla decisione 87/600/ Euratom del Consiglio».

<sup>2</sup> Sul tema, per gli aspetti di inquadramento sistematico ed i profili generali, v. D'ADDEZIO, *Sub paragr. 1 (The rapid alert system for food and feed: sources of law, framework, and function)* del Capitolo intitolato *Rapid Alert System* (di D'ADDEZIO - MACCIONI), in *European Food Law*, a cura di COSTATO ed ALBISINNI, Padova, in corso di pubbl.; per la ricostruzione dell'*excursus* storico e dell'attuale disciplina v. PETRELLI, *Il sistema di allarme rapido*, in *leggi-ditaliaprofessionale.it, Diritto alimentare-Mercato e Sicurezza* e ID., *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4/2010, p. 14 ss.; CAPELLI, *Il regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione europea sul «sistema di allarme rapido» in materia di prodotti alimentari e di mangimi*, in *Alimenta*, n. 4/2001, in corso di pubbl.; LAT-TANZI, *Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2004, p. 237 ss. Per ulteriori spunti e comunque per la disamina della disciplina, cfr. COSTATO, *Dal mutuo ri-*

di favorire lo scambio rapido di informazioni, fornendo alle Autorità competenti uno strumento efficace di notificazione dei rischi «sotto forma di rete». Il medesimo scopo viene confermato nel corso del tempo, è del tutto condivisibile, ed è ben spiegato dal legislatore, anche con la previsione di «graduazioni» connesse al «peso» da attribuire alle situazioni concrete. Gli artt. 35 e 50 del regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare istituiscono un «sistema» di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi (RASFF), come si usa dire «gestito» dalla Commissione<sup>3</sup>, a cui partecipano la Commissione (appunto) ed anche gli Stati membri, fondato sulla consulenza ed assistenza scientifica e tecnica dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA).

Ma se non è in discussione la necessità di porre in essere un «sistema», che ci porta (anzitutto) a considerare la fase di consapevolezza del pericolo e quella (eventuale) di «azione» successiva, cambiano, nel corso del tempo, tuttavia, alcune coordinate di riferimento<sup>4</sup>.

L'art. 50 del regolamento n. 178/2002, entrando nel vivo della questione, definisce il campo di applicazione e le regole per il funzionamento dell'allarme rapido<sup>5</sup>; mentre l'art. 51 entrando nel merito delle «misure

---

*conoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento 178/2002 come regola e come programma*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, p. 289 ss.; ADORNATO, *Sicurezza alimentare e Autorità indipendenti*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2004, p. 227; D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, intervento svolto in occasione della *Giornata di studio int. Il Trattato di Lisbona: quali novità per la regolamentazione dell'agricoltura?*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 248 ss. e p. 251; GOLDONI nell'*Introduzione ai lavori della «giornata di studio»*, *ibidem*, p. 169 ss. e spec. p. 171; JANNARELLI, nella *relazione introduttiva* al convegno *Agricoltura e insicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale* (svoltosi a Siena, 21-22 ottobre 2010), in corso di pubbl. in *Atti*, attualmente pubbl. con integrazioni e modifiche in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 565 ss., con il titolo *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*; BENNOZZO, *I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, spec. p. 208; GERMANÒ - BASILE, in *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2010, spec. Cap. 3, intitolato «I principi e i valori condivisi. I diritti fondamentali garantiti dall'Unione europea e le regole dell'azione» (p. 65 ss. e p. 77 ss.).

<sup>3</sup> «La Commissione è responsabile della gestione della rete» (art. 50, § 1).

<sup>4</sup> *Ex multis*, cfr. COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, in *Compendio di diritto alimentare*, 5ª ed., Padova 2011, p. 140 ss.

<sup>5</sup> L'articolo 50 (Sistema di allarme rapido) afferma: «1. È istituito, sotto forma di rete, un sistema di allarme rapido per la notificazione di un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi. Ad esso partecipano gli Stati membri, la Commissione e l'Autorità. Gli Stati membri, la Commissione e l'Autorità designano ciascuno un punto di contatto, che è membro della rete. La Commissione è responsabile della gestione della rete. 2. Qualora un membro della rete disponga di informazioni relative all'esistenza di un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi, egli trasmette immediatamente tali informazioni alla Commissione nell'ambito del sistema di allarme rapido. La Commissione trasmette immediatamente le informazioni ai membri della rete. L'Autorità può integrare la notificazione con ogni informazione scientifica o tecnica in grado di agevolare un intervento rapido e adeguato di gestione del rischio da parte degli Stati membri.

di applicazione» e dettando «condizioni e procedure specifiche» relative alle notificazioni e informazioni, significativamente, stabilisce che: «le misure per l'applicazione dell'art. 50 sono adottate dalla Commissione, previa discussione con l'Autorità (...)»<sup>6</sup>.

A ben vedere, già dal tenore letterale delle norme sopramenzionate (artt. 50 e 51) e dalla combinazione con le successive (art. 53 ss.) si comprende che il campo di applicazione e quindi di «azione» del sistema di allarme rapido è complesso e ramificato.

Quel che più sorprende guardando al dettato delle norme è la circostanza che sono coinvolte diverse istituzioni e «soggetti», con proprie funzioni, tecniche e strumenti di disciplina e di controllo in rapporto al

---

3. Nell'ambito del sistema di allarme rapido e salvo altrimenti disposto dalla normativa comunitaria, gli Stati membri notificano immediatamente alla Commissione, quanto segue: a) qualsiasi misura da essi adottata, che esiga un intervento rapido, intesa a limitare l'immissione sul mercato di alimenti o mangimi, o a imporne il ritiro dal commercio o dalla circolazione per proteggere la salute umana; b) qualsiasi raccomandazione o accordo con operatori professionali volto, a titolo consensuale od obbligatorio, ad impedire, limitare o imporre specifiche condizioni all'immissione sul mercato o all'eventuale uso di alimenti o mangimi, a motivo di un grave rischio per la salute umana che esiga un intervento rapido; c) qualsiasi situazione in cui un'autorità competente abbia respinto una partita, un container o un carico di alimenti o di mangimi ad un posto di frontiera dell'Unione europea a causa di un rischio diretto o indiretto per la salute umana. La notificazione è accompagnata da una spiegazione dettagliata dei motivi dell'intervento delle autorità competenti dello Stato membro in cui è stata fatta la notificazione. Questa è seguita in tempi rapidi da ulteriori informazioni, in particolare se le misure su cui è basata vengono modificate o revocate. La Commissione trasmette immediatamente ai membri della rete la notificazione e le ulteriori informazioni ricevute a norma del primo e del secondo comma. Laddove una partita, un container o un carico siano respinti da un'autorità competente ad un posto di frontiera dell'Unione europea, la Commissione ne dà immediatamente notificazione a tutti i posti di frontiera dell'Unione europea nonché al paese terzo d'origine. 4. Laddove un alimento o un mangime oggetto di notificazione nell'ambito del sistema di allarme rapido sia stato spedito in un paese terzo, la Commissione fornisce a quest'ultimo adeguate informazioni. 5. Gli Stati membri informano immediatamente la Commissione di qualunque intervento eseguito o di qualunque misura adottata in seguito alla ricezione delle notificazioni e delle ulteriori informazioni trasmesse nell'ambito del sistema di allarme rapido. La Commissione trasmette immediatamente dette informazioni ai membri della rete. 6. La partecipazione al sistema di allarme rapido può essere aperta ai paesi candidati, a paesi terzi o a organizzazioni internazionali sulla base di accordi stipulati tra la Comunità e detti paesi o organizzazioni internazionali, secondo le modalità definite da tali accordi. Questi ultimi si basano sul principio della reciprocità e contengono disposizioni sulla riservatezza equivalenti a quelle vigenti nella Comunità».

<sup>6</sup> L'art. 51 (Misure di applicazione) sottolinea: «Le misure per l'applicazione dell'articolo 50 sono adottate dalla Commissione, previa discussione con l'Autorità, secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2. Esse indicano in particolare le condizioni e procedure specifiche relative alla trasmissione delle notificazioni e delle ulteriori informazioni».

Mi sembra interessante ricordare che nel 2010 l'Italia è risultata il primo paese membro per numero di segnalazioni inviate alla Commissione (con 3291 notifiche), come emerge dal testo della Relazione annuale depositata presso il Ministero di anno in anno, resa disponibile *on line*.

raggiungimento degli scopi<sup>7</sup>; inoltre è evidente il fatto che le «azioni» previste devono avere un certo grado di efficienza.

Emerge che il RASFF non è certo riconducibile alle sole funzioni informative. Tant'è che il regolamento n. 178/2002 distingue all'interno del medesimo Capo IV (intitolato «Sistema di allarme rapido, gestione delle crisi e situazioni di emergenza») più Sezioni: una Sez. 1, rivolta ad identificare il *Sistema di allarme rapido* (artt. 50-52), una Sez. 2, rivolta a definire e gestire le *Situazioni di emergenza* venutesi eventualmente a creare (artt. 53-54) ed una Sez. 3, specificatamente destinata alla *Gestione delle crisi*<sup>8</sup>. Per certi aspetti, la disciplina vigente sembra eteronoma rispetto ai testi normativi or ora citati. Si deve fare riferimento, ad esempio, anche all'ampio *corpus* composto dalle nuove regole di controllo e di igiene degli alimenti e dei mangimi, entrato in vigore nell'UE a partire dal 2006 ed a discipline specifiche, come quella concernente gli OGM (ed altre)<sup>9</sup>.

Cosicché ci si trova nel bel mezzo di una nutrita serie di questioni (soprattutto nel variegato e dinamico quadro di riferimento emergente dopo Lisbona). Per cui l'indagine coinvolge sia l'applicazione di principi generali, sia l'applicazione di norme dedicate, contenuti nel TUE, nel TFUE e nel diritto derivato (cioè nel regolamento n. 178/2002 ed in altre fonti normative)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Indubbiamente, la parte del leone è affidata alla Commissione, «quale soggetto centrale di governo» in queste situazioni (rammenta ALBISINNI, *Soggetti ed oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 607 ss., spec. p. 626).

<sup>8</sup> V. *amplius* il *Commento* a più mani pubbl. in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, a cura dell'Idaic, in part. v. COSTATO, nell'*Introduzione*, spec.p. 123 e JANNARELLI, nel *Commento, sub. art. 1* («Finalità e campo d'applicazione»), *ibidem*, p. 130 ss.; interessa altresì il dettato di diverse norme, si può fare riferimento agli artt. 22-42, 35, 50-57 e 58-60 del reg. 178/2002, v. gli approfondimenti di BENOZZO, LOSAVIO, TRAPÉ, BOLOGNINI, LATTANZI, SABBATINI, PETRELLI, ALBISINNI, CARMIGNANI, in *Le nuove leggi civ.*, ecc., p. 289 ss.; in part. PETRELLI, nel *Commento, sub artt. 50-52* (gli artt. che illustrano il sistema di allarme rapido), *ibidem*, p. 428 ss.; ed ALBISINNI, nel *Commento, sub artt. 53-54* (gli artt. che si riferiscono alle situazioni di emergenza), *ibidem*, p. 439 ss. In quest'ottica «composita» affronta il tema D'ADDEZIO, *Sub paragr. 1* ecc., del Manuale *European Food Law*, cit.

<sup>9</sup> Cfr. ancora PETRELLI, *Il sistema di allarme rapido*, cit. ed i regg. (CE) 852/2004; 853/2004; 854/2004; 882/2004; 2073/2005, 183/2005.

<sup>10</sup> Nella prospettiva dopo-Lisbona, vedasi D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. agr.*, cit., p. 248 ss. L'A. si sofferma sui contesti (per così dire) materiali della «sicurezza» da enucleare nel TUE e nel TFUE, dal punto di vista concettuale e sistematico, svolgendo (nelle conclusioni) alcune considerazioni d'insieme sul quadro emergente (dopo Lisbona appunto, pp. 258-259), soprattutto riguardo al difficoltoso, possibile «coordinamento», o «concorso» tra le esigenze e gli obiettivi (postulato dalle norme nel TUE e nel TFUE); Id., *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 379 ss. Cfr. inoltre BRUNORI, *Lo sviluppo rurale tra processi di cambiamento e nuovi paradigmi*, in *Agriregionieuropa, on line*, del marzo 2010, p. 1 ss.

Del resto, per il perseguimento dei propri obiettivi, l'impostazione del regolamento n. 178/2002 è – al tempo stesso, se vogliamo utilizzare le parole di un Autore – ordito normativo e programma, applicazione di regole, ma anche di principi<sup>11</sup>. Come è stato precisato, dopo Lisbona, nell'UE *potremmo* assistere alla costruzione una «rete generale di sicurezza», per l'aggiunta progressiva di varie «tessere»<sup>12</sup>.

Di certo, dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 178/2002, con il regolamento n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 gennaio 2005 si estende la disciplina: quando «i mangimi, compresi i mangimi per animali non destinati alla produzione di alimenti presentino rischi per la salute umana o per la salute degli animali o per l'ambiente, si applica *mutatis mutandis* l'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002»<sup>13</sup>.

Il quadro si arricchisce di significati qualora si parli di prodotti provenienti da paesi terzi rispetto alla UE, in tal caso incidono ulteriori fonti normative, fattori di diversa natura, di tipo politico ed economico, oltreché giuridico (e soprattutto accordi che regolano il commercio internazionale, talvolta bilaterali, o multilaterali, come gli accordi WTO, che assegnano un ruolo di fondamentale importanza ai contenuti del Codex Alimentarius)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Spiega COSTATO, *Dal mutuo riconoscimento al sistema europeo di diritto alimentare: il regolamento 178/2002 come regola e come programma*, cit. in precedenza.

<sup>12</sup> Usa queste parole D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante ecc.*, cit., p. 259. Il corsivo è mio. Mi permetto di fare riferimento a MACCIONI, *La sicurezza alimentare nel sistema di tutela multilivello. A proposito dei principi e delle regole*, ETS, Pisa, 2010, spec. v. il cap. sugli «obiettivi ed i principi fondamentali». Se la ricostruzione proposta in quello studio è corretta, il rilievo sistematico da assegnare alla disciplina della «sicurezza» si coglie nell'ampia prospettiva di tutela e di integrazione contenuta nel TUE e nel TFUE (vale a dire specialmente ai sensi dell'art. 9 TFUE e dal combinato disposto degli artt. 7, 9, 11, 12, 13 TFUE); dalla collocazione degli ambiti della tutela (ambiente, consumatore, salute) tra le «Disposizioni di applicazione generale» ed altro. È evidente che un momento regolativo saliente (e problematico, non c'è dubbio) sarà rappresentato dalle relazioni e dall'applicazione del nuovo regime delle competenze in questi settori di tutela (artt. 2-6 TFUE). Sulle implicazioni, sulle interazioni e su talune prospettive (derivanti anche da altri collegamenti normativi e rilevanti dal punto di vista agraristico) si rinvia a D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura ecc.*, cit., p. 248 ss. Vi è da chiedersi se emerge la necessità di ripensare a certe categorie di riferimento, prima tra tutte alla categoria «consumatore» ed alla «tutela del consumatore». Sul tema esprime la propria opinione CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 291 ss. Ed altri.

<sup>13</sup> Così l'art. 29 del regolamento CE n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 gennaio 2005, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi, distinguendo varie ipotesi di rischio, più o meno gravi, e prevedendo più di una tipologia di notifiche.

<sup>14</sup> Cfr. BORGHI, *Valutazione e gestione del rischio e standards del Codex Alimentarius*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2007, p. 33 ss.

«Fatta eccezione per gli obiettivi di carattere generale e di lungo periodo e certamente di ampia ricaduta operativa, sinteticamente riassunti nella tutela dell'ambiente e nella promo-

Il recente regolamento n. 16/2011 della Commissione del 10 gennaio 2011, reca le disposizioni di applicazione relative al sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi, al fine di meglio identificare le condizioni e le procedure cui fa riferimento l'art. 51 del regolamento n. 178/2002.

Quest'ultimo regolamento contiene alcune novità rispetto al quadro delineato nel 2002, visibili sia nei «considerando» (soprattutto nel 4° considerando), sia nella disciplina specifica (soprattutto nelle definizioni di cui all'art. 1).

Il 4° considerando può essere considerato per alcuni versi come un tentativo di fornire una migliore sistematizzazione della disciplina vigente<sup>15</sup>; ma esso sembra anche una specie di *expertise*, ovvero un'autenticazione (se qualcosa fosse sfuggito all'interprete) dei termini e della portata precettiva di normative già scritte, vigenti nell'ordinamento dell'UE.

Sicché, anzitutto, nel 4° considerando viene richiamato l'art. 29 del regolamento n. 183/1985 relativo all'igiene dei mangimi, cui si è fatto sopra riferimento. In tutti questi casi «si applica *mutatis mutandis* l'art. 50 del regolamento (CE) n. 178/2002» (dice il legislatore).

Un'altra novità – rinvenibile un po' ...tra le pieghe del medesimo considerando – concerne il richiamo al rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ai materiali a contatto con gli alimenti (di cui si occupa il reg. n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004, riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari)<sup>16</sup>.

Come si vede, dopo il regolamento n. 178/2002 tutto il «sistema»

---

zione della sicurezza alimentare, si sarebbe portati a concludere che il ciclo in cui il 'fatto politico' è emerso come fattore trainante (...) è storicamente concluso, con il riemergere prepotente di quel più antico e saldo rapporto tra diritto ed economia nel quale sarebbe la seconda ad orientare le scelte del primo in termini appunto di 'assestamento' di processi già scritti nelle cose (...). Ma «a ben vedere (...) la realtà si presenta decisamente più complessa...». Incidono anche altri interessi ed altri fattori. Cfr. l'analisi di JANNARELLI, *Gli attuali compiti delle scienze sociali di fronte alle trasformazioni del mondo agricolo italiano*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2007, p. 5 ss. e spec. p. 8; dello stesso A. cfr. inoltre *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, cit., p. 565 ss. per i collegamenti con tutto lo «scenario» di riferimento (normativo e non).

<sup>15</sup> In tal senso, CAPELLI, *op. loc. cit.*

<sup>16</sup> Il regolamento UE n. 284/2011 della Commissione del 22 marzo 2011, che stabilisce condizioni particolari e procedure dettagliate per l'importazione di utensili per cucina in plastica a base di poliammide, originari della Repubblica popolare cinese e della regione amministrativa speciale di Hong Kong, Cina, o da esse provenienti, è stato emesso dopo che tramite il sistema di allarme rapido di cui all'art. 50 del reg. n. 178/2002 sono state «ricevute varie notifiche e allerte riguardanti materiali in contatto con gli alimenti (...) che rilasciano nei prodotti alimentari (...) sostanze chimiche non conformi alla legislazione dell'Unione» (2° considerando).

poggia su più ambiti di disciplina e sul funzionamento corretto ed efficiente della rete. Il regolamento n. 16/2011 si propone di realizzare tale aspettativa, recando disposizioni di applicazione<sup>17</sup>, provvedendo a fornire alcune importanti definizioni, in alcune ipotesi integrative (rispetto a quelle già contenute nel regolamento n. 178/2002), in altre ipotesi nuove, per prima fornisce la definizione di «rete»<sup>18</sup>.

Conseguentemente, sarebbe piuttosto riduttivo separare nettamente il primo da altri «capitoli» della disciplina (isolando gli artt. 50-52 del re-

<sup>17</sup> «A norma del regolamento (CE) n. 178/2002, la Commissione, gli Stati membri e l'EFSA hanno designato dei punti di contatto che rappresentano i membri della rete affinché la comunicazione sia corretta e rapida. A norma dell'articolo 50 di tale regolamento e al fine di evitare possibili errori nella trasmissione delle notifiche è opportuno che esista un solo punto di contatto designato per ciascun membro della rete. Tale punto di contatto agevola la trasmissione rapida delle notifiche ad un'autorità competente in un paese membro» (7° considerando del reg. n. 16/2011).

«Al fine di garantire il funzionamento corretto ed efficiente della rete tra i suoi membri, è opportuno stabilire regole comuni relative ai compiti dei punti di contatto. È altresì opportuno definire disposizioni relative al ruolo di coordinamento della Commissione, compresa la verifica delle notifiche. A questo proposito, è opportuno che la Commissione aiuti i membri della rete ad adottare le misure adeguate identificando nelle notifiche i pericoli e gli operatori ricorrenti» (8° considerando del reg. n. 16/2011).

«A norma dei paragrafi 3 e 4 dell'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002 la Commissione informa i paesi terzi in merito a determinate notifiche del RASFF. Di conseguenza, fatte salve le disposizioni specifiche contenute in accordi stipulati a norma dell'articolo 50, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 178/2002, è opportuno che la Commissione mantenga un contatto diretto con le autorità per la sicurezza alimentare nei paesi terzi al fine di trasmettere le notifiche a tali paesi terzi e di assicurare lo scambio di informazioni pertinenti rispetto a tali notifiche e a qualsiasi rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto agli alimenti o ai mangimi» (10° considerando del reg. n. 16/2011).

<sup>18</sup> L'articolo 1 del reg. n. 16/2011 (Definizioni) stabilisce: «Ai fini del presente regolamento, oltre alle definizioni riportate nei regolamenti (CE) n. 178/2002 e (CE) n. 882/2004, si intende per:

1. «rete», il sistema di allarme rapido per la notifica di un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto agli alimenti o ai mangimi di cui all'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002;

2. «membro della rete», uno Stato membro, la Commissione, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e qualsiasi paese candidato, paese terzo o organizzazione internazionale che abbia stipulato un accordo con l'Unione europea a norma dell'articolo 50, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 178/2002;

3. «punto di contatto», il punto di contatto designato che rappresenta il membro della rete;

4. «notifica di allarme», una notifica di un rischio che richiede o potrebbe richiedere un'azione rapida in un altro paese membro;

5. «notifica di informazione», una notifica di un rischio che non richiede un'azione rapida in un altro paese membro;

a) «notifica di informazione per follow-up», una notifica di informazione relativa a un prodotto già presente o che potrebbe essere immesso sul mercato in un altro paese membro», ecc. ecc.

golamento n. 178/2002). Il «sistema» si correla e si sposa con diverse previsioni; si traduce in regole, procedure e condizioni sulla base delle quali possono essere fornite informazioni, adottate misure di emergenza (oppure no), prevedendo il coinvolgimento di molti soggetti (e non solo della Commissione) in un complesso interfacciarsi di attori diversi (pubblici e privati), di ruoli e di rapporti, di competenze<sup>19</sup>.

Significativo al riguardo mi sembra il recente regolamento della Commissione n. 297/2011 del 25 marzo 2011, che impone condizioni speciali per l'importazione di alimenti per animali e prodotti alimentari originari del Giappone o da esso provenienti, a seguito dell'incidente alla centrale nucleare di Fukushima<sup>20</sup>.

Orbene, riprendendo il filo del ragionamento svolto – e con tutte le limitazioni derivanti dalla sintesi – si può forse dire:

– nel «sistema» di allarme rapido l'esigenza di realizzare uno scambio rapido di informazioni deve andare di pari passo con altre esigenze rilevanti (di sorveglianza, di gestione, d'intervento, di controllo). Senza dubbio, a questi fini, il «sistema» espleta meglio le proprie funzioni a seguito dell'impostazione realizzata con l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002 e dopo Lisbona. Tuttavia non mancano le zone d'ombra...<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Ricordiamo che l'8° considerando del reg. n. 16/2011 afferma che è «opportuno che la Commissione aiuti i membri della rete ad adottare le misure adeguate, identificando nelle notifiche i pericoli e gli operatori ricorrenti». Inoltre, i membri della rete «devono» oggi arrivare a definire ruoli e responsabilità dei cd. punti di contatto da loro designati, ai sensi dell'art. 2, § 5, lett. b) del reg. n. 16/2011.

<sup>20</sup> A norma del reg. n. 178/2002 e dell'art. 53, § 1, lett. b), punto ii), dopo il noto incidente, la Commissione europea è stata informata dei livelli di radioattività presenti in alcuni alimenti (spec. latte e spinaci). «Questa contaminazione può costituire una minaccia per la salute pubblica e degli animali nell'Unione ed è quindi opportuno adottare con urgenza e a titolo precauzionale misure a livello dell'Unione per garantire la sicurezza degli alimenti per animali e dei prodotti alimentari, compresi il pesce e i prodotti della pesca, originari del Giappone o da esso provenienti. Dato che l'incidente non è ancora sotto controllo, allo stato attuale è opportuno che gli alimenti per animali e i prodotti alimentari originari delle prefetture interessate, compresa una zona tampone, siano soggetti ai test prescritti prima dell'esportazione e che test random siano effettuati all'importazione sugli alimenti per animali e sui prodotti alimentari originari dell'intero territorio del Giappone» (2° considerando del reg. n. 297/2011). Intervengono alcuni regolamenti che si occupano di fissare i livelli di radioattività ammissibili, dopodiché sia le autorità giapponesi sia gli Stati membri informano la Commissione dei test e dei risultati delle analisi. «Le misure opportune vengono prese e rivedute sulla base di queste analisi» (7° considerando del reg. n. 297/2011). Non basta. L'art. 4 del medesimo regolamento del 2011 coinvolge direttamente «gli operatori del settore alimentare e dei mangimi, o i loro rappresentanti», stabilendo che «devono notificare preventivamente l'arrivo di ogni partita».

<sup>21</sup> Al proposito, solo qualche rilievo: anzitutto, «in nessuno dei Trattati (...) il riferimento alla sicurezza degli alimenti compare in modo esplicito» (ricorda D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti* ecc., cit., p. 381 e nt. 3). Più specificamente, CAPELLI, *op. ult. cit.*, risulta piut-

– Non può negarsi che sussiste qualche problema di effettività della tutela. Pensiamo alle garanzie espresse (nei Trattati) nei confronti di taluni diritti fondamentali, alla garanzia all'informazione, alla realizzazione della stessa tutela del consumatore, della salute e dell'ambiente: si assiste a cambiamenti che *dovrebbero* portare ad una «saldatura» tra solidarietà e mercato<sup>22</sup>.

– Emerge l'esigenza di strutturare rapporti e forme di collaborazione – oserei dire di dialogo – in ordine alle finalità ed alle funzioni previste, nonché per la gestione dei rischi collegati alla sicurezza, che prevedono l'intervento di Autorità pubbliche e di privati. A tale proposito vi è da chiedersi se ci troviamo di fronte a categorie di riferimento solo «descrittivamente» indicate dalle norme, ad un modello economico e non giuridico di riferimento, oppure ad una «trama» di relazioni e di rapporti in via di definizione nel settore della sicurezza, laddove si affronta un «rischio diretto e indiretto», eventualmente con «accordi» di collegamento, con l'ausilio di «operatori professionali» e via discorrendo<sup>23</sup>. Negli ultimi anni si assiste ad un rafforzamento delle regole cd. di «coamministrazione»<sup>24</sup>. Assume rilievo un approccio che pone al centro dell'interesse soggetti che interagiscono su base (per così dire) «territoriale»<sup>25</sup>. Per cui

---

tosto critico (quanto esamina il funzionamento del sistema di tutela) circa il regime dei controlli e delle responsabilità; inoltre cfr. COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, *op. cit.*, p. 140 ss. su altri aspetti problematici.

<sup>22</sup> Cfr. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore ecc.*, cit. spec. p. 298 s.; ma occorre richiamare ancora D'ADDEZIO, *Quanto e come ecc.*, più volte cit. e ID., *Sicurezza degli alimenti ecc.*, più volte cit. Il corsivo è mio. Infine cfr. MACCIONI, *cit.*

<sup>23</sup> Perciò D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, cit., p. 379 ss., spec. p. 388, individuando le attuali e principali direttrici finalistico-operative della sicurezza alimentare, afferma che essa è «assistita da una rosa di connessi obblighi, diritti, responsabilità sulla base dei rapporti privati e pubblici intercorrenti tra i diversi soggetti che, a vario titolo sono chiamati ad intervenire nella catena alimentare; obblighi imposti da regole riguardanti la produzione, la composizione e la commercializzazione di alimenti sicuri; diritti del consumatore al prodotto alimentare sicuro, alla leale informazione e alla idonea comunicazione; responsabilità (...) distribuite tra gli operatori coinvolti nella filiera o per la filiera, siano essi soggetti privati o pubblici: dagli agricoltori ai distributori, nonché alle Autorità, alle Istituzioni e agli altri incaricati delle attività di prevenzione, sorveglianza e gestione delle situazioni di emergenza». Cfr. inoltre ALBISINNI, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, 2009, spec. p. 11 ss. ed ADORNATO, *Agricoltura e zootecnia*, in *Enc. giur. Treccani, Agg.*, vol. XVI, Roma 2008, spec. nella parte dedicata all'inquadramento dell'intervento pubblico in agricoltura.

<sup>24</sup> V. il *Commento* di ALBISINNI, *Sub art.* 53 ss., cit., spec. p. 440; per alcuni spunti in questa direzione, cfr. ID., *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Ed. Tellus, Roma 2004, *passim*; ID., *Distretti in agricoltura*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, Agg., Torino, p. 684 ss.

<sup>25</sup> In relazione a quanto detto, mi sembra di particolare interesse il disposto dell'art. 2, 1° c. del reg. n. 16/2011, dove si legge: «i membri della rete *garantiscono* il funzionamento efficiente della rete nel territorio soggetto alla loro giurisdizione» (il corsivo è di chi scrive).

si ragiona oltre che di significati anche di corrispondenze tra «rete», «distrettualità», «partenariato», e degli eventuali rapporti contrattuali intercorrenti tra alcuni soggetti pubblici e privati<sup>26</sup>.

2. *Il recente «caso Monsanto». L'opinione dell'Avvocato generale Paolo Mengozzi, che giudica illegittima la sospensione unilaterale di mais g.m. in Francia*

Nella causa che nasce dalla riunione di ben undici procedimenti (da C-58/10 a C-68/10), proposta dal *Conseil d'Etat* francese in sede di domanda pregiudiziale, la Corte di giustizia UE avrà presto occasione di pronunciarsi circa le regole da applicare per l'adozione di misure di emergenza in materia di OGM<sup>27</sup>.

I punti di domanda sono diversi. E non è certo la prima volta che si discute di «effetti» degli OGM. Il prodotto oggetto della controversia è la varietà di mais MON 810, sviluppato dalla nota società Monsanto ed utilizzato nell'UE come mangime per animali, il quale presenta una notevole resistenza ai parassiti, grazie ad una modifica genetica. La causa coinvolge, come si è detto, diverse questioni, ma in questa sede ci limitiamo a soffermare l'attenzione sul contenuto di poche norme. Tra queste vi è l'art. 34 del regolamento n. 1829/2003<sup>28</sup>. Mentre tra le disposi-

---

PETRELLI, nei suoi studi, precedentemente *cit.*, criticamente, lamenta la mancanza di «esplicite sanzioni».

<sup>26</sup> In argomento cfr. ALBISINNI, *Distretti e sviluppo rurale: elementi per una lettura delle regole di diritto*, in *Agriregionieuropa, on line*, del marzo 2010, p. 21 ss. L'A. si occupa (in una sezione dell'indagine) dei più nuovi strumenti disponibili ai fini del sostegno all'innovazione delle strutture produttive; ID., *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, spec. p. 240 s., ove afferma che nell'ordinamento dell'UE il reg. n. 1698/2005 permette di registrare una impostazione di questo tipo con riguardo all'intero governo dell'agricoltura (l'A. si riferisce all'imposizione di «piani strategici» e «partenariati», che hanno esercitato forti condizionamenti di matrice europea nei confronti degli Stati membri); ID., *Soggetti ed oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, cit., p. 607 ss., spec. p. 624 ss.; ID., *Prodotti alimentari e distretti rurali*, intervento al convegno «Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari» (Pisa, 1-2 luglio 2011), i cui *Atti* sono in corso di pubbl.; RUSSO, *Il franchising alimentare*, intervento al convegno «Il ruolo del diritto» ecc., *sopracit.*

<sup>27</sup> Al momento, risultano presentate le Conclusioni dell'Avv. generale Paolo Mengozzi (in data 22 marzo 2011).

<sup>28</sup> Art. 34: «Quando sia manifesto che prodotti autorizzati dal presente regolamento o conformemente allo stesso possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente ovvero qualora, alla luce di un parere dell'Autorità formulato ai sensi degli articoli 10 e 22, sorga la necessità di sospendere o modificare urgentemente un'autorizzazione, sono adottate misure conformemente alle procedure previste agli articoli 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002». Il corsivo è di chi scrive.

zioni del regolamento n. 178/2002 più rilevanti ci sono quelle «richiamate» all'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, ovvero gli artt. 53-54 (del regolamento n. 178/2002).

La vicenda, quindi, viene presa in considerazione per l'applicazione della disciplina cd. generale (contenuta nel reg. n. 178/2002) e per l'applicazione di quella speciale (contenuta nel reg. n. 1829/2003); si pone un problema di competenze (della Commissione e degli Stati); e si discute dell'applicazione del principio di precauzione.

La *querelle* entra nel cuore delle *procedure* a carico della Commissione dell'UE, oppure degli Stati (o di altri soggetti) e nel merito delle *condizioni* in presenza delle quali sono giustificabili misure di emergenza (artt. 53-54 e 55-57 del reg. n. 178/2002). Al proposito, sorge più di una difficoltà.

Si afferma una volta per tutte che la clausola di sussidiarietà che, nell'art. 53 del regolamento n. 178/2002, limita il potere di intervento della Commissione ai casi in cui le autorità statali non possono intervenire in modo adeguato, è una *condizione di applicabilità dell'art. 53 nel contesto del regolamento in cui esso è inserito*<sup>29</sup>. Quindi vale nel contesto del regolamento n. 178/2002. Non vale per gli OGM.

L'art. 53, rubricato «Misure urgenti per alimenti e mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo», indica i provvedimenti che possono essere presi per bloccare o limitare, in caso di necessità, la circolazione di alimenti o mangimi che possono presentare rischi. Relativamente alla *competenza* e alle *condizioni* per l'adozione delle misure la norma stabilisce:

«Quando sia manifesto che alimenti o mangimi di origine comunitaria o importati da un paese terzo possono comportare un grave rischio per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente che *non possa essere adeguatamente affrontato mediante misure adottate dallo Stato*

---

Va detto che il quadro di riferimento normativo (in causa) è composito e permette di seguire il percorso evolutivo nella disciplina sugli OGM, quindi di richiamare la direttiva 90/220 e poi la direttiva 2001/18 (che ha abrogato la precedente), come pure il regolamento n. 1829 del 2003, nonché il regolamento n. 178/2002, che presenta un ambito di applicazione più ampio e generale e non si occupa specificamente di OGM. Per il quadro, sul tema degli OGM, vedasi *ex multis* SIRSI, OGM, in *leggiditaliaprofessionale.it*, *Diritto Alimentare-Mercato e Sicurezza, on line*.

<sup>29</sup> Il regolamento n. 178/2002, ribadisce l'Avv. gen., ha un ambito di applicazione assai vasto. Si occupa infatti di alimenti e mangimi in via generale, e non specificamente di OGM. Le condizioni di applicazione di tali disposizioni indicate nell'art. 53 sono di applicazione generale, per tutti i casi in cui sono necessarie misure di emergenza in materia alimentare. In materia di OGM autorizzati sulla base del regolamento n. 1829/2003, il legislatore ha scelto di adottare una disciplina specifica rispetto al «normale» regime per l'adozione di provvedimenti urgenti.

membro o dagli Stati membri interessati, la Commissione, agendo di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2, adotta immediatamente, in funzione della gravità della situazione, una o alcune delle seguenti misure (...)» (il corsivo è di chi scrive).

L'art. 54 integra il precedente articolo, prevedendo una procedura che permette agli Stati di intervenire *in caso di inerzia della Commissione*<sup>30</sup>.

Gli artt. 53 e 54 del reg. n. 178/2002 prevedono l'intervento della Commissione in via prioritaria e quello degli Stati in via sussidiaria in caso di inerzia della Commissione: un esempio di applicazione della sussidiarietà (spiega l'Avvocato generale Mengozzi, al § 47 ss. delle conclusioni)<sup>31</sup>.

Ma c'è una difficoltà, che deriva dalla formulazione dell'art. 53 nella parte in cui stabilisce che la Commissione adotta le opportune misure qualora si tratti di un problema che «non possa essere adeguatamente affrontato mediante misure adottate dallo Stato membro».

Argomenta l'Avv. generale: la possibilità di applicare l'art. 53 del regolamento n. 178/2002, in presenza dei rischi indicati nell'art. 34 del regolamento n. 1829/2003 discende direttamente dallo stesso art. 34, il quale prevede che, al ricorrere di talune condizioni, «sono adottate misure conformemente alle procedure previste agli artt. 53 e 54 del regolamento (CE) n. 178/2002»<sup>32</sup>.

L'aspetto che più colpisce della norma del regolamento n. 1829/2003 è che essa richiama solo le «procedure» previste da tali articoli, che

---

<sup>30</sup> Tale articolo 54 prevede: «Qualora uno Stato membro informi ufficialmente la Commissione circa la necessità di adottare misure urgenti e qualora la Commissione non abbia agito in conformità delle disposizioni dell'articolo 53, lo Stato membro può adottare misure cautelari provvisorie. Esso ne informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione (...)». «Lo Stato membro può lasciare in vigore le proprie misure cautelari provvisorie fino all'adozione delle misure comunitarie» (il corsivo è mio).

<sup>31</sup> Tuttavia... si tratta di una «sussidiarietà capovolta», osserva un Autore guardando al dettato dell'art. 53 (ALBISINNI, nel *Commento cit.*, in *Leggi civ.*, cit., p. 442).

«Il governo degli OGM in Europa è stato caratterizzato fin dal principio dalla coamministrazione e questo stesso principio ha caratterizzato, in vario modo e in varia misura, la gestione al livello nazionale». Lo stesso meccanismo di approvazione all'immissione di OGM nell'ambiente e sul mercato è un punto emblematico ma ha anche dimostrato i suoi limiti – *id est* la paralisi decisionale – insiti nella intrinseca inconciliabilità delle posizioni. La via della collaborazione, già limitata all'accertamento delle competenze realizzato nel reg. n. 1829/03/CE, potrebbe conoscere nuovi ostacoli. In tal senso, v. SIRSI, *Le regole per gli OGM nello spazio globale: un'agenda per i governanti del futuro*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 467 ss., spec. p. 483.

<sup>32</sup> Si deve quindi osservare che il regolamento n. 1829/2003 non richiama la condizione di applicabilità dell'art. 53 e dell'art. 54 del regolamento n. 178/2002 – la cui operatività è strettamente legata al contesto di tale ultimo regolamento – e consiste nell'esistenza di un rischio «che non possa essere adeguatamente affrontato mediante misure adottate dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati».

consistono, da un lato, nella possibilità di intervento della Commissione (art. 53) e, dall'altro, nella possibilità di interventi provvisori statali in caso di inerzia della Commissione (art. 54).

L'Avvocato generale infatti afferma: «gli artt. 53 e 54 del regolamento n. 178/2002 sono pertanto rilevanti, nel caso degli OGM autorizzati sulla base del regolamento n. 1829/2003, soltanto per le procedure di adozione delle misure, e non per le condizioni in presenza delle quali possono essere adottate le misure di emergenza». Tali procedure sono inequivocabilmente impiegate sull'esercizio di due distinte competenze: «una competenza principale della Commissione e una competenza solo sussidiaria ed eccezionale degli Stati membri»<sup>33</sup>.

«Anche nell'ambito degli OGM, il ruolo riconosciuto agli Stati relativamente all'adozione di misure di emergenza, per quanto non equivalente a quello della Commissione, che è titolare della competenza principale ad adottare le misure, è comunque assai significativo, come mostra la stessa lettura delle disposizioni applicabili. Da un lato, infatti (...), ai sensi dell'art. 53 del regolamento n. 178/2002 gli Stati possono richiedere alla Commissione di adottare misure urgenti. D'altro lato, nel caso in cui la Commissione non agisca tempestivamente nonostante le richieste statali, gli Stati possono, ai sensi dell'art. 54, adottare «misure cautelari provvisorie»<sup>34</sup>.

Si vuole contribuire a mitigare i contrasti, in particolare il contrasto che si viene frequentemente a creare tra le posizioni della Commissione e quelle degli Stati (i quali, come si sa, vogliono maggiore discrezionalità in materia).

Infatti, nell'ambito della terza ed ultima questione, l'Avvocato generale fa riferimento all'applicazione del principio di precauzione «quale elemento uniformante».

### 3. *(Segue) L'applicazione del principio di precauzione*

Tale chiave di lettura è interessante. Il principio in questione risulta l'elemento che contribuisce ad «uniformare» le condizioni prescritte dai testi normativi nei casi di «allarme» (di cui le clausole di salvaguardia,

---

<sup>33</sup> Cfr. § 53 delle conclusioni.

<sup>34</sup> Cfr. § 54. L'Avv. generale quindi propone di risolvere tale questione dichiarando che «nell'ambito del procedimento per l'adozione di misure di emergenza di cui all'art. 34 del regolamento n. 1829/2003, gli Stati membri possono adottare misure unilaterali solo a titolo provvisorio, secondo le modalità di cui all'art. 54 del regolamento n. 178/2002, esclusivamente nel caso in cui, nonostante la proposta di adottare misure urgenti avanzata da uno Stato, la Commissione non si sia tempestivamente attivata».

come l'art. 34 del regolamento del 2003 sugli OGM ed anche l'art. 23 della direttiva del 2001 sono espressione). Né si trascura di esaminare la disciplina generale, contenuta nel regolamento n. 178 del 2002.

Il principio (ricorda l'Avvocato generale) in materia di ambiente si trova consacrato all'art. 191, n. 2, TFUE e, secondo una consolidata giurisprudenza comporta che, «quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi (...), le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi». Com'è noto, anche se il Trattato non contiene una definizione del principio di precauzione, nel diritto derivato esso trova riconoscimento nell'art. 7 del reg. n. 178/2002<sup>35</sup>.

Ciononostante, l'art. 7 del regolamento n. 178/2002 «non è direttamente applicabile nel presente caso» (prosegue Mengozzi), anche se può essere tenuto presente.

Proprio per tale motivo, porre il *focus* sul principio di precauzione – quale «elemento uniformante» – significa porre attenzione ad un argomento di fondo, ancora una volta sulla scena.

Bisogna riconoscere che il principio di precauzione ha – da sempre – un impatto assai discusso e non omogeneo. Taluno sostiene che in tema di OGM, il principio di precauzione «ha agito prevalentemente nella fase di creazione delle regole»<sup>36</sup>. Nel momento della gestione del rischio incide la valutazione politica, nonché altri principi e fattori che spesso finiscono per limitarne molto l'applicazione. Inoltre (proprio in materia di OGM) a complicare le cose, si realizza – sul campo, nel vero senso della parola – forse il più acceso contrasto tra istanze territoriali e regole europee di disciplina<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Ricordiamo il contenuto dell'art. 7 del reg. n. 178/2002: «1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente».

<sup>36</sup> In tal senso, v. SIRSI, *Le regole per gli OGM* ecc., cit., p. 482; mi permetto di fare riferimento anche a MACCIONI, *La sicurezza alimentare nel sistema di tutela multilivello. A proposito dei principi e delle regole*, cit., p. 61 ss., spec. p. 66 e *passim*.

<sup>37</sup> Cfr. BORGHI, *Gli Ogm, le nuove congiunzioni astrali e il fuoco sotto la cenere*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2009, p. 7 ss.

Quando poi si parla di efficacia del principio di precauzione il problema è davvero articolato. Persino le istituzioni europee (da parte loro) non sono obbligate a seguire qualunque parere scientifico senza margine di apprezzamento; e non può essere sanzionata qualsiasi violazione (o inerzia) da parte dell'istituzione. Cosicché il principio di precauzione non può avere come effetto quello di «obbligare» le istituzioni, *in specie* la Commissione<sup>38</sup>.

Inoltre, si ammette che è impossibile definire in modo rigido e preventivo quale sia il livello di rischio che giustifica, *in via generale*, l'adozione di misure di emergenza<sup>39</sup>. Qualunque formulazione (tanto meno una formulazione giurisprudenziale) astratta sarebbe di scarsa o nulla utilità per le decisioni che devono essere prese in concreto. La valutazione relativa al rischio deve essere effettuata caso per caso da parte del soggetto che è chiamato ad assumere le decisioni; e quindi, nel caso dell'art. 34 del regolamento sopra esaminato, dalla Commissione<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Si può prospettare un sindacato sia nell'ambito di un ricorso per impugnazione (art. 230 Tr. CE, divenuto art. 263 TFUE), sia per eccezione di invalidità (art. 241, oggi art. 277 TFUE), sia a seguito di un rinvio pregiudiziale da parte del giudice del Paese membro (art. 234, attuale art. 267 TFUE). Mentre l'ipotesi che crea maggiori tensioni resta sempre quella del ricorso in carenza (*ex* art. 232, oggi art. 277 TFUE).

<sup>39</sup> Alla luce del principio di precauzione e dell'interpretazione che ne danno la Corte di giustizia e la legislazione dell'Unione, per l'adozione di misure urgenti (indipendentemente dal fatto che le stesse siano adottate sulla base dell'art. 23 della direttiva sugli OGM o dell'art. 34 del regolamento), è necessario che esista un rischio significativo, cioè non meramente ipotetico, di conseguenze negative per la salute o per l'ambiente; ma non è indispensabile che il rischio sia, fin dall'inizio, esattamente quantificabile. La precisazione che il rischio deve essere «grave», ai sensi dell'art. 34 del regolamento, ad avviso dell'Avv. generale deve intendersi nel senso che le probabilità del verificarsi di un evento dannoso sono concrete, e non rientrano nei normali limiti del rischio insito in ogni attività umana.

<sup>40</sup> In relazione all'art. 34 del regolamento del 2003, per l'adozione di misure di emergenza è necessario: *a*) che esista manifestamente un rischio che si produca un danno; *b*) che il danno in questione abbia una probabilità di verificarsi non insignificante, anche se non necessariamente determinata con precisione.

«La soglia di probabilità del verificarsi del danno che giustifica l'adozione di provvedimenti urgenti non può essere determinata in anticipo. Questo sia perché, come si è visto, ciò vincolerebbe in modo eccessivamente rigido i soggetti che devono prendere la decisione, sia perché, alla luce del principio di precauzione, un provvedimento può essere adottato anche qualora sussistano margini di incertezza rispetto alla effettiva probabilità del verificarsi dell'evento dannoso. Nella loro valutazione caso per caso, inoltre, le autorità competenti saranno naturalmente portate a valutare la percentuale di rischio ammissibile sulla base di un rapporto costi/benefici: maggiori sono i benefici apportati da un prodotto, maggiore potrà essere il livello del rischio considerato accettabile» (§ 69 delle conclusioni).

«Le decisioni prese dalle autorità competenti sono poi naturalmente soggette, in quanto tali, a controllo giurisdizionale. Nel caso della Commissione, competente ai sensi dell'art. 34 del regolamento, il controllo è naturalmente quello dei giudici dell'Unione, e dunque in ultima analisi della Corte di giustizia. Poiché le decisioni che devono essere assunte in tale

La giurisprudenza aiuta a sciogliere più di un nodo interpretativo, ma neppure la Corte di giustizia può declinare *a priori* definitivamente la misura precauzionale. Sia gli Stati che le istituzioni che i singoli, al verificarsi di certi presupposti (*in primis*, l'incertezza scientifica), hanno l'obbligo di porsi un problema di vaglio critico in relazione alla precauzione ed eventualmente avviare procedure di analisi, valutazione e gestione del rischio, nonché di adottare misure adeguate qualora il rischio o il danno non siano accettabili<sup>41</sup>.

Il verbo «potere» (usato dal legislatore dell'Unione: «lo Stato può...») non sta ad indicare una teorica facoltà, ma riconosce la discrezionalità delle istituzioni e degli Stati insita nella fase di valutazione e di gestione del rischio; in altre parole riconosce la facoltà di scegliere, che è connaturata all'esercizio della sovranità, e viene esercitata talvolta vincolando con obblighi specifici.

Anche gli Stati, quindi, hanno il diritto di partecipare<sup>42</sup>; ma (bisogna ammetterlo) fino a ad oggi sono stati lasciati loro pochi spazi d'azione<sup>43</sup>.

---

settore richiedono, per forza di cose, valutazioni tecniche complesse, il controllo giurisdizionale dovrà, secondo il costante insegnamento giurisprudenziale, limitarsi a verificare l'osservanza delle norme di procedura, l'esattezza materiale dei fatti considerati dalla Commissione, l'insussistenza di errore manifesto nella valutazione di tali fatti e l'insussistenza di sviamento di potere» (§ 70).

Si propone pertanto alla Corte di risolvere questa questione pregiudiziale dichiarando che, per l'adozione di misure urgenti relative ad organismi geneticamente modificati, ai sensi dell'art. 34 del regolamento, è necessario che sia stata accertata l'esistenza non soltanto ipotetica di un rischio di danni per la salute umana, per la salute degli animali o per l'ambiente, e che la probabilità del verificarsi di tali danni, anche se non necessariamente determinata con precisione, non sia insignificante.

<sup>41</sup> «Interessante, a proposito dell'utilizzazione del principio, è individuare chi sia autorizzato ad applicarlo in via generale, dato che scopo del regolamento è di rimettere ordine...». Vedi COSTATO, BORGHI e RIZZIOLI, *op. cit.*, spec. p. 137 s.

<sup>42</sup> L'art. 55 del reg. n. 178/2002 stabilisce: «La Commissione elabora in stretta collaborazione con l'Autorità e gli Stati un piano generale di gestione delle crisi (...)». Sul punto cfr. BOLOGNINI, nel *Commento* sopra cit.

<sup>43</sup> Sotto questo profilo, molte (ovviamente) sono le ragioni. COSTATO, *Le indicazioni nutrizionali del reg. n. 1924/2006*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, spec. p. 303, dice: «...sono stati lasciati loro spazi ad esempio «... per la fissazione di ricette 'tipiche'...». Riguardo alle competenze: «uno stretto cordone ombelicale lega le discipline sovranazionali con quelle interne», incidono problemi di tutela della salute, di interessi dei consumatori, di politica commerciale, di concorrenza ecc. Alcuni di questi settori appartengono alla competenza non esclusiva, altri alla competenza esclusiva dell'UE (gli artt. 3-6 TFUE definiscono i termini di riferimento). In argomento cfr. BORGHI, *L'alimentazione come risorsa economica*, in *Poteri pubblici e sviluppo economico locale* (a cura di BIN e L. COEN), Cleup, Udine 2009, p. 105 ss. Cfr., tra gli altri, più in generale, GERMANÒ, *L'attuazione dei patti internazionali e dei provvedimenti comunitari nel sistema del nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Atti del convegno, svoltosi a Firenze il 13 aprile 2002, Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di GERMANÒ, Milano 2003, p. 157 ss.

SILVIA MANSERVISI

## I RIFLESSI DEL DIRITTO AMBIENTALE SULLA PAC PRIMA E DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

Rivolgendo uno sguardo d'insieme alle novità che il Trattato di Lisbona ha apportato nel settore ambientale si può cogliere che alcune di esse hanno una forte incidenza ed importanti ripercussioni sulla PAC. Tali innovazioni si incentrano attorno a tre aspetti fondamentali che sono strettamente interdipendenti e connessi fra loro e sono da individuare primariamente nel potenziamento del collegamento con il diritto internazionale ambientale con conseguenze di ampia portata e in questo ambito in particolare nell'accoglimento del terzo pilastro dello sviluppo sostenibile, cioè lo «sviluppo sociale», nel rafforzamento del principio di integrazione all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, infine nell'accento al nuovo aspetto della territorialità e alla «attenzione particolare rivolta alle zone rurali» e alle zone di montagna, che viene inserito nella formulazione dell'art. 174 TFUE nell'ambito della politica di coesione economica e sociale e «territoriale» e all'art. 3, par. 3, 3° comma, TUE, tra gli obiettivi dell'Unione.

Per ciò che concerne il primo aspetto emerge innanzitutto la constatazione che il Trattato di Lisbona ha realizzato un potenziamento dello stretto collegamento fra politica ambientale dell'Unione europea e politica ambientale internazionale.

Come è noto tale collegamento era stato sancito a livello di diritto primario dell'Unione europea già a partire dalle modifiche apportate dal Trattato di Maastricht al Trattato CE, in quanto l'art. 130R del Titolo XVI relativo all'ambiente, nella versione modificata dal Trattato di Maastricht, stabiliva che «la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:... (...) «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale» (par. 1, 4° trattino). La enunciazione di tale obiettivo costituisce conferma della dimensione internazionale della tutela dell'ambiente e del fatto che la soluzione della maggior parte dei problemi ambientali oltrepassa la sfera della Unione europea e assume carattere regionale o mondiale e contestualmente consolida la

prassi della frequente partecipazione della Unione europea ad accordi internazionali in materia ambientale<sup>1</sup>.

Il diritto ambientale dell'Unione europea, nato sulla base dell'impulso ricevuto dal diritto internazionale e sviluppatosi poi contestualmente all'evoluzione del diritto ambientale internazionale, accogliendone gradualmente i principi e in stretto collegamento con esso, si è rapidamente sviluppato ed esteso ad ampio raggio fino a comprendere numerosi settori di intervento<sup>2</sup>.

Già a partire dagli anni settanta, quindi dalle origini del diritto ambientale<sup>3</sup>, la Unione europea, che si era dimostrata particolarmente sensibile nel settore ambientale ad accogliere gli *inputs* provenienti dal diritto internazionale, e pur non avendo essa assolutamente in tale periodo un

---

<sup>1</sup> Ampia è la dottrina che evidenzia la dimensione internazionale della tutela dell'ambiente: v. in particolare S.P. JOHNSON - G. CORCELLE, *The Environmental Policy of the European Communities, International Environmental Law and Policy Series*, Graham & Trotman, 1989, p. 7 e ss.; P. SANDS, *Principles of international environmental law*, II edition, 2003, Cambridge University Press, p. 3; F. MUNARI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, in S. BARIATTI - S.M. CARBONE - M. CONDINANZI - L. FUMAGALLI - G. GASPARRO - P. INVALIDI - R. LUZZATTO - F. MUNARI - B. NASCIBENE - I. QUEIROLO - A. SANTA MARIA, *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S.M. CARBONE - R. LUZZATTO - A. SANTA MARIA, 2<sup>a</sup> ed., Torino 2003, p. 407 s.; G.F. SILVA SOARES, *A dieci anni da Rio - 92: lo scenario internazionale al tempo del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg 2002)*, in *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, a cura di A. DEL VECCHIO e A. DAL RI JÚNIOR, Napoli 2005, p. 42.

<sup>2</sup> Pienamente condivisibili paiono pertanto le considerazioni di autorevole dottrina relativamente al ruolo determinante che ha avuto il diritto internazionale nella creazione del diritto ambientale, al cui riguardo v.: A. JORDAN, *Editorial introduction: the construction of a multi-level environmental governance system*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Pion Ltd, London 1999, vol. 17, issue 1, p. 1 e ss.; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari 2002, specialmente p. 12 e p. 20; F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 513 e ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 512; I. VON HOMEYER, *The evolution of EU environmental Governance*, in *Environmental Protection. European Law and Governance*, (ed. by J. SCOTT), Oxford University Press, 2009, p. 2.

Estesa è la dottrina che ha posto in rilievo la collocazione multilivello del diritto ambientale. V. in particolare: L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, trad. it., Milano 2002; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI - P. FOIS - S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino 2005, p. 6 ss.; N. OLIVETTI RASON, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti...*, cit., p. 3 ss.

<sup>3</sup> Sulle origini del diritto ambientale in tale periodo la dottrina è vastissima. V. per tutti, fra i più recenti: P. SANDS, *Principles of international environmental law*, II edition, 2003, Cambridge University Press; F. MUNARI, *La tutela internazionale dell'ambiente...*, cit., p. 406 e ss.; 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 (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino 2009; P. BIRNIE - A. BOYLE - C. REDGWELL, *International law & environment*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford University Press, New York 2009.

ruolo significativo nella politica ambientale internazionale, ha poi gradualmente assunto una crescente posizione di primo piano in tale ambito. Soprattutto nel corso degli ultimi 20 anni è progressivamente emerso il ruolo guida dell'Unione europea nel contesto della *governance* ambientale globale, in particolare il ruolo di *leadership* svolto dall'UE nella promozione di accordi ambientali multilaterali<sup>4</sup> sui temi dei cambiamenti climatici, della biodiversità, dei rifiuti tossici e della disciplina degli inquinanti organici persistenti, ed anche nell'impegno volto a sensibilizzare sui temi ambientali le Istituzioni nel settore del commercio internazionale quali quelle in ambito WTO<sup>5</sup>.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 191 TFUE<sup>6</sup> ribadisce il collegamento della politica ambientale dell'UE con la politica ambientale internazionale indicando, al par. 1, tra gli obiettivi della politica ambientale dell'Unione europea la «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale» e ulteriormente stabilisce «e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici», dando particolare risalto all'obiettivo della lotta ai cambiamenti climatici. È da sottolineare, che il riferimento all'obiettivo «di combattere i cambiamenti climatici», inserito *ex novo* dalla revisione di Lisbona, conferma un fine che è sempre stato proprio dell'Unione europea come dimostra la ratifica che aveva effettuato la Comunità europea della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici<sup>7</sup> e del Protocollo di Kyoto<sup>8</sup> di attuazione della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici. Esso consolida l'importante ruolo guida che la Unione europea ha assunto nel settore dei cambiamenti climatici, in particolare nel corposo «pacchetto clima energia» del giugno 2009, nel

---

<sup>4</sup> Si tratta dei MEAs: *multilateral environmental agreements*.

<sup>5</sup> Tale ruolo è messo in rilievo dalla più recente dottrina: v. in particolare R.D. KELEMEN, *Globalizing EU Environmental regulation*, Paper presented at the European Union Studies Association, 11<sup>th</sup> Biennial International Conference, Marina Del Rey, California, 23<sup>th</sup>-25<sup>th</sup> aprile 2009, p. 3 e ss. e p. 19 e ss., il quale afferma che «*the EU has emerged as the undisputed leader in International environmental policy*»; E. NEUMAYER, *Greening the WTO Agreements. Can the Treaty Establishing the European Community be a Guidance?*, in *Journal of World Trade*, 2001, p. 146 e ss.

<sup>6</sup> Ex art. 174 TCE, e prima art. 130R.

<sup>7</sup> La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*), è stata adottata il 9 maggio 1992 ed è entrata in vigore il 21 marzo 1994; la Comunità europea l'ha approvata con decisione del Consiglio n. 94/69/CE del 15 dicembre 1993.

<sup>8</sup> Il Protocollo di Kyoto è stato approvato dalla Conferenza delle Parti (COP) firmatarie della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici nella sua terza sessione plenaria tenuta a Kyoto dall'1 al 10 dicembre 1997 ed è entrato in vigore il 16 febbraio 2005; la Comunità europea lo ha approvato con decisione del Consiglio n. 2002/358/CE del 25 aprile 2002.

quale dichiara di essere pronta ad elevare al 30% il limite di riduzione delle emissioni, qualora si arrivi alla sottoscrizione di un accordo globale internazionale<sup>9</sup>. Esso emerge con chiarezza anche nella risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010<sup>10</sup> *Sulle politiche commerciali internazionali nel quadro degli imperativi dettati dai cambiamenti climatici*, in vista della 16<sup>a</sup> Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e la 6<sup>a</sup> riunione delle Parti del Protocollo di Kyoto (COP16/MOP6<sup>11</sup>) che si è svolta dal 29 novembre al 10 dicembre 2010 a Cancún nella quale il Parlamento europeo «chiede la conclusione di un accordo internazionale vincolante per la protezione del clima e sostiene fermamente l'obiettivo di una riduzione del 30% delle emissioni di CO<sub>2</sub> nell'Unione europea entro il 2020, nonché l'obiettivo a lungo termine dell'UE di una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas serra dell'«85% almeno entro il 2050»<sup>12</sup>; e in più punti invita la Unione europea ad assumere un «ruolo guida»<sup>13</sup>.

Il potenziamento del collegamento tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea nel settore ambientale si può cogliere in modo evidente soprattutto all'art. 21, par. 2 TUE, il quale alla lett. f) indica l'obiettivo dell'Unione europea di «contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».

<sup>9</sup> V. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni del 26 maggio 2010 COM(2010) 265 definitivo, *Analisi delle ipotesi di intervento per una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra superiore al 20% e valutazione del rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio*, {SEC(2010) 650}.

<sup>10</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2010 sulle politiche commerciali internazionali nel quadro degli imperativi dettati dai cambiamenti climatici (2010/2103/INI).

<sup>11</sup> L'organo supremo della Convenzione è la COP (Conferenza delle Parti), disciplinato dall'art. 7 della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici. che si riunisce annualmente per verificare le condizioni di attuazione della Conv. quadro sui camb. clim. e adottare le decisioni necessarie a promuovere l'effettiva implementazione della Convenzione.

La MOP (*Meeting of Parties*) è formata dai 156 Paesi che hanno ratificato il Protocollo di Kyoto (circa il 70% della popolazione mondiale) ed è l'organismo che deve attuare il Protocollo ed in particolare gestire tutte le azioni previste dallo stesso, verificare l'attuazione degli impegni, dirimere le dispute e comminare le sanzioni per gli inadempienti. In occasione della Conferenza delle Parti si riunisce anche la MOP.

<sup>12</sup> V. il punto n. 2 della Risoluzione.

<sup>13</sup> V. ad esempio il punto 19 e il punto 22 della risoluzione. V. anche il punto 3 della proposta di risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2010 sulla COP 16/MOP6 di Cancún, nella quale invita «l'Unione europea ad assumere ancora una volta un ruolo guida nei negoziati sul clima e a contribuire attivamente a rendere più trasparente e costruttiva la conferenza di Cancún».

Su questa stessa linea si pone anche il nuovo art. 194 TFUE, nell'ambito di un apposito nuovo titolo (il Titolo XXI dedicato all'energia), nel quale si afferma che «la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri a ... c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica, e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili». È evidente in questa formulazione l'accoglimento a livello di diritto primario dell'Unione europea del principio n. 3 della dichiarazione di principi di Stoccolma, secondo il quale: «La capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili essenziali deve essere mantenuta, e, sempre che sia possibile, ristabilita e migliorata» e del principio n. 5 di tale dichiarazione, il quale sancisce che «Le risorse non rinnovabili della Terra devono essere utilizzate in modo tale da non rischiare il loro esaurimento ed in modo tale che i vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione siano condivisi da tutta l'umanità». Inoltre è chiaro anche il recepimento del principio n. 4 della Dichiarazione di principi di Rio secondo il quale: «al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo», nonché uno degli obiettivi del Protocollo di Kyoto, il quale nel sancire gli obblighi delle Parti (di cui all'Allegato I della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici) all'art. 2, par. 1, sottolinea che «Ogni Parte inclusa nell'Allegato I, nell'adempiere agli impegni di limitazione quantificata e di riduzione delle emissioni previsti all'art. 3, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile: a) Applicherà e/o elaborerà politiche e misure, in conformità con la sua situazione nazionale, come: i) Miglioramento dell'efficacia energetica in settori rilevanti dell'economia nazionale; (...); iv) Ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di forme energetiche rinnovabili, di tecnologie per la cattura e l'isolamento del biossido di carbonio e di tecnologie avanzate ed innovative compatibili con l'ambiente».

Il collegamento tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea è rafforzato anche all'art. 3, par. 5, del TUE<sup>14</sup>, il quale indica gli obiettivi dell'Unione europea, e sancisce che «l'Unione (...) contribuisce ... allo sviluppo sostenibile della Terra, ... all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, (...) e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite». In questa stessa direzione si pone anche l'art. 21, par. 2 TUE, il quale alla lett. d) stabilisce: «(...) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà».

---

<sup>14</sup> Ex art. 2 TCE.

Si può constatare che oltre ad essere ribadito il principio dello sviluppo sostenibile<sup>15</sup> a livello di diritto primario dell'UE<sup>16</sup>, già sancito con le modifiche apportate dal Trattato di Maastricht, ciò che costituisce un significativo elemento di novità è lo specifico riconoscimento, quale obiettivo dell'Unione, del terzo pilastro dello sviluppo sostenibile, cioè lo sviluppo sociale. Emblematico è il riferimento alla «eliminazione della povertà», essenza del principio n. 5 della Dichiarazione di Rio<sup>17</sup>, il quale sancisce che l'eliminazione della povertà è requisito essenziale dello sviluppo sostenibile.

Il terzo pilastro dello sviluppo sostenibile era stato esplicitamente individuato in occasione del vertice di Johannesburg: in particolare al par. 2 del Capitolo I del Piano di attuazione (*Plan of Implementation*)<sup>18</sup> e al punto 5 della Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile (*Johannesburg Declaration on Sustainable Development*), secondo la quale «ci assumiamo la responsabilità collettiva di promuovere e rafforzare i pilastri inseparabili dello sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo economico e sociale, a livello locale, nazionale, continentale e globale» e al punto 11, secondo il quale «Riconosciamo che sradicare la povertà, cambiare i modelli di consumo e produzione insostenibili e proteggere e gestire le risorse naturali – basi per lo sviluppo sociale ed economico – sono contemporaneamente gli obiettivi fondamentali ed i presupposti essenziali per lo sviluppo sostenibile».

Eliminazione della povertà e sviluppo sociale implicano anche tutela della *Food Security*<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Il principio dello sviluppo sostenibile era delineato nella sua essenza, pur senza mai essere menzionato in quanto tale nella Dichiarazione di principi di Stoccolma, poi è stato formulato nel rapporto Brundtland ed è stato codificato nel principio n. 3 della dichiarazione di principi di Rio e ad esso tutta la dichiarazione di principi di Rio dà applicazione; viene poi ribadito sia nel Piano di attuazione di Johannesburg che nella Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, nelle quali viene individuato il terzo pilastro dello sviluppo sostenibile: lo sviluppo sociale.

<sup>16</sup> Esso era già diventato con il Trattato di Maastricht il principio ispiratore della Comunità europea (art. 2 TCE) e dell'Unione europea (art. B Trattato sull'Unione europea diventato poi con il Trattato di Amsterdam art. 2 TUE).

<sup>17</sup> Il principio n. 5 della Dichiarazione di Rio stabilisce che «tutti gli stati e tutti i popoli coopereranno al compito essenziale di eliminare la povertà, come requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile, al fine di ridurre le disparità tra i tenori di vita e soddisfare meglio i bisogni della maggioranza delle popolazioni del mondo».

<sup>18</sup> Esso statuisce: «*These efforts will also promote the integration of the three components of sustainable development – economic development, social development and environmental protection – as interdependent and mutually reinforcing pillars.*»

<sup>19</sup> Riguardo alla nozione di *Food security* v.: L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, 4ª ed., 2007, p. 2, il quale mette in luce che tale nozione si riferisce alla sicurezza delle

È da sottolineare che è proprio dalle norme internazionali ambientali, sia di *soft law*, sia vincolanti, che si evince in modo netto ed evidente la tutela della *Food Security*.

Nell'ambito delle norme di *soft law* la tutela della *Food Security* emerge chiaramente in particolare nel *Plan of Implementation* di Johannesburg, sia al par. 40, il quale riconosce che «l'agricoltura svolge un ruolo cruciale per soddisfare le esigenze di una popolazione in continua crescita a livello mondiale ed è indissolubilmente legata alla lotta alla povertà, in particolare nei paesi in via di sviluppo» e sottolinea inoltre che «l'agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale sono essenziali per l'attuazione di un approccio integrato che consenta di aumentare la produzione alimentare e di migliorare la *Food security* e la *Food safety* in un modo ecologicamente sostenibile», sia in altri punti<sup>20</sup>.

Anche nelle norme internazionali vincolanti, quali il Trattato sulle risorse fitogenetiche e l'alimentazione in agricoltura<sup>21</sup>, emerge un'attenzione rivolta alla tutela della *Food Security* soprattutto all'art. 1, il quale statuisce, che «gli obiettivi del presente trattato sono la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione al fine di perseguire un'agricoltura sostenibile e la *Food Security* in conformità alla convenzione sulla diversità biologica».

Pur non riferendosi espressamente alla *Food Security*, la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, all'art. 2 nel fissare l'obiettivo primario

---

disponibilità alimentari e potrebbe tradursi nella «sicurezza di avere cibo sufficiente», legandosi pertanto ad un criterio quantitativo.

<sup>20</sup> Al par. 40 viene inoltre posto l'accento sull'adozione di azioni allo scopo di: (a) Raggiungere l'obiettivo della Dichiarazione del Millennio di dimezzare entro il 2015 la percentuale della popolazione mondiale che soffre la fame e realizzare il diritto ad un tenore di vita idoneo a garantirne la salute e il benessere, inclusa l'alimentazione, anche promuovendo la *Food security* e la lotta contro la fame, contestualmente all'adozione di misure che affrontino il problema della povertà, in sintonia con i risultati del Vertice mondiale sull'alimentazione...»; (d) Promuovere programmi per accrescere in modo sostenibile la produttività di terreni e un uso efficiente delle risorse idriche in agricoltura, silvicoltura, zone umide, pesca e acquacoltura, in particolare attraverso un approccio basato sulle comunità autoctone»; (f) Rafforzare la partecipazione delle donne su tutti gli aspetti e a tutti i livelli in materia di agricoltura sostenibile e di *Food security*»; (p) Rafforzare e migliorare il coordinamento delle iniziative esistenti per migliorare la produzione agricola sostenibile e la *Food security*»; (q) Invito ai Paesi che non l'hanno ancora fatto a ratificare il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura».

<sup>21</sup> Il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura adottato dalla 31ª riunione della Conferenza FAO a Roma del 3 novembre 2001, è stato approvato con dec. n. 869/2004 del Consiglio del 24 febbraio 2004 e ratificato dall'Italia con legge 6 aprile 2004, n. 101.

della Convenzione nello «stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra, ad un livello tale che escluda qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico» indica tra le motivazioni di questa finalità la esigenza di «garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e lo sviluppo economico possa continuare ad un ritmo sostenibile». Sembra che il termine «produzione alimentare» non possa che intendersi come riferito alla «produzione agricola» destinata alla produzione di «alimenti», in quanto se da un lato è chiara la distinzione tra impresa agricola e impresa alimentare, nonché la nozione di prodotto alimentare, definita dall'art. 2 del reg. CE n. 178/2002<sup>22</sup>, il quale parifica i prodotti che possono qualificarsi in termini di prodotti agricoli, cioè frutto dell'attività dell'imprenditore agricolo, ai sensi del 2135 c.c., ai prodotti della trasformazione industriale, nella misura in cui entrambi siano destinati ad essere ingeriti da esseri umani o di cui si prevede ragionevolmente che possano essere ingeriti da esseri umani, dall'altro, come è noto, è indubbio che sostanzialmente tutte le materie prime dell'industria e dell'artigianato alimentare sono prodotte dalle imprese agricole, anche se i vegetali sono considerati «alimento» solo dopo la raccolta e in caso di animali, solo dopo la macellazione, salvo alcune eccezioni: pertanto la produzione agricola svolge anche in questo contesto un ruolo fondamentale.

La esigenza di tutela la *Food security* emerge anche relativamente al tema delle bioenergie, riguardo alle quali sia in ambito internazionale, che dell'Unione europea, si è espressa in modo chiaro ed inequivocabile l'esigenza di una attenta valutazione del loro impatto e applicazione. Incisivo al riguardo è il Rapporto ONU pubblicato nell'aprile 2007 «*Sustainable Bioenergy: A Framework for Decision Makers*» redatto da UN-Energy<sup>23</sup>, nel quale viene valutato l'impatto delle bioenergie, sottolineandosi che «occorre valutare con attenzione l'impatto economico, ambientale e sociale delle bioenergie prima di decidere se e quanto rapidamente sviluppare l'industria e quali tecnologie, politiche e strategie d'investimento seguire»; viene quindi sottolineata l'esigenza di un «uso sostenibile della bioenergia», affinché le coltivazioni bioenergetiche siano prodotte in modo «sostenibile», nonché rispetto al loro impatto con il problema della *Food security*. Per quanto riguarda la *Food security* se-

---

<sup>22</sup> V. sulle nozioni di alimento e di impresa alimentare: L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, 4<sup>a</sup> ed., Padova 2007, p. 8 e ss., e p. 51 e ss.; *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea (Commento al reg. 178/2002)*, a cura dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato - IDAIC, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003.

<sup>23</sup> Si tratta di un gruppo composto da esperti di tutte le agenzie e programmi delle Nazioni Unite che si occupano di energia, con il patrocinio della FAO, l'Organizzazione dell'ONU per l'Alimentazione e l'Agricoltura.

condo il rapporto la produzione di biocombustibili potrebbe minacciare l'approvvigionamento alimentare, dal momento che terra, acqua ed altre risorse sarebbero sottratte alla produzione alimentare. Tale esigenza traspare anche chiaramente nel diritto dell'UE, ad esempio nella recente direttiva n. 2009/28/CE del 23 aprile 2009<sup>24</sup>, del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, emanata nell'ambito del pacchetto «clima/energia» del giugno 2009, entrata in vigore il 25 giugno 2009, e messa in luce in molti *considerando*: specificamente gli artt. 17 e 18 della direttiva stabiliscono i criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi, così gli artt. 38 e 39, del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28<sup>25</sup> di attuazione della dir. 2009/28/CE.

Tuttavia da un esame critico compiuto da autorevole dottrina<sup>26</sup> sulle possibili violazioni del Trattato, ed in particolare dell'art. 39 TFUE<sup>27</sup>, da parte della PAC, come uscita dal reg. 1782/2003, è emerso che mentre gli scopi della PAC sono stati rispettati in larghissima misura fino all'inizio degli anni '90, con il reg. 1782/2003 le finalità della PAC subiscono un cambiamento radicale e sembra evidente che «la PAC, come congegnata oggi, non rispetta la finalità di garantire l'approvvigionamento del mercato interno e la conseguente stabilità dei prezzi; il mercato mondiale, nel quale è immerso quello comunitario per la caduta sostanziale delle protezioni un tempo presenti, avrebbe dovuto essere affrontato quanto meno con scorte strategiche adeguate, appunto al fine di evitare queste grandi oscillazioni di prezzo e carenze di offerta di prodotti essenziali per l'alimentazione».

L'importanza della tutela della *Food Security* è stata ampiamente messa in evidenza da autorevole dottrina<sup>28</sup>, che ha anche analizzato le tematiche della «nuova stagione della *Food Insecurity*» a livello globale<sup>29</sup>, alla luce dei più recenti dati elaborati dalla FAO<sup>30</sup>.

In relazione alla futura elaborazione della PAC sembra tuttavia emergere un'attenzione per la tutela della *Food Security*: essa è infatti stata identificata tra gli obiettivi strategici nella Comunicazione della

<sup>24</sup> In G.U.U.E. 5 giugno 2009, n. L 140.

<sup>25</sup> In G.U.R.I. 28 marzo 2011, n. 71, S.O.

<sup>26</sup> V. ampiamente L. COSTATO, *La PAC e il Trattato di Lisbona*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.*, 2008, p. 731 e ss., in particolare p. 733.

<sup>27</sup> *Ex art.* 33 TCE.

<sup>28</sup> L. COSTATO, *Il ritorno alla Food Security*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, p. 1 e ss.; A. JANNARELLI, *La nuova Food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2010, p. 565 e ss.

<sup>29</sup> A. JANNARELLI, *La nuova Food insecurity...*, cit., p. 565 e ss.

<sup>30</sup> *The State of Food Insecurity in the World Addressing Food Insecurity in Protracted Crises*, Roma 2010, secondo i quali tuttora più di un miliardo di persone soffre di malnutrizione, ossia di carenza alimentare.

Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni (COM/2010/0672 def.) del 18 novembre 2010 «*La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*», innanzitutto al punto 3.1, relativo alla «Sicurezza dell'approvvigionamento alimentare», nel quale si riconosce che «il ruolo primario dell'agricoltura è rappresentato dalla produzione di derrate alimentari. È importante che l'UE possa contribuire a soddisfare la domanda globale di prodotti alimentari, che continuerà a crescere a livello mondiale. Pertanto è essenziale che il settore agricolo europeo mantenga e rafforzi la sua capacità di produzione rispettando nel contempo gli impegni assunti dall'UE nell'ambito delle relazioni commerciali internazionali e della coerenza delle politiche per lo sviluppo». La Commissione individua infatti quale obiettivo strategico il «preservare il potenziale di produzione alimentare dell'UE secondo criteri di sostenibilità, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a lungo termine per i cittadini europei e contribuire a soddisfare la domanda mondiale di prodotti alimentari, che secondo le stime della FAO dovrebbe subire un incremento del 70% da qui al 2050»<sup>31</sup>.

A tale riguardo sembra particolarmente importante doversi tenere in considerazione la posizione espressa più volte dalla Corte di giustizia, seppure in epoca anteriore all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, secondo la quale, anche nel settore agricolo, le Istituzioni comunitarie devono perseguire le finalità generali di cui all'art. 2 TCE<sup>32</sup> e che il perseguimento degli obiettivi della PAC, specie nell'ambito delle OCM, non può prescindere da esigenze di interesse generale, quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali<sup>33</sup>. L'orientamento della Corte sembra si possa pienamente estendere anche a tali nuovi obiettivi, quali quelli delineati a seguito delle modifiche del Trattato di Lisbona, e quindi anche all'obiettivo dello sviluppo sociale, che non possono essere disattesi nella elaborazione della PAC.

---

<sup>31</sup> V. il punto 1 della Comunicazione.

<sup>32</sup> Corte di giustizia, sentenza 20 aprile 1978, in cause riunite 80 e 81/77, *Les Commissionnaires Réunis Sàrl ed altri*, in *Raccolta*, 1978, p. 927. In dottrina v. G. SGARBANTI, voce *Mercato agricolo*, in *Digesto*, IV ed., *Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, Torino 1993, p. 442, in specie p. 442.

<sup>33</sup> Corte di giustizia, sentenza 23 febbraio 1988, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio delle Comunità europee*, in causa 68/86, in *Raccolta*, 1988, p. 855; sentenza 23 febbraio 1988, in causa 131/86, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Cons. CE*, in *Raccolta*, 1988, p. 905; sentenza 16 novembre 1989, in causa, C-131/87, *Comm. CE c. Cons. CE*, in *Raccolta*, 1989, p. 3743; sentenza 16 novembre 1989, in causa C-11/88, *Comm. CE c. Cons. CE*, in *Raccolta*, 1989, p. 3799.

Per ciò che concerne l'importanza del ruolo dell'agricoltura in relazione all'obiettivo della lotta ai cambiamenti climatici, come è noto, nel Protocollo di Kyoto, accanto alle misure di contenimento e riduzione della produzione di gas-serra, sono previste all'art. 3 una serie di misure in campo agricolo e forestale denominate attività di «uso del suolo, cambio d'uso del suolo e forestali» o LULUCF (*Land use, Land-use change and Forestry*)<sup>34</sup>: all'art. 3, par. 4, del Protocollo di Kyoto vengono presi in considerazione le «categorie dei terreni agricoli, nonché nelle categorie della variazione della destinazione d'uso dei terreni e dei boschi» quali «pozzi di assorbimento dei gas ad effetto serra». In sostanza le emissioni e gli assorbimenti risultanti dai cambiamenti nelle forme d'uso del suolo potranno essere incluse, secondo alcune regole di contabilizzazione, nei bilanci nazionali dei gas-serra, compensando una parte delle emissioni prodotte dalla combustione delle fonti fossili d'energia nel caso in cui la differenza tra assorbimenti ed emissioni sia positiva. Per essere ammissibili, le attività LULUCF devono rispondere a due clausole: aver avuto inizio dal 1990, assunto come anno-base per i conteggi, ed essere indotte dall'uomo (*human-induced*), vale a dire devono essere intenzionali e conseguenti a interventi diretti, volontari, non naturali. Non è stata perciò scelta la metodologia di conteggio totale (*full carbon accounting*) delle variazioni di carbonio legate al cambio d'uso, ma un conteggio parziale che limitasse il contributo delle attività agro-forestali, per non allontanarsi dalle finalità del Protocollo che richiede lo sviluppo di specifiche politiche nazionali di abbattimento delle emissioni<sup>35</sup>.

Anche l'art. 2, par. 1, del Protocollo di Kyoto, il quale sancisce, oltre agli impegni stabiliti, per le parti incluse nell'Allegato I<sup>36</sup>, (cioè le

---

<sup>34</sup> Sulle LULUCF v. ampiamente in dottrina: D. PETTENELLA - G. ZANCHI, *Inquadramento generale del Protocollo di Kyoto. Opportunità e limiti per il settore forestale*, in R. PILLI - T. ANFODILLO - E. DALLA VALLE (eds.), *Stima del carbonio in foresta: metodologie ed aspetti normativi*, Pubblicazione del Corso di Cultura in Ecologia, Atti del 42° corso, Università di Padova 2006, p. 161 ss., anche sul sito internet: [http://www.tesaf.unipd.it/Sanvito/dati/Atti\\_42CultEcol\\_2006.pdf](http://www.tesaf.unipd.it/Sanvito/dati/Atti_42CultEcol_2006.pdf); R. T. WATSON - I. R. NOBLE, B. BOLIN, N. H. RAVINDRANATH, D. J. VERARDO, D. J. DOKKEN (a cura di), *Land Use, Land-Use Change, and Forestry. A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; B. DAWSON - M. SPANNAGLE, *The Complete Guide to Climate Change*, Routledge, 2008, p. 239 e ss.; A. GILLESPIE, *Sinks and the climate change regime: the state of play*, in *Duke Environmental Law & Policy Forum*, Spring, 2003, p. 279 e ss.; I. SAGEMULLER, *Forest Sinks under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol: Opportunity or Risk for Biodiversity?*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 2006, p. 189 e ss.

<sup>35</sup> Al riguardo v. D. PETTENELLA - G. ZANCHI, *Inquadramento generale del Protocollo di Kyoto...*, cit., p. 3.

<sup>36</sup> In conformità al principio delle responsabilità comuni, ma differenziate, richiamato nella Convenzione quadro sui cambiamenti climatici all'art. 3, par. 1, la Convenzione prevede

parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici), una serie di ulteriori obblighi, fra questi vi è che «ogni Parte inclusa nell'Allegato I, nell'adempiere agli impegni di limitazione quantificata e di riduzione delle emissioni previsti all'art. 3, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile: *a*) applicherà e/o elaborerà politiche e misure, in conformità con la sua situazione nazionale, come: (...) *ii*) ... promozione di metodi sostenibili di gestione forestale, di imboschimento e di rimboschimento; *iii*) promozione di forme sostenibili di agricoltura, alla luce delle considerazioni relative ai cambiamenti climatici; *iv*) ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di forme energetiche rinnovabili, di tecnologie per la cattura e l'isolamento del biossido di carbonio e di tecnologie avanzate ed innovative compatibili con l'ambiente».

I riflessi dei cambiamenti climatici sulla PAC sono stati pienamente riconosciuti in più occasioni a livello dell'UE. Innanzitutto dalla Commissione europea nel suo documento «*Le problematiche dell'adattamento dell'agricoltura e delle zone rurali europee ai cambiamenti climatici*» che accompagna il Libro bianco sull'adattamento ai cambiamenti climatici<sup>37</sup>, nel quale individua le principali ripercussioni dei cambiamenti climatici sull'agricoltura dell'Unione europea, ne analizza i necessari adeguamenti e sottolinea lo specifico ruolo che ha politica agricola comune (PAC) per facilitare l'adattamento ai cambiamenti climatici in atto, potendo essa aiutare gli agricoltori ad adattare la produzione alle mutate condizioni climatiche e a fornire una vasta gamma di servizi ecosistemici legati alla gestione del territorio, analizzando gli adeguamenti necessari.

Conferma di questo orientamento sono alcuni recenti atti dell'Unione quali il reg.(CE) 19 gennaio 2009, n. 73/2009<sup>38</sup>, il quale al suo 9° considerando sottolinea che «... da quando è stato adottato il regolamento (CE) n. 1782/2003, il settore agricolo si è trovato a dover affrontare alcune problematiche nuove e impegnative, quali il cambiamento climatico e la crescente importanza della bioenergia (...). La Comunità, in quanto firmataria del protocollo di Kyoto, è stata invitata ad adeguare le

---

un doppio regime giuridico: il primo per i paesi industrializzati e i paesi dell'Europa orientale con economia in transizione, elencati nell'Allegato I della Convenzione ed il secondo per tutti i paesi, compresi quindi quelli in via di sviluppo. In specie, la Convenzione prevede all'art. 4, par. 1, *lett. a-f*) un regime più «blando» per tutte le Parti della Convenzione, compresi i Paesi in via di sviluppo, e all'art. 4, par. 2, un regime più rigoroso, per i Paesi industrializzati e i Paesi dell'Europa orientale elencati nell'Allegato I.

<sup>37</sup> Si tratta del *Documento di lavoro dei servizi della Commissione* che accompagna il *Libro bianco sull'adattamento ai cambiamenti climatici - Le problematiche dell'adattamento dell'agricoltura e delle zone rurali europee ai cambiamenti climatici*, SEC (2009) 417 del 1° aprile 2009.

<sup>38</sup> In G.U.U.E. n. L 30 del 31 gennaio 2009.

proprie politiche tenendo conto delle problematiche collegate al cambiamento climatico (...)».

Su questa linea si pone anche il reg. (CE) 19 gennaio 2009, n. 74/2009<sup>39</sup> del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR): significativi al riguardo sono il 1° *considerando*, secondo il quale «nella valutazione dell'attuazione della riforma della politica agricola comune (PAC) del 2003 sono state ravvisate alcune nuove sfide di rilievo per l'agricoltura europea, segnatamente i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, (...) la biodiversità (...)» e il 3° *considerando* in base al quale «la Comunità, in quanto parte contraente del protocollo di Kyoto, è stata invitata ad attuare e/o elaborare politiche e misure, in conformità con la loro situazione nazionale, come la promozione di forme sostenibili di agricoltura, alla luce delle considerazioni relative ai cambiamenti climatici. Inoltre, il protocollo di Kyoto impone alle parti di formulare, applicare, pubblicare ed aggiornare regolarmente i programmi nazionali e, se necessario, quelli regionali contenenti misure per mitigare i cambiamenti climatici e per facilitare un adeguato adattamento ad essi. Tali programmi dovrebbero riguardare, tra l'altro, l'agricoltura e la silvicoltura. In questo contesto risulta opportuno rafforzare ulteriormente il ruolo del sostegno allo sviluppo rurale. La necessità di interventi urgenti è suffragata da solide prove scientifiche. La Comunità è stata inoltre invitata ad esplorare tutti i modi possibili per ridurre le emissioni di gas serra. Benché l'agricoltura europea abbia contribuito più di altri settori a limitare le emissioni di gas serra, in futuro il settore agricolo sarà chiamato ad intensificare lo sforzo di riduzione delle emissioni nel quadro della strategia globale dell'UE in materia di cambiamenti climatici».

In questo contesto si pone l'inserimento ad opera del reg. n. 74 del 2009 nel reg. 1698/2005 di un art. 16-*bis*, relativo a «operazioni specifiche connesse a talune priorità, il quale, al par. 1, statuisce che «a decorrere dal 1° gennaio 2010, gli Stati membri prevedono nei programmi di sviluppo rurale, in funzione delle loro particolari esigenze, tipi di operazioni rispondenti alle seguenti priorità, enunciate negli orientamenti strategici comunitari e meglio specificate nei piani strategici nazionali: a) cambiamenti climatici; b) energie rinnovabili; (...); d) biodiversità».

Anche nella Comunicazione COM (2010) 672 la Commissione, al punto 3.2, ha sottolineato che «l'agricoltura e la silvicoltura svolgono un ruolo cruciale nella produzione di beni di pubblica utilità, segnatamente a valenza ambientale, come i paesaggi, la biodiversità dei terreni agricoli,

---

<sup>39</sup> In G.U.U.E. n. L 30 del 31 gennaio 2009.

la stabilità del clima e una maggiore resilienza a disastri naturali quali inondazioni, siccità e incendi» e che «nonostante le emissioni di gas serra di origine agricola siano diminuite del 20% nell'UE dal 1990, è possibile e sarà necessario intensificare gli sforzi per conseguire gli obiettivi ambiziosi che l'Unione si è fissata in materia di clima ed energia. È importante sfruttare maggiormente il potenziale del settore agricolo in materia di mitigazione e adattamento, nonché la sua capacità di fornire un contributo positivo grazie alla riduzione delle emissioni di gas serra e ad altre misure basate sull'innovazione e finalizzate all'efficienza produttiva e al miglioramento dell'efficienza energetica, alla produzione di biomassa e di energia rinnovabile, al sequestro del carbonio e alla protezione del carbonio contenuto nel suolo».

E la Commissione ha individuato tra gli obiettivi della futura PAC, al punto 5 di tale Comunicazione, «Obiettivo 2: Una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima», quello di «proseguire gli interventi di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico per consentire all'agricoltura, che è particolarmente vulnerabile all'impatto di tale fenomeno, di farvi fronte più efficacemente. Il fatto di favorire l'adattamento del settore agli effetti di variazioni climatiche estreme può inoltre contribuire a ridurre gli impatti negativi del cambiamento climatico».

Nella stessa Comunicazione la Commissione nel contesto della politica di sviluppo rurale, parte integrante della PAC, ha sottolineato che «è più che mai necessario che tematiche quali l'ambiente, il cambiamento climatico e l'innovazione siano al centro della politica».

Altra importante innovazione che ha apportato il Trattato di Lisbona con incisivi effetti nel settore agrario è il rafforzamento del principio di integrazione all'art. 37, relativo alla tutela dell'ambiente della Carta dei diritti fondamentali secondo il quale «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Ad essa, in base all'art. 6, par. 1, del TUE, viene riconosciuto lo «stesso valore giuridico dei trattati».

Il principio di integrazione<sup>40</sup>, il quale, come è noto, a partire dall'Atto unico europeo, era inserito all'interno della formulazione dell'art.

---

<sup>40</sup> Sul principio di integrazione si rinvia all'ampia dottrina: P. A. PILLITU, *Commento all'art. 6 TCE*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, diretto da F. POCAR, Padova 2001, p. 112 e ss.; S. AMADEO, *Commento all'art. 174 TCE*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A. TIZZANO, Milano 2004, p. 873 e ss.; L. KRÄMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano 2002, p. 42 e ss. e p. 89 e ss.; R. MACRORY (edited by), *Principles of European Environmental law*, Europa Law

130R, par. 2, 1° comma, TCE<sup>41</sup>, poi con il Trattato di Amsterdam è stato completamente riformulato ed enunciato in modo autonomo all'art. 6 TCE acquistando un ruolo di primo piano, tra i principi generali dell'Unione europea<sup>42</sup>, e venendo pertanto riconosciuta la centralità dell'integrazione della tutela ambientale nel sistema del diritto dell'UE, attualmente a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona è enunciato all'art. 11 TFUE, nel quale pur rimanendo sostanzialmente invariato nel suo contenuto, ha subito una modifica nel senso che è stato cancellato il riferimento «di cui all'articolo 3»: tale eliminazione, da collegarsi all'abrogazione dell'art. 3 TCE, ha sancito la rilevanza e la priorità della tutela ambientale per l'intera azione dell'Unione europea<sup>43</sup>.

Sembra che l'art. 37 contribuisca a rafforzare e quindi a consolidare il principio di integrazione, non apportando innovazioni, potendosi pienamente condividere, come si è autorevolmente messo in luce<sup>44</sup>, che con la Carta dei diritti fondamentali «non si voleva innovare, ma rendere esplicita e solenne l'affermazione di una serie di valori destinati ad ispirare il vivere insieme dei popoli europei, nei limiti e secondo il quadro di competenze già delineato con le dovute forme dai Trattati comunitari, dalla Convenzione di Roma sui diritti fondamentali, dalle Costituzioni degli Stati membri e soprattutto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia».

Scopo del principio di integrazione è quello di assicurare che gli aspetti ambientali vengano pienamente presi in considerazione nella elaborazione, sviluppo e attuazione delle altre politiche, in quanto la politica ambientale non può considerarsi isolata dalle altre, e ha quindi una chiara portata trasversale, potendo essere dettate norme di carattere ambientale in ogni altra materia di competenza dell'Unione, senza che esse

---

Publishing, Groningen 2004, p. 33 e ss.; J.H. HANS, *European environmental law*, 2<sup>d</sup> rev. ed., Europa Law Publishing, Groningen 2000, p. 17 e ss.; M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, Intervento al Convegno di Studi su "Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi", tenutosi a Polizzi Generosa il 20 ottobre 2006, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 467 ss.; G. DI PLINIO - P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Milano 2008, p. 52 e ss.; A. POSTIGLIONE, *Il principio di integrazione dei sistemi giuridici in materia di ambiente*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'amb.*, 2009, p. 587 e ss.

<sup>41</sup> Il quale disponeva che: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie».

<sup>42</sup> Esso stabiliva «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

<sup>43</sup> Sottolinea tale profilo M. ALBERTON - M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, p. 509.

<sup>44</sup> In questo senso v. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, 5<sup>a</sup> ed., Padova 2008, p. 19.

debbano essere necessariamente intrinseche a tali politiche<sup>45</sup>. Il principio di integrazione rafforza chiaramente in modo evidente il carattere di «politica orizzontale» della Unione europea in materia di ambiente<sup>46</sup>.

Importante applicazione dell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali è costituito dalla direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009<sup>47</sup> che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, nella quale si evidenzia al 23° *considerando* che «la presente direttiva è finalizzata a promuovere l'integrazione nelle politiche comunitarie di un elevato livello di protezione ambientale secondo il principio dello sviluppo sostenibile di cui all'articolo 37 di detta carta». Tale direttiva la quale istituisce «un quadro per realizzare un uso sostenibile dei pesticidi riducendone i rischi e gli impatti sulla salute umana e sull'ambiente e promuovendo l'uso della difesa integrata e di approcci o tecniche alternativi, quali le alternative non chimiche ai pesticidi» (art. 1), ha infatti un forte impatto sull'agricoltura in quanto come stabilisce l'art. 3, al punto 6, nel dettare la definizione di ciò che si intende per difesa integrata ai fini della applicazione della direttiva indica che «l'obiettivo prioritario della “difesa integrata” è la produzione di colture sane con metodi che perturbino il meno possibile gli ecosistemi agricoli e che promuovano i meccanismi naturali di controllo fitosanitario».

Come è noto l'applicazione del principio di integrazione in relazione alla politica agricola dell'Unione europea ha avuto un ruolo determinante. Il processo di integrazione degli obiettivi ambientali nella politica agricola ha avuto inizio negli anni '80: da allora la PAC ha subito una serie di adeguamenti che le hanno consentito di contribuire in modo più efficace agli obiettivi della sostenibilità<sup>48</sup>. Con la riforma della PAC del 2003 si è realizzata una ulteriore evoluzione dell'integrazione ambientale nella politica agricola: ne è evidente applicazione il reg. CE n. 1782/2003

---

<sup>45</sup> Sul punto v. ampiamente: L. COSTATO, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario tra agricoltura e ambiente anche a proposito dell'Atto unico europeo e dei regolamenti 1760 e 2242/87, in Raccolta di scritti in memoria di Angelo Lener*, Milano 1988, p. 413.

<sup>46</sup> Mette in luce tale profilo I. PINGEL-LENUZZA, *Commentaire à l'article 6 TCE*, in P. LÉGER, *Commentaire article par article des Traités UE et CE* (redigé sous la direction de Philippe Leger), Paris, Dalloz, Bruylant Bruxelles, 2000, p. 182.

<sup>47</sup> In G.U.U.E. n. L 309 del 24 novembre 2009.

<sup>48</sup> Sul punto mi permetto di rinviare a S. MANSERVISI, *Condizionalità e base giuridica del reg. 1782/2003*, in *Riforma della PAC, evoluzioni tecnologiche e trasformazioni ambientali: aspetti economici, estimativi, giuridici e urbanistici*, Atti del XXXVII Incontro di Studio del Ce.S.E.T., a cura di Enrico Marone, Ferrara, 19-20 ottobre 2007, Firenze, Firenze University Press, 2008, p. 105 e ss.; Id., *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, I, Roma 2008, I, p. 219 e ss.

del Consiglio del 29 settembre 2003<sup>49</sup>, in specie agli artt. 3, 4 e 5, relativi alla condizionalità. E il principio delle condizionalità è stato mantenuto anche dal reg. CE n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2003<sup>50</sup> agli artt. 4, 5 e 6, pur modificandosi alcuni requisiti nell'ambito del campo di applicazione<sup>51</sup>. L'integrazione degli obiettivi ambientali è anche fortemente presente nel reg.(CE) n. 1698/2005 del 20 settembre 2005<sup>52</sup>, che detta norme generali sul sostegno comunitario a favore dello sviluppo rurale da parte del FEASR, previsto dall'art. 2 del reg. (CE) n. 1290/2005 del 21 giugno 2005<sup>53</sup>, relativo al finanziamento della politica agricola comune, il quale istituisce un quadro normativo unico per il finanziamento delle spese connesse alla politica agricola comune stabilendo la creazione del Fondo europeo agricolo di garanzia («FEAGA») e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale («FEASR»)<sup>54</sup>. L'integrazione è ulteriormente rafforzata anche a seguito delle modifiche apportate al reg. n. 1698/2005 dal reg. CE n. 74/2009 del 19 gennaio 2009 del Consiglio<sup>55</sup> di modifica, alla luce dei temi dei cambiamenti climatici, delle energie rinnovabili, della gestione delle risorse idriche, della biodiversità, qualificate quali nuove sfide di rilievo per l'agricoltura europea nella valutazione dell'attuazione della riforma della PAC del 2003, come evidenziato anche nel 1° *considerando*.

Significativa espressione dell'incidenza delle norme ambientali sulla politica agricola dell'Unione europea è anche la costante giurisprudenza della Corte di giustizia. Nella recente sentenza 14 ottobre 2010, in causa in causa C-61/09, *Landkreis Bad Dürkheim*<sup>56</sup> la Corte, trovandosi ad affrontare alcune specifiche questioni relativamente all'art. 44, par. 2, del reg. n. 1782/2003, ha affermato che l'art. 44, par. 2 del reg. CE n. 1782/2003 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che sia considerata ammissibile una superficie la quale, benché utilizzata anche a fini agricoli, sia principalmente destinata alla salvaguardia del paesaggio e alla tutela della natura; il fatto che l'agricoltore sia soggetto alle prescrizioni dell'autorità competente in materia di protezione della natura non

<sup>49</sup> In G.U.U.E. n. L 270 del 21 ottobre 2003.

<sup>50</sup> In G.U.U.E. L 16 del 30 gennaio 2009. Il reg. n. 73/2009 all'art. 146 ha abrogato e sostituito, per esigenze di chiarezza il reg. 1782/2003, più volte modificato.

<sup>51</sup> V. ad esempio l'Allegato III.

<sup>52</sup> In G.U.U.E. n. L 277 del 21 ottobre 2005.

<sup>53</sup> In G.U.U.E. n. L 209 dell'11 agosto 2005.

<sup>54</sup> Sul punto mi permetto di rinviare a S. MANSERVISI, *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, I, Roma 2008, I, p. 223 e ss.

<sup>55</sup> In G.U.U.E. n. L 3 del 31 gennaio 2009.

<sup>56</sup> In *Riv. dir. agr.*, II, 2020, p. 153 e ss., con nota di S. MANSERVISI.

priva della sua connotazione agricola un'attività conforme alla definizione di cui all'art. 2, lett. c), del regolamento stesso.

Un punto essenziale sul quale la Corte fonda tali enunciazioni è la constatazione che la tutela dell'ambiente rientra tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione europea, e contestualmente è uno degli obiettivi della politica agricola comune, richiamando anche una sua costante giurisprudenza<sup>57</sup>, in particolare la sentenza 16 luglio 2009, in causa C-428/07 *Horvath*<sup>58</sup> nella quale essa aveva statuito che «nei limiti in cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, che costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità, devono, a tenore dell'art. 6 TCE, “essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie”, una tale tutela deve essere considerata un obiettivo appartenente altresì alla politica agricola comune. Il legislatore comunitario può, dunque, decidere di promuovere la tutela dell'ambiente sulla base degli artt. 36 TCE e 37 TCE. Così, le misure adottate nell'ambito di un atto comunitario fondato sugli artt. 36 TCE e 37 TCE non si limitano a quelle che perseguono finalità agricole». La Corte, inoltre, mette anche contestualmente in luce che la tutela dell'ambiente rientra tra gli scopi del regime di pagamento unico, come emerge anche espressamente da alcuni *considerando* del reg. 1782/2003<sup>59</sup>.

Dalla pronuncia della Corte emerge con chiarezza che la protezione della natura e l'agricoltura non si escludono a vicenda, e pertanto come nel caso di specie, che una superficie può essere utilizzata dalle autorità competenti per la tutela della natura per scopi di tutela della natura e contestualmente essere utilizzata da un agricoltore per scopi agricoli<sup>60</sup>.

Altro aspetto relativamente al quale il Trattato di Lisbona apporta incisivi effetti anche sulla PAC è la territorialità: il riferimento alla promozione della «coesione economica, sociale e territoriale», viene inserita tra gli obiettivi dell'Unione all'art. 3, par. 3, 3° comma TUE e l'art. 174 TFUE aggiunge alla politica di coesione economica e sociale il riferi-

---

<sup>57</sup> V. ad esempio la sentenza 23 ottobre 2007, causa C-440/05, *Commissione c. Consiglio*, in *Raccolta...*, 2007, p. I-9097, punto 60.

<sup>58</sup> In *Raccolta...*, 2009, p. I-6355. Su tale sentenza v. in dottrina: A. RIGAUX, *Autonomie législative d'entités infraétatiques*, in *Europe*, 2009, p. 10 e ss.; R. BIANCHI, *Corte di giustizia europea*, in *Ambiente: mensile di diritto e pratica per l'impresa*, 2009, p. 949 e ss.; D. GADBIN - D. BIANCHI - A. LANGLAIS, *Chronique de jurisprudence communautaire - La gestion des politiques communautaires par les États membres - Les compétences des États membres pour la détermination des conditions d'accès aux aides communautaires*, in *Revue de droit rural*, 2010, p. 30 e ss.

<sup>59</sup> Si tratta del 3° *considerando*, 21° *considerando* e 24° *considerando*.

<sup>60</sup> Mette in luce tale profilo M. RIETDORF - M. WINKELMÜLLER, “*Schutz durch Nutzung*”..., cit., p. 359.

mento alla coesione territoriale, sancendo che l'azione dell'Unione è tesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale e rimarca l'esigenza di porre «particolare attenzione», alla territorialità delle zone rurali, delle zone di montagna delle zone insulari.

È da notare che tale accento comunque emerge già in una importante Convenzione conclusa, nel quadro delle azioni internazionali di protezione dell'ambiente fra diversi Paesi dell'arco alpino e la Comunità europea nel 1991, la Convenzione sulla protezione delle Alpi<sup>61</sup>: il 3° *considerando* della decisione del Consiglio 26 febbraio 1996, n. 96/191/CE<sup>62</sup> di approvazione a nome della Comunità europea della Convenzione sulla protezione delle Alpi mette in luce che «la protezione delle Alpi costituisce un aspetto fondamentale per l'insieme degli Stati membri dato il carattere transfrontaliero dei problemi economici, sociali ed ecologici dello spazio alpino».

Al punto 1 del Preambolo della Convenzione è sancito che «consapevoli che le Alpi costituiscono uno dei più grandi spazi naturali continui in Europa, un habitat naturale e uno spazio economico, culturale e ricreativo nel cuore dell'Europa, che si distingue per la sua specifica e multiforme natura, cultura e storia, e al quale hanno parte numerosi popoli e Paesi», e al punto 3 che «riconoscendo il fatto che le Alpi costituiscono un indispensabile rifugio e habitat per molte specie animali e vegetali minacciate»; l'art. 2 della Convenzione delle Alpi, relativo agli obblighi generali stabilisce che «Le parti contraenti (...) assicurano una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi, tenendo equamente conto degli interessi di tutti i paesi alpini e delle loro regioni alpine, nonché della Comunità economica europea, ed utilizzando le risorse in maniera responsabile e durevole».

Nel Protocollo «Difesa del suolo»<sup>63</sup>, all'art. 3, concernente la «considerazione delle finalità nelle altre politiche» è stabilito che «le parti contraenti si impegnano a considerare gli obiettivi stabiliti da questo protocollo anche nelle altre loro politiche. Nel territorio alpino, ciò vale in particolare per l'assetto del territorio, gli insediamenti ed i trasporti, per

---

<sup>61</sup> Conclusa, nel quadro delle azioni internazionali di protezione dell'ambiente, a Salisburgo il 7 novembre 1991 fra diversi Paesi dell'arco alpino ed in specie, dal 1991 hanno sottoscritto la Convenzione delle Alpi le seguenti Parti: Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia, Svizzera e Comunità Europea.

<sup>62</sup> In G.U.C.E. L 61 del 12 marzo 1996.

<sup>63</sup> Ratificato dalla Comunità europea con decisione n. 2005/923/CE del 2 dicembre 2005 del Consiglio relativa alla firma, a nome della Comunità europea, del protocollo «Difesa del suolo», del protocollo «Energia» e del protocollo «Turismo» della Convenzione delle Alpi, in G.U.U.E. 22 dicembre 2005, n. L 337.

il settore energetico, l'agricoltura e l'economia forestale, l'estrazione di materie prime, l'industria, l'artigianato, il turismo, la protezione della natura e la tutela del paesaggio, la gestione delle acque e dei rifiuti, nonché la salvaguardia della qualità dell'aria». Emblematico a tale riguardo è il punto 10 di tale Protocollo nel quale si sottolinea che «la difesa del suolo influisce in vari modi sulle altre politiche settoriali nel territorio alpino, rendendo pertanto necessario un coordinamento interdisciplinare e intersettoriale».

L'obiettivo del Protocollo «Difesa del suolo» è stabilito all'art. 1, il quale dispone che «Il presente protocollo ha come scopo l'attuazione degli impegni concordati per la difesa del suolo tra le parti contraenti nell'ambito della Convenzione delle Alpi. Il suolo va mantenuto efficiente in modo sostenibile: 1) nelle sue funzioni naturali, come: *a*) base e spazio vitale per uomini, animali, piante e microorganismi; *b*) elemento costitutivo della natura e del paesaggio; *c*) parte integrante dell'ecosistema, soprattutto in relazione al ciclo delle acque e delle sostanze nutritive; *d*) mezzo di trasformazione e regolazione per l'apporto di sostanze, in particolare per le sue proprietà di filtro, tampone e contenitore, particolarmente per la protezione delle acque di falda; *e*) serbatoio genetico; 2) nella sua funzione di archivio della storia naturale e culturale; 3) per garantire il suo utilizzo come: *a*) sito per l'agricoltura ivi comprese la pastorizia e l'economia forestale; *b*) spazio abitativo e per attività turistiche; *c*) sito per altri usi economici, per i trasporti, l'approvvigionamento e lo smaltimento; *d*) giacimento di materie prime. Occorre in particolare garantire e conservare nel lungo periodo, in senso quantitativo e qualitativo, le funzioni ecologiche del suolo come parte essenziale dell'ecosistema. È necessario promuovere il ripristino dei suoli compromessi».

Così anche il Protocollo «Protezione della natura e tutela del paesaggio» della Convenzione delle Alpi all'art. 4, concernente la «considerazione delle finalità nelle altre politiche» statuisce che «le Parti contraenti si impegnano a considerare gli obiettivi stabiliti da questo Protocollo anche nelle altre loro politiche e in particolare nell'ambito: della pianificazione territoriale e dell'urbanistica, della salvaguardia della qualità dell'aria, della difesa del suolo, della salvaguardia dell'equilibrio idrico e della qualità delle acque, del turismo, dell'economia agricola e forestale, delle politiche dei trasporti e dell'energia, dell'industria e dell'artigianato, della gestione dei rifiuti; inoltre nell'ambito della formazione, dell'educazione, della ricerca e dell'informazione; nonché nell'ambito della concertazione transfrontaliera delle relative misure». Le finalità di tale Protocollo, enunciate all'art. 1, sono di «(...) di proteggere, di curare e, in quanto necessario, di ripristinare la natura e il paesaggio, in

modo da assicurare durevolmente e complessivamente: l'efficienza funzionale degli ecosistemi, la conservazione degli elementi paesaggistici e delle specie animali e vegetali selvatiche insieme ai loro habitat naturali, la capacità rigenerativa e la produttività durevole delle risorse naturali, nonché la diversità, la peculiarità e la bellezza del paesaggio naturale e rurale (...).

Anche nella fissazione degli obiettivi del Protocollo «Foreste montane» stabiliti all'art. 1, si delinea «lo scopo di conservare le foreste montane come habitat quasi naturale e, quando ciò sia necessario, di svilupparle o di aumentare l'estensione e di migliorare la loro stabilità. Il presupposto necessario all'efficienza delle funzioni indicate nel preambolo è costituito da un'economia forestale montana gestita in modo accurato, sostenibile e adeguato alla natura». E il par. 2 dispone che «in particolare le Parti contraenti si impegnano a provvedere soprattutto affinché: – siano adottati metodi di rinnovazione forestale naturali; – sia perseguito un patrimonio forestale ben strutturato, graduato, con specie arboree adatte al rispettivo sito; – sia impiegato materiale di riproduzione forestale autoctono; – siano evitate erosioni e costipamenti del suolo, mediante metodi di uso e di prelievo rispettosi dell'ambiente».

L'attenzione per l'aspetto della territorialità emerge anche nella Comunicazione della Commissione COM (2010) 672, in più punti, fra i quali spicca l'individuazione fra i tre principali obiettivi della futura PAC, al punto 5, dell'«Obiettivo 3: Uno sviluppo territoriale equilibrato», sottolineandosi, inoltre, al punto 4, l'esigenza di un ulteriore cambiamento della PAC, in particolare nella direzione di «rafforzare la coesione territoriale e sociale nelle zone rurali dell'Unione europea, in particolare promuovendo l'occupazione e la diversificazione».

L'importanza della tutela della territorialità, in particolare con riferimento alle zone rurali, implica pertanto che essa venga tenuta in debita considerazione nella futura evoluzione della PAC, sia in relazione al secondo pilastro, sia in relazione al primo pilastro<sup>64</sup>, potendosi pienamente concordare con le osservazioni di autorevole dottrina<sup>65</sup> secondo le quali «mentre le ipotesi di *set-aside*, costituivano una realizzazione della programmazione della produzione resa necessaria per realizzare le finalità dell'art. 33 del TCE e non in contrasto con esso, diversamente può dirsi oggi del *decoupling* totale, che «sprogramma» il settore produttivo pri-

---

<sup>64</sup> La Commissione nella sua Comunicazione, COM (2010) 672, al punto 2, ribadisce che si tratta di due pilastri complementari, il primo incentrato su pagamenti diretti e misure di mercato e il secondo su misure pluriennali di sviluppo rurale.

<sup>65</sup> L. COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *D. giur. agr. alim. e amb.*, 2007, p. 578.

mario, rimettendo le scelte degli agricoltori ai corsi del mercato mondiale (tranne il limitato riparo costituito dai dazi doganali in continua flessione e in molti casi di fatto quasi totalmente scomparsi) oscillanti e legati a molte incognite, alle quali il sistema produttivo agrario non può rispondere tempestivamente, potendo ciò portare alla carenza di alcuni prodotti a livello mondiale».

SABATO 7 MAGGIO 2011



LUIGI COSTATO

Signori buongiorno, apriamo questa mattina con una relazione del professor Fausto Capelli su *La tutela della qualità dei prodotti agroalimentari sotto il profilo giuridico: riflessioni sulla riforma della disciplina dell'UE*. Il prof. Capelli è un vecchio specialista in diritto dell'Unione europea, avvocato alla Corte e già docente di diritto comunitario a Parma; in particolare egli si è molto occupato di diritto derivato dell'Unione.

Ringraziamo il professor Capelli che ci ha fatto una panoramica delle vicende della protezione delle varie forme di denominazione. Sappiamo che lo stato italiano sta cercando di proteggere con una legge approvata, in attesa di una risposta da parte della Commissione, il termine *made in Italy*, ma le speranze, sul punto, sono tenui, anche se occorre dire che qualche soluzione, sia pure parziale rispetto alle pretese italiane, si dovrà un giorno trovare, che tenga conto sia delle materie prime nazionali ma anche della rilevanza che ha la sapienza dei trasformatori sulla stessa materia prima. Ora diamo la parola al professor Luca Petrelli, che ci parlerà su *I prodotti alimentari della salute*.

Grazie, prof. Petrelli. Sintetizzando la Sua relazione, mi viene da pensare «cosa si deve fare per campare? o, meglio, per vendere la merce. Tra l'altro l'aggiunta di certi prodotti all'interno degli alimenti può essere pericolosa perché si possono sommare ad altri; il problema non è tanto del correttivo o additivo (o come si deve chiamarlo) in sé quanto della somma dei prodotti, quindi si tratta di un discorso molto complicato. Abbiamo ora la relazione della professoressa Irene Canfora su *L'attuazione della PAC nella giurisprudenza della Corte di giustizia, tra governo del mercato e autonomia privata*.

Grazie professoressa, questa relazione mi ricorda il fatto che l'Unione europea si è preoccupata in maniera particolarmente significativa di garantire il compratore non professionale di fronte al venditore professionale, mentre altrettanto non fa per il venditore sostanzialmente non professionale, e cioè l'agricoltore, che non sa gran che delle dinamiche del mercato mondiale dei prodotti agricoli, e delle *commodities* in particolare, ed è così fortemente svantaggiato nei confronti dei compratori professionali. Ciò nondimeno, i regolamenti dell'Unione hanno elimi-

nato, sostanzialmente, quasi tutte le protezioni al mercato agricolo, mettendo il nostro agricoltore del tutto disarmato, sul mercato fidando su degli automatismi che, come si può agevolmente constatare, funzionano in modo imprevedibile, salvo per coloro che hanno formidabili strutture deputate alla conoscenza degli eventi che possono, giorno per giorno, incidere sulle varie produzioni agricole. Do ora la parola alla Professoressa Lorenza Paoloni, che ci parlerà de *La food security nei programmi della PAC*.

Grazie, professoressa; vorrei segnalare che affidare alla FAO compiti del genere, visto che la Fao auto-consuma il 75% delle sue entrate per mantenersi, lo trovo un po' rischioso, sarebbe meglio trovare qualche soluzione maggiormente capace di garantire efficienza. L'intervento della professoressa Paoloni sottolinea, poi, come ci sia una forte discrasia tra il reale intervento dell'Unione e le affermazioni della stessa sulla sicurezza alimentare, intesa proprio come sicurezza di avere cibo. Diamo ora la parola al dott. Bernd Gruner e alla dott.ssa Federica Zolla, che ci parleranno della *La proposta della Commissione di dicembre 2010 sul «pacchetto qualità»*.

Ringrazio dell'intervento, che mi ha colto di sorpresa, avendo lo stesso un contenuto del tutto marginale rispetto ai temi del convegno. Diamo ora la parola alla professoressa Alessandra Tommasini, che ci parlerà di *Libertà di concorrenza, promozione del mercato dei prodotti agricoli e tutela dei consumatori*, e al dott. Vito Rubino, che si occuperà de *Le denominazioni locali e la circolazione dei corrispondenti prodotti nel territorio dell'Unione europea*.

Ringrazio i due relatori per la chiarezza e rapidità dell'intervento, rapidità che era stata loro raccomandata per ragioni di tempo. Vorrei sinteticamente osservare, a proposito della relazione del dott. Rubino, che, sostenendo che questi prodotti «tipici» non necessariamente rispondono a tutti i requisiti richiesti dalle regole in materia di HACCP, si potrebbe utilizzare l'articolo 13 del primo dei tre regolamenti del pacchetto igiene del 2004, che consente allo Stato membro di avanzare la richiesta di autorizzazione alla circolazione in tutta Europa, e quindi anche di protezione per tutti questi prodotti, a condizione che lo Stato interessato presenti la domanda e che gli altri Stati membri la riconoscano ragionevole. Tuttavia, poiché questi prodotti italiani sono 4300, appare difficile che il Ministero si accoli il compito di chiedere per tutti questo riconoscimento. Diamo ora la parola alla dott. Silvia Bolognini, che ci parlerà de *Il ruolo dell'etichettatura degli alimenti nella prospettiva del Trattato di Lisbona: un bilancio intermedio sull'iter di adozione del regolamento relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*.

Grazie alla dottoressa Bolognini; la sua relazione mi fa sospettare che la Commissione e i colegislatori dell'Unione, avendo perso l'abitudine di legiferare in materia agraria, perché in tre regolamenti hanno sistemato tutta la materia, si stiano esercitando a produrre norme sull'alimentare. Infatti, questo assommarsi di regole, credo che abbia più effetti negativi che positivi; i controlli, quelli servirebbero, ma sappiamo che non sempre ci sono, e non solo in Italia, perché la vicenda della «mucca pazza» sposta, al proposito, la nostra attenzione altrove. Ora la parola spetta al professor Stefano Masini, che ci parlerà de *La qualità alimentare come canone di pianificazione territoriale*.

Grazie professor Masini. Osservo che non c'è nessun dubbio che le aree agricole siano state a lungo considerate quasi solo come zone di espansione della città o dei singoli paesi; infatti non c'è sindaco che non voglia avere la sua zona artigianale. Questo fenomeno ha portato ad una pianura padana con una superficie pari al 30% irrimediabilmente persa dall'agricoltura. Evidentemente noi non abbiamo seguito l'esempio degli olandesi che distinguono nettamente tra catasto urbano e catasto rustico, dove per mutare di destinazione ad un pezzo di terreno rustico a catasto urbano, occorre fare delle pratiche assolutamente defatiganti e oltretutto sotto un controllo rigidissimo. È ora che iniziamo a rispettare le dimensioni dei fondi e la loro produttività; e non continuiamo a folleggiare; pensate che in provincia di Rovigo ci sono centinaia di ettari di terreni a fotovoltaico, in una provincia dove la nebbia regna per 100 giorni l'anno, eppure si vede che gli incentivi sono sufficienti per fare questa operazione, che tutto è fuorché economica. Diamo ora la parola al dott. Roberto Saija, *Trasferimento del diritto all'aiuto per successione anticipata, patto di famiglia e conservazione dell'integrità aziendale in agricoltura*.

Grazie dott. Saija; la sua relazione con il cenno alla successione anticipata, mi rammenta una vicenda vissuta con con il Professor Albisinni e con il Professor Germanò al Ministero agricolo, che non voglio qui ripetere, ma che manifesta ancora una volta lo scarso interesse dello Stato per problemi essenziali come quello trattato dal dott. Saija, Ora abbiamo l'intervento del Dott. Nicola Lucifero su *Agricoltori «attivi» e attività agricola nella prospettiva della riforma della PAC*.

A dire il vero, al fine di usare le parole nel loro significato proprio, forse sarebbe più giusto che l'Unione parlasse, per quanto riguarda i sostegni disaccoppiati, di detentori di terreno e non di agricoltori, che sono per definizione attivi. La parola agricoltore definisce di per sé una persona che lavora, *ager cultor*, quindi il sostegno disaccoppiato va al deten-

tore, l'agricoltore ha diritto, se vogliono riconoscerlo, a qualcos'altro. Parlare di agricoltore non attivo sarebbe un ossimoro.

La parola ora, al prof Antonio Jannarelli, che trarrà le conclusioni di questa seduta. A lui anche il compito di chiuderla, senza che occorra che io intervenga ancora, vista anche l'ora tarda.

FAUSTO CAPELLI

TUTELA DELLA QUALITÀ DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI  
SOTTO IL PROFILO GIURIDICO:  
RIFLESSIONI SULLA RIFORMA  
DELLA DISCIPLINA DELL'UNIONE EUROPEA

Sommario: 1. Osservazioni introduttive. – 2. La tutela giuridica dei prodotti agroalimentari negli Stati membri e nell'Unione europea. – 2.1. Evoluzione sotto il profilo normativo nei Paesi membri. – 2.2. La normativa applicabile nella Comunità europea e nell'Unione europea. – 3. La giurisprudenza europea in materia di tutela della qualità dei prodotti alimentari. – 3.1. Marchi commerciali. – 3.2. Marchi collettivi. – 3.3. Indicazioni e attestati di qualità. – 3.4. Denominazioni di vendita. – 3.5. Denominazioni di origine e indicazioni geografiche. – 3.6. Indicazioni di provenienza. – 4. Valutazioni finali.

1. *Osservazioni introduttive*

Vorrei premettere un'osservazione sul significato – o, usando una locuzione più raffinata, sul valore semantico – che viene attribuito ad un'espressione inserita nel titolo della mia relazione.

L'espressione: «*tutela della qualità sotto il profilo giuridico*» dei prodotti agroalimentari viene qui intesa, ovviamente, in modo diverso dall'espressione *tutela della qualità* dei medesimi prodotti nel senso comune e tradizionalmente ad essa attribuito.

Come risulta da numerosi sondaggi di opinione e da specifiche ricerche di mercato, quando si riferisce alla *qualità* di un prodotto agroalimentare, il consumatore “medio” pensa normalmente alle sue caratteristiche qualitative che, a seconda del proprio grado di conoscenza della categoria di appartenenza del prodotto preso in considerazione, possono comprendere: sia le caratteristiche fisiche ed organolettiche del prodotto (dimensione, aspetto, composizione, sapore, profumo, etc.) sia il suo collegamento con il territorio di produzione o di trasformazione, sia, infine, le modalità impiegate per produrlo (tipo di allevamento, tecniche di lavorazione, stagionatura, sistema di confezionamento, etc.)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Con riferimento alla qualità cfr. i provvedimenti che compongono il cd. “*pacchetto qualità*”, in corso di adozione in sede europea: proposta di Regolamento del Parlamento eu-

Come si può comprendere, la qualità, così intesa, si riferisce alle caratteristiche qualitative intrinseche di un prodotto agroalimentare che, potendo essere percepite ed in una qualche misura valutate ed apprezzate, sono in grado di valorizzarlo agli occhi del consumatore “medio”.

Di conseguenza, tutelare la qualità di un prodotto agroalimentare, nel senso appena indicato, significa fare in modo che siano create le condizioni più adeguate perché possano essere rispettati tutti i criteri di coltivazione e di produzione (agricoli) e tutti i criteri di elaborazione e trasformazione (artigianali o industriali) che consentono di realizzare, in misura adeguata, un prodotto con le caratteristiche qualitative sopra descritte che il consumatore “medio” è in grado di apprezzare.

La tutela della qualità di un prodotto agroalimentare sotto il profilo giuridico prescinde, invece, in un certo senso, dall’effettiva presenza nel prodotto delle caratteristiche qualitative sopra indicate.

Tutelare la qualità di un prodotto alimentare sotto il profilo giuridico significa, in effetti, tutelare l’indicazione utilizzata dal produttore per designarne le caratteristiche qualitative: sia essa costituita dal marchio commerciale registrato dal produttore medesimo, oppure dal marchio collettivo registrato dal Consorzio degli operatori del quale il produttore fa parte, oppure dalla denominazione di vendita imposta dalla legge nazionale oppure, infine, dalla denominazione di origine o dall’indicazione geografica legittimamente registrate nelle sedi competenti.

In effetti, se l’indicazione utilizzata è un marchio commerciale, tanto per il produttore che ha registrato il marchio allo scopo di identificare il suo prodotto così da distinguerlo da quelli concorrenti, quanto per il consumatore che, facendo affidamento sul marchio, acquista il prodotto da esso designato sul mercato, tale marchio costituisce l’attestazione delle caratteristiche qualitative intrinseche sopra descritte, con la conseguenza che tutelando giuridicamente il marchio si tutelano anche le caratteristiche qualitative (vere o presunte) da esso attestate.

Lo stesso vale per quanto riguarda il marchio collettivo, di proprietà di un Consorzio di produttori, utilizzato per designare un prodotto agroalimentare sul mercato.

---

ropeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli (Doc. COM(2010)733 def. del 10 dicembre 2010); proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio in ordine alle norme di commercializzazione (Doc. COM(2010)738 def. del 10 dicembre 2010); Comunicazione della Commissione - Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari, in *Gu-Ue* n. C 341 del 16 dicembre 2010, p. 5; Comunicazione della Commissione - Orientamenti sull’etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP), in *Gu-Ue* n. C 341 del 16 dicembre 2010, p. 3. Tutti i provvedimenti sopra indicati sono reperibili sul sito internet <http://eur-lex.europa.eu/it/index.htm>.

Per poter utilizzare tale marchio collettivo, il produttore, associato al Consorzio, deve infatti assoggettarsi alle prescrizioni contenute nel regolamento d'uso predisposto dal Consorzio medesimo e approvato dalla competente autorità, osservando i criteri e i requisiti di qualità che risultano obbligatoriamente imposti.

Anche in questo caso, tutelando giuridicamente il marchio collettivo, si tutela la qualità del prodotto che si fregia di tale marchio.

Alla stessa conclusione si perviene se ci riferiamo alla denominazione di vendita di un prodotto il cui legittimo utilizzo risulti condizionato dalla composizione del prodotto medesimo o dall'impiego di una determinata materia prima durante la sua produzione.

Pensiamo, ad esempio, alla legge italiana n. 580/1967<sup>2</sup> che imponeva l'obbligo (attualmente imposto da un'altra legge<sup>3</sup>), di utilizzare soltanto il grano duro per produrre e commercializzare la pasta alimentare con il nome "pasta" (oppure pensiamo alle norme un tempo vigenti in Italia che riservavano la denominazione di vendita "aceto" ai soli prodotti derivati dalla fermentazione acetica del vino<sup>4</sup>).

Orbene, tutelando giuridicamente la denominazione di vendita "pasta", si finiva per tutelare la qualità del prodotto "pasta" perché la denominazione di vendita ne attestava le sue caratteristiche qualitative.

Da ultimo, lo stesso ragionamento vale ovviamente per le denominazioni protette: denominazioni di origine protetta (DOP) e indicazioni geografiche protette (IGP).

Anche in questo caso, tutelare giuridicamente la denominazione protetta significa tutelare le caratteristiche qualitative attestate dalla denominazione medesima.

## 2. *La tutela giuridica dei prodotti agroalimentari negli Stati membri e nell'Unione europea*

### 2.1. *Evoluzione sotto il profilo normativo nei Paesi membri*

Negli Stati membri e, in particolare, in Francia e in Italia, la tutela giuridica della qualità dei prodotti agroalimentari si è affermata per la ne-

---

<sup>2</sup> L. n. 580 del 4 luglio 1967 - Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari, in *Guri* n. 189 del 29 luglio 1967.

<sup>3</sup> d.P.R. n. 187 del 9 febbraio 2001 - Regolamento per la revisione della normativa sulla produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari, a norma dell'art. 50 della l. 22 febbraio 1994, n. 146, in *Guri* n. 117 del 22 maggio 2001.

<sup>4</sup> d.P.R. 12 febbraio 1965 n. 162 - Norme per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio dei mosti, vini ed aceti, in *Guri* n. 73 del 23 marzo 1965, *suppl. ord.*, ora abrogato dalla l. n. 82 del 20 febbraio 2006 - Disposizioni di attuazione della normativa

cessità di tutelare la commercializzazione dei prodotti che, con il passare del tempo, avevano acquisito un'indubbia notorietà per le loro caratteristiche qualitative.

La tutela giuridica si è quindi realizzata, oltre che mediante il ricorso ai marchi commerciali, anche mediante l'impiego dei marchi collettivi.

Per quanto riguarda i marchi commerciali italiani, sono numerosi, come sappiamo, quelli affermatosi in Italia e nel mondo intero che i consumatori hanno associato alle caratteristiche qualitative dei prodotti da essi designati.

Per quanto concerne i marchi collettivi occorre ricordare che gli stessi sono stati utilizzati per proteggere sul mercato anche le denominazioni dei celebri prodotti della gastronomia italiana, come il Parmigiano Reggiano e il Prosciutto di Parma<sup>5</sup>.

Successivamente questi prodotti di ampia notorietà sono stati tutelati mediante apposite leggi<sup>6</sup>.

Lo strumento legislativo è stato a volte utilizzato per proteggere la qualità di determinati prodotti riservando una specifica denominazione di vendita soltanto al prodotto composto con una determinata materia prima.

L'esempio in precedenza riferito, riguardante la legislazione in materia di pasta, che impone ancora oggi ai produttori italiani l'impiego della farina di grano duro, appare emblematico.

Una situazione analoga si è anche verificata nei Paesi, come la Francia<sup>7</sup>, dove vigeva da tempo una disciplina in materia di denominazioni di origine protetta e di indicazioni geografiche protette, ad esempio nel settore dei vini. Per i vini una disciplina simile è stata seguita nel passato anche in Italia.

---

comunitaria concernente l'Organizzazione comune di mercato (OCM) del vino, in *Guri*, n. 60 del 13 marzo 2006, *suppl. ord.*

<sup>5</sup> In effetti, pure le celebri denominazioni di origine, conosciute da molto tempo in tutto il mondo, non erano altro, agli inizi, che semplici marchi collettivi. Cfr. F. CAPELLI, *La protezione giuridica dei prodotti agro-alimentari di qualità e tipici in Italia e nell'Unione europea*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2001, p. 177. Infatti, tramite un marchio collettivo ottenuto da un Consorzio di produttori, è possibile tutelare una denominazione riguardante un prodotto che presenti caratteristiche qualitative particolari, con la conseguenza che soltanto i produttori che osservano lo statuto del Consorzio possono utilizzare tale denominazione. V., inoltre, E. ROOK BASILE, *Marchi e certificazioni dei prodotti agricoli ed agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, p. 325; F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 23; A. GERMANÒ, *Le indicazioni geografiche nell'accordo Trips*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 412 ss.; L. COSTATO, *Ancora in tema di marchi collettivi e di protezione delle produzioni tipiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p. 63.

<sup>6</sup> Cfr. l. n. 125 del 10 aprile 1954 e d.P.R. n. 1269 del 30 ottobre 1955 sul *Parmigiano Reggiano* e l. 13 febbraio 1990 n. 26 sulla «Tutela della denominazione "Prosciutto di Parma"».

<sup>7</sup> Cfr. F. BARQUE, *Le droit communautaire des appellations d'origine et indications géographiques en matière vinicole*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 743 ss.

## 2.2. La normativa applicabile nella Comunità europea e nell'Unione europea

Nella Comunità europea, per lungo tempo non è stata invece adottata alcuna normativa in materia di qualità dei prodotti agroalimentari, se si eccettua la disciplina europea di recepimento dei principi contenuti nella normativa degli Stati membri in materia di vini, risalente agli anni '70, che è stata in seguito perfezionata nei suoi contenuti.

Successivamente, a parte alcune norme inserite nei regolamenti delle specifiche organizzazioni comuni di mercato, la qualità dei prodotti agroalimentari è stata disciplinata con riferimento unicamente a specifici prodotti che sono stati assoggettati alle cosiddette *direttive verticali*.

Ricordo il tentativo che era stato effettuato in sede europea per disciplinare, nel 1968, la stessa pasta alimentare, mediante una direttiva verticale che imponeva l'utilizzo esclusivo della farina di grano duro, esattamente come prevedeva la legge italiana<sup>8</sup>.

Alcuni altri prodotti, disciplinati, anche per quanto riguarda le loro caratteristiche qualitative, da direttive verticali negli anni '70 (successivamente modificate e perfezionate) sono<sup>9</sup>, ad esempio, il latte condensato<sup>10</sup>, i succhi di frutta<sup>11</sup>, le marmellate<sup>12</sup>, l'acqua minerale<sup>13</sup>, il cacao e il cioccolato<sup>14</sup> e, alla fine, il miele<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. la proposta di direttiva della Commissione, in *Guce* n. C 136 del 1968.

<sup>9</sup> Ovviamente i riferimenti riportati *infra* nelle note da 10 a 15 sono relativi alle direttive attualmente vigenti che hanno modificato ed abrogato quelle in precedenza adottate.

<sup>10</sup> Direttiva n. 2001/114/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001, relativa a taluni tipi di latte conservato parzialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana, in *Guce* n. L 15 del 17 gennaio 2002, p. 19 ss.

<sup>11</sup> Direttiva n. 2001/112/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente i succhi di frutta e altri prodotti analoghi destinati all'alimentazione umana, in *Guce* n. L 10 del 12 gennaio 2002, p. 58 ss.

<sup>12</sup> Direttiva n. 2001/113/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001, relativa alle confetture, gelatine e marmellate di frutta e alla crema di marroni destinate all'alimentazione umana, in *Guce* n. L 10 del 12 gennaio 2002, p. 67 ss.

<sup>13</sup> Direttiva n. 80/777/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1980, in materia di ravvicinamento della legislazione degli Stati Membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, in *Guce* n. L 229 del 30 agosto 1980, p. 1 ss., ora abrogata dalla direttiva n. 2009/54/CE del 18 giugno 2009 (versione consolidata), in *Gu-Ue* n. L 164 del 26 giugno 2009, p. 45 ss.

<sup>14</sup> Direttiva n. 2000/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2000, relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana, in *Guce* n. L 197 del 3 agosto 2000, p. 19 ss. Con riferimento al cioccolato cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 25 novembre 2010 in causa n. C-47/09, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, inedita in *Raccolta*, pubblicata in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2011, p. 255 ss., con i commenti di F. CAPELLI, *Limiti di utilizzo del termine «puro» nelle etichette dei prodotti di cioccolato*, p. 261 ss. e D. PISANELLO, *Armonizzazione delle denominazioni di vendita nel settore del cioccolato. Illegittimità della disciplina nazionale sul cioccolato puro*, p. 277 ss.

<sup>15</sup> Direttiva n. 2001/110/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente il miele, in *Guce* n. L 10 del 12 gennaio 2002, p. 47 ss.

Anche per questi prodotti, tutelare giuridicamente le loro denominazioni di vendita significa tutelarne le caratteristiche qualitative indicate nelle rispettive direttive verticali.

La disciplina europea sulla tutela della qualità dei prodotti agroalimentari è stata alla fine completata dalla normativa in materia di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche adottata dal Regolamento (CEE) n. 2081/92<sup>16</sup> (nonché dalla normativa in materia di tutela delle specialità tradizionali garantite sulla base del Regolamento (CEE) n. 2082/92)<sup>17</sup>.

### 3. *La giurisprudenza europea in materia di tutela della qualità dei prodotti alimentari*

Per un lungo periodo di tempo, in mancanza di una normativa europea che prendesse in considerazione la qualità dei prodotti agroalimentari (con le ricordate eccezioni riguardanti i vini e i singoli prodotti disciplinati dalle menzionate direttive verticali) i problemi relativi alla rilevanza delle caratteristiche qualitative dei prodotti agroalimentari sono stati tutti affrontati e risolti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in base alle norme sulla libertà di circolazione delle merci, sulle quali la Corte ha fondato le sue decisioni.

In prosieguo si passerà in rassegna, brevemente, la giurisprudenza

---

<sup>16</sup> Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *Guce* n. L 208 del 24 luglio 1992, p. 1 ss. Cfr. J. FETTES, *Appellations d'origine et indications géographiques: le règlement 2081/92 et sa mise en œuvre*, RMUE, n. 4, 1997, p. 141 ss.; G. SALIGNON, *La jurisprudence et la réglementation communautaires relatives à la protection des appellations d'origine, des dénominations géographiques et des indications de provenance*, RMUE, 1994, p. 107 ss. Il regolamento n. 2081/92 è stato abrogato e sostituito dal Regolamento CE n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *Gu-Ue* n. L 93 del 31 marzo 2006, p. 12 ss. Cfr. F. CAPELLI, *Tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari nel nuovo regolamento comunitario n. 510/2006 e nel decreto italiano 19 novembre 2004 n. 297 relativo alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme contenute nel regolamento predetto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2006, p. 115 ss. nonché D. PISANELLO, *La riforma del sistema comunitario di tutela delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Contratto e impresa / Europa*, 2006, p. 556 ss. Cfr. anche D. MINCHELLA, *Il campo di applicazione materiale del regolamento comunitario per la protezione dei prodotti a denominazione di origine*, in *Dir. Un. Eur.*, 2009, p. 825 nonché L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *Indications géographiques et appellations d'origine: interprétation et mise en œuvre du nouveau règlement n. 510/2006*, RDUE, 2006, p. 795 e S. AMADEO, *Produzioni alimentari legate al territorio: le forme e l'intensità della protezione giudica nel mercato europeo*, in *Rivista di scienze della comunicazione*, 2009, n. 2, p. 32 ss.

<sup>17</sup> In *Guce* n. L 208 del 24 luglio 1992, p. 1 ss.

della Corte di giustizia pronunciata in materia di qualità dei prodotti agroalimentari con riferimento a: (1) marchi commerciali; (2) marchi collettivi; (3) indicazioni e attestati di qualità; (4) denominazioni di vendita; (5) denominazioni di origine e indicazioni geografiche; (6) indicazioni di provenienza.

### 3.1. *Marchi commerciali*

La giurisprudenza della Corte di giustizia, pronunciata con riferimento ai marchi commerciali, ha sostanzialmente perseguito l'obiettivo di consentire, all'interno del mercato europeo, la più ampia circolazione dei prodotti (sia agroalimentari, sia industriali).

Tale giurisprudenza ha sempre avuto il sostegno della Commissione europea. Avendo come obiettivo la circolazione più ampia possibile dei prodotti, la giurisprudenza ha riconosciuto al titolare del marchio commerciale il diritto di difendere il proprio marchio contro le contraffazioni come unico strumento per controllare la commercializzazione dei prodotti marchiati all'interno del mercato unico.

Al contrario, come è noto, il titolare del marchio non può rivendicare altri diritti per limitare la circolazione dei prodotti legittimamente marchiati, quando tali prodotti siano stati immessi sul mercato europeo direttamente dallo stesso titolare del marchio o con il suo consenso.

Con riferimento allo stesso marchio, regolarmente registrato in due Stati diversi, la Corte di giustizia ha, in un primo tempo, addirittura cercato di negare la protezione territoriale del marchio. Ciò si è verificato con riferimento al marchio di un prodotto alimentare: il *caffè Hag*.

Come è noto, il marchio "*Hag*", dal nome del produttore tedesco che aveva inventato il metodo per decaffeinare il caffè, era stato ceduto nel 1927 alla filiale belga della casa madre tedesca.

Dopo la seconda guerra mondiale, in seguito alla confisca dei beni tedeschi da parte del Belgio, la filiale belga della casa madre tedesca è stata acquisita, insieme al marchio "*Hag*", da un produttore belga.

Agli inizi degli anni '70 del secolo scorso, la società tedesca "*Hag*" ha cercato di vendere in Belgio e in Lussemburgo i propri prodotti con il marchio (originario) tedesco "*Hag*".

Il produttore del caffè "*Hag*" belga, titolare del marchio "*Hag*" in Belgio, ha bloccato le vendite tedesche e la controversia, dal Tribunale di Lussemburgo, è approdata alla Corte di giustizia.

Orbene, nel 1974, la Corte di giustizia con una sentenza che è stata criticata da tutti gli specialisti della materia<sup>18</sup> ha dato ragione al produt-

---

<sup>18</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 3 luglio 1974 in causa n. 192/73, *Van Zuylen c. HAG*, in *Raccolta*, 1974, p. 731.

tore/fornitore tedesco, affermando che i due marchi “Hag” potevano liberamente essere commercializzati all’interno del mercato europeo e negli stessi Paesi sopra menzionati.

In seguito alle critiche precise e convincenti della dottrina specialistica, la Corte di giustizia è stata costretta a mutare radicalmente la propria giurisprudenza nel 1990.

Infatti, in una controversia che vedeva le stesse parti della precedente causa “Hag” in posizioni invertite, la Corte di giustizia ha emesso una sentenza che è andata in una direzione diametralmente opposta.

Infatti, nella causa decisa dalla Corte di giustizia nel 1990 che riguardava, questa volta, la vendita di caffè “Hag” belga sul mercato tedesco, vendita contestata dal produttore tedesco del marchio “Hag” in Germania, la Corte medesima ha pronunciato una sentenza<sup>19</sup> che ha definitivamente riconosciuto il principio della protezione territoriale dei marchi all’interno degli Stati membri della Comunità europea.

Di conseguenza, pur trattandosi degli stessi marchi aventi un’origine comune, il fatto che essi risultassero registrati legittimamente in due Stati membri diversi e intestati a due titolari diversi, ai quali effettivamente appartenevano, comportava l’applicazione del principio di territorialità.

Pertanto, il marchio “Hag” belga non poteva essere commercializzato in Germania e il marchio “Hag” tedesco non poteva essere commercializzato in Belgio e Lussemburgo, nonostante l’esistenza del mercato comune europeo e le regole sulla libera circolazione delle merci.

La soluzione della controversia, come qualcuno si ricorderà, non è stata, alla fine, trovata dai giuristi e dalle Corti giudiziarie, bensì dagli operatori economici.

Infatti, la società multinazionale americana “Kraft” ha provveduto ad acquisire tanto la società tedesca quanto la società belga divenendo l’unica titolare del marchio “Hag” nel mondo intero.

### 3.2. *Marchi collettivi*

Come in precedenza ricordato, i marchi collettivi costituivano, in passato, oltre ai marchi commerciali, gli unici strumenti utilizzati in Italia

---

<sup>19</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 17 ottobre 1990 in causa n. C-10/89, SA CNL-SUCAL NV c. HAG GF AG, in *Raccolta*, 1990, I, p. 3711 ss. Cfr. i commenti di R. JOLLET, *Droit des marques et libre circulation des marchandises: l’abandon de l’arrêt HAG I*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1991, p. 169 ss.; W. ALEXANDER, *CMLR*, 1991, p. 681 ss.; A. LO MONACO, *The Role of Consent and Consumer Protection in Reconciling Articles 30 and 36 in Hag I and Hag II*, in *Fordham Internat. Law Jour.*, 1991-92, p. 207 ss.; G. BONET, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1991, p. 639 ss.; R. KOVAR, *Les fonctions des marques selon la Cour de justice des Communautés européennes après l’arrêt Hag II*, in *Revue de jurisprudence de droit des affaires*, 1991, p. 751 ss.

per tutelare i celebri prodotti della nostra gastronomia (come il Parmigiano reggiano o il Prosciutto di Parma)<sup>20</sup>.

Ma i marchi collettivi, per essere riconosciuti e tutelati nei Paesi membri diversi da quello nel quale erano stati registrati, necessitavano di specifici Accordi bilaterali che, generalmente, venivano stipulati sulla base di apposite convenzioni internazionali (come, ad esempio, la Convenzione di Stresa del 1951 sui formaggi).

Di conseguenza, in mancanza di Accordi bilaterali, il prodotto tutelato con un marchio collettivo in uno Stato membro non aveva alcuna possibilità di difesa contro le eventuali imitazioni che venivano effettuate negli altri Stati membri.

Un esempio illuminante è costituito dal marchio collettivo “*Parmigiano reggiano*” che, per moltissimi anni, ha dovuto subire in Germania la concorrenza del prodotto di imitazione “*Parmesan*”, perché la Germania non ha mai concluso con l’Italia alcun Accordo bilaterale che prevedesse la tutela, sul territorio tedesco, della denominazione “*Parmigiano reggiano*”.

Come è noto, soltanto grazie all’applicazione della normativa comunitaria, contenuta nei regolamenti relativi alle denominazioni di origine protetta, è stato possibile ottenere dalla Corte di giustizia<sup>21</sup> e dai tri-

---

<sup>20</sup> Per alcune considerazioni giuridiche sui marchi collettivi e sulle denominazioni di origine, cfr. F. CAPELLI, *La protezione giuridica dei prodotti agro-alimentari di qualità e tipici*, cit. *supra*, nota 5.

<sup>21</sup> La denominazione di origine protetta *Parmigiano-Reggiano* è stata oggetto, come è noto, di due cause decise dalla Corte di giustizia, rispettivamente nel 2002 e nel 2008. Cfr. sentenza del 25 giugno 2002 in causa n. C-66/00, Procedimento penale a carico di *Dante Bigi*, con l’intervento del *Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano*, in *Raccolta*, 2002, I, p. 591 ss. nonché sentenza del 26 febbraio 2008 in causa n. C-132/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, in *Raccolta*, 2008, I, p. 957 ss. Su quest’ultima sentenza cfr. i commenti di M. BORRACCETTI, *Parmesan e Parmigiano: la Corte di giustizia interviene ancora una volta*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2008, p. 1009 ss.; I. CANFORA, *Il caso “Parmigiano Reggiano”: denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, II, p. 16 ss.; F. CAPELLI, *La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata (Nota a Sentenza del 26 febbraio 2008 in causa n. C-132/05)*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, p. 329 ss.; F. GENCARELLI, *Il caso “Parmesan”: la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p. 825 ss.; C. HAUER, *Using the Designation “Parmesan” for Hard Cheese (Grated Cheese) of Non-Italian Origin. Judgment of the ECJ of 26 February 2008 in case C-132/05 (Commission of the European Communities vs. Federal Republic of Germany)*, in *European Food and Feed Law Review*, 2008, vol. 3, n. 6, p. 387 ss.; C. HEATH, *Parmigiano Reggiano by Another Name - The ECJ’s Parmesan Decision*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2008, p. 951 ss.; N. LUCIFERO, *Denominazione composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso “parmesan”*, in *Giur. it.*, 2009, c. 579 ss.;

bunali tedeschi sentenze favorevoli alla denominazione “*Parmigiano reggiano*”<sup>22</sup>.

### 3.3. *Indicazioni e attestati di qualità*

In una sentenza del 1984, relativa alla qualità dei formaggi olandesi, la Corte di giustizia, rigettando la tesi contraria della Commissione europea, ha riconosciuto che gli Stati membri avevano il potere di promuovere e valorizzare la qualità dei prodotti agroalimentari nazionali (nel caso di specie: formaggi) anche imponendo ai propri produttori l’obbligo di osservare regole di produzione più rigorose<sup>23</sup> e certificando i prodotti medesimi mediante riconoscimenti, marchi ed attestati<sup>24</sup>.

Secondo la Corte di giustizia, un tal modo di procedere non determinava alcun contrasto con i principi e con le norme dell’ordinamento comunitario, purché le predette imposizioni fossero applicate ai soli produttori nazionali e riguardassero i soli prodotti nazionali.

### 3.4. *Denominazioni di vendita*

Diverse sentenze della Corte di giustizia hanno preso in esame casi particolari, in precedenza ricordati, nei quali la denominazione di ven-

---

M. PARDO LEAL, *Protección de la denominación de origen del queso “Parmigiano Reggiano”*, in *Revista de Derecho Alimentario*, 2008, n. 34, p. 29 ss.; S. VENTURA, *Il caso Parmesan visto dalla Corte di giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, p. 323 ss.

<sup>22</sup> Sentenza dell’8 giugno 2010 del Tribunale regionale (*Landgericht*) di Colonia, *Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano c. Fuchs Gewürze GmbH*, e sentenza del 15 giugno 2010 della Corte d’appello di Berlino, *Allgäuland-Käsereien GmbH c. Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, rispettivamente p. 537 e p. 538 con commento di S. VENTURA, *Osservazioni in margine alle sentenze del Tribunale di Oviedo, del Tribunale regionale di Colonia e della Corte d’appello di Berlino relative alla protezione della DOP «Parmigiano Reggiano»*, p. 547 ss. Dello stesso Autore v., inoltre, *Il caso Parmesan visto da un Tribunale tedesco*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, p. 367 ss. Il Consorzio di tutela del Parmigiano reggiano ha ottenuto una sentenza favorevole anche davanti al tribunale spagnolo di Oviedo: cfr. la sentenza del 5 aprile 2010 n. 65/2010 del Tribunale Commerciale di Oviedo, *Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano c. Industrias Lacteas Asturianas S.A.*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p. 537 ss. con commento di S. VENTURA, *Osservazioni in margine alle sentenze*, loc. cit.

<sup>23</sup> Per quanto riguarda gli *standard* privati di produzione e commercializzazione cfr. L. RUSSO, *Fare cose con regole: gli standard privati per la produzione alimentare nel commercio internazionale*, Atti del Convegno “Diritto agrario. Agricoltura-Alimentazione-Ambiente”, Pisa, 26-27 ottobre 2007, in *Riv. dir. agr.*, 2007, fasc. 4, p. 607 ss.

<sup>24</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 febbraio 1984 in causa n. 237/82, *Jongeneel Kaas*, in *Raccolta*, 1984, p. 483 ss. Cfr. il commento di M. WAELBROECK, *CMLR*, 1985, p. 117 ss.

dita di un prodotto agroalimentare risultava collegato alle caratteristiche della materia prima impiegata per produrlo<sup>25</sup>.

Orbene, l'approccio della Corte, in questi casi, è stato diverso a seconda delle caratteristiche della materia prima impiegata e a seconda degli effetti da essa prodotti.

Nella sentenza "*Sekt e Weinbrand*"<sup>26</sup> del 1975 si trattava di stabilire, come è noto, se la Germania potesse riservare le denominazioni "*Sekt e Weinbrand*" ai soli prodotti nazionali anche se tali denominazioni non risultavano collegate ad alcuna particolare caratteristica della materia prima impiegata e ad un particolare tipo di lavorazione. In particolare, secondo la normativa applicabile, la materia prima per produrre il "*Sekt*" (spumante tedesco) e il "*Weinbrand*" (brandy tedesco), poteva soltanto provenire dal territorio tedesco e la elaborazione di entrambi doveva avvenire soltanto in territorio tedesco.

La Corte di giustizia ha statuito che le predette denominazioni non potevano essere riservate ai soli prodotti nazionali, consentendo pertanto ai prodotti analoghi, provenienti dagli altri Stati membri, di beneficiare delle stesse denominazioni che sono divenute, pertanto, del tutto generiche<sup>27</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le denominazioni di vendita collegate a materie prime che presentano particolari caratteristiche qualitative, come nel caso italiano della pasta alimentare, la Corte ha consentito che lo Stato italiano potesse continuare ad applicare la legge interna più restrittiva (in quanto prevedeva l'impiego del solo grano duro), ma unicamente ai produttori operanti in Italia, escludendo che tale legge potesse trovare applicazione nei confronti dei produttori e dei prodotti degli altri Paesi membri<sup>28</sup>. La sentenza della Corte di giustizia ha quindi dato origine a un

---

<sup>25</sup> Sulle denominazioni di vendita cfr. S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè, Milano 2011, p. 41 ss.

<sup>26</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 1975 in causa n. 12/74, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, in *Raccolta*, 1975, p. 181 ss. Cfr. i commenti di G. MARENCO, *I termini "Sekt" e "Weinbrand" non sono riservati ai prodotti tedeschi*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1975, p. 358 ss.; D. WYATT, *Free Movement of Goods and Indications of Origin*, in *The Modern Law Review*, 1975, p. 679 ss.

<sup>27</sup> Cfr. P. BORGHI, *I requisiti della tutela*, in B. UBERTAZZI - E. MUNÍZ ESPADA, *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, Giuffrè, Milano 2009, p. 179 ss.

<sup>28</sup> Sentenze della Corte di giustizia del 14 luglio 1988 in causa n. 407/85, *Drei Glocken GmbH*, in *Raccolta*, 1988, p. 4233 e del 14 luglio 1988 in causa n. 90/86, *Zoni*, in *Raccolta*, 1988, p. 4285. Cfr. i commenti di F. CAPELLI, *Yogourt francese e pasta italiana (due sentenze e una proposta di soluzione)*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1988, p. 389 ss.; R. BARENTS, *Free Movement of Foodstuffs*, CMLR, 1989, p. 103 ss.; J.L. BUENDÍA SIERRA, *Las secuelas del caso "Cassis de Dijon". Libre circulación de productos alimenticios y reglamen-*

caso di *discriminazione alla rovescia* che ha determinato, però, effetti favorevoli alla pasta italiana, perché ha contribuito a valorizzarla agli occhi dei consumatori<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda, infine, le denominazioni di vendita collegate ad una materia prima il cui impiego determina la produzione di effetti particolari, la soluzione è ancora diversa (come si deduce dalla sentenza *Smanor* del 1988<sup>30</sup>).

La denominazione di vendita “*yogurt*” – che, ad esempio, in Francia e in Italia è riservata unicamente ai prodotti lattiero caseari contenenti una rilevante quantità di fermenti lattici vivi – non solo può essere mantenuta all’interno di tali Stati membri con imposizione ai produttori nazionali di osservare le tradizionali regole interne di produzione, ma può essere anche vietato ai produttori degli altri Stati membri di commercializzare in Francia e in Italia, con la denominazione di vendita “*yogurt*”, prodotti che non contengono un’elevata quantità di fermenti lattici vivi.

### 3.4. *Denominazioni di origine e indicazioni geografiche*

Indipendentemente dall’adozione in sede comunitaria dei regolamenti in materia di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche, la Corte ha sempre riconosciuto il potere degli Stati membri di tutelare i prodotti agroalimentari nazionali ricorrendo all’impiego di tali denominazioni e di tali indicazioni.

Dopo l’adozione in sede comunitaria dei regolamenti sulla tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche, la Corte di giustizia, come è noto, ha avuto modo di pronunciare diverse sentenze in tale materia, ma non ha mai apertamente contestato, durante un periodo di quasi 17 anni, il potere degli Stati membri di continuare ad accordare una protezione nazionale alle predette denominazioni.

---

*taciones nacionales*, in *Rev. instit. europeas*, 1989, p. 135 ss.; M. LUGATO, *Paste alimentari e libera circolazione delle merci nel mercato comune*, in *Giust. civ.*, 1989, I, p. 498 ss. L. COSTATO, *Commento alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in causa n. 407/85*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, II, p. 56 ss.

<sup>29</sup> Cfr. F. CAPELLI, *È legittima la “discriminazione alla rovescia” imposta per tutelare la qualità della pasta alimentare italiana*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1994, p. 421.

<sup>30</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 1988 in causa n. 298/87, *Smanor*, in *Raccolta*, 1988 p. 4489 e in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1988, p. 382 con commento di F. CAPELLI, *“Yogourt francese e pasta italiana” (Due sentenze e una proposta di soluzione)*, p. 389 ss.; VON GIERKE-BRAUNE, in *Europarecht*, 1990, p. 50 ss.; M. CAPDEVILA VALLS, *Interpretación de los artículos 30 a 36 del TCEE y de los artículos 5, 15 y 16 de la Directiva 79/112/CEE, del Consejo, de 18 de diciembre de 1978*, in *Noticias CEE*, 1990, n. 62, p. 143 ss.

Soltanto con la sentenza *Bud II* dell'8 settembre 2009<sup>31</sup>, la Corte ha preso una posizione precisa, affermando la competenza esclusiva dell'Unione europea a registrare le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche, motivando però la sua decisione con argomenti che ritengo non convincenti se non del tutto errati e per di più dettati da preoccupazioni di natura politica.

### 3.5. Indicazioni di provenienza

Nella sentenza della causa *Exportur* del 1992<sup>32</sup> e, precisamente, al punto n. 28, la Corte di giustizia riconosce che:

«La posizione assunta dalla Commissione, che concorda con quella difesa dalla LOR e dalla *Confiserie du Tech*, va disattesa. Essa si risolverebbe infatti nel privare di qualsiasi tutela le denominazioni geografiche che siano usate per dei prodotti per i quali non si può dimostrare che debbano un sapore particolare ad un determinato terreno e che non siano stati ottenuti secondo requisiti di qualità e norme di fabbricazione stabiliti da un atto delle pubbliche autorità, denominazioni comunemente chiamate indicazioni di provenienza. Queste denominazioni possono ciò nondimeno godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori, stabiliti nei luoghi che esse designano, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Esse devono quindi essere tutelate».

Da quanto risulta dalla sentenza *Exportur*, la Commissione europea aveva sostenuto che dovesse essere esclusa del tutto ogni protezione per

---

<sup>31</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2009 in causa n. C-478/07, *Budějovický Budvar c. Rudolf Ammersin GmbH*, in *Raccolta*, 2009, I, p. 7721 ss. La sentenza è pubblicata in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p. 241 ss., con commento di V. RUBINO, *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza "Bud II"*, p. 255 ss. e di F. CAPELLI, *La Corte di giustizia, in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza BUD II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, p. 401 ss. Cfr. inoltre il commento di F. GENCARELLI, *Il caso «Budweiser»: competenze comunitarie e nazionali in materia di indicazioni geografiche di prodotti alimentari*, DGAAA, n. 4, 2010, p. 237 ss.

<sup>32</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 10 novembre 1992 in causa n. C-3/91, *Exportur Sa c. Lor Sa e Confiserie du Tech*, in *Raccolta*, 1992, I, p. 5529 ss e in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1996, p. 269 con commento di P. QUAIÀ, *La tutela delle denominazioni geografiche tra diritto nazionale e diritto comunitario*, p. 277 ss. Cfr. inoltre R. ROWELL, in *European Food Law Review*, 1993, p. 252 ss.; M.-C. BERGERÈS, in *Recueil Dalloz Sirey*, 1993 Jur., p. 546 ss.; O.W. BROUWER, *CMLR*, 1993, p. 1209 ss.; M.-V. FOURGOUX-JEANNIN, in *European Food Law Review*, 1996, p. 96 ss.

le indicazioni di provenienza, ammettendo una possibile tutela unicamente per le denominazioni di origine, qualora riguardassero prodotti con caratteristiche qualitative direttamente derivanti dal territorio della zona geografica di produzione.

Di contro, come abbiamo visto, la Corte di giustizia, nella causa *Exportur* e nella sua giurisprudenza precedente, non solo ha riconosciuto la tutelabilità in sede nazionale delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche che presentano caratteristiche qualitative collegabili al territorio della zona geografica di produzione, ma ha anche riconosciuto la tutelabilità delle indicazioni di provenienza come tali (semplici), in quanto suscettibili di svolgere una funzione utile in favore dei produttori e dei consumatori.

Orbene, la tutela accordata alle indicazioni di provenienza (semplici e indirette) che è stata riconosciuta anche nella sentenza *Warsteiner* del 2000<sup>33</sup>, risulta fondata sulla normativa comunitaria in materia di libertà di circolazione delle merci che consente agli Stati membri di invocare i diritti sulla proprietà intellettuale e industriale.

Come sappiamo, tale posizione della Corte, che non è stata mai sottoposta a revisione, costituisce la prova della contraddizione nella quale è incorsa la Corte di giustizia nella sentenza *Bud II*.

#### 4. *Valutazioni finali*

Se, come sostiene la Corte di giustizia, gli Stati membri mantengono il potere di tutelare le indicazioni di provenienza (semplici e indirette) che sono riferite a prodotti agroalimentari per il solo fatto di provenire da una determinata area, sulla base dei diritti di proprietà intellettuale e industriale, per quale motivo gli Stati membri dovrebbero perdere lo stesso potere con riferimento alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche strettamente intese? Con riferimento ad esse, infatti, a maggior ragione, lo Stato potrebbe invocare le norme che tutelano i di-

---

<sup>33</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 novembre 2000 in causa n. C-312/98, *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft eV c. Warsteiner Brauerei Haus Cramer GmbH & Co. KG*, in *Raccolta*, 2000, I, p. 9187 ss. e in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2001, p. 281 ss. con commento di F. CAPELLI, *La sentenza Warsteiner in materia di denominazioni di origine: un contributo alla soluzione di un equivoco*, p. 287 ss. Cfr. i commenti di E. MONTELLIONE, *Il territorio come regola: alcune considerazioni a margine del caso Warsteiner*, in *Giur. it.*, 2001 p. 1650 ss.; A. VEDASCHI, *Le indicazioni geografiche semplici e la corretta informazione del consumatore*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, p. 384 ss.; M. VALLETTA, *Non solo DOP e IGP: territorialità del prodotto e informazione del consumatore dopo il caso Warsteiner*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p. 142 ss.

ritti di proprietà intellettuale e industriale, norme contenute nel Trattato che prevalgono sui regolamenti comunitari.

Con ogni probabilità, a mio avviso, la contraddizione nella quale è caduta la Corte è dovuta a un equivoco.

Il potere degli Stati membri di tutelare la qualità dei prodotti agroalimentari non dipende, chiaramente, dalle norme sulla libertà di circolazione delle merci che consentono di invocare i diritti di proprietà intellettuale e commerciale.

Il potere di tutelare la qualità dei suddetti prodotti rientra infatti tra i poteri che lo Stato può direttamente esercitare in un settore di sua competenza, senza violare alcun divieto di diritto comunitario.

Saranno semmai le modalità di esercizio di tale potere che potranno eventualmente essere in contrasto con le norme sulla libertà di circolazione delle merci interpretate in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Di conseguenza – rimanendo, da un lato, l'Unione europea e, dall'altro lato, gli Stati membri, competenti a tutelare le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche – sarà possibile risolvere i problemi di conflitto facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia che dovrà essere applicata nel rispetto del principio della prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale degli Stati membri.

È ovvio che se una denominazione di origine (o un'indicazione geografica) viene registrata in sede europea, lo Stato membro, che ha presentato la relativa domanda di registrazione, non potrà tutelare la stessa denominazione sulla base del proprio diritto nazionale in violazione del principio della prevalenza del diritto comunitario. Oltretutto lo stesso Stato membro non avrebbe alcun interesse ad avvalersi del diritto nazionale, in quanto soltanto la registrazione in sede comunitaria potrà consentire alla denominazione registrata di essere riconosciuta in tutti gli Stati membri (come si è visto nel caso del formaggio *Parmesan* in Germania).

Se, al contrario, la denominazione di origine o l'indicazione geografica non sono registrate in sede comunitaria, ma soltanto in uno Stato membro, esse godranno di tutela unicamente all'interno dello Stato membro interessato (ed eventualmente all'interno degli Stati membri che le riconoscono sulla base di specifici accordi bilaterali). In questi casi la protezione giuridica avverrà unicamente su base territoriale, esattamente come nel settore dei marchi che godono, come è noto, di una protezione su base territoriale, come abbiamo ricordato descrivendo il caso del caffè *Hag*.

Così ragionando è possibile risolvere anche l'equivoco relativo alle indicazioni di provenienza (semplici e indirette) che la Corte di giustizia

insiste nel voler tutelare sulla base delle norme poste a protezione dei diritti di proprietà intellettuale e industriale.

Se la tutela di un'indicazione di provenienza viene attuata da uno Stato membro in modo corretto, senza introdurre discriminazioni nei confronti dei prodotti provenienti dagli altri Stati membri, senza perseguire intenti protezionistici e senza ricorrere a strumenti sproporzionati, non si vede perché debba essere considerata contraria al diritto comunitario.

La Corte di giustizia, pur condividendo questo modo di ragionare, nella sentenza *Pistre*, del 1997<sup>34</sup>, ha invece dichiarato l'illegittimità della indicazione "*montagna*", perché non l'ha considerata né un'indicazione geografica, né un'indicazione di provenienza. A mio avviso la decisione della Corte non è corretta. Se, infatti, seguendo il ragionamento sopra svolto, uno Stato membro ritiene di dover tutelare i prodotti che provengono dalle zone di montagna, perché non dovrebbe poterlo fare? Ci sono infatti consumatori disposti ad acquistare determinati prodotti agroalimentari proprio perché provengono da zone montane<sup>35</sup>.

Il problema sarà quindi quello di imporre regole precise e rigorose per impedire che i consumatori vengano ingannati, ma questo attiene alle modalità di esercizio di un potere che, come tale, appartiene allo Stato membro interessato.

Quest'ultima considerazione mi consente di esporre due brevi riflessioni finali sulle modifiche, in corso in sede comunitaria, relativamente alle norme sul cosiddetto "*pacchetto qualità*".

Ho constatato che il Parlamento europeo, riprendendo la prima proposta della Commissione<sup>36</sup>, l'ha invitata ad introdurre espressamente, nella proposta di regolamento da adottare, alcune disposizioni destinate a tutelare i "*prodotti di montagna*".

---

<sup>34</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 maggio 1997 in cause riunite da n. C-321/94 a n. C-324/94, *Pistre e altri*, in *Raccolta*, 1997, I, p. 2343 ss. Cfr. i commenti di I. CANFORA, *La denominazione "montagna" per i prodotti agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, p. 211 ss.; D. ROCHARD, *Dispositions de la loi "montagne" et principe communautaire de libre circulation des produits. Commentaire de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 7 mai 1997 (aff. jointes C-321/94 à C-324/94)*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1998, p. 237 ss.

<sup>35</sup> Dal canto suo, la denominazione «montagna» che, come risulta dalla sentenza *Pistre* appena esaminata, è stata considerata contraria alle norme sulla libertà di circolazione delle merci, tanto dal Servizio giuridico della Commissione europea, quanto dalla Corte di giustizia, è stata poi considerata compatibile, con le stesse norme, dalla prima proposta di Regolamento sulla qualità dei prodotti agroalimentari appena elaborata dalla Commissione medesima (cfr. punto 3.1.3. proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli (Doc. COM(2010)733 def., cit. *supra*, nota 1).

<sup>36</sup> Cfr. *supra*, nota 35.

La seconda riflessione riguarda, invece, la segnalazione proveniente dal Parlamento italiano<sup>37</sup>, che si riferisce alla possibilità di tutelare, in sede nazionale, le denominazioni riguardanti i prodotti di nicchia a diffusione esclusivamente locale, per i quali la registrazione nazionale potrebbe valere non tanto per proteggerne la denominazione al di fuori dei confini italiani, quanto invece per attirare i consumatori sul luogo di produzione perché li consumino sul posto.

---

<sup>37</sup> Cfr. le *Osservazioni e proposte della 14ª Commissione permanente* del Senato della Repubblica (Politiche dell'Unione europea), del 16 febbraio 2011, alla proposta di regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, Doc. COM(2010)733 def. Il testo delle *Osservazioni* è reperibile sul sito internet <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20100353/itsen.do>.



LUCA PETRELLI

## I PRODOTTI ALIMENTARI DELLA SALUTE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione normativa comunitaria che ha portato alla definizione di alcune tipologie di prodotti alimentari con finalità salutistiche. – 3. L'elaborazione della categoria dei prodotti alimentari della salute. – 4. Linea di demarcazione tra medicinali ed alimenti. – 5. Indiretti processi di armonizzazione comunitaria concernenti l'uso di sostanze diverse dalle vitamine e dai minerali. – 6. Garanzie del sistema di sicurezza alimentare comunitario applicabili ai prodotti alimentari della salute.

### 1. *Introduzione*

Il rapporto tra dieta alimentare e salute è noto da tempo immemorabile all'essere umano, prima ancora di ogni dimostrazione scientifica, essendo legato a quei comportamenti essenziali alla sopravvivenza della specie. Sane e corrette abitudini alimentari sono alla base di uno sviluppo armonico di ogni soggetto che, metabolizzando le razioni giornaliere di cibo, riesce a svolgere al meglio le sue mansioni vitali non sviluppando malattie che potrebbero ridurre le sue aspettative di vita.

Il corretto bilanciamento degli apporti nutrizionali per il raggiungimento di un ottimale stato di salute è influenzato da condizioni ambientali quali il clima, da eventuali patologie genetiche o acquisite, da fattori contingenti di tipo relazionale/sociale quali, ad esempio, lo stile di vita, uno stato di gravidanza o lo svolgimento di particolari mansioni ecc. Il regime alimentare è inoltre storicamente condizionato dalla pronta disponibilità in natura dell'alimento o delle materie prime necessarie alla sua realizzazione nella zona di riferimento, circostanza che è alla base della varietà di ricette nazionali e regionali di preparazione dei cibi. Tale condizionamento, che ha avuto un'importanza fondamentale nel radicamento di tradizionali modelli alimentari su scala locale, va sempre più perdendo peso nell'era della globalizzazione dei mercati che rende possibile scegliere tra i più diversi alimenti da consumare freschi o trasformati provenienti da ogni parte del mondo.

Le accresciute conoscenze delle dinamiche alimentari unite alle re-

centi scoperte nel campo della chimica, della fisica e della biologia ed alle possibilità offerte dalle biotecnologie e, più in generale, dall'applicazione delle innovazioni tecnologiche al settore alimentare hanno contribuito a meglio precisare vecchie e nuove finalità da attribuire alla dieta che deve sempre essere variata ed equilibrata: eliminazione della malnutrizione, mantenimento/miglioramento dello stato di salute e del benessere psico-fisico dell'individuo, riduzione del rischio di sviluppare una malattia.

La moderna scienza dell'alimentazione amplia il proprio oggetto di studio dalla «nutrizione adeguata» alla «nutrizione ottimale» riconoscendo che determinati alimenti sono idonei non soltanto a soddisfare necessità nutritive, ma anche a realizzare precipue funzioni salutistiche: da un lato, potendo essere utilizzati con efficacia nell'ambito di un regime alimentare particolare destinato ad individui affetti da specifiche patologie o, comunque, in condizioni fisiologiche particolari; dall'altro, potendo svolgere un importante ruolo nel mantenimento/miglioramento di un buono stato di salute psico-fisica e nella gestione di alcuni fattori di rischio di una malattia in soggetti sani che desiderano rimanere tali.

Tale evoluzione della scienza dell'alimentazione è speculare ad un ampliamento della stessa nozione di salute da stato di semplice assenza di malattie a stato di completo benessere psico-fisico<sup>1</sup>. La promozione di corrette regole alimentari unite ad uno stile di vita sano rientra nella strategia che gli Stati e le Organizzazioni sovranazionali ed internazionali debbono porre in essere per un perseguimento attivo della salute, diritto fondamentale di ogni individuo.

In Europa, tra l'altro, si deve tenere in particolare considerazione il *trend* di modificazione della sua composizione demografica causato dall'invecchiamento della popolazione e dal calo delle nascite. Sottoposto a rapido cambiamento è lo stesso stile di vita del cittadino europeo conseguenza, in parte, della moderna vita lavorativa e del fenomeno dell'urbanizzazione; l'aumento dei casi di obesità ha reso i settori della nutrizione e dell'alimentazione particolarmente importanti per i responsabili delle politiche a livello europeo<sup>2</sup>.

È inoltre da evidenziare che, negli ultimi tempi, è aumentata l'attenzione dei consumatori nei confronti della salubrità dei cibi e di un corretto rapporto tra dieta e salute. La spasmodica, quanto vana, ricerca del-

---

<sup>1</sup> Cfr. la definizione di salute elaborata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nel 1948 all'atto della sua costituzione che la definisce quale «Stato di completo benessere psico-fisico, mentale e sociale, e non soltanto assenza di malattia».

<sup>2</sup> Cfr. le notazioni introduttive del sondaggio sui «Rischi associati agli alimenti» condotto da TNS Opinion & Social su richiesta dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA, European Food Safety Authority), in *Eurobarometro speciale*, 354, p. 5.

l'alimento perfetto ha addirittura condotto, in epoca moderna, parte della popolazione di società opulente e tecnologiche verso forme di ortorexia<sup>3</sup> che possono raggiungere i livelli di un'attenzione abnorme e patologica alle regole alimentari, alla scelta del cibo ed alle sue caratteristiche; ciò rende sempre più evidente la necessità del superamento di ogni asimmetria informativa tra consumatore e produttore di alimenti che vantano proprietà salutistiche.

2. *L'evoluzione normativa comunitaria che ha portato alla definizione di alcune tipologie di prodotti alimentari con finalità salutistiche*

Nonostante sin dall'antichità fossero note le caratteristiche salutari di alcuni alimenti dovute alle sostanze in essi presenti per la loro natura, soltanto le innovazioni tecnologiche degli ultimi decenni hanno reso possibile la produzione su larga scala di derrate alimentari che si caratterizzano per una funzione specifica di tipo salutistico assunta a seguito di un processo di lavorazione artigianale o industriale. Tale processo, altamente tecnologico, è in grado di rendere disponibili nella giusta quantità le sostanze che rappresentano la causa efficiente della funzione salutistica; ciò sia in alimenti tradizionali che originariamente non le possiedono in assoluto o le possiedono in una percentuale non congrua rispetto alla produzione dell'effetto positivo sulla salute se consumati secondo quantità raccomandabili in una buona pratica dietetica ed assunti come parte integrante di un normale regime alimentare, sia in prodotti alimentari ideati e formulati per corrispondere a specifiche esigenze nutrizionali di determinati soggetti e comunque non di uso corrente, sia in prodotti alimentari destinati ad integrare una dieta da commercializzare in forme predosate (capsule, pastiglie, compresse, pillole ecc.). Il legislatore comunitario con normativa parzialmente armonizzata ha disciplinato in tipologie legali ad hoc la produzione e la commercializzazione di alcuni alimenti che producono determinati effetti positivi sulla salute dovuti a componenti presenti in essi in modo naturale, o aggiunti: inizialmente sono stati regolamentati gli alimenti destinati ad una alimentazione particolare (ovverosia i prodotti dietetici e gli alimenti per la prima infanzia) identificati in quei prodotti «che per la loro particolare composizione o per il particolare processo di produzione si distinguono nettamente dai prodotti alimentari di uso corrente, sono adatti all'obiettivo nutritivo indicato e sono commercializzati in modo tale da indicare che sono con-

---

<sup>3</sup> S. BRATMAN, D. KNIGHT, *Health food junkies*, Broadway Books, New York 2000.

formi all'obiettivo»; per tali alimenti il processo di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri è iniziato con la direttiva 77/94/CEE, abrogata dalla direttiva 89/398/CEE, a sua volta rifiuta dalla direttiva 2009/39/CE. Successivamente, con direttiva 80/777/CEE rifiuta dalla direttiva 2009/54/CE, è stata comunitarizzata la normativa delle acque minerali naturali, qualificate quali acque microbiologicamente pure, che hanno per origine una falda o un giacimento sotterranei e provengono da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate. Più recentemente, oggetto di armonizzazione comunitaria (anche in questo caso soltanto parziale) realizzata con direttiva n. 2002/46/CE, è stata la disciplina degli integratori alimentari definiti quali «prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive, quali le vitamine e i minerali, o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, in particolare ma non in via esclusiva, aminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale, sia monocomposti che pluricomposti, in forme predosate destinate ad essere assunti in piccoli quantitativi unitari». Da ultimo, oggetto di disciplina con regolamento (CE) n. 1925/2006 è stata l'aggiunta ai prodotti alimentari di vitamine e minerali e di altre sostanze che hanno un effetto nutrizionale o fisiologico (cc.dd. alimenti arricchiti o fortificati).

Negli ultimi tre decenni è dato rilevare un crescente interesse degli scienziati e dell'industria alimentare nei confronti di una tipologia di alimenti naturali che hanno finalità salutistiche destinati a soggetti sani che desiderano restare tali, denominati con termine inglese *functional food*; essi si caratterizzano per l'essere funzionali al miglioramento o al mantenimento di un buono stato di benessere e di salute svolgendo un ruolo fisiologico che va oltre (ed è comunque indipendente rispetto a) quello assicurato dall'assunzione dei nutrienti. La ricerca relativa alla dimostrazione scientifica delle relazioni tra cibi/sostanze in essi contenute e salute è iniziata in Giappone nei primi anni '80 del secolo scorso su stimolo del Ministero dell'Educazione, delle Scienze e della Cultura nel quadro dell'analisi delle problematiche connesse all'invecchiamento della popolazione. Risale a quel periodo il primo utilizzo da parte del Ministero giapponese del termine *functional food*. Osservazioni scientifiche sul rapporto tra dieta e salute in alcune popolazioni hanno effettivamente confermato che il consumo in determinate quantità di alcune tipologie di cibi quali frutta, verdura, noci, pesci, ecc. comporta un impatto positivo sulla salute se abbinato ad un sano e corretto stile di vita riducendo, in alcuni casi, anche il rischio di sviluppo di specifiche patologie. L'incredibile successo commerciale registrato, sia pure con diversi andamenti, nei mercati di tutto il mondo ha stimolato una circolazione globale degli ali-

menti funzionali: tuttavia sulle caratteristiche delle sostanze utilizzate nella loro composizione, sugli effetti specifici sulla salute provocati dal loro consumo e, persino, su alcuni aspetti della loro definizione scientifica non è dato riscontrare a livello internazionale il raggiungimento di una soddisfacente armonizzazione sul piano delle norme tecniche. Ciò determina una complessa interazione tra i diversi sistemi normativi che a livello statale o sovranazionale tentano di regolamentare la produzione ed il commercio dei *functional food*.

La Commissione europea non ha sottovalutato, sin dall'inizio, l'importanza di tali prodotti e la rilevanza delle problematiche connesse alla loro produzione, circolazione e consumo: a partire dal 1996, ha avviato un'azione concertata sugli alimenti funzionali denominata FUFOS (Functional Food Science in Europe) – coordinata dall'*International Life Sciences Institute* (ILSI) – il cui obiettivo era quello di adottare un approccio scientifico nei confronti dei cibi con benefici effetti sulla salute delle persone o in grado di contenere il rischio di malattie; nel 2001, ha avviato il progetto PASSCLAIM (*Process for the Assessment of Scientific Support for Claims on Foods*), sempre coordinato dall'ILSI, che si prefiggeva l'obiettivo di risolvere alcuni degli attuali problemi relativi alla validazione, alla conferma scientifica dei *claims* e alla comunicazione al consumatore. L'azione FUFOS, in particolare, si è conclusa nel 1998 con l'approvazione unanime di un documento finale che fa registrare un «consenso europeo» sulle caratteristiche e sulla definizione scientifica degli alimenti funzionali<sup>4</sup>. Il documento evidenzia che gli alimenti funzionali non sono pillole o capsule ma alimenti nel senso tradizionale del termine che producono dimostrabili e specifici effetti benefici esercitati su una o più funzioni dell'organismo umano (effetto fisiologico), che vanno al di là di quelli che possono derivare da un'alimentazione adeguata, agendo in maniera tale da migliorare lo stato di benessere e di salute e/o da ridurre il rischio di insorgenza di una malattia. In particolare «funzionale» può essere un alimento integrale naturale, un alimento cui è stato aggiunto un componente o un alimento da cui è stato eliminato un elemento con mezzi tecnologici o biotecnologici. Può anche trattarsi di un alimento in cui è stata modificata la natura di uno o più componenti e/o la biodisponibilità di uno o più elementi. L'alimento può essere destinato a tutta la popolazione o a gruppi specifici di persone; la commercializzazione deve essere affiancata da una informazione chiara nei messaggi ri-

---

<sup>4</sup> A.T. DIPLOCK, P.J. AGGETT, M. ASHWELL, F. BORNET, E.B. FERN, M.B. ROBERFROID, *Scientific Concepts of functional food in Europe: consensus document*, in *British Journal of Nutrition*, vol. 81, suppl. n. 1, 1999.

volti ai consumatori; la sicurezza deve essere garantita da certificazioni ufficiali di controllo; il consumo deve essere valutato nel contesto della abituale alimentazione giornaliera.

Soltanto alcuni Stati o Organizzazioni internazionali forniscono una definizione giuridica dei *functional food*. Il Giappone, paese che fa registrare per motivi storici la massima sensibilità nei confronti di questa nuova tipologia alimentare, ha messo in campo, sin dagli inizi degli anni 90, una politica volta a consentire alle imprese di utilizzare la denominazione riservata FOSHU (acronimo di *foods for specific health use* che sostituisce quella originariamente usata di *functional food*) per contraddistinguere alimenti utilizzati in una dieta normale che hanno specifici effetti sulla salute dovuti alla loro composizione semplicemente dimostrando che l'alimento o la sostanza in esso contenuta rientra in una lista positiva che il Dipartimento della salute ha approvato ritenendo sussistere le necessarie evidenze scientifiche che giustificano l'*health claims* correlativo. Ne consegue che l'impresa alimentare giapponese non deve dimostrare che l'alimento FOSHU produce effettivamente il beneficio sulla salute, ma semplicemente che contiene l'alimento o la sostanza approvata dal Dipartimento competente<sup>5</sup>.

L'ordinamento giuridico comunitario non ha al momento ancora recepito in una tipologia giuridica ad *hoc* i *functional food* che, solo in parte, confluiscono nella tipologia dei cc.dd. alimenti alimentari arricchiti o fortificati<sup>6</sup>, preferendo con il regolamento (CE) n. 1924/2006 determinare le condizioni di utilizzo di volontarie indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite dagli operatori del settore sui prodotti alimentari; il regolamento, infatti, facendo salve le disposizioni comunitarie stabilite dalle direttive in materia di prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare, di utilizzazione e commercializzazione di acque minerali, di qualità delle acque destinate al consumo umano, di integratori alimentari, pur senza dichiararlo espressamente, si presta a disciplinare le modalità di presentazione presso i consumatori delle caratteristiche salutistiche degli alimenti funzionali.

---

<sup>5</sup> Cfr. F. FARNWORTH, *Foshu food in Japan*, in [www.medicinalfoodnews.com/vol01/issue3/foshu.htm](http://www.medicinalfoodnews.com/vol01/issue3/foshu.htm), June 1997, n. 11, p. 1.

<sup>6</sup> I prodotti alimentari arricchiti o fortificati disciplinati dal regolamento (CE) n. 1925/2006, infatti, non esauriscono la categoria degli alimenti funzionali così come individuata dal documento finale approvato in esito alla conclusione dell'azione FUFUSE; funzionale può essere, infatti, ad es. anche un alimento che provoca un effetto benefico sulla salute dovuto a sostanze che esso contiene per la sua natura, o alla eliminazione di un componente con mezzi tecnologici o biotecnologici.

### 3. *L'elaborazione della categoria dei prodotti alimentari della salute*

Tutti gli alimenti appartenenti alle tipologie sopra menzionate, cioè i prodotti destinati ad una alimentazione particolare, le acque minerali naturali, gli integratori alimentari, gli alimenti addizionati o fortificati, i *functional food*, hanno in comune la produzione di un effetto fisiologico positivo dovuto ad un set di caratteristiche che i prodotti possiedono per loro natura o riproducibili a piacere dall'impresa e soddisfano una specifica domanda di salute del consumatore. La finalità comune di produrre un effetto positivo sulla salute è elemento necessario e sufficiente a configurare una specifica categoria di prodotti alimentari che, per le loro proprietà, si possono definire prodotti alimentari della salute. La funzione salutistica, intesa quale idoneità dell'alimento a realizzare in condizioni normali d'uso effetti positivi sull'organismo umano dovuti al vantaggio nutrizionale e/o fisiologico, si configura come un vero e proprio requisito di qualità che identifica non più lo specifico alimento, bensì determinate caratteristiche comuni alla categoria, veicolate tramite etichettatura e pubblicità al consumatore finale, e determinanti dell'acquisto.

Non essendo la categoria dei prodotti alimentari della salute configurata dall'ordinamento giuridico comunitario la sua elaborazione è possibile soltanto in via interpretativa; il riconoscimento di tale categoria è assai utile in quanto favorisce la risoluzione di alcuni aspetti problematici di non facile soluzione collegati alla produzione e alla commercializzazione di alimenti con effetti benefici sulla salute nello spazio europeo nel rispetto e nel contemperamento più opportuno di valori, principi ed interessi generali e fondamentali quali, ad esempio, l'elevata tutela della salute umana e l'efficace funzionamento del mercato interno. Infatti, sebbene l'Unione Europea abbia normalmente introdotto discipline specifiche per regolamentare aspetti legati alla denominazione, alla composizione, alla produzione, ai controlli, alle autorizzazioni ed al regime di etichettatura/pubblicità relativamente alle diverse tipologie di prodotti alimentari ad effetti salutistici, ogni qual volta tali prodotti utilizzino sostanze diverse dalle vitamine e dai minerali (per le quali il processo di utilizzo armonizzato a livello comunitario si va completando), il riconoscimento della qualità salutistica può ingenerare ostacoli alla loro libera circolazione nel mercato comune sotto forma ad esempio di autorizzazioni richieste da uno Stato membro prima della loro immissione in commercio giustificabili sulla base della tutela della salute e, finanche, il rischio di divergenti qualificazioni negli Stati membri che potrebbero ritenere appartenere il prodotto con effetti sulla salute alternativamente alla categoria degli alimenti o dei medicinali.

La riconduzione a sistema della normativa prevista per singoli prodotti alimentari con effetti benefici sulla salute sotto l'egida di una categoria (prodotti alimentari della salute) consente di ricostruire sinergie e significati nel collegamento tra norme in grado di risolvere più di un'incertezza di fondo nella linea di demarcazione tra medicinali e alimenti; permette, inoltre, di individuare meccanismi di superamento di situazioni di impasse nella circolazione intracomunitaria di merci attraverso indirette forme di armonizzazione comunitaria che stimolano inediti processi di normalizzazione di sostanze utilizzabili negli alimenti, attivabili su richiesta di privati operatori (ad es. tramite il regime delle indicazioni facoltative nutrizionali e sulla salute previsto dal regolamento CE n. 1924/2006) o su iniziativa della Commissione e degli Stati membri (ad es. tramite l'attivazione della procedura di cui all'art. 8 del regolamento CE n. 1925/2006).

#### 4. *Linea di demarcazione tra medicinali ed alimenti*

Per ciò che concerne la linea di demarcazione tra medicinali ed alimenti, occorre premettere che l'art. 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 definisce alimento «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito da esseri umani»; tale articolo esclude espressamente dalla categoria dei prodotti alimentari i medicinali. La direttiva 2001/83/CE, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, fornisce una definizione di medicinale che può essere ricavata dalla sua presentazione o dalla sua funzione. Ai termini dell'art. 1, punto 2, della direttiva 2081/83/CE, così come modificata dalla direttiva 2004/27/CE, deve intendersi per medicinale: «a) ogni sostanza o associazione di sostanze presentata come avente proprietà curative o profilattiche delle malattie umane (cd. medicinale per presentazione); o b) ogni sostanza o associazione di sostanze che possa essere utilizzata sull'uomo o somministrata all'uomo allo scopo di ripristinare, correggere o modificare funzioni fisiologiche, esercitando un'azione farmacologica, immunologica o metabolica, ovvero di stabilire una diagnosi medica» (cd. medicinale per funzione). La definizione di medicinale per funzione potrebbe essere interpretata come potenzialmente applicabile ai prodotti alimentari della salute che hanno in comune la produzione di effetti fisiologici positivi.

Occorre inoltre considerare la statuizione di cui all'art. 2, paragrafo 2, della direttiva 2081/83, introdotta dalla direttiva 2004/27/CE, ai sensi

della quale, in caso di dubbio, se un prodotto, tenuto contro dell'insieme delle sue caratteristiche, può rientrare nella definizione di «medicinale» e nella definizione di un prodotto disciplinato da un'altra normativa comunitaria, si applicano le disposizioni previste dalla normativa sui medicinali (cd. regola del dubbio). Anche tale disposizione, se interpretata estensivamente, potrebbe potenzialmente legittimare un allargamento eccessivo della categoria dei medicinali laddove fosse ritenuta sufficiente già solo un certo grado di probabilità che il prodotto abbia le caratteristiche per rientrare nella definizione di medicinale per attribuirgli tale qualificazione<sup>7</sup>.

In assenza di una completa armonizzazione a livello comunitario della disciplina della produzione e della commercializzazione dei prodotti alimentari della salute ed alla luce di interpretazioni estensive della definizione di medicinale per funzione o della cd. regola del dubbio è evidente che alcuni prodotti alimentari appartenenti a tale categoria, proprio per le loro caratteristiche peculiari, potrebbero in qualche caso rappresentare una *border line* tra alimenti e medicinali rischiando di essere assorbiti nella categoria dei medicinali. Infatti, se le diverse tipologie di prodotti alimentari con effetti sulla salute (tipizzate o meno a livello di normativa comunitaria) vanno completando elenchi di vitamine e di minerali utilizzabili con sicurezza nel mercato unico, non sussistono al momento, tranne alcuni casi particolari, disposizioni specifiche a livello europeo circa l'impiego di altre sostanze (ad es. altri nutrienti, piante e derivati) cui è riconducibile la produzione di effetti fisiologici<sup>8</sup>; tali sostanze, in mancanza di

---

<sup>7</sup> Tale lettura della norma è sostenuta da parte autorevole della letteratura specifica tedesca. Per una interpretazione della regola del dubbio come regola presuntiva o probatoria, cfr. v. H.-U. DETTLING, *Physiologische, pharmakologische und toxikologische Wirkung - Ein Beitrag zur Abgrenzung von Lebensmitteln, Arzneimitteln und gefährlichen Stoffen (Teil 1), Lebensmittel & Recht*, 2007, fascicolo 1, p. 8; secondo l'A. affinché una sostanza o un preparato di sostanze possa essere considerato medicinale è sufficiente che non sia manifestamente idonea ad avere un'azione attiva e utile. Altra prospettiva, sempre favorevole ad una interpretazione estensiva della norma oggetto di commento, è quella di chi ritiene che la regola per i casi di dubbio sia una regola sull'onere della prova; l'autorità nazionale competente sarebbe tenuta ad applicare le disposizioni sui medicinali anche ove mancasse la certezza assoluta che il prodotto oggetto di qualificazione rientri tra i medicinali o tra gli alimenti; v. ad es. F. KRAFT - T. RÖCKE, *Auswirkungen der neuen Zweifelsregelung in Artikel 2 Absatz 2 der Arzneimittelrichtlinie 2001/83/EG auf die Einstufung von Grenzprodukten als Lebens- oder Arzneimittel*, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 2006, fascicolo 1, p. 34.

<sup>8</sup> La legislazione comunitaria prevede l'aggiunta, normalmente a scopo nutrizionale, di sostanze o di ingredienti contenenti tali sostanze, agli alimenti destinati ad un'alimentazione particolare, ad alimenti destinati di uso corrente e ad integratori alimentari (cfr. European Commission, Health & Consumer Directorate - General, *Administrative guidance on submission for safety evaluation of substances added for specific nutritional purposes in the manufacture of food*). Le sostanze possono includere vitamine, minerali, e certe altre categorie di nu-

regole comunitarie armonizzate, alcune volte sono utilizzabili liberamente, o autorizzate sotto condizione, o vietate secondo liste positive adottate a

---

trienti come, ad es., aminoacidi e sostanze azotate. L'aggiunta di sostanze agli alimenti è disciplinata in liste positive contenute in allegati di alcune direttive e regolamenti. Ad es. le direttive 2006/141/CE (i cui Allegati III e VI sono stati modificati dal regolamento CE n. 1243/2008) e 2006/125/CE includono liste di sostanze nutritive riguardanti rispettivamente gli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento, nonché gli alimenti a base di cereali e di altri alimenti destinati ai lattanti e ai bambini. Il regolamento (CE) n. 953/2009 relativo alle sostanze che possono essere aggiunte a scopi nutrizionali specifici ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare prevede in un apposito allegato l'aggiunta di vitamine, minerali, aminoacidi, carnitina e taurina, nucleotidi, colina e isolitolo. Liste positive di vitamine e di minerali e di formule vitaminiche e sostanze minerali che possono essere aggiunte ad alimenti di uso corrente sono ricomprese negli allegati I e II del regolamento (CE) n. 1925/2006; la direttiva 2002/46/CE, sempre in due allegati, disciplina l'aggiunta di vitamine e minerali, nonché di sostanze vitaminiche e minerali consentite per la fabbricazione di integratori alimentari; da ultimo, è stato emanato il regolamento CE n. 1170/2009 della Commissione del 30 novembre 2009 che modifica la direttiva 2002/46/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1925/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli elenchi di vitamine e minerali e le loro forme che possono essere aggiunti agli alimenti, compresi gli integratori alimentari.

Le sostanze da aggiungere agli alimenti per lattanti e gli alimenti di proseguimento, nonché agli alimenti a base di cereali e di altri alimenti destinati ai lattanti e ai bambini sono normalmente indicate con riferimenti specifici alle quantità minime e massime utilizzabili. Al contrario, nonostante alcuni approfonditi studi della Commissione (cfr. European Commission, Health & Consumer protection Directorate - General, *Orientation paper on the setting of maximum and minimum amounts for vitamins and minerals in foodstuffs*, July 2007), non risultano al momento ancora stabiliti a livello comunitario i livelli quantitativi minimi e massimi di vitamine e di minerali da aggiungere agli alimenti di uso corrente, agli integratori alimentari, nonché a scopi nutrizionali specifici ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare; ciò nonostante che (almeno nel caso degli alimenti di uso corrente e degli integratori alimentari) siano ben specificati i criteri sulla base dei quali tali quantitativi dovranno essere individuati (art. 5 della direttiva 2002/46/CE; art. 6 del regolamento CE n. 1925/2006). Tale situazione ha creato non pochi problemi in relazione alla circolazione intracomunitaria di alimenti cui sono state aggiunte vitamine e minerali secondo quantità massime o minime non armonizzate a livello comunitario. La Corte di giustizia, con sentenza del 29 aprile 2010, nel procedimento C-446/08, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Conseil d'Etat francese, ha avuto modo di chiarire alcune importanti questioni in merito. La domanda di pronuncia pregiudiziale concerneva l'interpretazione di alcune disposizioni della direttiva 2002/46/CE. In particolare, per ciò che qui più interessa, la Corte ha dichiarato che «gli Stati membri restano competenti ad adottare una disciplina relativa ai quantitativi massimi di vitamine e di minerali utilizzabili nella fabbricazione degli integratori alimentari nei limiti in cui la Commissione non abbia stabilito tali quantitativi»; all'atto di fissare tali quantitativi gli Stati membri sono tenuti ad ottemperare ai criteri ed alle condizioni indicate dalle norme di riferimento (nel caso di specie, dall'art. 5, nn. 1 e 2 della direttiva 2002/46/CE). Inoltre la Corte ha ritenuto che non si può escludere che la considerazione degli elementi di cui all'art. 5 della direttiva 2002/46/CE possa condurre lo Stato (in assenza di limiti stabiliti dalla Commissione) alla fissazione di un valore molto basso, o anche nullo, per quanto riguarda il quantitativo massimo di una vitamina o di un minerale utilizzabile nella fabbricazione di prodotti alimentari, seb-

livello nazionale<sup>9</sup>. Stante questa situazione la Corte di giustizia ha più volte evidenziato che sarà difficile evitare che sussistano differenze tra gli Stati membri nella qualifica, ora come medicinali ora come alimenti, dei prodotti che impiegano sostanze di uso non armonizzato; ciò darà luogo ad inevitabili ostacoli intracomunitari agli scambi.

Va evidenziato che interpretazioni eccessivamente estensive della definizione di medicinale causerebbero notevoli svantaggi: innanzitutto, la nozione di medicinale perderebbe la sua funzione distintiva a scapito della salute dell'uomo; in secondo luogo, i regimi comunitari vigenti per talune categorie di prodotti alimentari (quali i prodotti della salute), risulterebbero di fatto abrogati, perdendo il loro oggetto; in terzo luogo, si determinerebbe un *vulnus* al principio di libera circolazione delle merci: basterebbe soltanto considerare che l'immissione in commercio di medicinali è subordinata, come è noto, ad autorizzazione comunitaria o nazionale per motivi di tutela della salute<sup>10</sup>. Fondamentale, a questo punto, è verificare l'interpretazione della Corte di giustizia in merito alla definizione di medicinale ed all'applicazione della «regola del dubbio».

Per quanto concerne la definizione di medicinale cd. per funzione è costante giurisprudenza della Corte ritenere che le Autorità nazionali che agiscono sotto il controllo del giudice devono decidere caso per caso attribuendole una interpretazione restrittiva. In particolare secondo la Corte «esclusi i casi di sostanze o composizioni destinate a stabilire una diagnosi medica, un prodotto non può essere considerato come medicinale (omissis) quando tenuto conto della sua composizione – compreso il dosaggio di sostanze attive – e in condizioni normali d'uso, non è idoneo a ripristinare, correggere o modificare in modo significativo funzioni fi-

---

bene tale vitamina o tale minerale rientri tra quelle sostanze che possono essere utilizzati per la fabbricazione degli integratori alimentari; ciò nel caso in cui, ad es., sia impossibile calcolare con precisione gli apporti della sostanza provenienti da altre fonti alimentari e se esiste il rischio probabile che tali apporti raggiungano i limiti massimi tollerabili. In tale ipotesi lo Stato non deve fare ricorso alla procedura prevista dall'art. 12 della direttiva 2002/46/CE (massime nn. 1, 2, 3 della sentenza sopra citata).

<sup>9</sup> La Corte di giustizia riconosce agli Stati membri, in mancanza di regole armonizzate a livello europeo, la competenza ad adottare regole nazionali sulla restrizione, o sulla proibizione dell'uso delle sostanze in oggetto, eventualmente stabilendo limiti di assunzione giornaliera, così come disposizioni aggiuntive, supplementari, in materia di etichettatura, presentazione e relativa pubblicità dei prodotti alimentari (ad es. health warning). Se uno Stato intende introdurre una nuova disposizione legislativa negli ambiti sopra specificati dovrà applicare rispettivamente la procedura di notifica di cui all'art. 12 del regolamento (CE) n. 1925/2006, o la procedura di cui all'art. 19 della direttiva 2000/13/CE.

<sup>10</sup> Per tali considerazioni cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Verica Trstenjak presentate il 19 giugno 2008, in Causa C-140/07, Hecht-Pharma GmbH c. Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg [domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Germania)], punto 68.

siologiche, esercitando un'azione farmacologica, immunologica o metabolica»<sup>11</sup>. Per la Corte di giustizia «non è sufficiente ai fini della qualificazione di medicinale che un prodotto abbia proprietà benefiche per la salute in generale bensì esso deve avere, propriamente parlando, una funzione di profilassi e cura»<sup>12</sup>. Secondo la Corte, infatti, la produzione di un effetto fisiologico non è elemento marcatore sufficiente della categoria dei medicinali facendo, ad esempio, altresì parte dei criteri utilizzati per la definizione di integratore alimentare<sup>13</sup>.

La nozione restrittiva di medicinale per funzione viene confermata dalla Corte anche quando la stessa precisa il corretto criterio di interpretazione della cd. regola del dubbio stabilita dall'art. 2, paragrafo 2 della direttiva 2081/83. Secondo la Corte tale disposizione non si applica ad un prodotto la cui qualità di medicinale per funzione non sia scientificamente dimostrata, pur non potendo essere esclusa<sup>14</sup>.

Altra è la posizione della Corte di giustizia in relazione alla interpretazione della nozione di medicinale per presentazione: la Corte, infatti, propende per una interpretazione estensiva di tale regola che mira a tutelare i consumatori dai prodotti privi dell'efficacia che essi potrebbero legittimamente attendersi.

Risulta evidente da quanto sopra affermato che, considerate le interpretazioni della Corte, un problema di divergenza qualificatoria tra Stati membri rispetto a sostanze o prodotti il cui consumo comporta effetti positivi sulla salute tenderà a porsi con notevole complessità di soluzione in relazione alle concrete modalità di presentazione, laddove lo stabilire l'idoneità della sostanza o del prodotto a ripristinare, correggere o modificare in modo significativo funzioni fisiologiche (necessaria ai fini della sua qualificazione quale medicinale per funzione) sarà il risultato di una valutazione che l'autorità nazionale dovrà adottare caso per caso alla luce delle risultanze scientifiche, eventualmente validate a livello internazionale. Il rischio di una divergente qualificazione di un prodotto quale alimento o medicinale per le modalità della sua presentazione è però sostanzialmente scongiurato dal regolamento (CE) n. 1924/2006 che disciplina l'uso di indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite volontariamente sui prodotti alimentari dagli operatori del settore subordinando il loro utilizzo ad una previa autorizzazione comunitaria fondata sia su di

---

<sup>11</sup> Sentenza della Corte di giustizia, del 15 gennaio 2009, in causa C-140/07, massima n. 3.

<sup>12</sup> Sentenza della Corte di giustizia, del 15 novembre 2007, in causa C-319/05, punto n. 64.

<sup>13</sup> Sentenza della Corte di giustizia, del 15 gennaio 2009, in causa C-140/07, punto n. 34.

<sup>14</sup> Sentenza della Corte di giustizia, del 15 gennaio 2009 in causa C-140/07, massima n. 1.

una rigorosa dimostrazione scientifica del vantaggio nutrizionale e/o fisiologico o per la salute in generale apportato all'organismo umano dall'alimento, sia sulla verifica del rispetto di precise regole comunicative che devono rendere chiara e comprensibile l'indicazione al consumatore medio. Le indicazioni autorizzate nel rispetto delle procedure stabilite dal regolamento (CE) 1924/2006 costituiscono una importante presunzione che il prodotto cui le stesse si riferiscono entri nella categoria degli alimenti, presunzione difficilmente superabile alla luce dei criteri classificatori della nozione di medicinale utilizzati dalla Corte di giustizia.

L'eventualità della possibile divergente qualificazione di sostanze o prodotti con effetti benefici sulla salute umana quali medicinali o alimenti (prodotti alimentari della salute) è altresì difficilmente verificabile nell'ipotesi in cui con legislazione comunitaria sia statuito: *a*) l'espressa classificazione del prodotto come alimento; *b*) la spiegazione dell'effetto positivo sull'organismo umano, affidata ad indicazioni obbligatorie o non da utilizzare nell'etichettatura e nella pubblicità dell'alimento; *c*) l'utilizzo di sostanze responsabili dell'effetto fisiologico del prodotto alle condizioni indicate in liste positive validate a livello europeo. Anche in tale caso la qualificazione del prodotto quale alimento sarà difficilmente contestabile. Si pensi, ad es., agli alimenti dietetici destinati a fini medici speciali, che rientrano nella tipologia di alimenti destinati ad una alimentazione particolare.

Più problematica, invece, è la diversa ipotesi in cui l'operatore del settore alimentare voglia produrre e commercializzare determinati prodotti come alimenti (prodotti alimentari della salute) senza ricorrere alla disciplina del regolamento (CE) n. 1924/2006 allorché l'uso di sostanze in essi contenute, responsabili dell'effetto fisiologico, non sia armonizzato a livello comunitario ma autorizzato dal singolo Stato membro tramite liste positive con eventuale previsione di una indicazione obbligatoria degli effetti plausibili stabilita dalla normativa nazionale. Ciò accade normalmente per i prodotti alimentari della salute che utilizzano sostanze diverse dalle vitamine e dai minerali, sostanze, queste ultime, (come si è più volte ricordato) la cui aggiunta agli alimenti è oramai pressoché interamente regolamentata con disciplina armonizzata a livello comunitario. L'utilizzo di sostanze diverse dalle vitamine e dai minerali secondo modalità autorizzate e precisate a livello nazionale è tale da suscitare rilevanti problematiche di sicurezza che, indipendentemente dalla qualificazione o meno del prodotto quale medicinale, potrebbero esimere altri Stati membri dal rispettare il principio del mutuo riconoscimento<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> L'art. 14, paragrafo 9 del regolamento (CE) n. 178/2002 dispone che: «In assenza di specifiche disposizioni comunitarie, un alimento è considerato sicuro se è conforme alle spe-

e giustificare ostacoli alla circolazione intracomunitaria del prodotto che incorpora tali sostanze sulla base dell'art. 36 TFUE. Il rischio di un ricorso indiscriminato a tale articolo da parte degli Stati membri, è stato contenuto dalla Corte di giustizia entro precise condizioni: in particolare la Corte, in sentenze che si riferiscono alla circolazione di prodotti alimentari, riconosce che, in mancanza di armonizzazione e laddove sussistano incertezze allo stato attuale della ricerca scientifica, spetta agli Stati membri decidere in merito al livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone ed al requisito di una previa autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti alimentari, tenendo conto anche delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità. I mezzi che essi scelgono debbono rispettare il principio di proporzionalità (limitati a quanto effettivamente necessario per garantire la tutela della salute e proporzionati all'obiettivo così perseguito). Tuttavia, secondo la Corte di giustizia, poiché l'attuale art 36 TFUE contiene una deroga, che va interpretata restrittivamente, al principio di libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità, spetta alle autorità nazionali che ad essa si richiamano dimostrare, alla luce delle risultanze scientifiche internazionali e delle abitudini alimentari nazionali, che la commercializzazione del prodotto in questione rappresenta un rischio reale per la salute pubblica<sup>16</sup>: il che appare tutt'altro che agevole. Lo Stato può appellarsi al principio di precauzione allorquando sussiste un certo grado di incertezza scientifica e pratica sulla valutazione del rischio; in tal caso può adottare misure protettive, purché esse siano non discriminatorie ed oggettive, senza dovere attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. La valutazione del rischio non può fondarsi su considerazioni meramente ipotetiche<sup>17</sup>.

5. *Indiretti processi di armonizzazione comunitaria concernenti l'uso di sostanze diverse dalle vitamine e dai minerali*

In attesa di un alquanto improbabile intervento armonizzatore diriggisticamente imposto dal legislatore comunitario tramite compilazione di

---

cifiche disposizioni della legislazione alimentare nazionale dello Stato membro sul cui territorio è immesso sul mercato, purché tali disposizioni siano formulate e applicate nel rispetto del trattato, in particolare degli articoli 28 e 30 del medesimo». Va ricordato che, con decorrenza dal 13 maggio 2009, ad eventuali rifiuti di riconoscimento reciproco si applicheranno le condizioni previste dal regolamento (CE) n. 764/2008 che stabilisce le procedure relative all'applicazione di alcune regole tecniche nazionali a prodotti commercializzati legalmente in altro Stato membro.

<sup>16</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2007, C-319/05, punti 86-88.

<sup>17</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 13 febbraio 2002, C-41/02, punti 51-52.

liste positive che autorizzano l'utilizzo negli alimenti di ogni sostanza diversa dalle vitamine e dai minerali a cui attribuire l'effetto positivo sull'organismo umano<sup>18</sup>, il sistema delle regole di produzione e di commercializzazione dei prodotti alimentari della salute sviluppa una serie di interazioni tra norme che giustifica processi di armonizzazione comunitaria, più o meno indiretti, concernenti l'utilizzo di tali sostanze, normalmente gestiti dalla Commissione. Si pensi, ad esempio: *a*) alla procedura di cui all'art. 8 del regolamento (CE) n. 1925/2006 che, su iniziativa della Commissione o sulla base di informazioni fornite dagli Stati membri, favorisce, al verificarsi di determinate criticità, la normalizzazione a livello europeo del trattamento di una sostanza diversa da vitamine e minerali, o di un ingrediente contenente una sostanza diversa dalle vitamine o dai minerali, aggiunti ad alimenti di uso corrente (inclusi gli integratori alimentari), sottoponendo l'uso di tale sostanza od ingrediente a divieti, a restrizioni o a sorveglianza<sup>19</sup>; *b*) alla complessa procedura autorizzatoria richiesta dal regolamento (CE) 258/1997 nel caso in cui le innovazioni tecnologiche attributive della funzione benefica del prodotto alimentare comportino la creazione di nuovi alimenti o di nuovi ingredienti alimentari per i quali non è dimostrabile un consumo significativo al 15 maggio 1997; alle conseguenze derivanti dall'implementazione del sistema di regole di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 che costituisce un indiretto elemento di armonizzazione delle sostanze i cui effetti sulla salute sono giustificati scientificamente ed espressi con indicazioni autorizzate e registrate in appositi elenchi comunitari. A tale riguardo è da segnalare la tendenza in atto nel nostro paese, per ora sostanziata in recenti circolari<sup>20</sup>, a ritenere applicabili ai prodotti destinati ad una alimentazione

---

<sup>18</sup> Cfr. la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo riguardante l'impiego di sostanze diverse dalle vitamine e dai sali minerali negli integratori alimentari, COM /2008/0824 def.

<sup>19</sup> Per quanto si possa condividere in assoluto l'affermazione dello Standing Committee on the Food Chain and Animal Health Section on General Food Law, in *Summary Record of Meeting of 2 May 2011*, punto 1, *Exchange of views of the Committee on a request by Germany to apply the procedure under Article 8 of Regulation (CE) No 1925/2006 to a list of botanical substances*, secondo cui «Article 8 of Regulation (EC) No 1925/2006 is not intended to be used as legal basis so as to harmonise the area of plant preparations», si deve, però, considerare che la procedura di cui all'art. 8 del regolamento citato comporta, nei fatti, come conseguenza dell'inserimento delle sostanze nell'allegato III, un trattamento normalizzato a livello comunitario dell'aggiunta di tali sostanze agli alimenti; in questo senso nel testo si parla di indiretto processo di armonizzazione.

<sup>20</sup> Circolare 5 novembre 2009 del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *Linea di demarcazione tra integratori alimentari, prodotti destinati ad una alimentazione particolare e alimenti addizionati di vitamine e minerali. Criteri di composizione e di etichettatura di alcune categorie di prodotti destinati ad una alimentazione particolare*, in G.U., serie ge-

particolare, agli alimenti addizionati di vitamine e minerali, agli integratori alimentari, le disposizioni del regolamento (CE) n. 1924/2006; ciò ha comportato l'inizio di un processo di rivisitazione e di adeguamento limitato, per ora, ai *claims* forniti sui prodotti sopra specificati che, ai sensi della legislazione nazionale, debbono essere necessariamente presenti in etichetta. L'interpretazione del quadro normativo resa dal Ministero della salute italiano tramite circolari appare compatibile con uno scenario più ampio, da validare con provvedimenti normativi successivi. Tali provvedimenti dovrebbero espressamente dichiarare applicabili le stesse regole di valutazione della fondatezza scientifica delle indicazioni previste dal regolamento (CE) n. 1924/2006, e meglio precisate dall'EFSA<sup>21</sup>, alle future verifiche, condotte a livello nazionale, delle proprietà benefiche per la salute attribuite a sostanze non armonizzate diverse dalle vitamine e dai minerali contenute nei prodotti alimentari della salute. Tali orientamenti, non «scontati»<sup>22</sup>, se confermati a livello nazionale e se adottati anche da altri paesi membri, favoriranno, di fatto, la riduzione degli ostacoli alla circolazione dei prodotti alimentari della salute nel mercato unico anche in assenza di una completa armonizzazione a livello comunitario delle sostanze cui è attribuibile la produzione dell'effetto benefico.

#### 6. *Garanzie del sistema di sicurezza alimentare comunitario applicabili ai prodotti alimentari della salute*

Ai prodotti alimentari della salute si applicano, ovviamente, tutte le garanzie del sistema di sicurezza alimentare previste dalla normativa comunitaria e nazionale in vigore con alcune specificità che giustificano deroghe ed aggiunte rispetto alla disciplina normalmente applicabile ai prodotti alimentari *tout cour* derivanti da particolari contemperamenti degli interessi e dei principi fondamentali d'ordinario tenuti presenti nella le-

---

nerale, n. 277 del 27 novembre 2009; v. inoltre, Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *Linee guida sugli integratori alimentari proposti come coadiuvanti di diete per il controllo e la riduzione del peso*.

<sup>21</sup> V. da ultimo, EFSA, *Scientific opinion, General guidance for stakeholders on the evaluation of article 13.1, 13.5 and 14 health claims, EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA)*, in *EFSA Journal*, 2011; 9 (4):2135; EFSA, *Technical Report, Outcome of a public consultation on the Draft Opinion of the EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition, and Allergies (NDA) on general guidance for stakeholders on the evaluation of article 13.1, 13.5 and 14 health claims*, in *Supporting Publications*, 2011:141.

<sup>22</sup> V., infatti, l'art. 2, paragrafo 2, n. 1 del regolamento (CE) n. 1924/2006 che attribuisce alla nozione di indicazione la definizione di «qualunque messaggio o rappresentazione non obbligatorio in base alla legislazione comunitaria o nazionale (omissis)».

gislazione alimentare; ciò comporta un utilizzo originale sia degli strumenti di *food safety* sia dei meccanismi di interazione tra i soggetti responsabili della sicurezza che ricordano in qualche caso precauzioni e procedure tipiche del settore dei medicinali. La necessità di garantire un livello elevato di tutela della salute e degli interessi dei consumatori assicurando, in questo secondo caso, la piena trasparenza e la completezza dell'azione informativa, influenzano in maniera rilevante il coordinamento con altri principi ed interessi fondamentali tenuti in conto dal legislatore comunitario nella regolamentazione dei prodotti alimentari della salute quali: la libera circolazione delle merci da attuare anche nel rispetto del mutuo riconoscimento dei prodotti legalmente fabbricati e/o commercializzati in un altro Stato membro, la lealtà delle transazioni commerciali, l'incentivazione della ricerca e dello sviluppo in seno all'industria alimentare attraverso una protezione degli investimenti effettuati da soggetti innovatori senza per ciò deprimere l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese che raramente dispongono delle capacità finanziarie per svolgere attività di ricerca ecc. I prodotti alimentari della salute proprio per la loro caratterizzazione necessitano di maggiori garanzie e precauzioni rispetto agli altri alimenti nel momento dell'analisi del rischio, di particolari verifiche dell'effetto positivo sulla salute (imputabile alla natura del prodotto e/o alle sue componenti caratterizzanti), promesso al consumatore e riportato in etichetta tramite indicazioni obbligatorie o facoltative, di maggiore attenzione nella fase del controllo e di particolari clausole di salvaguardia a favore degli Stati. Se l'esigenza di garantire la *food safety* nei prodotti alimentari della salute si spinge oltre la garanzia del rispetto delle pur elevate prescrizioni alimentari comunitarie in materia igienica e sanitaria fino a garantire l'effetto benefico ed in alcuni casi la correttezza del profilo nutrizionale di un dato prodotto alimentare esprimendo in tal modo particolarità quanto all'oggetto, sotto il profilo dei soggetti della sicurezza, le Istituzioni comunitarie (Corte di giustizia, Parlamento, Commissione, Consiglio) danno prova di un virtuoso dinamismo. In particolare la Commissione «gioca» un delicato ruolo centrale di regolamentazione e di governo che a volte si esprime attraverso l'attivazione di inedite procedure di analisi del rischio e di eventuale gestione dello stesso anche oltre il livello di precauzione garantito dall'art. 7 del regolamento (CE) n. 178/2002. È questo il caso della procedura di cui all'art. 8 del regolamento (CE) n. 1925/2006 che si attiva, tra le altre ipotesi, per il semplice fatto oggettivo dell'aggiunta agli alimenti di una sostanza diversa dalle vitamine o dai minerali, il cui uso non è armonizzato a livello comunitario, allorquando tale aggiunta è tale da comportare l'ingestione di quantità della sostanza ampiamente superiori

a quelle che ci si può ragionevolmente aspettare di assumere in condizioni normali di consumo nell'ambito di una dieta equilibrata e varia. La Commissione nella gestione delle dinamiche di *food safety* relative ai prodotti alimentari della salute è assistita dall'EFSA la cui consultazione è obbligatoria prima dell'adozione di ogni disposizione che può avere ripercussioni sulla salute pubblica; la centralità del ruolo svolto dalla Commissione risulta confermata anche dopo Lisbona vista l'ampia previsione degli atti delegati e degli atti di esecuzione di cui agli artt. 290 e 291 TFUE<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in *Riv. dir. alim. on line*, 2010, n. 4, p. 3; F. ALBISINNI, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare*, in *Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 630.

IRENE CANFORA

L'ATTUAZIONE DELLA PAC  
NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA,  
TRA GOVERNO DEL MERCATO E AUTONOMIA PRIVATA

La regolamentazione dei mercati agricoli definita nell'ambito dell'UE ripropone periodicamente la questione dell'impatto sulla disciplina privatistica interna agli Stati membri.

Le norme di regolazione previste dal diritto europeo dell'agricoltura e applicate nei diritti nazionali hanno portato anche indirettamente all'adeguamento delle disposizioni nazionali del diritto privato, effetto dell'adozione di misure incentivanti o disincentivanti previste dal diritto comunitario: l'elaborazione di una nuova definizione di impresa agricola nel diritto italiano e l'estensione delle attività ad essa riconducibili ne è un esempio significativo.

Invero, le più recenti scelte di politica agricola dell'UE hanno ridotto l'imposizione di regole comuni, lasciando ampio spazio agli Stati membri nell'adattamento delle regole di governo dell'agricoltura. In seguito all'allargamento conseguente il Trattato di Atene, e per il settore agricolo in particolare, a partire dal reg. 1782/03, la politica agricola è stata elaborata «à la carte» secondo un'efficace espressione, per permettere agli Stati nazionali di adeguare alle economie e alle realtà locali le soluzioni giuridiche di rilevanza economica per il mercato.

Tuttavia, anche a fronte di una maggiore flessibilità delle regole del mercato, il rapporto tra regolamentazione dei mercati e rapporti interprivati continua a presentare punti di attrito e richiede una interpretazione uniforme: soprattutto, in considerazione dell'effetto che le prassi contrattuali possono avere rispetto a un ridimensionamento delle regole di governo dell'economia e per la necessità di limitarne le conseguenze distorsive.

Questo problema si è verificato e continua a verificarsi, in particolare, quando la regolamentazione del diritto comunitario definisce regole di mercato attraverso la creazione di «nuovi diritti» necessari per gestire il mercato. Questi ultimi infatti sono costruiti attraverso una sorta di *cartolarizzazione* di situazioni soggettive che danno diritto a «prendere

parte» a posizioni di vantaggio economico: le nuove situazioni giuridiche si sovrappongono all'assetto dei rapporti esistenti tra i soggetti giuridici, divenendo oggetto di rapporti di cessione, per l'utilizzo dei terreni e per il funzionamento delle aziende agricole.

In realtà, gli interventi comunitari nel settore agricolo, solo eccezionalmente definiscono una regolamentazione dei rapporti contrattuali, la cui disciplina giuridica resta appannaggio del diritto civile nazionale.

Le regole giuridiche del governo dei mercati, incidono, tuttavia, sui rapporti contrattuali quando ciò sia necessario alla regolamentazione del mercato.

Gli strumenti giuridici di governo dell'economia si sovrappongono allora agli strumenti contrattuali per la regolamentazione dell'attività produttiva e alle modalità di organizzazione dei fattori di produzione:

– in certi casi si verifica un intervento diretto – nel momento in cui, con la creazione dei «nuovi diritti» (quote latte; diritti all'aiuto) è necessario definirne la disciplina giuridica, come accade ad esempio per quanto concerne le regole per i trasferimenti tra gli operatori economici privati;

– in altri casi il controllo giuridico degli effetti sul contenuto dei rapporti tra privati è indiretto: esso è legato al rispetto dei principi generali dell'UE e alle funzioni economiche che la normativa comunitaria ha il compito di svolgere.

La ricaduta sui diritti nazionali è duplice.

Da un lato – alla luce delle esigenze di controllo dei mercati – si tratta di indagare quale sia il confine tra regolamentazione del mercato comunitario e disciplina privatistica nazionale dei rapporti agrari, e definire i criteri generali del diritto comunitario che costituiscono un quadro normativo imprescindibile anche nella applicazione dei diritti privati nazionali.

Dall'altro, l'incidenza sui rapporti privati derivante dalla regolamentazione comunitaria del mercato richiede una uniformità sul piano interpretativo.

L'esperienza giuridica delle quote latte da questo punto di vista è stata esemplare nel mostrare le dinamiche tra regole di governo dell'economia e rapporti contrattuali stipulati dai produttori lattieri per l'organizzazione dell'attività aziendale.

La sentenza Wachauf (C-5/88 del 13 luglio 1989), in tema di diritti dell'affittuario conseguenti all'acquisizione all'azienda delle quote latte nel periodo a cavallo dell'istituzione del regime delle quote, è prova dell'intervento della Corte anche su profili contrattuali non direttamente regolamentati: così alla luce dei principi fondamentali riconosciuti dal di-

ritto comunitario, la disciplina del rapporto affittuario/proprietario era stata orientata al fine di prevedere un ristoro economico per l'affittuario al momento della restituzione del bene materiale arricchito delle quote latte, per effetto del suo impegno lavorativo nello svolgimento dell'attività produttiva.

La questione si è riproposta recentemente con riguardo al trasferimento dei diritti all'aiuto; e anche in questo è risultato prezioso il ruolo della Corte di giustizia nell'interpretazione della natura giuridica del diritto per valutare la ricaduta sui rapporti interprivati – in considerazione dei limiti imposti dalla rilevanza pubblica delle misure di intervento.

In due sentenze recenti in materia di cessione dei diritti all'aiuto (21 gennaio 2010, C-470/08, van Dijk e 20 maggio 2010, C-434/08, Harms), la Corte ha affrontato questi aspetti.

La linea interpretativa che emerge è la seguente:

il contenuto del contratto è oggetto della libera definizione da parte dei contraenti, tuttavia:

- i giudici nazionali devono vigilare nell'interpretazione del contratto affinché esso non si ponga in contrasto con gli obiettivi di regolazione del mercato sottesi al principio della disponibilità dei diritti all'aiuto;

- i principi generali ribaditi e specificati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia costituiscono il quadro di riferimento per questa interpretazione.

Azzardando un paragone con una materia in cui il diritto comunitario è ben più incisivo sotto il profilo della disciplina contrattuale, si può richiamare la giurisprudenza in materia di clausole abusive, anch'essa mossa dall'intento di uniformare i diritti nazionali per finalità legate governo dell'economia (parità di concorrenza tra imprese che operano sul territorio comunitario, tutela dei consumatori, trasparenza dei rapporti contrattuali). In questo caso, l'orientamento seguito dalla Corte di giustizia nella valutazione delle clausole abusive inserite nei contratti, è stato quello di attribuire ai giudici nazionali il ruolo di «guardiani» rispetto all'applicazione dei principi espressi nella direttiva 93/13. L'intervento interpretativo diretto delle singole clausole (salvo l'eccezione, rimasta isolata, della sentenza *Oceano Grupo editorial* del 27 giugno del 2000) è lasciato ai giudici nazionali, nel rispetto dei principi che regolano la materia e che la Corte richiama senza entrare nel merito delle clausole contrattuali stipulate dai privati.

Così, anche nelle due decisioni citate in materia di diritti all'aiuto, la Corte esprime una valutazione di fondo in merito alla natura giuridica

dei diritti e alla loro funzione, fissando criteri sui quali deve poi poggiare la valutazione della compatibilità dei rapporti contrattuali.

Nel primo caso (van Dijk) in cui un contratto di affitto di terre prevedeva, alla scadenza, che i diritti all'aiuto fossero mantenuti dall'affittuario, la Corte non rileva alcun ostacolo di tale previsione contrattuale con la normativa comunitaria: il diritto all'aiuto è infatti collegato alla persona dell'agricoltore – in quanto diretto ad attribuire un sussidio alla produzione – quindi non si può far derivare dal diritto europeo un obbligo di consegnare i diritti al proprietario delle terre al termine del contratto di affitto. Nella fattispecie, tuttavia, la conformazione del contratto non sarà modificata dalle regole macroeconomiche, in quanto essa resta compatibile con le relative finalità. Il contenuto contrattuale si presenta neutro rispetto alle regole comunitarie poiché, così come formulato nel rapporto contrattuale, raggiunge l'effetto utile di sostenere il reddito dell'agricoltore.

Più significativo, sul piano della scelta di vigilare sui principi e affidare ai giudici il ruolo di controllo sulla disciplina contrattuale è il secondo caso citato (Harms). Qui le parti avevano stipulato un contratto di vendita di terreni agricoli, corredati dai diritti all'aiuto, concordando però che il pagamento dei diritti continuasse a spettare al venditore, al fine di determinare in tal modo «il prezzo convenuto per la cessione della titolarità dei diritti all'aiuto».

Il contrasto dell'accordo è evidente rispetto alle finalità del diritto all'aiuto, che vuole essere un sostegno al reddito dell'agricoltore e che invece, in una situazione come quella descritta, rischia di trasformarsi in una rendita.

Una disposizione contrattuale di questo tenore è fonte di perplessità, già soltanto in merito all'intenzione di differire i termini di pagamento, a causa mancata conoscenza dei valori di mercato dei diritti all'aiuto. Essa infatti non permette di definire con certezza il prezzo della vendita, che non risulta ancorato ad un valore oggettivo, ma si moltiplica nel tempo e resta condizionato all'effettivo sfruttamento delle terre da parte dell'imprenditore agricolo.

Se si analizza poi il profilo della compatibilità di una siffatta clausola con i principi del diritto comunitario che regolano la cessione dei diritti all'aiuto, è possibile profilare un'ipotesi di contratto in frode alla legge.

Infatti, il sistema del regime di pagamento unico, affidato all'attribuzione dei diritti all'aiuto, si fonda sull'attribuzione di benefici economici direttamente al produttore che svolge l'attività agricola: i diritti sono infatti attribuiti alla persona dell'agricoltore proprio allo scopo di rendere effettiva la finalità pubblicistica che è propria del sistema e che con-

siste nel sostenere il reddito degli operatori agricoli e quindi assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola.

Il giudizio finale della Corte sulla questione è cauto – anche rispetto alle conclusioni dell'Avvocato Generale Mazàk – e viene rimesso nel merito al giudice nazionale.

Si ribadiscono infatti i principi generali del diritto comunitario in materia di diritti all'aiuto, ma l'interpretazione del contratto è materia di competenza del giudice nazionale: a quest'ultimo spetta di valutare in concreto, analizzando le intenzioni delle parti, se il contenuto del contratto entri in contrasto con il diritto europeo: e cioè, se si tratta soltanto di una «modalità di pagamento dilazionato» o se gli effetti del contratto siano tali da inficiare le finalità di governo dell'economia, di sostegno al reddito, perseguite con l'istituzione dei diritti all'aiuto.

C'è allora da augurarsi che una certa «cultura del mercato comunitario» e con essa l'applicazione dei principi della politica agricola, siano entrati sufficientemente nella sfera di attenzione dei giudici nazionali, perché si possa garantire una interpretazione uniforme del diritto europeo dell'agricoltura e conforme ai principi e alle finalità della politica agricola.



LORENZA PAOLONI

## LA FOOD SECURITY NEI PROGRAMMI DELLA PAC

La «materia» della sicurezza alimentare non è esplicitamente presente nella struttura dell'originario Trattato istitutivo della Comunità Europea. Tuttavia, è comunemente accolta l'opinione che l'art. 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (*ex art. 33* dell'originario Trattato CE, non toccato dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona), il quale annovera tra le finalità della PAC la «sicurezza degli approvvigionamenti», vada interpretato nel senso di attribuire a tale formula il significato più ampio di *food security*<sup>1</sup>.

È, altresì, evidente che il Trattato pur contemplando, al suo interno, la «sicurezza degli approvvigionamenti» non menzioni, però, chiaramente la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari<sup>2</sup>. Si può dedurre, grazie anche a studi recenti svolti in tale direzione<sup>3</sup>, che l'espressione possa allora avere una portata più generale, riferibile al raggiungimento del grado di autosufficienza (e all'acquisizione di un potenziale produttivo idoneo al suo mantenimento) nell'approvvigionamento sia di prodotti agricoli destinati all'alimentazione sia di prodotti agricoli destinati ad usi diversi. In quest'ultima categoria potrebbero, a ragione, rientrare la produzione di beni agricoli necessari all'ottenimento di energie rinnovabili di provenienza vegetale o anche animale (cd. agroenergie) – quali i biocombustibili, il biogas, il bioetanolo – che oggi rappresentano un'esigenza fondamentale per la collettività costretta a confrontarsi con l'esaurimento delle materie fossili, utilizzate finora come fonte primaria di produzione energetica, e dunque proiettata verso l'acquisizione di un'autonomia energetica (cd. *energy security*) possibilmente di tipo sostenibile.

---

<sup>1</sup> MIZZI, *La politica agricola comune e la sicurezza alimentare globale*, <http://www.agrire-gionieuropa.it/>.

<sup>2</sup> D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, *Riv. dir. agr.*, I, 2010, 379.

<sup>3</sup> Così D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 248 ss.; BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 308.

Si ricorda, altresì, che l'obiettivo originario del suddetto articolo, scritto negli anni '50 con l'intento di promuovere la produttività agricola e prevenire la mancanza di cibo, era proprio quello di consentire ai paesi membri di affrontare, con misure idonee, eventuali penurie di prodotti che potessero verificarsi in conseguenza di eventi bellici o di mancati o scarsi raccolti nei singoli stati; alcuni degli strumenti di governo dei mercati agricoli venivano, peraltro, mutuati da quelli già sperimentati negli USA da F.D. Roosevelt. Sembra opportuno precisare, inoltre, che «Al suo esordio, la PAC mirava a ottenere due risultati complementari: contenere i prezzi dei generi alimentari grazie ai quali frenare la corsa salariale degli operai ed evitare esodi tumultuosi dalle campagne garantendo redditi ragionevoli agli agricoltori. In mezzo secolo questo insieme di politiche ha trasformato la UE nella prima potenza agroalimentare della terra»<sup>4</sup>.

Oggi si può affermare che, in linea di principio, la sicurezza alimentare, intesa quale *food security* secondo l'accezione moderna, nonostante la genericità della formula di riferimento adottata («sicurezza degli approvvigionamenti»), sia a pieno titolo una componente essenziale della politica agricola comunitaria<sup>5</sup>. L'accesso alle risorse alimentari nel contesto europeo è, peraltro, realizzabile se effettivamente c'è una disponibilità di alimenti. Tale disponibilità è assicurata, come già taluno ha osservato, dalla cd. *food availability*, e cioè dal livello dell'offerta dei prodotti destinati all'alimentazione e dalla cd. *food accessibility*, ovvero dalla concreta possibilità di accesso alle risorse la quale dipende, oltre che dalla distribuzione delle stesse, anche dal loro costo<sup>6</sup>.

Occorre, inoltre, ribadire che l'Unione europea, a seguito dell'avvento del già richiamato Trattato di Lisbona, è oggi tenuta a promuovere a livello mondiale i propri valori fondamentali e tra questi assume particolare importanza proprio la lotta contro l'insicurezza alimentare che rappresenta un'emergenza a livello planetario purtroppo comune ai paesi del nord e del sud del mondo<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> COLOMBO - ONORATI, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Milano 2009, 22.

<sup>5</sup> D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti*, cit., 380: «Nella sua accezione più generale la sicurezza alimentare rappresenta senz'altro uno degli obiettivi dell'Unione europea e delle esigenze nazionali, così come sul piano internazionale costituisce un tema iscritto all'ordine del giorno dell'agenda politica dei governi di tutto il mondo».

<sup>6</sup> In tal senso BOLOGNINI, *op. cit.*, 325.

<sup>7</sup> Per alcuni dati e rilievi critici si rinvia a COLOMBO - ONORATI, *op. cit.*, *passim*; sul punto si vedano anche gli interessanti contributi consegnati al volume WORLDWATCH INSTITUTE, *State of the World 2011. Nutrire il pianeta*, a cura di BOLOGNA, Milano 2011.

In aggiunta, si possono richiamare una serie di ulteriori prerogative riconosciute alla UE che conferiranno all'organismo nuovi poteri da esercitare oltre i confini comunitari anche nel settore che a noi interessa ovvero quello della *food security*. Tra queste: il conferimento all'Unione di una personalità giuridica unica che le consente di concludere accordi internazionali e di far parte di organizzazioni internazionali (si pensi al suo ruolo nel WTO o nei negoziati internazionali); l'attribuzione di un maggiore spessore ai principi che guidano le sue azioni, quali la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali atteso che, come è noto, anche il diritto al cibo è annoverato tra i diritti fondamentali dell'uomo; il rispetto della dignità umana e dei principi di uguaglianza e di solidarietà; l'introduzione di una base giuridica specifica per l'aiuto umanitario; l'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario; la nomina di un (nuovo) Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, cui compete il compito di assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

Come è stato già ben rimarcato, le recenti attribuzioni serviranno a responsabilizzare ulteriormente l'Unione europea sulla scena internazionale e ad indurla a svolgere un ruolo dinamico e propositivo nei futuri negoziati, affinché si giunga, tra l'altro, anche all'affermazione di un «sistema di scambi agroalimentari equo e sostenibile»<sup>8</sup>.

Un primo passo di questo percorso, che potrà risultare virtuoso se tradotto in prassi operativa, è al momento rappresentato dalle previsioni contenute nella Comunicazione della Commissione<sup>9</sup> dal titolo «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio». Nel documento, proiettato a continuare il sostegno ad una «politica comune forte imperniata su due pilastri», si individuano tre obiettivi strategici fortemente correlati tra loro ed assolutamente funzionali ad assecondare la «sfida dell'alimentazione».

*In primis*, si pone precipua attenzione alla preservazione del «potenziale di produzione alimentare dell'UE secondo criteri di sostenibilità, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a lungo termine» sia per i cittadini europei ma anche per soddisfare la domanda mondiale di prodotti alimentari, in crescente aumento e minacciata, altresì, dai noti e recenti fenomeni dell'instabilità dei mercati e del cambiamento climatico.

---

<sup>8</sup> Così afferma BOLOGNINI, *op. cit.*, 319 ss.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672 def., Bruxelles 18 novembre 2010.

Gli eventi che hanno scosso i mercati mondiali dal 2008 hanno, peraltro, messo in evidenza che l'aumento della produzione di alimenti e l'eliminazione della fame e della malnutrizione sono due obiettivi molto diversi, forse complementari ma non necessariamente correlati. Inoltre, come è stato correttamente rilevato, sono emersi in tutta la loro evidenza gli effetti negativi del passaggio da un'agricoltura contadina ad un'agricoltura industrializzata: «C'è voluta una generazione per comprendere che il pacchetto della «Rivoluzione Verde» – irrigazione, meccanizzazione, varietà di sementi ad alto rendimento e fertilizzanti chimici – forse andrebbe rivisto in modo da renderlo più sostenibile, sia per la società sia per l'ambiente»<sup>10</sup>.

Un'altra rilevante finalità da perseguire è costituita dal sostegno alle «comunità agricole che forniscono ai cittadini europei una grande varietà di derrate alimentari di pregio e qualità prodotte in modo sostenibile» ovvero rispettando le risorse naturali (quello insieme di beni definiti, da taluni studiosi, *public goods*<sup>11</sup> ed inquadabili, per altri, nella categoria dei «beni comuni»<sup>12</sup>) quali l'ambiente, l'acqua, la biodiversità, i semi oltre alla salute e benessere degli animali e delle piante e la salute pubblica.

Il terzo obiettivo dei futuri indirizzi della PAC, delineati nella Comunicazione, prevede la preservazione della vitalità delle «comunità rurali, per le quali l'agricoltura costituisce un'attività economica importante in grado di creare occupazione locale». Si avverte infatti, correttamente, che con la scomparsa degli agricoltori nelle aree rurali viene a ridursi la produzione locale e così si va ad incidere sull'aumento delle emissioni di gas serra e sulla configurazione dei paesaggi locali caratteristici, poiché i consumatori sarebbero distolti dall'acquisto di prodotti tipici ed orientati verso le produzioni agroindustriali, le cui tecniche produttive contribuiscono in modo più pregnante sul cambiamento climatico. Inoltre, lo spo-

<sup>10</sup> O. DE SHUTTER, *Introduzione*, in WORLDWATCH INSTITUTE, *State of the World 2011. Nutrire il pianeta*, a cura di BOLOGNA, Milano 2011, 43.

<sup>11</sup> «Spesso gli agricoltori producono dei beni pubblici, cioè dei beni o dei servizi che hanno un valore per la collettività ma che non sono sufficientemente remunerati sul mercato. Questi beni pubblici possono includere la protezione dell'ambiente, la conservazione della biodiversità, della fertilità dei suoli e della qualità delle acque, la conservazione del paesaggio, la salubrità degli alimenti, la salute degli animali e delle piante, e lo sviluppo rurale. Alcuni di questi beni pubblici sono, per la loro stessa natura, più universali (globali) di altri, come nel caso della biodiversità, e giustificano un intervento da parte dell'UE. Altri, come nel caso della conservazione del paesaggio, sono per loro natura locali ed è più appropriato che siano oggetto di attenzione da parte delle autorità nazionali o locali» (AA.VV., *A common agricultural policy for European public goods: declaration by a group of leading Agricultural Economists*, 2009, <http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform-overview>).

<sup>12</sup> Si veda, al riguardo, l'interessante saggio di RICOVERI, *Beni comuni vs Merci*, Milano 2010.

polamento delle campagne e l'abbandono delle terre porterebbe evidenti modifiche alla fisionomia del paesaggio rurale e potrebbe, altresì, indurre i consumatori a rinunciare alla fruizione dei beni ambientali e paesaggistici nonostante la Politica agricola comunitaria sostenga l'agricoltura multifunzionale e dunque la presenza degli agricoltori sul territorio necessari per la fornitura dei servizi ambientali alla collettività.

Sembra, peraltro, opportuno rimarcare che, mentre nel primo obiettivo del documento in esame, il legame con la *food security* risulti chiaro e diretto, nelle altre due finalità rilevanti per le prospettive comunitarie tale nesso non affiora in modo altrettanto palese. Ma l'attenzione posta alle comunità rurali, nei toni presenti nella Comunicazione, risulta senz'altro funzionale al perseguimento di un ulteriore scopo, non ancora preso in considerazione in modo esplicito dalla UE, che è quello della «sovranità alimentare» alla cui realizzazione proprio le comunità locali possono dare un apporto sostanziale.

Un ulteriore contributo, almeno in termini di indirizzi generali, che potrà rivelarsi utile nel perseguimento delle finalità qui emerse come rilevanti, è presente nella recente Risoluzione del Parlamento europeo sul riconoscimento dell'agricoltura quale settore strategico nel contesto della sicurezza alimentare<sup>13</sup>. La Risoluzione, proposta dalla deputata rumena Daciana Octavia Sàrbu ed approvata in assemblea plenaria il 18 gennaio 2011, sottolinea, esplicitamente, che l'esistenza nell'U.E. di un settore agricolo solido e sostenibile e di un ambiente rurale prospero e sostenibile, garantito da una PAC decisa, sono elementi essenziali per fare fronte alla sfida della sicurezza alimentare.

Essa costituisce una risposta al grido d'allarme lanciato dal Relatore Speciale dell'Onu per il diritto all'alimentazione, Oliver de Shutter, il quale da tempo pone l'accento, nei suoi interventi pubblici, al problema della fame nel mondo ed al riconoscimento del diritto al cibo adeguato secondo quanto stabilito dall'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e l'art. 11 della Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.

Significativi appaiono, al riguardo, i numerosi «considerando» presenti nel documento comunitario che aiutano a contestualizzare la materia della sicurezza alimentare all'interno di una cornice di riferimento comprendente alcune rilevanti e diversificate questioni del settore quali: la volatilità dei prezzi delle derrate alimentari e delle materie prime; i fe-

---

<sup>13</sup> Trattasi della «Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2011 sul riconoscimento dell'agricoltura come settore strategico nel contesto della sicurezza alimentare (2010/2112 (INI))», edizione provvisoria, P7\_TA-PROV(2011)0006 A7-0376/2010.

nomeni climatici; l'impatto di parassiti e malattie sulle produzioni alimentari; la sfida di produrre «di più con meno», la crisi economica finanziaria mondiale quale concausa dell'insicurezza alimentare.

Particolare attenzione meritano, altresì, alcune delle premesse contenute nella Risoluzione. La prima, che si segnala, riporta un dato allarmante ma spesso taciuto o quantomeno ignorato da gran parte degli studiosi e degli osservatori del fenomeno in esame che più propriamente viene inquadrato nell'ambito della cd. «insicurezza alimentare»: la fame e la povertà esistono ancora nella U.E. e 79 milioni di persone (il 16% dei cittadini) vivono al di sotto del livello di povertà (60% del reddito medio del paese in cui la persona vive) e nell'inverno 2009/2010, 16 milioni di cittadini U.E hanno percepito aiuti alimentari attraverso enti di beneficenza.

Tuttavia si precisa che non è l'offerta globale di alimenti a scarseggiare ma sono invece i prezzi inaccessibili a far mancare a molti il cibo.

In un'altra affermazione, che corrobora quanto già sostenuto nel presente lavoro, si ricorda che la sicurezza alimentare non comporta soltanto la disponibilità delle risorse alimentari ma comprende anche, secondo la FAO, il diritto al cibo e l'accesso ad un'alimentazione sana per tutti; si precisa, inoltre, che l'Europa, diventando sempre più competitiva, può contribuire all'implementazione della sicurezza alimentare globale.

Infine, viene ribadito che la *food security* costituisce un punto nodale per l'Europa e va affrontata in modo coerente e coordinato tra tutte le aree settoriali della UE e cioè la PAC, la politica energetica, i programmi di ricerca, la politica di sviluppo e quella commerciale nonché la regolamentazione finanziaria.

Un elemento di novità, che a nostro avviso permea tutto il documento, è l'attenzione rivolta ad un modello di agricoltura alternativa a quella forgiata sui parametri dell'agricoltura industrializzata che tuttora conformano gran parte dell'agricoltura europea, quale possibile via per l'accesso all'autosufficienza alimentare.

Si afferma, infatti, nel testo che occorrerà avvalersi di «tutte le forme di agricoltura» per poter nutrire l'Europa e i paesi terzi e si sottolinea esplicitamente «l'importanza della diversità nell'agricoltura europea e di garantire la coesistenza di diversi modelli agricoli, compresa l'agricoltura su piccola scala, creatrice di occupazione nell'Europa rurale, come pure della diversità e della qualità del cibo, segnatamente dei prodotti locali e artigianali provenienti dalla filiera breve, e dell'alimentazione in tutta l'Europa, in un'ottica di promozione dello sviluppo delle zone rurali e di mantenimento del patrimonio enogastronomico delle regioni».

L'enunciato viene ribadito e precisato nei successivi punti, nei quali si articola il documento, e vengono inoltre prese in considerazione le pratiche agricole tradizionali locali, compresa l'agricoltura familiare, l'agricoltura su piccola scala e l'agricoltura biologica<sup>14</sup> che possono coesistere con le moderne aziende agricole sostenibili, in modo da combinare un'elevata produttività con un utilizzo razionale e ragionevole dei terreni: produrre di più con minori risorse. La preservazione della diversità dell'agricoltura si traduce, inoltre, nel riconoscimento che i mercati locali riforniti con prodotti agricoli freschi e coltivati localmente sono sostenibili sotto il profilo ambientale e contribuiscono a conferire maggiore stabilità alle comunità locali, anche con il coinvolgimento dei consumatori, come già accade in alcune esperienze significative di alcune regioni europee.

Viene, infine, lanciata l'idea di creare un sistema globale mirato di riserve alimentari, eventualmente gestito dalle N.U. o dalla FAO, al fine di sopperire alla graduale riduzione delle scorte globali di prodotti alimentari, in modo da combattere la fame e mitigare i «picchi» ovvero le impennate dei prezzi delle materie prime.

L'evoluzione, nei prossimi anni, del nuovo trend appena illustrato può rappresentare un ottimale terreno di coltura dei vari fermenti che si agitano nel territorio europeo e che introducono questioni nuove ma già condivise da una parte della società civile e delle organizzazioni contadine. Un esempio di dette istanze è rappresentato dal documento «Per una Politica Agricola ed Alimentare Comune 2013 nel quadro della sovranità alimentare»<sup>15</sup> presentato dal Coordinamento Europeo Via Campesina che rivendica, appunto, l'accesso all'alimentazione per tutti. Nel ribadire che si tratta di una sfida mondiale per adesso e per i prossimi decenni, il documento precisa che oggi l'agricoltura contadina è riconosciuta come quella che può meglio rispondere a questa sfida ma sia la UE che l'OMC l'hanno trascurata a vantaggio delle grandi aziende mondializzate.

Si sottolinea il ruolo che può occupare, in tale contesto, la sovranità alimentare che dà alla popolazione ed all'UE il diritto di definire la propria politica agricola ed alimentare partendo dai bisogni della medesima popolazione e dell'ambiente e non dalle richieste del commercio interna-

---

<sup>14</sup> La Risoluzione dettaglia ulteriormente tale affermazione precisando che le pratiche agricole tradizionali, compresa l'agricoltura familiare, l'agricoltura su piccola scala e l'agricoltura biologica, possono dare un valido contributo alla sicurezza alimentare, perché spesso rappresentano il modo più efficace di utilizzare terreni con metodi appositamente sviluppati nelle singole regioni per periodi di tempo piuttosto lunghi e permettono un legame profondo tra territorio d'origine e prodotto, legame simbolo di qualità e genuinità.

<sup>15</sup> Vedila in [www.eurovia.org/spip.php?article278](http://www.eurovia.org/spip.php?article278), messo in linea 20 febbraio 2010.

zionale. La Ue è, infatti, diventata il primo importatore e il primo esportatore di prodotti alimentari mentre con la sovranità alimentare almeno una parte delle produzioni agricole verrebbero rilocalizzate in modo da essere più vicine ai consumatori e ciò in conformità ad un altro dei caposaldi posti a fondamento della suddetta sovranità alimentare ovvero la filiera corta.

Il principio della sovranità alimentare rileva, altresì, in quanto essa costituisce, insieme con la sicurezza alimentare, una delle due componenti necessarie a garantire la realizzazione del diritto umano all'adeguata alimentazione<sup>16</sup> ed è espressione dei diritti umani fondamentali quali la partecipazione, la non-discriminazione, la trasparenza e la responsabilità. «La sovranità alimentare ha pertanto le sue radici nella libertà di scelta e nel diritto all'autodeterminazione delle comunità e dei popoli sulle questioni del cibo e della nutrizione»<sup>17</sup> come previsto dalle Convenzioni internazionali e dalla Carta dei Diritti dell'uomo delle Nazioni Unite.

---

<sup>16</sup> RATJEN, MONSALVE, VALENTE (FIAN International), *Il cammino dei diritti umani verso la sovranità alimentare*, in COLOMBO - ONORATI, *op. cit.*, 243.

<sup>17</sup> *Op. ult. cit.*

MARIA PIA RAGIONIERI - BERND GRUNER - FEDERICA ZOLLA

LA PROPOSTA LEGISLATIVA  
SULLA POLITICA EUROPEA DI QUALITÀ:  
IL CD. «PACCHETTO QUALITÀ»

Lo scorso 10 dicembre la Commissione Europea ha formalmente adottato quattro proposte normative, riunite in quello che è stato definito il «pacchetto qualità», dopo un percorso di approfondimento durato alcuni anni, con la presentazione nel 2008 del «Libro Verde sulla qualità» e nel 2009 con la Comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulla politica di qualità dei prodotti agricoli.

Il pacchetto qualità consiste in un insieme di proposte finalizzate all'attuazione di una politica in grado di aiutare gli agricoltori a comunicare meglio le qualità e le caratteristiche dei prodotti agricoli ai consumatori finali.

Per informare adeguatamente i consumatori e gli acquirenti delle caratteristiche e delle modalità di produzione dei prodotti agricoli, è necessario che l'etichettatura dei prodotti contenga informazioni precise e affidabili.

La preoccupazione centrale della politica di qualità dell'Unione Europea è offrire ai produttori gli strumenti giusti per comunicare ai consumatori le caratteristiche e le modalità di produzione dei prodotti e tutelare i produttori da pratiche commerciali sleali.

L'attuale processo legislativo di codecisione, entrato in vigore con il Trattato di Lisbona, vede coinvolti sia il Parlamento europeo che il Consiglio i quali deliberano sullo stesso testo giuridico, previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo. Dopo alcuni mesi di discussione lo scorso 20 giugno 2011 è stato approvato il progetto di relazione della Commissione Agricoltura e sviluppo rurale del Parlamento europeo, di cui relatore è l'On. Iratxe García Perez (PSE Spagna). A luglio 2011 è previsto il voto in Sessione plenaria del Parlamento europeo e a dicembre 2011 i regolamenti dovrebbero essere approvati definitivamente dal Consiglio dei ministri agricoli.

Scopo della proposta legislativa è, in sostanza, la creazione di un quadro normativo unico per i sistemi di qualità dei prodotti agricoli.

La proposta infatti include:

- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla politica di qualità dei prodotti agricoli;
- una proposta di modifica del regolamento 1234/07 (OCM unica) per quel che riguarda le norme di commercializzazione dei prodotti agricoli;
- linee guida che definiscano le *best practices* per lo sviluppo e l'operatività dei sistemi di certificazione relativi ai prodotti agricoli e alimentari;
- linee guida per l'etichettatura degli alimenti che contengono prodotti DOP e IGP tra i loro ingredienti.

La prima proposta di regolamento mira a consolidare, in un solo dispositivo normativo, i tre sistemi complementari delle denominazioni d'origine ed indicazioni geografiche, delle specialità tradizionali garantite e delle menzioni di qualità facoltative.

L'unificazione dei regimi di qualità in un unico quadro legislativo è stata accolta positivamente da tutte le forze sociali e politiche, a differenza della normativa attuale che prevedeva regolamenti diversi per Dop/Igp e Stg.

La proposta mantiene e rafforza i sistemi di qualità esistenti per i prodotti agricoli e alimentari, ma non riguarda i sistemi di indicazione geografica per i vini, alcol e vini aromatici, i prodotti biologici e i prodotti delle regioni ultraperiferiche.

L'obiettivo principale è quello di consolidare e semplificare i sistemi di certificazione attraverso il riconoscimento di un più forte ruolo dei gruppi di produttori o trasformatori che fanno richiesta di registrazione dei termini. Verranno inoltre rafforzati e chiariti sia la protezione dei termini registrati che i simboli comuni dell'Unione e la procedura per la registrazione verrà accelerata.

L'iter di registrazione delle denominazioni sarà abbreviato e saranno chiariti alcuni aspetti normativi ed alcune terminologie rendendole più omogenee rispetto alla normativa recentemente adottata per le indicazioni geografiche relative ai vini.

Verrà istituito un unico comitato (Comitato per la politica di qualità) per tutti i regimi, che sostituisce i due comitati attualmente operativi per le denominazioni di origine e indicazioni geografiche e per le specialità tradizionali garantite.

Per quanto riguarda queste ultime la proposta mantiene il sistema di riserva dei nomi delle specialità tradizionali garantite nell'Unione ma esclude la possibilità di registrare denominazioni senza riserva.

Il criterio della «tradizionalità» è esteso a 50 anni (rispetto ai precedenti 25). La proposta della Commissione prevede che il sistema venga limitato ai prodotti trasformati e agli alimenti preparati mentre il progetto di relazione della Commissione Agricoltura e sviluppo rurale del Parlamento europeo vorrebbe introdurre la possibilità di estendere le STG anche ai prodotti non trasformati.

I termini riservati facoltativi, che hanno la funzione di identificare caratteristiche che determinano il valore aggiunto del prodotto, non hanno subito modifiche nel contenuto ma solo un adattamento per renderli conformi alle previsioni del TFUE.

È introdotto un nuovo termine riservato facoltativo per i prodotti di agricoltura di montagna per tutti quei prodotti che sono composti da materie prime originarie di aree di montagna e per i quali tutte le fasi di trasformazione sono avvenute in aree di montagna.

Un altro elemento del pacchetto qualità è l'aggiornamento delle norme di commercializzazione, attraverso una modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

Tali norme, che mirano a migliorare le condizioni economiche della produzione e della commercializzazione, nonché all'aumento della qualità dei prodotti, prevedono un requisito minimo di qualità che già da tempo esiste nelle misure di gestione dei mercati. Si propone di estendere questi requisiti minimi anche ai prodotti non coperti da norme specifiche per poter comunicare meglio ai consumatori la qualità di base dei prodotti che acquistano.

La proposta considera la necessità di allineare il regolamento al Trattato di Lisbona e, quindi, di delegare alla Commissione le competenze in materia di adozione e di preparazione delle norme future. Al tal proposito sono stati sollevati dubbi e preoccupazioni sul rafforzamento dei poteri legislativi della Commissione che le permetterebbero di modificare le norme di commercializzazione, di introdurre delle deroghe o di creare delle esenzioni.

C'è il timore che i consorzi di tutela possano risultare indeboliti dalla possibilità, da parte della Commissione, di intervenire attraverso «atti delegati», senza procedure di controllo.

Uno dei punti più dibattuti e discussi del pacchetto qualità riguarda l'introduzione, in questo nuovo quadro normativo delle norme di commercializzazione, di una base giuridica per l'obbligo di etichettatura del luogo di produzione per tutti i settori.

La Commissione potrà, in base a tale assetto normativo, adottare degli atti delegati riguardanti un eventuale obbligo di etichettatura di luogo di produzione ad un appropriato livello geografico, sulla base di analisi

di impatto e di uno studio caso per caso, al fine di soddisfare le aspettative dei consumatori in materia di trasparenza e informazione.

Uno dei primi settori esaminati dovrebbe essere il settore dei prodotti lattiero caseari.

Su questo punto, alcuni Paesi hanno ribadito la loro tradizionale contrarietà all'etichettatura d'origine obbligatoria, considerata più un costo per gli agricoltori che un'opportunità.

La nuova politica della qualità dei prodotti agricoli è rivolta, in primo luogo, a migliorare la comunicazione e a ristabilire un collegamento tra agricoltori, consumatori e acquirenti.

Gli agricoltori riceverebbero un equo compenso, commisurato alla qualità dei loro prodotti. I consumatori potrebbero scegliere i prodotti che comprano sulla base di informazioni adeguate.

L'obiettivo non è solamente la crescita del livello qualitativo dei prodotti agricoli, ma anche e soprattutto il trasferimento di informazioni sulla qualità dai produttori agli altri anelli della filiera agroalimentare.

Il regolamento ha infatti come obiettivo di assistere i produttori agricoli nel comunicare le caratteristiche dei propri prodotti ai consumatori assicurando concorrenza leale tra i produttori, trasparenza, rispetto dei diritti di proprietà intellettuale e integrità del mercato interno.

I piccoli produttori, che per lo più operano su mercati locali, spesso non riescono a beneficiare della politica di qualità dell'Unione ed è per questo stato proposto che gli Stati membri rendano operativo un insieme di regole sulla commercializzazione e vendita diretta per assistere gli agricoltori in queste attività. Il nuovo regolamento introdurrà un simbolo comune e un sistema di identificazione («*prodotto della mia azienda agricola*») a livello comunitario, e il nuovo sistema sarà gestito direttamente dagli Stati membri.

Il regolamento stabilisce «regimi di qualità» che forniscono le basi per l'identificazione e, ove possibile, la protezione di nomi e termini che indicano o descrivono un particolare prodotto agricolo che abbia caratteristiche che ne determinano il valore aggiunto oppure attributi che ne determinano il valore aggiunto derivanti dal processo di produzione agricola o dal particolare luogo di origine.

La commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale Comagri votando e approvando il progetto di relazione sul pacchetto qualità ha proposto alcuni emendamenti all'originaria proposta della Commissione come l'applicazione del sistema STG anche ai prodotti non trasformati o le proposte di nuove indicazioni facoltative di qualità come «prodotti isolani» o «artici».

Gli elementi della proposta che abbiamo richiamato e le valutazioni svolte suggeriscono alcune considerazioni conclusive.

Le politiche per la valorizzazione dei prodotti agroalimentari di qualità nell'Unione Europea, si sono affermate piuttosto tardi nel percorso della Politica Agricola Comune.

Se si escludono specifiche misure per il settore vitivinicolo, infatti, è solo nel 1991 che viene emesso il primo regolamento relativo alla identificazione, tutela e valorizzazione dei prodotti biologici (reg. 2092/91) e bisogna attendere la riforma Mac Sharry dell'anno successivo per giungere alla definizione e tutela, a livello UE, delle denominazioni di origine per i prodotti agroalimentari, le ormai ben note DOP e IGP, con il regolamento 2081/92.

Allo stesso tempo poi, tra le cosiddette misure di accompagnamento, furono introdotti per la prima volta anche sostegni specifici per i produttori che decidevano di passare alla produzione di prodotti agroalimentari «di qualità», quali i prodotti bio e quelli ottenuti con tecniche di produzione integrata (Reg. 2078/92).

La politica UE per la qualità, quindi, nasce in corrispondenza alla crisi della PAC in un momento in cui la politica agricola era incentrata sui mercati delle materie prime agricole e sulle strategie competitive di contenimento dei costi di produzione e sul miglioramento delle strutture aziendali e di filiera.

Per i primi decenni, quindi, la PAC ha considerato i prodotti agricoli solo come prodotti indifferenziati e indifferenziabili e la politica di competitività era prevalentemente incentrata sul contenimento dei costi.

In realtà anche i primi passi in direzione di una politica di valorizzazione delle opportunità di differenziazione dei prodotti agroalimentari sono stati molto rallentati; dopo l'approvazione del primo regolamento sulle DOP e le IGP del 1992, furono necessari ben quattro anni prima di ottenere il formale riconoscimento di DOP per le produzioni storiche (quali ad esempio Parmigiano Reggiano, Grana Padano e Prosciutto di Parma), che già avevano riconoscimenti simili in Italia e Francia.

Altro elemento da considerare, nella ricostruzione dello sviluppo di una strategia dell'UE sulle produzioni agroalimentari di qualità, è la lunga assenza di specifiche misure di sostegno anche nell'ambito della politica di sviluppo rurale avviata in modo più organico con il reg. 1257/99 approvato nel pacchetto di misure noto come Agenda 2000.

Bisogna attendere l'ultima riforma della PAC, quella appunto del 2003, per trovare, finalmente, qualche specifica anche se timida misura a sostegno delle produzioni di qualità.

Proprio per questo il pacchetto qualità rappresenta anzitutto un importante segnale: la Commissione (e con essa l'intera Unione Europea) sembra essersi finalmente resa conto che il futuro dell'agricoltura e dell'agroalimentare europeo si giocherà non solo su strategie competitive, aziendali o territoriali, basate sui costi di produzione, ma anche, se non soprattutto, sulla differenziazione dei prodotti e quindi sulla capacità di produrre e comunicare correttamente ed efficacemente «la qualità».

Si tratta di un passaggio importante in quanto segna, o potrebbe e dovrebbe segnare, una nuova fase della politica agricola dell'UE.

ALESSANDRA TOMMASINI

LIBERTÀ DI CONCORRENZA,  
PROMOZIONE DEL MERCATO DEI PRODOTTI AGRICOLI  
E TUTELA DEI CONSUMATORI

Il primo settore in cui è intervenuta la Comunità Europea per realizzare una politica integrata è stato quello agricolo e la specialità del diritto agrario comunitario si è manifestata proprio con riguardo alla disciplina della concorrenza, trovando le eccezioni al principio della efficienza del mercato concorrenziale giustificazione – per l'appunto – in funzione della debolezza strutturale del comparto in questione.

Il «protezionismo» in agricoltura, manifestazione di un più diffuso interventismo pubblico, non ha giovato alla concorrenza perfetta ed – anzi – è stato considerato un disvalore per l'ordine economico, in grado di autoregolarsi. In quest'ottica, si è progressivamente affievolito il potere di azione dell'ordinamento comunitario che, da ultimo, con il sostegno disaccoppiato, ha rinunciato ad una qualsivoglia programmazione della produzione, con inevitabile modifica delle modalità di intervento della Comunità stessa<sup>1</sup>. Il progressivo inserimento, poi, dell'agricoltura in un sistema agroindustriale e agroalimentare che trascende i confini nazionali ha evidenziato ulteriormente le debolezze strutturali del governo del settore, dimostrando che il mercato, in questa nuova dimensione senza regole, non è in grado di funzionare e di assicurare efficienza ai rapporti di filiera. Il perfetto incontro tra domanda ed offerta non è stato ancora realizzato, con la conseguenza che – nel comparto agricolo – il processo di liberalizzazione deve essere sottoposto ancora una volta a dei correttivi, dovendo la Pac post 2013 rivedere la decisione di archiviare le misure di regolamentazione dei mercati. Il miglioramento della competitività continua a restare – del resto – uno degli obiettivi strategici della PAC verso il 2020, come emerge dalla recente Comunicazione della Commissione del 18.11.2010<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L. COSTATO, *La PAC come filo conduttore del travaglio europeo*, in *Il Governo della PAC dopo Lisbona*, Giornata di studio sul processo di codecisione del Parlamento Europeo in materia di Politica Agricola e Sviluppo Rurale, Roma, 3 dicembre 2009.

<sup>2</sup> Con Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2010, COM(2010) 672 def.,

Nel mercato dei prodotti agroalimentari, sottoposto a tensioni inflazionistiche particolari<sup>3</sup>, oggi più che mai bisogna tenere conto dei diversi interessi presenti, cercando di trovare meccanismi che agevolino gli operatori agricoli. Stante la progressiva contrazione dell'intervento sui prezzi agricoli da parte della PAC, è necessaria una rimediazione della prospettiva entro cui leggere la relazione tra la politica agricola e la disciplina della concorrenza e non possono che mutare anche i criteri applicativi delle norme attualmente vigenti. Per cui, ad esempio, potrebbe essere opportuna una rivisitazione del divieto di adottare decisioni sui prezzi imposto alle associazioni di produttori, le quali potrebbero intervenire per spuntare prezzi migliori e ridurre i profitti degli altri operatori economici presenti nella filiera<sup>4</sup>.

Nell'ottica di favorire la parte agricola, il d.lgs.vo 231/2002, in attuazione della direttiva 2000/35/CE, ha già previsto – in caso di transazioni commerciali aventi ad oggetto prodotti alimentari deteriorabili e, qualora il pagamento del corrispettivo non dovesse essere effettuato nel termine legale di sessanta giorni dalla consegna – il diritto del produttore alla corresponsione degli interessi moratori (come determinati dall'art. 5), maggiorati di ulteriori due punti percentuali. Intervenire sui prezzi e pretendere il pagamento nei tempi previsti agevolerebbe, e non poco, la parte agricola.

La concorrenza fondata solo sui prezzi può – ovviamente – avere validità per le sole *commodities* agricole di base, mentre per gli altri prodotti è essenziale una differenziazione che si basi sulla valorizzazione dell'origine territoriale. E proprio questi strumenti legati alla valorizzazione dei rapporti tra territori e prodotti agroalimentari costituiscono correttivi indispensabili nel quadro di una libera competizione che travalica i confini nazionali. In questa prospettiva, sarà necessario potenziare la rete infrastrutturale in termini di riduzione dei costi di trasporto; investire sulla

---

al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni, sono stati individuati tra gli obiettivi strategici della Pac verso il 2020 quello di migliorare la competitività del settore agricolo e aumentare la percentuale di valore che esso rappresenta nella filiera alimentare; e ciò tenuto conto che gli agricoltori dell'UE devono inoltre fare fronte alla concorrenza dei mercati mondiali e rispettare nel contempo le norme rigorose in materia di ambiente, sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, qualità e benessere degli animali.

<sup>3</sup> L. COSTATO, *La controriforma della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, f. 2, p. 376, fa rilevare, a p. 377, come l'agricoltura sia vulnerabile e come la variabilità delle produzioni determini la oscillazione dei mercati mondiali. Oggi mancano addirittura le scorte dal momento che gli agricoltori, vigente il *decoupling*, spesso preferiscono non coltivare ed incassare comunque il premio unico.

<sup>4</sup> A. JANNARELLI, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione «speciale»*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, f. 4, pp. 552-553.

ricerca e sull'innovazione per creare le condizioni per lo sviluppo di prodotti o processi in grado di permettere risparmi consistenti. Perché il settore possa essere davvero competitivo bisognerà – inoltre – incentivare le organizzazioni di produttori agricoli anche con nuovi strumenti aggregativi, coinvolgendo possibilmente tutti gli operatori delle filiere interessate per farne delle vere e proprie organizzazioni di prodotto, concentrando le risorse a disposizione su misure che favoriscano direttamente o indirettamente gli agricoltori. In tale direzione, sarebbe auspicabile che la parte agricola della filiera non si limiti più alla sola produzione ma si occupi – altresì – dei successivi servizi mediati dal prodotto, diventando interlocutrice diretta della grande distribuzione organizzata piuttosto che dell'industria<sup>5</sup>.

La libera concorrenza non può non tenere conto – peraltro – degli interessi dei consumatori, non solo a prezzi ragionevoli ma anche alla circolazione di prodotti sani e sicuri destinati all'alimentazione umana<sup>6</sup>, con la creazione di regole uniformi a livello comunitario<sup>7</sup> e basate su forme di tutela a carattere preventivo<sup>8</sup>. La concorrenza deve – allo stato attuale – confrontarsi poi con il mercato agroalimentare internazionale e con una sempre maggiore diversificazione della domanda a fronte di una altrettanto diversificata offerta di prodotti di qualità. Le problematiche derivanti dalla concorrenza internazionale possono riguardare, ad esempio, l'ingresso sul mercato di un prodotto extraeuropeo più competitivo per

---

<sup>5</sup> È – altresì – auspicabile che si incrementino le forme di vendita diretta, attraverso la creazione dei cd. farmers' market (mercattini di campagna), istituiti dalle amministrazioni pubbliche su aree pubbliche o private, ove gli agricoltori possono vendere direttamente i prodotti alimentari. Trattasi di eventualità resa possibile dal decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 20 novembre 2007, pubblicato nella G.U. n. 301 del 29 dicembre 2007.

<sup>6</sup> P. BORGHI, *Mercato agroalimentare e concorrenza: regole e deroghe*, in AA.VV., *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione Europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Atti del Convegno di Udine 24-25 novembre 2006, Giuffrè, Milano 2007, p. 32, rileva che quelle che costituivano il cd. statuto dell'imprenditore agricolo non erano altro che regole volte ad intervenire sul piano della concorrenza ed a garantire alle imprese una più facile permanenza sul mercato agroalimentare.

<sup>7</sup> Alla luce del principio del cd. mutuo riconoscimento, i prodotti agricoli, per quanto trasformati secondo le diverse ricette nazionali, devono potere circolare liberamente, essendo il diritto di accesso al mercato comune europeo legato alla disciplina del paese di origine del prodotto alimentare, con conseguente eliminazione della possibilità che le denominazioni merceologiche nazionali degli alimenti possano costituire una barriera normativa e creare restrizioni alle importazioni. Sull'argomento, cfr. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, vol. XI di AJANI - BENACCHIO (diretto da), *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, Torino 2006, p. 240.

<sup>8</sup> In tal senso, v. N. LUCIFERO, *La sicurezza alimentare e la tutela degli interessi del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, pp. 82-83.

il minor costo dei fattori produttivi o recante segni distintivi di qualità (di processo o di prodotto), la cui corrispondenza ad una effettiva qualità è – però – interamente da verificare<sup>9</sup>.

La tutela del consumatore «medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto»<sup>10</sup> è un valore che inizialmente non ha prevalso sulla (ma tutt'al più è stato bilanciato con la) libertà di concorrenza, se non come *extrema ratio* ogni qual volta si siano verificate situazioni sufficientemente gravi da giustificare una restrizione alla circolazione dei beni sul mercato<sup>11</sup>. I diritti e gli interessi dei consumatori, dunque, sono stati protetti non *tout court* ma solo al fine di garantire il libero gioco della concorrenza<sup>12</sup>.

Non sembra potersi ritenere che gli interessi generali dei consumatori trovino diretta tutela nella disciplina sulla repressione della concorrenza sleale. Pur volendo operare una rilettura dell'art. 2598 alla luce dei principi costituzionali di cui all'art. 41, 2° comma<sup>13</sup>, nel senso che la concorrenza deve attuarsi senza ledere non più solo gli interessi dell'economia nazionale ma anche gli interessi sociali (non imprenditoriali); e, nonostante il ruolo sempre più centrale assunto nel mercato dal consumatore (da ultimo, si pensi all'art. 2, lett. *c-bis* del codice del consumo, come modificato dal d.lgs. 221/2007, che ha riconosciuto espressamente tra i diritti fondamentali del consumatore anche quello all'esercizio delle pratiche commerciali secondo i principi di buona fede, correttezza e lealtà), resta il fondato dubbio che la normativa sulla concorrenza sleale possa essere diretta a tutelare in maniera efficace interessi diversi da quelli dei concorrenti. La lesione dell'interesse del consumatore, infatti, non necessariamente deve avere refluenze che investono il profilo della slealtà, potendo questa essere solo eventuale: l'azione del singolo e/o dell'associa-

---

<sup>9</sup> Produce effetti distorsivi della concorrenza la situazione che si viene a creare quando un prodotto DOP europeo si trovi a competere sul mercato comunitario con prodotti DOP di altri paesi le cui regole sostanziali di tutela non sono equivalenti perché più blande ed elastiche rispetto ai disciplinari ben più rigorosi vigenti in Europa.

<sup>10</sup> Corte di giustizia 16 luglio 1998, causa C-210/96, in *Racc.*, I, p. 4657; Corte di giustizia 10 settembre 2009, causa C-446/07, in *Foro it.*, 2010, 2, IV, p. 71.

<sup>11</sup> Corte di giustizia 26 novembre 1996, causa C-313/94, in *Giur. dir. ind.*, 1996, p. 1277, affermava come il divieto da parte di uno Stato di importare prodotti provenienti da un altro Paese membro fosse legittimo solo se necessario per assicurare la tutela dei consumatori e se proporzionato a tale finalità.

<sup>12</sup> In tal senso, S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, f. 2, p. 295, la quale specifica che il consumatore è un soggetto senza volto che non rileva in assoluto nella sua specifica individualità ma come – appunto – una categoria funzionale alla libertà di concorrenza.

<sup>13</sup> In tal senso, v. E. ROOK BASILE, *La concorrenza con riguardo ai prodotti agro-alimentari tra la disciplina della produzione e quella del mercato*, in *Dir. dell'agricoltura*, 1997, p. 34.

zione può essere volta a censurare messaggi pubblicitari ingannevoli e/o che ingenerino possibile confusione. In questa ottica, la repressione della concorrenza sleale è uno strumento volto a tutelare in via diretta gli interessi di categoria, contribuendo alla realizzazione della politica economica dell'Unione, e, solo indirettamente, quelli più generali facenti capo ai consumatori e/o alla collettività intera.

Non vi è dubbio che la tutela del consumatore è stata rafforzata nel tempo. Si pensi al recesso del consumatore nei contratti a distanza e conclusi fuori dai locali commerciali, con eccezione per quei contratti di fornitura di generi alimentari e bevande per uso domestico recapitati a domicilio da distributori che effettuano frequenti e regolari giri (art. 55 cod. consum.); ed, ancora, alle nullità predisposte a protezione del consumatore (nullità delle clausole che escludono e/o limitano la responsabilità del produttore).

Lo stesso Trattato di Lisbona<sup>14</sup>, nel proporre una nuova visione solidaristica del mercato, ha posto il consumatore in una diversa prospettiva in cui lo stesso deve essere tutelato in quanto persona<sup>15</sup>, portatore di esigenze specifiche e variabili in ragione del contesto territoriale in cui si trova, dei fattori culturali, sociali ed economici. La volontà di valorizzare la persona, ponendola al centro dell'azione istituzionale, emerge inequivocabilmente proprio dall'art. 6 del Trattato UE che, al 1° comma, stabilisce il riconoscimento da parte dell'Unione dei diritti, delle libertà e dei principi (valori quali la dignità umana, la libertà, l'uguaglianza e la solidarietà) sanciti nella Carta adottata a Strasburgo nel 2007, prevedendo – inoltre – al 2° comma, l'adesione alla CEDU che garantisce i diritti fondamentali dell'uomo risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e considerati principi generali del diritto dell'Unione stessa. In questo contesto, il consumatore medio e normalmente informato «senza volto» deve essere garantito non perché appartenente ad una categoria astratta, seppur fondamentale nelle dinamiche di mercato, ma in quanto persona portatrice di tutti quei diritti fondamentali non negozia-

---

<sup>14</sup> L'art. 169 TFUE, nel ripetere l'art. 153 del Trattato CE, assegna all'Unione europea il compito di contribuire a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori, nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori devono essere prese in considerazione anche nella definizione ed attuazione di altre politiche o attività dell'Unione (art. 12 TFUE).

<sup>15</sup> E. ROOK BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino 2005, p. 5, afferma che il concetto di persona è più ampio di quello di consumatore, dal momento che il primo si esplica nella sfera della società mentre il secondo in quella del mercato.

bili, quali il diritto alla salute ed alla qualità della vita, alla sicurezza degli alimenti ed all'informazione<sup>16</sup>.

Al di là delle enunciazioni di principio circa il diritto del consumatore di prodotti alimentari alla trasparenza del mercato nonché alla tutela risarcitoria *ex post*, non sembra che lo stesso, a tutt'oggi, sia tutelato dal punto di vista sostanziale, non essendo pienamente garantito come persona e soggetto fisiologicamente debole. A tal fine, potrebbe essere sicuramente utile incentivare l'intervento delle pubbliche autorità in materia di controlli e realizzare azioni coordinate tra tutte le strutture di controllo esistenti e che operano nel comparto agroalimentare per contrastare fenomeni di contraffazione, così come potrebbero essere predisposti dei correttivi che giovino sia ai consumatori sia alla concorrenza.

L'erosione dell'interventismo della politica agricola comunitaria ha determinato un decentramento legislativo anche in materia di concorrenza, per cui il diritto comunitario e nazionale si applicano parallelamente<sup>17</sup>, occupandosi, il primo, degli ostacoli nei rapporti commerciali tra Stati membri<sup>18</sup> ed, il secondo, delle pratiche restrittive sul mercato nazionale<sup>19</sup>. Problema quello del coordinamento tra competenze<sup>20</sup> risolto, come è ben noto, in virtù del cd. principio di esclusione reciproca. Ad ogni buon conto, il processo di decentramento – ormai da tempo avviato – circa l'applicazione della normativa *antitrust* europea implica come sia indispensabile incrementare nel nostro Paese il potere dell'Autorità garante perché possa intervenire in maniera sempre più efficace, occupandosi di indagare ciò che è lecito e ciò che non lo è<sup>21</sup>. Occorre, pertanto, rendere più incisivo il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza,

---

<sup>16</sup> S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona* cit., pp. 298-299, osserva che l'attuazione dei doveri di solidarietà sociale può essere perseguita anche attraverso la semplificazione, evitando di investire il consumatore con informazioni troppo dettagliate, tecniche e difficilmente accessibili.

<sup>17</sup> M. MEROLA, *Norme comunitarie sulla concorrenza e poteri dei giudici nazionali*, in *Foro it.*, 1993, IV, p. 30; ID., *La cooperazione tra giudici nazionali e Commissione nell'applicazione delle norme comunitarie antitrust*, in *Foro it.*, 1993, IV, p. 418.

<sup>18</sup> Sono sottoposti alla disciplina comunitaria non solo gli accordi tra imprese site in diversi Stati membri ma anche quelli tra imprese nello stesso Stato, qualora siano idonei a superare la soglia del pregiudizio al commercio intracomunitario (accordi che riguardano l'importazione da, o l'esportazione verso, altri Stati membri; intese che producono effetti sulla vendita di prodotti esteri sul territorio nazionale o sull'accesso al mercato da parte di imprese estere).

<sup>19</sup> Corte di giustizia 9 settembre 2003, causa C-137/00, in *Racc.*, 2003, I, p. 7975.

<sup>20</sup> A. JANNARELLI, *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 467.

<sup>21</sup> P. SESTINI, *Nuovi poteri dell'AGCM e primi provvedimenti inibitori in tema di prodotti alimentari*, in *Riv. dir. alim.*, anno III, n. 1, 2009, p. 59.

coordinandolo possibilmente con quello del Garante per la sorveglianza dei prezzi, al fine di applicare misure amministrative e sanzionatorie immediatamente cogenti tutte le volte in cui si dovessero verificare nel mercato dei prodotti agricoli e agroalimentari episodi lesivi della concorrenza e speculativi da parte degli operatori della distribuzione commerciale. Probabilmente bisogna incrementare la funzione preventiva svolta dagli organi di controllo, importante tanto quella repressiva, poiché tutela sia il consumatore sia l'operatore che esercita correttamente. Si pensi al ruolo importantissimo svolto dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi che, effettuando controlli capillari sui prodotti più esposti a rischi di illeciti, ha sequestrato negli ultimi mesi migliaia di litri di olii contraffatti (l'olio di oliva è uno dei prodotti più rappresentativi del made in Italy). Ed ancora, si potrebbero adottare dei correttivi che giovino sia alla concorrenza sia agli utenti finali dei beni. Fissare prezzi minimi ideali (v. proposta formulata in proposito dal consorzio di tutela della mozzarella di bufala campana) che tengano conto dei costi per il mantenimento degli *standards* minimi di qualità potrebbe – ad esempio – essere un modo per tutelare il consumatore, operando anche in funzione della concorrenza.

Infine, non è possibile sottovalutare una considerazione di carattere sociale legata alle abitudini al consumo dell'intera popolazione. L'accresciuto benessere ha determinato un esponenziale aumento dei consumi, tanto è vero che l'atto dell'acquisto è ormai dissociato dalla effettiva necessità. Bisognerebbe, dunque, abbandonare la tendenza all'edonismo individuale e promuovere una cultura attenta alla qualità, al rispetto dell'ambiente ed alle reali necessità e bisogni.



VITO RUBINO

LE DENOMINAZIONI LOCALI  
E LA CIRCOLAZIONE DEI CORRISPONDENTI PRODOTTI  
NEL TERRITORIO DELL'UNIONE EUROPEA\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: gli obiettivi della P.A.C. dopo il Trattato di Lisbona ed il ruolo delle indicazioni geografiche nel sistema. – 2. La strutturazione di una protezione dell'origine «multilivello» per via giurisprudenziale. – 3. Problemi e prospettive. – 3.1. La notorietà fra indicazione geografica e di provenienza. – 3.2. Tutela assoluta delle indicazioni di provenienza e proporzionalità *ex art. 36 TFUE*. – 3.3. La circolazione delle indicazioni di provenienza nella U.E.: problemi e prospettive.

1. *Introduzione: gli obiettivi della P.A.C. dopo il Trattato di Lisbona ed il ruolo delle indicazioni geografiche nel sistema*

Sebbene l'articolo 39 del nuovo Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea abbia mantenuto con scelta in parte criticata<sup>1</sup> la stessa

---

\* Il presente scritto costituisce la sintesi annotata dell'intervento tenuto al convegno «Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale» tenutosi a Ferrara nei giorni 6-7 maggio 2011 ed espone i risultati della ricerca condotta dall'Unità locale dell'Università del Piemonte Orientale nel progetto PRIN 2007 dedicato a «Le norme dell'organizzazione mondiale del commercio e la conseguente riforma della PAC del 2003: riflessi sul diritto agrario, ambientale e alimentare italiani. Verso un'agricoltura sempre meno di prodotti e sempre più di servizi?» coordinato dal Prof. L. Costato e dal prof. L. Russo.

<sup>1</sup> Il Trattato di Lisbona ha in parte modificato la P.A.C. introducendo la procedura legislativa ordinaria in luogo di quella speciale per la maggior parte degli atti agricoli, revisionando la comitologia e incidendo sugli aspetti finanziari attraverso la nuova disciplina di bilancio. A fronte di ciò il Trattato, con scelta per certi versi inattesa, ha lasciato inalterati i riferimenti sostanziali della materia, mantenendo nella formulazione del nuovo articolo 39 T.F.U.E. una elencazione di obiettivi non del tutto coerenti con l'evoluzione della politica agricola comune degli ultimi decenni (e.g. garanzia della *food security*, stabilizzazione dei mercati ed assicurazione di prezzi moderati al consumo, di cui si è segnalata la divergenza con il nuovo regime disaccoppiato, la rinuncia alla regolazione delle produzioni con incentivo e l'approccio multifunzionale competitivo impresso all'agricoltura europea dall'ultima riforma del 2003). Sul punto si vedano, per una più ampia disamina, F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *RDA*, 2/2010, pp. 206 e ss.; L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla P.A.C. al T.F.U.E.*, in *Riv. dir.*

formulazione del precedente articolo 33 T.C.E.<sup>2</sup>, evidenziando ancora richiami all'incremento produttivo ed alla assicurazione degli approvvigionamenti, il miglioramento qualitativo e l'apprezzamento economico dei fattori di produzione mantengono uno spazio determinante nella strategia di sviluppo rurale dell'Unione europea.

In questo ambito le denominazioni geografiche dei prodotti alimentari svolgono un ruolo fondamentale.

Il Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli<sup>3</sup> ed il più recente pacchetto qualità<sup>4</sup> evidenziano infatti che la domanda di prodotti con un'origine determinata, nonostante le comprensibili variazioni conseguenti alla crisi economica, continua a garantire maggiore remuneratività contribuendo in modo rilevante all'aumento del reddito agricolo: i pro-

---

*alim.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it); 2010, I, pp. 3 e ss.; F. GENCARELLI, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in DGAA, 2010, pp. 734-740; A.M. CALAMIA, *Nuovi equilibri istituzionali dopo Lisbona*, RDA, II, 2010, pp. 173-192; F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, RDA, 2010, II, pp. 261-284.

<sup>2</sup> L'art. 39 T.F.U.E. recita: «1. Le finalità della politica agricola 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 le 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».

<sup>3</sup> Cfr. Commissione europea, *Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, COM (2008) 641 def., disponibile on line sul sito dell'Unione europea all'indirizzo internet <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0641:FIN:IT:PDF>.

<sup>4</sup> Il «pacchetto qualità», presentato dalla Commissione europea il 10 dicembre 2010 e discusso al Consiglio dei ministri dell'agricoltura il 14 aprile 2011, è composto una serie di proposte dirette a istituire una politica di qualità dei prodotti agricoli coerente e finalizzata ad aiutare gli agricoltori a comunicare meglio le qualità, le caratteristiche e le proprietà dei prodotti agricoli nel contesto di una adeguata informazione dei consumatori. Il pacchetto qualità comprende: una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli [COM(2010) 733 def.]; una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 (cd. «O.C.M. unica») riguardante le norme di commercializzazione dei prodotti agricoli [COM(2010) 738 def.]; orientamenti che stabiliscono le buone pratiche per l'elaborazione e il funzionamento dei regimi di certificazione relativi ai prodotti agricoli e alimentari [C(2010) 341] e orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari ottenuti da ingredienti a denominazione di origine protetta (DOP) e a indicazione geografica protetta (IGP) [C(2010) 341/03]. I documenti citati sono disponibili sul sito «Europa» all'indirizzo internet [http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/index_en.htm).

fitti ottenuti dai produttori D.O.P. - I.G.P. sono superiori a quelli garantiti dai prodotti generici ed il mercato degli alimenti con riconoscimento dell'origine viene attualmente stimato in 21 miliardi di euro al consumo per anno, con una quota di *export* non inferiore al 18,4%<sup>5</sup>.

Il successo di questo segmento ha determinato negli ultimi anni il moltiplicarsi di iniziative su scala nazionale volte ad evidenziare e valorizzare tradizioni produttive locali<sup>6</sup>. Conseguentemente il quadro giuridico è divenuto più complesso, rendendo necessario in più occasioni l'intervento dalla Corte di giustizia per fornire indicazioni sul rapporto fra le norme europee di riferimento e le diverse forme nazionali di tutela delle indicazioni di provenienza.

La materia ha così palesato non solo la rilevanza dei propri risvolti economici, ma anche la complessità per certi aspetti non ancora del tutto risolta delle questioni giuridiche ad essa sottese.

## 2. *La strutturazione di una protezione dell'origine «multilivello» per via giurisprudenziale*

Il regolamento 2081/92 CEE sulle denominazioni di origine ed indicazioni geografiche protette (oggi 510/06 CE)<sup>7</sup>, con scelta in parte diver-

<sup>5</sup> I dati sono tratti dalla relazione della Commissione europea sulla proposta di regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli *cit.* discussa al Consiglio dei Ministri dell'agricoltura del 14 aprile 2011.

<sup>6</sup> Per rimanere al caso italiano si pensi, a titolo esemplificativo, ai Prodotti Agroalimentari Tradizionali (P.A.T.), Regolati dall'art. 8 co. 1 del d.lgs. 173 del 30 aprile 1998 («Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della l. 27 dicembre 1997 n. 449, in *G.U.R.I.* n. 129 del 5 giugno 1998), nonché dal successivo d.m. n. 350 del 8 settembre 1999 («Regolamento recante norme per l'individuazione dei prodotti tradizionali di cui all'art. 8, Co. 1, del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, in *G.U.R.I.* n. 240 del 12 ottobre 1999). L'elenco dei prodotti censiti viene aggiornato annualmente dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali in collaborazione con le Regioni (cfr. da ultimo il D.D. 16 giugno 2010, «Decima revisione dell'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali», in *G.U.R.I.* n. 154 del 5 luglio 2010, S.O. n. 145). Si vedano, inoltre, le Denominazioni Comunali di Origine, istituite da molti Comuni italiani in forza del combinato disposto degli artt. 117-118 della Costituzione e 3-8-13 del T.U.E.L. (cfr. d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», in *G.U.R.I.* 28 settembre 2000, n. 227, S.O. n. 162), da cui si ricaverebbe la competenza dei Comuni ad adottare tutte le iniziative volte a proteggere e valorizzare la cultura e l'economia locale. Le De.C.O. sono oggetto di una attività di promozione e coordinamento da parte dell'A.N.C.I. (Associazione Nazionale Comuni Italiani), che ha creato apposite linee guida per la redazione dei relativi regolamenti comunali (cfr. <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettagli&IdSez=2535&IdDett=10696>) e propone l'utilizzo di un logo unitario per contraddistinguerle in etichetta.

<sup>7</sup> Cfr. il Regolamento del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alla protezione delle in-

gente dalla tradizionale impostazione internazionale<sup>8</sup>, è tardivamente<sup>9</sup> intervenuto a regolamentare la materia delle denominazioni geografiche degli alimenti di qualità introducendo una distinzione fra i prodotti interamente ottenuti in un determinato territorio e che devono essenzialmente o esclusivamente le proprie caratteristiche a questo legame agro-ambientale (D.O.P.<sup>10</sup>) dai prodotti che vedono il proprio legame con la terra evocata dal toponimo ridursi anche ad una sola fase della produ-

---

dicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *G.U.U.E.* L 208 del 24 luglio 1992, pp. 1-8, sostituito nel 2006 dal regolamento del Consiglio n. 510 del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *G.U.U.E.* L 93 del 31.3.2006, pp. 12-25.

<sup>8</sup> La Convenzione di Unione di Parigi del 1883 inserisce per la prima volta le «*indications of source*» e le «*appellations of origin*» in uno strumento pattizio di ampio respiro finalizzato alla tutela dei diritti di proprietà industriale, ma non ne fornisce una definizione. L'Accordo di Lisbona del 31 ottobre 1958 sulla protezione delle denominazioni di origine e sulla loro registrazione internazionale fornisce una definizione esaustiva delle denominazioni in oggetto, definendole come toponimi di un paese, una regione o una località utilizzate per designare un prodotto che ne è originario e di cui le qualità o i caratteri sono dovuti esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico comprendente i fattori naturali o umani che lo compongono. Non viene fornita, invece, alcuna distinta definizione delle «indicazioni geografiche». Infine l'Accordo TRIPs allegato al Trattato di *Marrakesh* definisce le indicazioni geografiche come le indicazioni che identificano un prodotto come originario di un territorio, una regione o una località situati in uno Stato membro e di cui una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche siano attribuibili all'origine geografica. La definizione si pone, dunque, a cavaliere fra la disciplina dell'*Arrangement* di Lisbona e quella dettata dai regolamenti comunitari citati. Per ulteriori indicazioni normative, giurisprudenziali e di dottrina sia consentito rinviare al mio lavoro *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, ed. Tarò, Alessandria 2007.

<sup>9</sup> La disciplina dei vini di qualità prodotti in regioni determinate è piuttosto risalente, trovando una prima regolamentazione già nel regolamento CEE del Consiglio n. 24/62 (cfr. Regolamento del Consiglio nr. 24 relativo alla graduale attuazione di una organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in *G.U.C.E.* L 989 del 20 aprile 1962, pp. 989 e ss.). Al contrario la prima disciplina di tutela delle indicazioni geografiche degli altri prodotti alimentari di qualità, come detto, risale solamente al 1992. Ciò ha comportato una serie di problemi in ordine alle possibili erosioni delle denominazioni dei prodotti più noti e diffusi nei vari mercati nazionali. Sul punto si veda F. CAPELLI, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, in *DCSCI*, 1993, pp. 7 e ss., nonché, dello stesso A., *La protezione giuridica dei prodotti agro-alimentari di qualità e tipici in Italia e nell'Unione europea*, in *DCSCI*, n. 1/2001, pp. 177 e ss.

<sup>10</sup> La definizione di D.O.P. contenuta nel regolamento, rimasta invariata nella versione aggiornata del 2006, indica nel sistema U.E. «*il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare: – originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese, – la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico, inclusi i fattori naturali e umani, e – la cui produzione, trasformazione e elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata*».

zione-trasformazione ed alla sola notorietà acquisita dal *savoir faire* locale (I.G.P.<sup>11</sup>).

La precisazione della portata della norma e la sua tendenziale completezza hanno posto anzitutto il problema di comprendere se ed entro quali limiti gli Stati membri abbiano conservato successivamente alla sua approvazione il potere di identificare, riconoscere e proteggere sul proprio territorio prodotti a denominazione geografica.

La nota sentenza *Exportur*<sup>12</sup> già nel 1991 aveva chiarito che le denominazioni comunemente chiamate indicazioni geografiche semplici, riferite a prodotti che abbiano acquisito nel tempo reputazione pur senza dipendere da specifici legami agro-ambientali con il luogo di origine, sono proteggibili dagli Stati membri senza con ciò violare le regole sulla libera circolazione delle merci.

In questo caso, infatti, «*queste denominazioni possono (...) costituire per i produttori stabiliti nei luoghi che esse designano un mezzo essenziale per costruirsi una clientela*», sì da far rientrare l'eventuale tutela nazionale nelle eccezioni di cui all'art. 36 T.C.E. (oggi 36 TFUE) relative alla salvaguardia della lealtà commerciale e della proprietà industriale<sup>13</sup>.

L'approvazione del regolamento 2081/92 CEE, se per un verso ha spinto la Corte a dichiarare l'illegittimità anche sotto questo profilo<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> La definizione di I.G.P. contenuta nel regolamento, rimasta invariata nella versione aggiornata del 2006, indica nel sistema U.E. «*il nome di una regione, di un luogo determinato, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare: – come originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e – del quale una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica e – la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata*».

<sup>12</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 10 novembre 1991 *Exportur S.A. e Confiserie du Tech*, in causa C-3/91, in *Racc.*, 1992, pp. I-05529 e ss., punto 28. Su questa pronuncia si vedano i commenti di P. QUATA, *La tutela delle denominazioni geografiche tra diritto nazionale e diritto comunitario*, in *DCSCI*, 1996, pp. 27-285; M. GARGALLO - M. DEL MAR, *Las indicaciones de procedencia y el principio comunitario de libre circulación de mercancías*, in *Actas de Derecho Industrial*, 1993, tomo XV, pp. 205-229, nonché le note di R. ROLAND in *Eur. Food Law Rev.*, 1993, pp. 252-257; M. C. BERGERÈS, in *Recueil Dalloz Sirey*, 1993, *Jur.*, pp. 546-549; O. W. BROUWER, in *Common Market Law Rev.*, 1993, pp. 1209-1227; F. K. BEIER, in *Int. Rev. of Industrial Property and Copyright Law*, 1994, pp. 73-81.

<sup>13</sup> Cfr. punto 37 della sentenza.

<sup>14</sup> La Corte di giustizia si è mostrata in passato tendenzialmente ostile a questi marchi per il loro potenziale contrasto con la disciplina sulla libera circolazione delle merci. Sul punto si vedano le sentenze 24 novembre 1982 in causa 249/81, Commissione c. Irlanda, in *Racc.*, 1982, pp. 4005 e ss.; 6 marzo 2003 in causa C-6/02, Commissione c. Repubblica Francese, in *Racc.*, pp. 2389 e ss.; 17 giugno 2004 in causa C-255/93, Commissione c. Regno del Belgio, non pubblicata, disponibile sul sito <http://www.curia.eu>.

dei cd. «marchi pubblici di qualità»<sup>15</sup>, ha per altro verso resa necessaria una ulteriore precisazione sui confini di applicazione della norma.

Con la nota sentenza *Warsteiner*<sup>16</sup> la Corte ha chiarito che il regolamento ha ad oggetto solo le indicazioni geografiche per le quali esiste un nesso diretto tra una particolare qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto da un lato, e la sua origine geografica dall'altro.

La puntualizzazione, secondo la Corte, rende «*pacifico che le denominazioni geografiche semplici, che non implicano alcun rapporto tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica, non rientrano in questa definizione, e non possono pertanto trovare protezione in virtù del regolamento 2081/92 CEE. Tuttavia non vi è nulla nel Regolamento che indichi che tali indicazioni di origine geografica non possano essere tutelate in forza di una disciplina nazionale di uno Stato membro*»<sup>17</sup>.

Se dunque la Corte ha ribadito la possibilità di proteggere le indicazioni di provenienza a livello nazionale anche dopo l'entrata in vigore del regolamento sulle DOP - IGP, con le due sentenze «BUD»<sup>18</sup> il Giudice

---

<sup>15</sup> Cfr. sentenza 6 marzo 2003 Commissione c. Repubblica Francese *cit.*, ove al punto 13 si legge che «*dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 2081/92 CEE, che mira precisamente a definire in maniera esclusiva le condizioni alle quali può essere istituita la protezione di una denominazione che stabilisce il nesso tra taluni prodotti agricoli ed alimentari da un lato, e un'origine geografica particolare dall'altro, la protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche potrebbe ormai essere effettuata unicamente nell'ambito definito da tale regolamento*».

<sup>16</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 7 novembre 2000 in causa C-312/98, *Schutzverband gegen Unvesen in der Wirtschaft eV c. Warsteiner Brauerei Haus Cramer Gmbh*, in *Racc.*, p. I-9187 e ss. La sentenza è stata commentata da A. VEDASCHI, *Le indicazioni geografiche semplici e la corretta informazione del consumatore*, in *DPCE*, 2001, pp. 384-387; F. CAPELLI, *La sentenza Warsteiner in materia di denominazioni di origine: un contributo alla soluzione di un equivoco*, *DCSCI*, 2001, pp. 287-298; M. VALLETTA, *Non solo DOP e IGP: territorialità del prodotto e informazione del consumatore dopo il caso Warsteiner*, *RDA*, 2002, II, pp. 142-154; E. MONTELIONE, *Il territorio come regola: alcune considerazioni a margine del caso Warsteiner*, in *Giur. it.*, 2001, pp. 1650-1653; E.I. OBERGFELL, *Simple Geographic Indications of Source in the Overlap. Where German and European Law Compete*, in *The Eur. Legal For.*, 2001, pp. 245-251.

<sup>17</sup> Cfr. punti 44-45 sent.

<sup>18</sup> Cfr. sentenze della Corte di giustizia CE 18 novembre 2003, causa C-216/01, *Budějovický Budvar*, in *Racc.*, pp. I-13617 e ss., 8 settembre 2009, causa C-478/07, *Budějovický Budvar*, in *Racc.*, pp. I-7721 e ss. per un commento si vedano A. ALEMANNI, *Libre circulation des marchandises. Arrêt «Budweiser»*, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2003, n. 4, pp. 931-936; L. ZACCARIA, *La tutela delle indicazioni geografiche semplici ed indirette e la successione degli Stati nei trattati nella giurisprudenza della Corte comunitaria: il caso della «birra Bud»*, *Giustizia civile*, 2004, I, pp. 1418-1423; J. REED, *ECJ Protects Simple Geographical Indications for they Bud-dy*, *European Intellectual Property Review*, 2005, pp. 25-30; F. CASOLARI, *La successione degli Stati nei trattati bilaterali al vaglio della Corte di giustizia: il caso Budvar*, *RDI*, 2005, pp. 121-148; F. CAPELLI, *La Corte di giustizia, in via interpretativa, attribuisce all'Unione*

comunitario si è spinto oltre nell'analisi del rapporto fra i diversi toponimi, dichiarando legittime forme di protezione reciproca assoluta delle indicazioni di provenienza indirette attuate dagli Stati membri con accordi internazionali che inibiscano l'uso del nome tutelato a prodotti di diversa origine a prescindere dall'esistenza di qualsivoglia rischio di «confusione» fra il prodotto originale e quello straniero<sup>19</sup>.

Viceversa, secondo la Corte, la natura «esaustiva» del sistema D.O.P. - I.G.P. precluderebbe al nome geografico non registrato di un prodotto che possieda un legame qualitativo essenziale con la zona di origine tutela con sistemi di riconoscimento nazionali, poiché ciò potrebbe costituire un ostacolo alla piena ed incondizionata attuazione del regolamento su tutto il territorio della U.E.<sup>20</sup>

Infatti secondo la Corte il sistema creato dal regolamento 2081/92 CEE non assume valore «complementare» rispetto ai precedenti analoghi istituti giuridici nazionali, ma li sostituisce totalmente integrando le procedure decisionali nazionali e comunitaria in un unico strumento<sup>21</sup>.

In altre parole laddove oggetto della protezione sia un prodotto che corrisponda alle definizioni di D.O.P. o I.G.P. contenute nel regolamento

---

europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza Bud II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente, DCSCI, 2010, n. 3, pp. 401 e ss.

<sup>19</sup> Cfr. punti 99-100 sentenza «BUD I» e 77-85 sentenza «BUD II».

<sup>20</sup> Cfr. i punti 11-112 della sentenza «BUD II» ove si legge che «il regolamento n. 510/2006, adottato in base all'art. 37 CE, costituisce uno strumento della politica agricola comune mirante essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli muniti di un'indicazione geografica registrata in forza di detto regolamento presentino, a causa della loro provenienza da una determinata zona geografica, talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità dovuta alla loro provenienza geografica, allo scopo di consentire agli operatori agricoli che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi di ottenere in contropartita migliori redditi e di impedire che terzi si avvantaggino abusivamente della reputazione discendente dalla qualità di tali prodotti. Orbene, se fosse lecito per gli Stati membri consentire ai loro produttori di utilizzare sui loro territori nazionali una delle diciture o uno dei simboli riservati dall'art. 8 del regolamento n. 510/2006 alle denominazioni registrate in forza di detto regolamento, basandosi su un titolo nazionale il quale potrebbe rispondere ad obblighi meno severi di quelli imposti nell'ambito di detto regolamento per i prodotti di cui trattasi, la garanzia di qualità in parola, che costituisce la funzione essenziale dei titoli conferiti in forza del regolamento n. 510/2006, rischierebbe di non essere assicurata (...).

<sup>21</sup> Cfr. punti 113-114 e 117 sentenza Bud II. Nel punto 114 la Corte afferma esplicitamente che «il regolamento n. 510/2006 mira non a stabilire, accanto a norme nazionali che possono continuare ad essere vigenti, un regime complementare di tutela delle indicazioni geografiche qualificate, alla guisa ad esempio di quello istituito con il regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/94, sul marchio comunitario (GU 1994, L 11, p. 1), ma a prevedere un sistema di tutela uniforme ed esauriente per siffatte indicazioni».

gli Stati membri non possono mantenere in vigore i precedenti «titoli» di riconoscimento e protezione o introdurne di nuovi, ma devono necessariamente procedere alla registrazione dell'indicazione geografica secondo le procedure previste dall'Unione europea<sup>22</sup>.

L'insieme delle pronunce sinteticamente richiamate sembrerebbe così aver creato un sistema multilivello di tutela dei toponimi in cui a ciascuna denominazione corrisponde uno strumento più o meno esteso di protezione a seconda delle caratteristiche del prodotto, della sua importanza economica e della sua conseguente capacità di proiettarsi sui mercati internazionali.

Alla base di quella che potremmo definire una vera e propria «piramide» si potrebbero così collocare le denominazioni locali, la cui tutela dovrebbe poter essere garantita sia tramite gli strumenti di contrasto dell'illecito anticoncorrenziale, sia, ove lo Stato provveda in tal senso, attraverso norme *ad hoc* che inibiscano a chiunque non ne abbia titolo di fare uso del toponimo per prodotti che non corrispondano all'origine ed alle caratteristiche dell'alimento noto.

Al vertice si collocherebbero gli strumenti previsti dall'Unione europea (D.O.P. - I.G.P.) ed i relativi vantaggi: impossibilità della progressiva volgarizzazione su tutto il territorio U.E. della denominazione riconosciuta, creazione di una protezione «uniforme» del toponimo e di un valore aggiunto derivante dalla visibilità accordata dai segni comunitari.

---

<sup>22</sup> La Corte non utilizza mezzi termini nell'affermare che le procedure di riconoscimento di queste tipologie di prodotti «*non possono esistere al di fuori del sistema di tutela comunitaria*» (cfr. punto 117 della sentenza Bud II). Nel successivo punto 127 il Giudice comunitario aggiunge che «*la tutela nazionale d'indicazioni geografiche qualificate esistenti è consentita soltanto se sono soddisfatte le condizioni delle norme di diritto transitorio specificamente previste per siffatte indicazioni, tra cui quella di presentare una domanda di registrazione entro un termine di 6 mesi (...)*». L'intervenuta incompatibilità con la normativa in questione dei titoli nazionali in relazione ai quali viene disposta la tutela farebbe cadere anche le norme specifiche di protezione, che non potrebbero trovare più applicazione. Si pensi, per assurdo, all'ipotesi in cui l'Italia non avesse proceduto a suo tempo ad inoltrare ai sensi dell'art. 17 reg. 2081/92 CEE domanda di protezione per il «Prosciutto di Parma». Scaduto il termine il titolo «DOC» riconosciutogli dalla l. legge 4 luglio 1970 n. 506 (Norme relative alla tutela della denominazione di origine del prosciutto di Parma, alla delimitazione del territorio di produzione ed alle caratteristiche del prodotto, in *G.U.R.I.* n. 179 del 17 luglio 1970), sostituita dalla legge 13 febbraio 1990 n. 26 (Tutela della denominazione di origine «prosciutto di Parma», in *G.U.R.I.* n. 42 del 20 febbraio 1990) non avrebbe più potuto essere utilizzato, e, con esso, sarebbe venuta automaticamente meno la tutela prevista dalla norma stessa, concepita come protezione specifica di un diritto non più esistente

### 3. *Problemi e prospettive*

#### 3.1. *La notorietà fra indicazione geografica e di provenienza*

Il quadro descritto potrebbe sembrare sufficientemente chiaro ed esaustivo. In realtà le diverse sentenze richiamate lasciano aperti ancora alcuni margini di incertezza interpretativa di non secondaria importanza.

Un primo problema è costituito dalla effettiva esistenza di uno spazio concettuale e giuridico fra i toponimi tutelati ex reg. 510/06 CE e le denominazioni totalmente volgarizzate in cui possano trovare collocazione le cd. indicazioni di provenienza.

Occorre in altre parole domandarsi se il fatto che l'I.G.P. possa fondarsi anche solo sulla «*reputazione*» che un alimento abbia acquisito nel tempo non sovrapponga di fatto questa categoria alle cd. denominazioni geografiche semplici e, nel caso, quali conseguenze ne possano derivare per queste ultime.

Al riguardo occorre prendere atto che fra le due fattispecie non sembra esservi dal punto di vista sostanziale una notevole differenziazione. Si può forse osservare come il regolamento comunitario intenda riconoscere e proteggere solo le denominazioni di prodotti che possiedano comunque una «tradizione» e che siano, dunque, l'espressione di un particolare *know-how* produttivo formatosi nel tempo<sup>23</sup>, mentre la notorietà delle indicazioni di provenienza si può acquisire anche in modo repentino per fattori occasionali (particolari eventi, campagne mass-mediatiche, investimenti pubblicitari di alcuni operatori interessati etc.). Tuttavia al di fuori dell'ipotesi in cui l'indicazione di provenienza non possieda ancora «l'anzianità» necessaria per ottenere il riconoscimento europeo i requisiti fondamentali sembrerebbero – almeno nella versione «basilare» delle I.G.P. – in larga misura condivisi.

Si può dunque concludere che laddove i toponimi possiedano i requisiti per un riconoscimento europeo non sia possibile garantirne la protezione con misure esclusivamente nazionali?

Nella sentenza Bud II la Corte afferma che il regolamento 510/06 CE «*riveste una natura esauriente di modo che questo regolamento osta al-*

---

<sup>23</sup> Cfr. art. 3 co. 1 regolamento n. 1898/2006 della Commissione del 14 dicembre 2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *G.U.U.E.* L 369 del 23.12.2006, nonché il corrispondente art. 4 co. 3 lett. E) del Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali 21 maggio 2007 «procedura a livello nazionale per la registrazione di D.O.P. - I.G.P. ai sensi del regolamento 510/2006», in *G.U.R.I.* n. 123 del 29.5.2007.

*l'applicazione di un sistema di tutela (...) che conferisce ad una denominazione di origine una tutela in un altro Stato membro (...) quando siffatta denominazione di origine non ha costituito oggetto di una domanda di registrazione in forza di detto regolamento»<sup>24</sup>.*

L'utilizzo ambiguo del termine «tutela» potrebbe lasciar intendere che sia preclusa agli Stati ogni forma di protezione e che, dunque, paradossalmente questi toponimi qualificati, se non registrati come D.O.P. - I.G.P., rimarrebbero privi anche di quelle forme di salvaguardia accordate invece alle indicazioni di provenienza.

In realtà leggendo i diversi passaggi motivazionali sul punto e confrontandoli con le altre versioni linguistiche della sentenza<sup>25</sup> si può forse tentare di ricostruire una coerenza complessiva della pronuncia ritenendo che la Corte non intenda in realtà negare agli Stati il potere di esercitare azioni di contrasto all'illecito anticoncorrenziale mediante approvazione di norme di protezione di questi toponimi dalle imitazioni.

Ciò, infatti, costituirebbe un inspiegabile discriminazione rispetto al trattamento riservato alle indicazioni di provenienza e contrasterebbe con la stessa disciplina sull'etichettatura e pubblicità degli alimenti<sup>26</sup> (di cui il regolamento 510/06 CE rappresenta norma complementare<sup>27</sup>) ove si vietano le etichette che possano trarre in inganno il consumatore sugli elementi essenziali del prodotto, fra cui l'origine<sup>28</sup>.

Il Giudice europeo si preoccupa, piuttosto, di impedire che gli Stati, mantenendo in vita o introducendo *ex novo* sistemi di riconoscimento ed

<sup>24</sup> Cfr. punto 129 delle motivazioni e dispositivo della sentenza.

<sup>25</sup> Nella versione tedesca il termine tutela è indicato come «*Regelungen zum schutz*» o sinteticamente come «*Schutzregelungen*». In inglese è indicato talora come «*system of protection*» (cfr. punti 114, 116, 117, 118, 122) talora come «*national protection*» (cfr. punti 118, 123, 126, 127, 128) ed in un caso – significativamente – come «*system of designations*» (cfr. punto 120). Nella versione francese viene tradotto come «*regime de protection*» o come «*système de protection*».

<sup>26</sup> Cfr. la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità in *G.U.U.E.* L 109 del 6.5.2000 pp. 29-42.

<sup>27</sup> Il regolamento 510/06 CE, così come il precedente regolamento n. 2081/92 CEE, afferma nel quinto considerando introduttivo il proprio rapporto di complementarità rispetto alla direttiva 2000/13 CE con riferimento ai soli aspetti «addizionali» della presentazione delle D.O.P. - I.G.P., quali, ad esempio, l'apposizione obbligatoria del «bollino» comunitario, l'uso del nome protetto nell'esatta formulazione registrata etc. Sul punto si veda altresì la sentenza della Corte di giustizia CE 10 settembre 2009 in causa C-446/07, Alberto Severi c. Regione Emilia Romagna, in *Racc.*, pp. 8041 e ss.

<sup>28</sup> Cfr. l'art. 2 della direttiva, a norma del quale «*l'etichettatura e le relative modalità di realizzazione non devono: a) essere tali da indurre in errore l'acquirente, specialmente: i) per quanto riguarda (...) l'origine o la provenienza (...)*».

attestazione pubblica della qualità legata all'origine creino o conservino strumenti di costruzione di valore aggiunto potenzialmente competitivi con le D.O.P. - I.G.P. indebolendone agli occhi del consumatore il significato e l'apprezzamento<sup>29</sup>.

In altre parole non sarebbe più concessa né concepibile l'introduzione su scala nazionale di un sistema di attestazioni pubbliche di qualità analogo alle D.O.C. antecedenti al regolamento 2081/92 CEE, cosicché l'illegittimità del «titolo» e la necessaria disapplicazione delle norme relative alla denominazione riconosciuta travolgerebbero anche le disposizioni specifiche dedicate al contrasto dei tentativi di imitazione della stessa<sup>30</sup>.

Ciò, tuttavia, non impedirebbe il ricorso ai più generali strumenti di lotta alla contraffazione ed alla pubblicità ingannevole, il cui impiego è certamente concepibile anche a favore di questi toponimi a prescindere dalla loro registrazione nell'Unione europea e fors'anche la creazione di norme specifiche di protezione assoluta non del titolo, ma dell'indicazione geografica semplice che ne è alla base<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Ciò si rileva in modo chiaro nel punto 112 della sentenza, ove la Corte spiega che «se fosse lecito per gli Stati membri consentire ai loro produttori di utilizzare sui loro territori nazionali una delle diciture o uno dei simboli riservati dall'art. 8 del regolamento n. 510/2006 alle denominazioni registrate in forza del detto regolamento, basandosi su un titolo nazionale il quale potrebbe rispondere ad obblighi meno severi di quelli imposti nell'ambito di detto regolamento per i prodotti di cui trattasi, la garanzia della qualità in parola, che costituisce la funzione essenziale dei titoli conferiti in forza del regolamento 510/2006 rischierebbe di non essere assicurata».

<sup>30</sup> Si pensi all'applicazione dell'art. 517-bis c.p. a norma del quale «Le pene stabilite dagli articoli 515, 516 e 517 sono aumentate se i fatti da essi previsti hanno ad oggetto alimenti o bevande la cui denominazione di origine o geografica o le cui specificità sono protette dalle norme vigenti (...)». Laddove la norma di riconoscimento nazionale del toponimo fosse dichiarate illegittima perché incompatibile con il regolamento 510/06 CE verrebbero meno anche i presupposti applicativi della sanzione penale.

<sup>31</sup> Volendo confrontare queste indicazioni con la già citata realtà italiana attuale (cfr. nota 6) la disciplina dei prodotti agroalimentari tradizionali di cui al d.lgs. 173/98, limitandosi ad attestare con un elenco pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'esistenza di determinate tradizioni produttive sul territorio, sembrerebbe compatibile con le indicazioni fornite dalla Corte, ed anzi, lo Stato italiano potrebbe persino implementare la propria disciplina sanzionatoria che oggi resta ancorata essenzialmente all'esistenza di un profilo di ingannevolezza (e.g. art. 517 c.p., art. 19 Codice del Consumo) mediante l'approvazione di disposizioni ad hoc recanti una tutela «assoluta» (ossia a prescindere da ogni confondibilità sul mercato). Al contrario la diffusione delle Denominazioni Comunali di Origine organizzate in sistema dall'A.N.C.I. con la creazione di un logo comune da utilizzare per i diversi prodotti riconosciuti dai Comuni italiani, a cui spesso i regolamenti comunali annettono valenza qualitativa, potrebbe ingenerare confusione andando ad interferire con la visibilità e l'apprezzamento delle D.O.P. - I.G.P., e creando di fatto quel sistema complementare negato dalla Corte.

### 3.2. *Tutela assoluta delle indicazioni di provenienza e proporzionalità ex art. 36 TFUE*

Chiarito come sopra il pensiero della Corte rimane un interrogativo sul limite di proporzionalità necessariamente collegato all'applicazione della deroga *ex art. 36 TFUE* per le indicazioni di provenienza.

Le pronunce richiamate hanno evidenziato la legittimità della tutela anche nella cd. «forma assoluta», ossia in assenza di qualsivoglia pericolo di confusione fra il prodotto originale e quello proveniente da un altro Stato.

In applicazione della giurisprudenza «Bud», infatti, gli Stati hanno diritto di vietare l'uso dell'indicazione geografica semplice ancorché questo sia ispirato dalla semplice volontà di indicare sinteticamente una ricetta e sia chiaramente specificata la diversa provenienza dell'alimento<sup>32</sup>.

La forza di simili provvedimenti nazionali – che per contenuti si avvicinano ad una privativa quale quella concessa per i marchi – pone quindi l'interrogativo sulla loro piena rispondenza al principio di proporzionalità, e, dunque, sulla possibilità di individuare misure meno afflittive per garantire il contemperamento dei diritti degli utilizzatori legittimi con gli interessi degli altri operatori economici ad una certa libertà commerciale<sup>33</sup>.

La risposta all'interrogativo risiede nella corretta individuazione delle ragioni per le quali la Corte ha ritenuto legittimo questo livello di protezione e nella conseguente corretta identificazione del criterio applicativo del principio richiamato.

Se infatti si muove dal presupposto che la *ratio* della tutela sta nel diritto delle popolazioni di una determinata regione che hanno «inventato» e «promosso» il prodotto conosciuto con il toponimo di riferimento di trarne tutti i benefici economici è del tutto evidente che la diffusione sul mercato di alimenti con analoghe denominazioni realizzati all'estero avrebbe il potenziale di annacquare il valore del prodotto autentico ed al contempo di precludere la formazione dei presupposti per un eventuale salto futuro verso la I.G.P.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Naturalmente ciò è possibile nei limiti in cui la denominazione non si sia volgarizzata. Si pensi all'ipotesi di una Torta Sbrisolona alla mantovana, in cui l'etichettatura rechi chiaramente l'indicazione del (diverso) luogo di fabbricazione, ovvero al già citato caso del Pesto alla genovese realizzato in una località non italiana facilmente individuabile dal consumatore.

<sup>33</sup> Il problema è particolarmente acuto per la difficoltà di relazionarsi con una disciplina protettiva delle indicazioni geografiche semplici frammentata a livello nazionale, che crea evidenti difficoltà conoscitive.

<sup>34</sup> La tutela nazionale, inibendo l'uso del toponimo ai soggetti non legittimati, consente di evitare pericolosi fenomeni di erosione del significato evocativo della denominazione quan-

Il danno arrecato ai legittimi utilizzatori dell'indicazione geografica non avrebbe, così, alcuna giustificazione né risulterebbe possibile individuare strumenti alternativi alla mera «preclusione» dell'uso del toponimo per garantire i diritti portati dalla denominazione in questione.

L'elemento di proporzionalità, dunque, deve essere individuato non nei limiti della tutela accordata ad un prodotto già noto, ma, piuttosto, nella limitazione della privativa ai soli nomi geografici che tale notorietà abbiano già raggiunto, ossia, in definitiva, nell'esistenza di una «ragione» per applicare la protezione<sup>35</sup>.

### 3.3. *La circolazione delle indicazioni di provenienza nella U.E.: problemi e prospettive*

Le riflessioni condotte evidenziano la possibilità di garantire ai toponimi una tutela forte nel proprio Paese di origine. Le vicende circolatorie dei prodotti contrassegnati con queste denominazioni sono, invece, condizionate dai limiti delle diverse legislazioni nazionali.

---

tomeno nel luogo di origine. Le sentenze «Parmesan» (cfr. sentenza 25 febbraio 2002, in causa C-66/00, Dante Bigi, in *Racc.*, pp. 5917 e ss.) e Feta II (cfr. sentenza 25 ottobre 2005 in cause riunite C-465/02 e C-466/02, Repubblica Federale di Germania e Regno di Danimarca c. Commissione, in *Racc.*, pp. 9115 e ss.) hanno infatti chiarito che nell'equilibrio dei diversi fattori indicati dall'art. 3 reg. 2081/92 CEE occorre comunque tenere in considerazione tutti gli elementi di valutazione, ivi compresa l'esclusione della volgarizzazione nello Stato in cui è maggiore il consumo del prodotto (ossia, tendenzialmente, quello di origine). Sul punto si rinvia ai commenti di L. COSTATO, *Parmigiano e Parmesan*, in *RDA*, 2003, II, 183 e ss.; M. BORRACCETTI, *Parmigiano Reggiano, «Parmesan» e denominazioni di origine*, in *RDA*, 2003, II, pp. 187 e ss.; S. SCARCELLA, *La tutela delle denominazioni di origine protetta*, in *Riv. dir. ind.*, 2002, II, pp. 428 e ss. O. FIUMARA, *La tutela comunitaria del parmigiano reggiano*, in *Rass. Avv. St.*, 2002, II, pp. 58 e ss.; S. MASINI, *Territorio di origine, nomen e mercato: il caso Feta ancora alla ribalta*, in *DGAA*, 2006, fasc. 3, pp. 168 e ss.; J. REED, *Feta: a Cheese or a Fudge?*, in *E.I.P.R.*, nr. 10/2006, pp. 535 e ss.; C. BENATTI, *Il revirement della Corte di giustizia sul caso «feta»*, in *RDA*, 2006, pp. 110 e ss.

<sup>35</sup> La giurisprudenza della Corte tanto con riferimento alle indicazioni di provenienza quanto con riferimento ai marchi ha mostrato come i toponimi non costituiscono un sé un valore assoluto, ma lo acquisiscono nei limiti in cui assumono un significato comunicativo-commerciale che rappresenti il frutto dell'opera dell'uomo ed al contempo ne costituisca il premio. Cfr. sul punto le sentenze della Corte di giustizia CE 4 maggio 1999 in cause riunite C-108/97 e 109/97, *Windsurfing Chiemsee*, punti 44-47, e la già citata sent. BUD II punto 75. La possibilità di fare riferimento a località diverse da quella di effettiva origine del prodotto non deve, tuttavia, sconfinare nel tentativo di abbinare al prodotto sensazioni positive evocate dal luogo geografico citato, essendo ciò vietato dalla disciplina sulle pratiche commerciali sleali (cfr. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio nr. 2005/29 CE del 11 maggio 2005 sulle pratiche commerciali sleali, in *G.U.U.E.* L 149 del 11 giugno 2005, pp. 22-39, art. 5).

Non trattandosi di D.O.P. - I.G.P., infatti, questi alimenti non potranno godere di un regime di protezione uniforme su tutto il territorio dell'Unione europea. Rimarranno così esposti alle diverse concezioni nazionali circa la meritevolezza della tutela ed ai conseguenti strumenti giuridici, o, in casi eccezionali, all'esistenza di Accordi internazionali che possano vincolare alcuni Stati membri<sup>36</sup>.

Ciò che a livello nazionale può quindi godere di protezione «assoluta» potrebbe così rimanere esposto in altri Stati ad evocazioni mediante l'impiego di termini come «tipo», «modo» «maniera» etc., o, in casi estremi, a vere e proprie preclusioni a causa della registrazione di marchi nazionali, nei limiti in cui ciò sia consentito<sup>37</sup>.

L'unico limite a questa oggettiva debolezza delle indicazioni di provenienza è quindi individuabile nella tutela dei consumatori e della lealtà commerciale, e, dunque, nel profilo di possibile ingannevolezza delle etichette che ne facciano indebitamente uso. Con riferimento alle denominazioni di vendita, infatti, la direttiva 2000/13 CE pur demandando agli Stati membri le relative scelte in assenza di specifica armonizzazione impone comunque il rispetto dei più generali principi di correttezza e trasparenza previsti dall'art. 2, in ciò peraltro in linea con gli artt. 5 e 6 della direttiva 2005/29 CE sulla pubblicità e le pratiche commerciali sleali<sup>38</sup>.

La tutela di questi toponimi, dunque, pur se non legata a forme di riconoscimento pubblicitario, potrebbe trovare efficace copertura anche

---

<sup>36</sup> Come, per l'appunto, era avvenuto nel caso che ha dato origine ai rinvii pregiudiziali nelle due sentenze Bud citate, in cui esisteva un accordo internazionale fra Repubblica d'Austria e di Cecoslovacchia per la tutela reciproca delle rispettive denominazioni geografiche.

<sup>37</sup> In linea generale la registrazione di marchi geografici è preclusa. Nondimeno i cd. «marchi notori» possono essere registrati ai sensi dell'art. 3 co. 3 direttiva 2008/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa (in *G.U.U.E.* L 299, pp. 25-33).

<sup>38</sup> Il rapporto fra la direttiva 2000/13 CE e la direttiva 2005/29 CE è controverso. In alcuni casi la Corte di giustizia ha escluso l'utilizzabilità della direttiva sulla pubblicità ingannevole per valutare il contenuto delle etichette dei prodotti cosmetici o alimentari, siccome disciplina «speciale» rispetto alle regole generali della dir. 84/450 CEE (cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE 24 ottobre 2002 in causa C-99/01, Linhart, in *Racc.*, pp. 93 75 e ss. in cui la Corte ha valutato le espressioni «esaminato dermatologicamente» e «sperimentato clinicamente» alla luce della sola disciplina dell'etichettatura dei prodotti cosmetici escludendo il ricorso alla normativa generale in materia di pratiche commerciali sleali, punto 29. Si veda altresì la sentenza 23 gennaio 2003 in cause riunite C-241/2000, C-426/2000 e C-16/2001, Sterbenz/Haug, in *Racc.*, 2003, pp. 1065 e ss.). Nella sentenza 13 gennaio 2000 in causa C-220/98, Estée Lauder, in *Racc.*, pp. 117 e ss., al contrario, viene fatto riferimento alla direttiva sulla pubblicità ingannevole senza prendere in considerazione la normativa verticale di prodotto. Sul punto si rinvia, per una più ampia disamina, a A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Giuffrè, Milano 2005, pp. 334-342.

all'estero nelle disposizioni attuative di queste norme comunitarie la cui applicazione è senz'altro demandata *ex officio* agli Stati membri<sup>39</sup>.

Naturalmente perché ciò possa effettivamente avvenire si renderà necessaria una adeguata sensibilizzazione degli Stati verso le indicazioni di provenienza, a tutt'oggi percepite come diritti minori nel complesso sistema multilivello che caratterizza le indicazioni geografiche nell'Unione europea.

---

<sup>39</sup> Al riguardo è appena il caso di evocare la vicenda «Parmesan» in cui la Corte, con sentenza del 28 febbraio 2008 in causa C-132/05, Commissione c. Repubblica federale di Germania, in *Racc.*, pp. 957 e ss., ha stabilito che nell'attuale assetto della disciplina comunitaria delle D.O.P. - I.G.P. non è previsto l'obbligo per gli Stati di attivarsi *ex officio* per garantire la tutela sul proprio territorio delle denominazioni registrate. La sentenza ha creato, come facilmente prevedibile, numerose reazioni negative in dottrina (si vedano, al riguardo, i commenti di S. VENTURA, *Il caso Parmesan visto dalla Corte di giustizia*, in *DSCI*, n. 2/2008, pp. 323-328, et *ibidem*, pp. 329-336, F. CAPELLI, *La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata*; A. GERMANÒ, *Gli Stati membri hanno l'obbligo di difendere di ufficio le denominazioni geografiche protette?*, in *DGAA*, n. 7-8/2008, pp. 478-482; M. BORRACETTI, *Parmesan e Parmigiano: la Corte di giustizia interviene ancora una volta*, in *NGCC*, I, 2008, pp. 1009-1014; F. ALBISINNI, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2/2009, on line all'indirizzo [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it); M. PARDO LEAL, *Protección de la denominación de origen del queso «Parmigiano Reggiano»*, *Revista de Derecho Alimentario* 2008 n. 34 pp. 29-31; L. GONZÁLEZ VAQUÉ; J. M. CORTÉS MARTÍN, *TJCE - Sentencia de 26.2.2008, Comisión/Alemania, «Parmesan», C-132/05 - Alcance de la protección de una denominación de origen registrada frente a su utilización abusiva*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2008, pp. 545-563; C. HAUER, *Using the Designation «Parmesan» for Hard Cheese (Grated Cheese) of Non-Italian Origin. Judgment of the ECJ of 26 February 2008 in case C-132/05 (Commission of the European Communities vs. Federal Republic of Germany)*, *European Food and Feed Law Review*, 2008, vol. 3, n. 6, pp. 387-393; C. HEATH, *Parmigiano Reggiano by Another Name - The ECJ's Parmesan Decision*, *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2008, pp. 951-962; I. CANFORA, *Il caso «Parmigiano Reggiano»: denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, *RDA*, 2008, II, pp. 16-26; F. GENCARELLI, *Il caso «Parmesan»: la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali*, *DUE*, 2008, pp. 825-834; N. LUCIFERO, *Denominazione composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso «parmesan»*, *Giurisprudenza italiana*, 2009, pp. 579-584).



STEFANO MASINI

## LA QUALITÀ ALIMENTARE COME CANONE DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

1. Nel corso degli anni, il territorio ha finito per perdere la propria importanza, risultando oggetto di misurazione in termini di superfici o di distanze, funzionali ad un programma produttivo *decontestualizzato*: niente di più di un mero contenitore perfettamente fungibile, del tutto estraneo a requisiti di qualità, identità e diversità<sup>1</sup>.

Una volta negato che l'interesse agricolo fosse meritevole di tutela in sede di disciplina urbanistica ne è derivato che la classificazione delle superfici interessate non imponesse un obbligo di utilizzazione in tal senso, consentendo interventi edilizi di vario genere secondo linee disorganiche e, comunque, al di fuori di una cornice di coerenza.

Le campagne intorno alle città sono risultate, in particolare, i luoghi più instabili del territorio e quelli maggiormente investiti da processi di trasformazione: suoli delle future periferie, dei prossimi vuoti in attesa di valorizzazione immobiliare ovvero destinate a diventare slarghi di snodi autostradali o aree interstiziali «con una debole resistenza al cambiamento»<sup>2</sup>.

Solo di recente – se bene in altre esperienze giuridiche – si è riconsiderata la proposta di una progettazione urbanistica confrontandola «con le questioni del *farming* e della tutela del *countryside*»<sup>3</sup> e

---

<sup>1</sup> Osserva P. BEVILACQUA, *La terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Roma-Bari 2006, p. 188: «Ciò che è accaduto in Italia a partire dagli anni Cinquanta del Novecento non ha termini di confronto negli altri paesi d'Europa. In quel periodo, soprattutto nella fase del così detto "miracolo economico" e fino agli anni Ottanta, il territorio della penisola ha subito la più vasta e intensa manipolazione della sua storia secolare».

<sup>2</sup> In questi termini, si legga M. MININNI, *Abitare il territorio e costruire paesaggi*, Prefazione a Pierre Donadieu, *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Roma 2006, p. VIII.

<sup>3</sup> Il rinvio è a D. VITI, *Agricoltura ed uso del territorio. Il pluralismo delle regole per la farm diversification nell'esperienza inglese*, Bari 2003, che sviluppa un interessante tema di ricerca riferito all'esperienza del Regno Unito di pianificazione urbanistica rispettosa del territorio e alla nuova offerta di servizi da parte delle *farms* in un ambiente rurale che viene progressivamente ad adeguarsi alle esigenze della *urban culture*.

attribuendo prioritario rilievo «à la consummation des espaces agricoles»<sup>4</sup>.

Del resto, in una logica di multifunzionalità, le imprese, in precedenza a rischio di marginalità, puntano sempre più alla valorizzazione delle specificità territoriali con la diversificazione delle attività e delle opportunità occupazionali connesse al valore culturale e ricreativo della campagna, vale a dire con investimenti sul *capitale sociale di area*, che raccorda all'apparato produttivo l'innesto di elementi economici e sociali peculiari della cultura e dei valori del luogo.

Anche per una serie di ragioni legate all'insostenibile impatto provocato da pratiche produttive standardizzate ad alto rendimento, il dato fondiario è tornato, inoltre, a mostrare la necessità di un trattamento differenziato ed a richiedere una specifica valutazione giuridica in base ai ritmi legati alle stagioni ed alle peculiarità naturali e ambientali che assegnano all'offerta dei prodotti un interesse modificato dal variare delle sollecitazioni di mercato.

Se un tempo, intorno al fondo, si incentrava l'intera organizzazione aziendale in quanto esso esercitava un potere di attrazione sui diversi elementi qualificati da una stessa destinazione economica e produttiva, non si può disconoscere che una rinnovata centralità delle attività agricole possa essere ritrovata in una logica evolutiva di riferimento alla capacità di valorizzazione del territorio e di soddisfazione delle caratteristiche di qualità dell'alimentazione.

2. La descrizione del fondo rustico quale porzione di suolo fertile, che vale come risorsa primaria in certa misura non rinnovabile, si inserisce, così, in un più ampio disegno di pianificazione del territorio – che va ben oltre gli aspetti finora esplorati – diventando base per la conservazione delle identità materiali dei luoghi attraverso forme di utilizzazione differenziate e, insieme, garanzia per la promozione della tipicità delle produzioni locali mediante il ricorso a segni distintivi che ne ancorano il rapporto all'area geografica<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul punto, si veda l'analisi di A. GERMANÒ, *La legge francese del 27 luglio 2010 sulla modernizzazione dell'agricoltura e della pesca*, in *Dir. giur. agr. al. e amb.*, 2011, p. 96.

<sup>5</sup> In materia, si segnalano oltre allo studio di F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000, gli ulteriori contributi dello stesso A., *lo spazio rurale come elemento di impresa. Note per un diritto rurale*. Estratto da *Agricoltura e ruralità «I Georgofili. Quaderni»*, VII, 1997, p. 139; ID., *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano 2000, p. 419; ID., *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 565.

Non può sfuggire come, sopra tutto, a seguito della revisione della politica agricola comunitaria per adeguarla ai bisogni primari della salute e dell'ambiente, sia da riconsiderare quella specificazione funzionale della terra ai fini della rilevanza del momento organizzativo dell'impresa quale «base di una gerarchia di valori e di valutazioni giuridiche»<sup>6</sup>, che sono a fondamento di un disegno evoluto di società.

Certo, la *destinazione* agricola del suolo non è più solo un fatto che possa venire in considerazione sotto il profilo del potere esercitato dal titolare, ma risponde all'interesse generale di salvaguardia dei caratteri originali ed essenziali dell'ambiente di vita dell'uomo.

Nel percepire come indesiderabile un'ulteriore spinta alla intensificazione produttiva ed in vista della salvaguardia dei beni ecologici e culturali di cui usufruisce la collettività il legislatore comunitario è, perfino, intervenuto sulla nozione giuridica di attività agricola, dilatandola fino ad abbracciare *il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ambientali*<sup>7</sup>, così da prendere in considerazione le caratteristiche delle superfici interessate, inclusa la morfologia del suolo ed il clima, i sistemi aziendali, la rotazione delle colture, le pratiche agronomiche.

In altri termini, non sembra più ammissibile separare la pianificazione del territorio agricolo, come sistema che conserva e riproduce la unicità, l'identità e la origine dei prodotti, con la programmazione economica proprio per la sopravvenuta importanza delle relazioni instaurate nelle aree di insediamento tra saperi, abilità, lavoro, ambiente e consumi, posto che non si dà più per scontato che le informazioni codificate nel processo produttivo siano sempre riproducibili e trasferibili da un contesto all'altro.

---

<sup>6</sup> In questo senso, cfr. F. PUGLIATTI, *Terra, azienda agricola e impresa agricola*, in *Dopo il primo convegno internazionale di diritto agrario, Valutazioni e prospettive di un incontro di giuristi italiani*, Firenze 22-24 ottobre 1955, Milano 1958, p. 387, il quale spiega: «È l'immobile per eccellenza: anzi il carattere fisico della stabilità che le è proprio, ha suggerito la specificazione valutativa e il criterio di identificazione, divenuto subito, per immediata estensione, categoriale».

<sup>7</sup> Sullo spostamento che si registra nell'evoluzione della politica agricola comunitaria dall'unità produttiva al contesto territoriale attraverso la differenziazione di indirizzi ed obiettivi rispetto ai modelli di produzione, ai metodi di gestione, ai profili occupazionali, ai soggetti e, in generale, alle condizioni socio-economiche delle diverse zone rurali, si veda F. ADORNATO, voce *Agricoltura e zootecnia*, in *Enc. giur., Agg.*, vol. XVI, Roma 2008, p. 5, che osserva: «L'agricoltura come attività economica a sé stante cede il passo ad una visione più ampia e integrata, riassumibile nelle politiche di sviluppo rurale che danno luogo a nuovi percorsi economici per gli agricoltori ed innescano nuove problematiche giuridiche, a partire da quelle legate alla produzione di servizi».

3. È, proprio, il controllo delle trasformazioni del territorio in tutte le dimensioni possibili (e, dunque, come habitat di vita salubre) ad entrare in gioco, con una portata innovativa, in vista della necessità che sia assicurata la soddisfazione di ben altri dati valoriali, con attenzione all'identità dei luoghi ed ai relativi potenziali di risorse<sup>8</sup>.

A ben vedere, il campo di indagine può essere messo a fuoco, alla luce di ciò, che: «il divario strutturale e culturale tra città e campagna, la specializzazione crescente dei processi produttivi e commerciali, la frammentazione dei saperi hanno finito per determinare oggi l'impossibilità del controllo sociale su un fattore determinante della vita umana quale l'alimentazione<sup>9</sup>.

Il passaggio dell'organizzazione di mercato da *luogo di riunione a stabilimento attrezzato* di stoccaggio di prodotti convogliati in base ad esigenze di logistica attraverso fasi di intermediazione sempre più complesse, frammentate e con margini di profitto elevati a discapito dei consumatori<sup>10</sup> ha determinato, d'altra parte, sia maggiori difficoltà di collocamento dei prodotti del territorio non compatibili con la standardizzazione che il canale della distribuzione richiede in una prospettiva concorrenziale e di incremento di efficienza di scala sia un certo disorientamento nell'atteggiamento dei consumatori attratti dalla confrontabilità di prezzi più contenuti e dalla varietà dell'assortimento<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, cit., p. 265, ha racchiuso, in un paragrafo suggestivamente rubricato «Un territorio che si mangia» alcune citazioni che evocano l'interesse per il territorio come sede della produzione agro-alimentare: «Calvino ha parlato di un "territorio che si mangia", altri paradossalmente di un "territorio che si esporta" (A. CAPATTI e M. MONTANARI, *La cucina italiana. Storia di una cultura*, Roma-Bari 1999, p. XI), a significare quanto i prodotti alimentari rechino i segni del territorio d'origine sino a rappresentarne una sorta di espressiva sineddoche. I produttori agricoli francesi del Midi amano presentare i loro prodotti con pubblicazioni della fotografia di un seducente paesaggio collinare segnato dai filari di vite, sotto un titolo esemplare: "il paesaggio che si degusta". E non occorre ricorrere agli antropologi per convenire che c'è un rapporto fra *sapere* e *sapere*, che anche con il cibo percepiamo e conosciamo la realtà (sociale, oltre che materiale) cui quel cibo appartiene».

<sup>9</sup> Così L. FRANCIOSI, *Il diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 513.

<sup>10</sup> Cfr., V. FRANCHINI, voce *Mercati e fiere*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. VI, 1939, p. 425; M.S. GIANNINI, *Sui mercati comunali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 3 e G. SANTINI, voce *Commercio I) Disciplina privatistica*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma 1988, p. 1.

<sup>11</sup> In argomento, si legga *La sfida educativa. Rapporto-proposta sull'educazione*, a cura del Comitato per il progetto culturale della Conferenza Episcopale Italiana. Prefazione di Camillo Ruini, Roma-Bari 2009, p. 136-137, in cui tra l'altro è evidenziato che «l'epoca postmoderna riconsegna a ciascuno la sua responsabilità, ripristina una più varia possibilità di giudizio e, soprattutto, riporta a galla un interesse per l'altro che i valori economici avevano posto in secondo piano... Il consumo può diventare un consumo critico e responsabile, che tiene conto della mia salute e di quella degli altri e di quella del pianeta, che cerca di favorire lo sviluppo dei paesi lontani conservando le loro risorse e proteggendone i lavoratori».

Sopra tutto, però, tali forme di scambio senza alcun rapporto con i luoghi più vicini al consumo e dipendenti, invece, dalla prossimità di infrastrutture di trasporto capaci di ridisegnare la configurazione dello spazio e il piano delle relazioni economiche e sociali, ci hanno condotto ad esperienze estreme di *rischio sanitario*, che sembrano evidenziarne la fallibilità economica oltre che evidenziare notevoli preoccupazioni per la salute<sup>12</sup>.

Se questo è vero, anche le aree agricole possono acquistare la stabile configurazione di *invarianti* nei processi evolutivi previsti dagli strumenti di pianificazione, in quanto siano occupate da produzioni di qualità, tanto che ogni eventuale compromissione della relativa fisionomia territoriale debba richiedere l'opposizione di un motivazione espressa di interesse pubblico rilevante ed adeguata ad un'analisi di sistema, che tenga conto delle esigenze di alimentazione e di salute della comunità.

Nella delineata prospettiva la campagna diventa, anche nell'approccio urbanistico, un luogo di produzione che risponde, come tale, alle sollecitazioni del mercato ed è la *qualità* a far valere il riconoscimento del valore dello spazio nella sua funzionalità e degli aspetti di gestione appropriata delle trasformazioni: emerge, infatti, «a livello più generale, un legame molto stretto tra attività agricola e qualità della vita, che ricomprende anche la qualità degli alimenti»<sup>13</sup>.

Sembra, anzi, possibile sostenere che, elevando la qualità e il suo contenuto di creatività con l'offerta di prodotti a forte contenuto simbolico, in vista di esorcizzare il timore di un'incontrollata globalizzazione a tavola, a criterio di definizione dello spazio in cui si svolgono le attività agricole, sia ritagliata, a pieno titolo, alla campagna una nuova e originale vocazione spaziale<sup>14</sup>, con il superamento del consolidato orientamento giurisprudenziale che ha portato ad attribuire ad esse una mera valenza conservativa dei valori naturalistici, «venendo a costituire il polmone dell'insediamento urbano ed assumendo per tale via funzione decongestionante e di contenimento dell'aggregato urbano»<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> In argomento, si rinvia a R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in *Trattato di biodiritto* diretto da Stefano Rodotà e Paolo Zatti. *Salute e Sanità*, a cura di Rosario Ferrara, Milano 2010, p. 13.

<sup>13</sup> Così, F. ADORNATO, *Le «declinazioni della qualità». Una nota introduttiva*, in *Agr. ist. merc.*, 2008, n. 3, p. 6.

<sup>14</sup> Alcune riflessioni sui fattori strategici della pianificazione e sul governo urbano sono tratte da P. PERULLI, *La città delle reti. Forme di governo del postfordismo*, Torino 2000, p. 67 e s.

<sup>15</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in *Foro amm. - CdS*, 2005, 1, p. 106.

4. Da tale punto di vista, un positivo riscontro a considerare la funzione alimentare quale canone disponibile, nelle scelte di pianificazione, per organizzare stabilmente la destinazione di uso del suolo, è da rintracciare nel d.m. 10 settembre 2010 *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili*.

Invero, per espresso richiamo formulato nelle linee guida, tanto il rispetto delle vocazioni produttive del territorio quanto il favore per la conservazione della destinazione all'uso agricolo, si agganciano a quegli strumenti di sostegno della così detta disciplina di *orientamento e di modernizzazione di settore*<sup>16</sup> in grado di «attribuire alla destinazione agricola un rilievo giuridico e un'azionabilità, per lungo tempo negati», in quanto la «logica residuale e di risulta, per la quale il territorio agricolo era zona indistinta, in attesa di altre destinazioni (tutte assertivamente ritenute più pregiate), si capovolge e l'interesse agricolo (nei suoi aspetti insieme economici e sociali) diviene interesse esplicitamente protetto, chiamato ad orientare le scelte»<sup>17</sup>.

Nel periodo più recente, il ricorso a strumenti finanziari ed a appropriati meccanismi di incentivazione delle fonti energetiche innovative, supportato da un approccio *liberista* alla pianificazione [che si è pensato di presentare come l'unico capace di garantire un'operatività certa degli interventi], ha portato, come è noto, alla dispersione e alla disseminazione di impianti senza alcuna valutazione delle modificazioni che il loro esercizio potesse arrecare al territorio in base alla dimensione o alla tecnologia.

Sia pure con notevole ritardo, le predette linee guida, in una visione globale allargata anche alle aree agricole ovviamente sottoposte ad una fortissima pressione fisica, introducono una serie di parametri per la distribuzione spaziale degli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili. Viene, in particolare, previsto che, nelle aree agricole caratterizzate da produzioni ottenute con metodo biologico, certificate attraverso il riconoscimento di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine ovvero conformi a metodi praticati sul territorio con modalità

<sup>16</sup> Si veda *ex multis* F. ADORNATO, *I decreti legislativi di «orientamento» in agricoltura e il sistema di diritto agrario tra globale e locale*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, vol. I, Roma 2002, p. 6.

<sup>17</sup> In questi termini, si legga F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale. Lezione, Norme, Casi*, cit., 96, il quale, per altro, formula una serie di considerazioni critiche in ordine al modesto riscontro che tali indicazioni hanno trovato nelle specifiche regole di attuazione della delega (104): «Il legislatore delegato non ha dettato regole di generale efficacia nel senso della valorizzazione delle vocazioni produttive del territorio agricolo, né si è occupato di tradurre in regole operative il favore per la conservazione della destinazione agricola dei terreni, pur imperativamente previsto quale principio e criterio direttivo della legge delega».

omogenee e secondo regole tradizionali e protratte nel tempo o, ancora, espressione di originali interessi paesaggistici, debba essere accertato, in sede di rilascio dell'autorizzazione, che la localizzazione e l'esercizio di impianti alimentati dalle citate fonti (solare fotovoltaico; biomasse, gas di discarica, gas residuati da processi di depurazione e biogas; eolico; idroelettrico e geotermoelettrico) siano tali da non compromettere o interferire negativamente con gli obiettivi perseguiti dai programmi di sviluppo del settore agricolo.

In questo senso, si abbandona la tradizionale considerazione di uno spazio amorfo e privo di caratteristiche proprie, suscettibile come tale di destrutturazione dei caratteri sostanziali e distintivi della vocazione agricola e si procede al riordinamento del suo *continuum* geografico ed economico attraverso la selezione di *beni-interessi*<sup>18</sup> oggettivamente da tutelare.

L'avvio di produzioni di qualità esclude la posizione di impianti, pur dovendo tener conto del risalto *prevalente* che deve essere assegnato «al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali»<sup>19</sup>.

Nella delineata prospettiva di spazialità qualitativa recede il carattere provvisorio delle finalità di corretta e conveniente regolazione dello spazio e delle risorse territoriali e si afferma la possibilità di programmare la destinazione e di guidarne l'evoluzione in base ad opportunità di sviluppo sostenibile e, comunque, in modo da non espungere bisogni di un consumo responsabile ed esigente.

Invero, a seguito di un'apposita istruttoria supportata dalla previa ricognizione delle disposizioni dirette, tra l'altro, alla salvaguardia delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale,

---

<sup>18</sup> In argomento, si veda N. ASSINI, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, cit., p. 39 e s.

<sup>19</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 29 maggio 2009, n. 166, in *Giur. cost.*, 2009, I, p. 1858, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della l. Regione Basilicata 26 aprile 2007, n. 9 (*Disposizioni in materia di energia*) in quanto, nel richiamare la delibera con la quale vengono fissati i criteri per il corretto inserimento di impianti eolici nel paesaggio, lede la competenza dello Stato in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, non essendo ancora state adottate ex art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, le relative linee guida da parte della Conferenza unificata. Conforme è la successiva sentenza della stessa Corte Costituzionale (22 marzo) 26 marzo 2010, n. 119, *ined.*, che, senza trascurare la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, riconosce come prevalente il profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali, sì che, in assenza di linee guida nazionali, non sia consentito alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimenti degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa.

le amministrazioni regionali possono procedere all'indicazione di *aree non idonee* alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

Tra i criteri da seguire nella descrizione delle incompatibilità insediative, entro un quadro certo e preciso di orientamento, viene espressamente indicato che le zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici *non possono essere sottoposte ad un generico* test di idoneità. Risulta, in questi termini, confermato che, nella valutazione di incidenza che l'installazione di un impianto ha sull'assetto dell'ambito territoriale, abbia rilievo la necessità di bilanciamento dell'iniziativa economica anche compensata da una riduzione delle emissioni inquinanti con l'interesse della comunità a difendere la qualità dei prodotti strettamente interrelata con la tutela della biodiversità e delle conoscenze tradizionali.

5. Per questo, è dato sottolineare come la qualità alimentare sia, senza dubbio, l'ultimo e più originale nucleo funzionale rispetto alla serie di interessi [via via differenziatisi da quello più strettamente urbanistico] che l'adozione di norme succedutesi nel tempo hanno individuato sul piano delle tutele parallele o concorrenti per il fatto di appuntarsi sull'utilizzazione del territorio<sup>20</sup>.

Con l'esplosione dei problemi di approvvigionamento alimentare commisurati alla disponibilità, ai costi, e sopra tutto, ai rischi del commercio a distanza, la qualità dell'alimentazione esprime un valore per la persona umana nel suo vivere sul territorio, che richiede, nella delimitazione della consistenza delle zone da pianificare e nella durevole salvaguardia della destinazione economica, precisi condizionamenti strutturali e un adeguato corredo di prescrizioni, limiti e vincoli alle trasformazioni urbanistiche.

Sul piano microterritoriale un'attenta conformazione delle aree agricole considerate in relazione al loro intorno fisico e funzionale si traduce, per altro, in uno strumento efficace di promozione dello sviluppo locale e di crescita dell'identità culturale della comunità. In osservanza ad una sussidiarietà di scala geografica anche il suolo agricolo assume connotati suoi propri in relazione alla qualità delle colture impiantate e per il suo tramite la funzione di produzione e di consumo risulta finalmente salvaguardata attraverso il divieto di modificarne la destinazione.

Viene in considerazione, al riguardo, lo stesso legame tra le esperienze tradizionali di produzione con le componenti essenziali del pae-

---

<sup>20</sup> Osserva, in generale, N. ASSINI, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, cit. 3, che «Il territorio, infatti, inteso come realtà materiale e perciò assunto come elemento concettuale dell'urbanistica, è, in una più ampia analisi, momento di riferimento di una pluralità differenziata di beni-interessi su di esso insistenti».

saggio e della natura e con le conoscenze espresse storicamente e tramandate di generazione in generazione. Ciò per confermare che il perimetro delle aree particolarmente sensibili e vulnerabili a fenomeni di trasformazione o degradazione debba essere ridisegnato a partire dalla salvaguardia, negli strumenti urbanistici, dei sistemi di produzione di alimenti espressione di identità culturali<sup>21</sup>.

Da questo punto di vista può essere chiamato in causa lo stesso d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 *Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137*: dopo aver stabilito, a carico dello Stato e delle Regioni, il compito di assicurare che *tutto* il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato e gestito in ragione dei differenti contesti che lo costituiscono, esso riconduce alla pianificazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 135, comma 4, lett. c), prescrizioni e previsioni ordinate ad imporre il *minor consumo del territorio*.

Sotto l'avanzata fisica dell'urbano e delle dotazioni infrastrutturali, la riduzione di suolo occupato da produzioni capaci di esprimere relazioni positive con habitat particolarmente delicati e ricchi di biodiversità può portare ad una semplificazione dell'ambiente ma, sopra tutto, è destinata ad incidere sulle possibilità di gestione del territorio in funzione della sostenibilità del modello di approvvigionamento alimentare di cui è portatrice la comunità.

La definizione di apposite prescrizioni in materia di inserimento di impianti da energie rinnovabili potrebbe, dunque, rappresentare l'occasione perché i Comuni procedano ad individuare e perimetrare le aree oggetto di attività agricola di qualità al fine di introdurre un generale divieto di realizzazione di nuovi insediamenti di tipo urbano o di ampliamento di quelli esistenti o di nuovi elementi infrastrutturali (salvo che non sussistano alternative di riuso e di riorganizzazione degli insediamenti e delle opere esistenti) affinché siano escluse eventuali occasioni di *espulsione* e di perdita di competitività delle imprese agricole che operano in questi contesti e salvaguardati i caratteri specifici dei luoghi: punto di partenza per un progetto integrato con le diverse scelte, economiche e sociali.

In questo senso, agli amministratori locali è offerta l'opportunità di disegnare un'innovativa *gerarchia* spaziale, tenuto conto che «le motiva-

---

<sup>21</sup> Rileva M. SABBATINI, *Tradizione e regole alimentari*, in *Agr. ist. merc.*, 2005, n. 3, p. 453, che «I sistemi agricoli e tradizionali di produzione alimentare sono un aspetto integrante dell'identità locale e culturale. Infatti, l'agrobiodiversità dipende largamente dalla diversità culturale. Tutte le comunità umane hanno il diritto di conservare, di sviluppare e di arricchire ulteriormente le loro diverse identità culturali, quali sono praticate ed espresse storicamente e tramandate di generazione in generazione».

zioni socio-economiche delle scelte in cui si esprime la pianificazione territoriale sono sostanzialmente intese alla programmazione della vita socio-economica della comunità»<sup>22</sup>.

Si può, allora, evidenziare, proprio sul piano delle metodologie di analisi e di valutazione, come il *canone* rintracciato sia capace di scardinare la vecchia opzione di controllo delle trasformazioni del territorio attraverso una pianificazione di *resistenza* ancorata all'imposizione di specifici vincoli per aderire, in positivo, ad un progetto di pianificazione *disegnata* in base a processi di partecipazione dei cittadini consumatori finalmente interessati ad un corretto regime alimentare.

---

<sup>22</sup> Così, G. ABBAMONTE, voce *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. giur., Agg.*, vol. II, Milano 1998, p. 801.

SILVIA BOLOGNINI

## IL RUOLO DELL'ETICHETTATURA DEGLI ALIMENTI NELLA PROSPETTIVA DEL TRATTATO DI LISBONA

UN BILANCIO INTERMEDIO SULL'ITER DI ADOZIONE  
DEL REGOLAMENTO RELATIVO ALLA FORNITURA DI INFORMAZIONI  
SUGLI ALIMENTI AI CONSUMATORI

SOMMARIO: 1. Le ragioni del nuovo intervento del legislatore europeo in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. – 2. Luci e ombre del progetto di regolamento di futura adozione. – 3. Informazione alimentare, tutela del consumatore e Trattato di Lisbona. – 4. La tutela del consumatore nel progetto di regolamento in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori: solamente tutela della salute o anche tutela degli interessi economici e dell'interesse a un'informazione adeguata?

### 1. *Le ragioni del nuovo intervento del legislatore europeo in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*

All'inizio del 2008 la Commissione europea, ritenendo i tempi maturi per un aggiornamento e una razionalizzazione del complesso delle disposizioni orizzontali in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, finora collocate in diverse normative, non sempre perfettamente coordinate tra loro e facilmente intelligibili<sup>1</sup>, ha presentato una proposta di regolamento (del Parlamento europeo e del Consiglio) relativo alla fornitura di informazioni sui prodotti alimentari ai consumatori<sup>2</sup>.

In particolare, la Commissione, soprattutto mediante il consolidamento e l'aggiornamento di due settori della legislazione in materia di etichettatura, quali, da un lato, quello dell'etichettatura generale dei prodotti alimentari, dall'altro, quello dell'etichettatura nutrizionale, finora

---

<sup>1</sup> In tal senso espressamente L. COSTATO, *L'informazione dei consumatori postrema frontiera della C.E.*, in *Riv. dir. alim.*, 4/2008, p. 3.

<sup>2</sup> Trattasi della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori, presentata dalla Commissione il 30 gennaio 2008 – COM (2008) 40 definitivo, 2008/0028 (COD) –.

disciplinati, rispettivamente, dalle direttive n. 2000/13/CE<sup>3</sup> e n. 90/496/CE<sup>4</sup>, ha cercato di porre rimedio ad alcune problematiche emerse in relazione all'etichettatura dei prodotti alimentari, con l'obiettivo, piuttosto ambizioso, di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze dei consumatori e quelle dell'impresa alimentare<sup>5</sup>.

La redazione della proposta *de qua* è stata preceduta da diverse indagini sul campo effettuate dalla Direzione generale della salute e della tutela del consumatore, meglio nota come DG SANCO. In particolare, dapprima, nel 2003, è stata avviata una valutazione della legislazione vigente in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, finalizzata a rimetterne in discussione l'efficacia e la base giuridica e a identificare le esigenze e le aspettative dei consumatori di oggi in materia di informazione alimentare, tenendo conto anche dei vincoli tecnici e logistici<sup>6</sup>. In seguito, nel 2006, è stato elaborato, sempre dalla DG SANCO, un Documento di consultazione intitolato «Etichettatura: competitività, informazione dei consumatori e miglioramento della regolamentazione comunitaria», rivolto sia agli Stati membri, sia ai c.dd. *stakeholders*, il cui obiettivo dichiarato era proprio quello di conoscere il punto di vista degli attori, al fine di verificare, soprattutto in riferimento all'etichettatura alimentare, ma non solo<sup>7</sup>, quali dovessero essere le priorità di un'opera di ammodernamento e di miglioramento della normativa europea in materia, quale quella che si stava per intraprendere<sup>8</sup>.

I risultati del documento di consultazione, resi noti nel dicembre del 2006, uniti a quelli dell'indagine precedentemente condotta, a loro volta pubblicati nel 2004, hanno costituito il fondamento della proposta presentata dalla Commissione<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, n. 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, è pubblicata in *G.U.C.E.* 6 maggio 2000, n. L 109.

<sup>4</sup> La direttiva del Consiglio relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, del 24 settembre 1990, n. 90/496/CE, è pubblicata in *G.U.C.E.* 6 ottobre 1990, n. L 276.

<sup>5</sup> Ciò si evince dalla relazione che precede la Proposta di regolamento in questione; si veda a tal proposito il documento COM (2008) 40 definitivo, 2008/0028 (COD), in particolare il punto 2 di esso, a p. 4.

<sup>6</sup> Le relazioni di valutazione e le valutazioni di impatto sono reperibili al seguente link: [http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/index_en.htm).

<sup>7</sup> L'ultima parte di tale documento (vale a dire i punti 43-45) sono, invero, dedicati all'etichettatura non alimentare.

<sup>8</sup> Il testo del documento di consultazione, così come la sintesi dei risultati della consultazione, è reperibile al seguente link: [http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/betterregulation/index_en.htm).

<sup>9</sup> Si veda, a tal proposito, P. LOOSEN, *Lebensmittelinformations - Verordnung - Eine Zwi-*

Da tali atti è emerso che i consumatori incontrano delle difficoltà nella lettura e nella comprensione delle etichette, che l'etichettatura di origine, l'etichettatura degli allergeni e l'etichettatura nutrizionale costituiscono settori problematici, che per le imprese alimentari a destare le maggiori preoccupazioni sono, da un lato, il volume dei requisiti in materia di etichettatura che implicano l'applicazione di norme tecniche particolareggiate, dall'altro, i costi che devono essere affrontati per adeguarsi alle modifiche di volta in volta apportate alle normative vigenti<sup>10</sup>.

La preparazione del testo del futuro regolamento relativo alla fornitura di informazioni sui prodotti alimentari ai consumatori dura, dunque, complessivamente da quasi otto anni: il Parlamento europeo ha, infatti, adottato la propria posizione in prima lettura nel giugno 2010<sup>11</sup>, mentre la posizione in prima lettura del Consiglio, che era attesa per la fine del 2010/inizio 2011, è stata adottata effettivamente nel febbraio del 2011<sup>12</sup>.

Successivamente, la Commissione, in conformità a quanto previsto dall'art. 294, par. 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ha adottato una Comunicazione al Parlamento europeo sulla posizione in prima lettura del Consiglio<sup>13</sup>, dalla quale si evince che essa, in uno spirito di compromesso e al fine di non pregiudicare la prosecuzione dell'*iter* legislativo, ha deciso, seppure per taluni aspetti *oborto collo*, ovvero sia non condividendo a pieno gli emendamenti apportati alla formulazione originaria della proposta, di non opporsi alla posizione adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata<sup>14</sup>.

---

*schenbilanz nach knapp drei Jahren Beratung*, in *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* (ZLR), 6/2010, p. 647.

<sup>10</sup> Cfr. la Relazione che accompagna la Proposta della Commissione, punto 2, p. 4 s.

<sup>11</sup> La Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento (del Parlamento europeo e del Consiglio) relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori è, infatti, del 16 giugno 2010.

<sup>12</sup> La posizione del Consiglio in prima lettura è, infatti, del 21 febbraio 2011.

<sup>13</sup> La Comunicazione (COM(2011) 77) della Commissione al Parlamento europeo relativa alla Posizione in prima lettura del Consiglio è stata, invero, adottata il 22 febbraio 2011.

<sup>14</sup> Non appena adottata, la proposta della Commissione è stata oggetto di diverse critiche, provenienti sia dai consumatori, sia dalle imprese del settore, sia dalle altre istituzioni europee (Parlamento europeo e Consiglio).

In un primo momento la Commissione ha respinto con fermezza le critiche, sostenendo di avere fatto tutto il possibile per contemperare le esigenze delle parti interessate (si veda a tal proposito P. LOOSEN, *op. cit.*, p. 649 s.).

La Comunicazione al Parlamento europeo sulla Posizione in prima lettura del Consiglio è la prova evidente di come la Commissione abbia attenuato la posizione di chiusura assunta inizialmente. Ciò nondimeno, in tale Comunicazione la Commissione deplora la decisione del Consiglio di eliminare la disposizione in forza della quale la dichiarazione nutrizionale – di cui si prevede ora l'obbligatorietà – debba essere collocata nella parte anteriore dell'imballaggio: ad avviso della Commissione, in tal modo si indeboliscono i benefici che i

Di conseguenza, verosimilmente, l'adozione della nuova normativa in materia di etichettatura alimentare non avverrà prima della fine del 2011/inizio 2012.

Peraltro, poiché il progetto di regolamento prevede che l'applicazione di quest'ultimo sia posticipata di 3 anni e, nel caso delle disposizioni relative alla dichiarazione nutrizionale, di 5 anni, rispetto alla sua entrata in vigore<sup>15</sup>, la nuova disciplina, con ogni probabilità, non riceverà una piena attuazione prima del 2015 e, in parte, del 2017<sup>16</sup>.

## 2. *Luci e ombre del progetto di regolamento di futura adozione*

La proposta ha suscitato reazioni molto forti e molto diverse<sup>17</sup>: in primo luogo, ancora prima che ne venissero esaminati in dettaglio i contenuti, è stata messa in discussione la sua portata dimensionale, in quanto si è obiettato che, così com'è stata presentata, ovvero composta di 13 pagine di relazione, 54 considerando, 53 articoli, 13 allegati, 12 pagine dedicate alla «Scheda finanziaria legislativa»<sup>18</sup>, appariva tutto fuorché uno strumento di semplificazione<sup>19</sup>. Nell'«attuale» stesura, così come risulta dalla posizione del Consiglio in prima lettura, il numero dei considerando è salito a 59, quello degli articoli a 55 e quello degli allegati a 15.

In verità, più che il numero dei considerando, degli articoli e degli allegati, a destare qualche perplessità è il fatto che in diversi passaggi il

---

consumatori possono trarre da una dichiarazione nutrizionale obbligatoria; la collocazione della dichiarazione nutrizionale nella parte anteriore dell'imballaggio consentirebbe, invero, ai consumatori di verificare agevolmente l'informazione nutrizionale al momento dell'acquisto del prodotto alimentare.

<sup>15</sup> Dispone in tal senso l'art. 55 del regolamento di futura adozione, nella formulazione di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura. Peraltro, com'è dato evincere dal Considerando n. 5, i periodi di transizione previsti per l'applicazione del regolamento in questione mirano a consentire agli operatori del settore alimentare di adattare l'etichettatura dei propri prodotti ai nuovi requisiti di futura introduzione.

<sup>16</sup> Espressamente in tal senso si veda anche P. LOOSEN, *op. cit.*, p. 648.

<sup>17</sup> Per un primo commento alla proposta presentata dalla Commissione si vedano: L. COSTATO, *op. cit.*, p. 3 ss.; ID., *Etichette dei prodotti alimentari: il Parlamento europeo respinge il semaforo*, in *Riv. dir. alim.*, 1/2010, p. 1 ss.; F. CAPELLI, *Evoluzione del ruolo dell'etichettatura degli alimenti: dalle proprietà nutritive agli effetti sulla salute, alla luce della proposta di nuovo regolamento sull'informazione al consumatore di prodotti alimentari*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 4/2009, p. 835 ss.; P. LATTANZI, *La futura disciplina delle informazioni alimentari*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 3/2008, p. 47 ss.; L. COSTANTINO, *Prime considerazioni sulla recente proposta di regolamento comunitario sulle informazioni alimentari ai consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 152 ss.; O. SOSNITZA, *Der Kommissionvorschlag für eine Lebensmittelinformations - Verordnung*, in *ZLR*, 1/2010, p. 5 ss.

<sup>18</sup> Ci si riferisce, ovviamente, alla versione italiana del testo della Proposta.

<sup>19</sup> Si veda a tal proposito LOOSEN P., *op. cit.*, p. 648.

legislatore europeo ha optato per una tecnica redazionale (purtroppo ormai nota a chi da tempo si occupa di diritto alimentare e, più in generale, di diritto agrario), che sicuramente non semplifica la lettura e non agevola la comprensione del testo, che consiste nella collocazione del precepto normativo in parte nelle disposizioni vere e proprie, in parte negli allegati<sup>20</sup>.

Peraltro, la lettura del progetto di regolamento offre l'occasione per ritenere ulteriormente confermata un'impressione che si era già avuto modo di maturare in passato – in particolare all'indomani dell'adozione delle norme europee in materia di etichettatura degli allergeni<sup>21</sup> –, che è quella di un diritto alimentare sempre più in movimento, destinato a essere caratterizzato dalla provvisorietà delle disposizioni adottate<sup>22</sup>. Nel progetto di regolamento è dato, infatti, rinvenire sia il principio in forza del quale le regole relative alle informazioni sugli alimenti dovrebbero poter essere adattate all'evoluzione rapida dell'ambiente sociale, economico e tecnologico<sup>23</sup>, sia l'attribuzione alla Commissione, in più contesti, del compito di verificare, mediante relazioni periodiche, l'efficacia di determinate disposizioni e la necessità di introdurre delle modifiche alla normativa vigente<sup>24</sup>.

Alla proposta della Commissione va, senz'altro, riconosciuto il merito di avere quanto meno affrontato, in maniera più o meno innovativa

---

<sup>20</sup> Critico nei confronti di tale tecnica redazionale è, altresì, P. LOOSEN, *op. cit.*, p. 649.

<sup>21</sup> Ci si riferisce, più nello specifico, alla direttiva n. 2003/89/CE, del 10 novembre 2003, «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2000/13/CE per quanto riguarda l'indicazione degli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari», pubblicata in *G.U.U.E.* 25 novembre 2003, n. L 308: tale direttiva, adottata allo scopo di garantire ai consumatori europei un'adeguata informazione sulla presenza, negli alimenti, di alcune sostanze considerate allergeniche, mediante la menzione obbligatoria di esse in etichetta, contiene una lista di allergeni "aperta", che viene, cioè, sottoposta periodicamente a revisione da parte della Commissione, la quale si avvale a tal scopo dell'ausilio dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare. È, peraltro, prevista anche la possibilità di eliminare dall'elenco sostanze per le quali nuove acquisizioni scientifiche dovessero ridimensionare il supposto potenziale allergizzante, anche se finora la lista ha conosciuto più estensioni che riduzioni.

<sup>22</sup> In tal senso si veda espressamente A. DI LAURO, *Il diritto alimentare: un diritto in movimento (Il caso dell'etichettatura degli allergeni)*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 80, la quale osserva come il diritto agro-alimentare manifesti tutta la propria modernità presentandosi come un diritto in movimento che non rinuncia all'intervento di regolamentazione anche nella consapevolezza che un nuovo sguardo potrà modificare e travolgere le regole dettate.

<sup>23</sup> Si veda il Considerando n. 51 del regolamento di cui si propone l'adozione, nel testo della posizione del Consiglio in prima lettura.

<sup>24</sup> Si vedano in tal senso, a titolo di esempio, l'art. 16, comma 4°, l'art. 21, comma 2° e l'art. 25, comma 5°, del regolamento di cui si propone l'adozione, nel testo della posizione del Consiglio in prima lettura.

a seconda dei casi, alcuni dei nodi più problematici della normativa in materia di etichettatura, quali, ad esempio, quelli concernenti la c.d. etichettatura nutrizionale, l'indicazione in etichetta del paese d'origine o del luogo di provenienza<sup>25</sup>, la dimensione dei caratteri per le informazioni obbligatorie, l'etichettatura degli allergeni, l'etichettatura dei prodotti alimentari non preimballati, ecc., nonché di avere rivitalizzato la discussione su alcuni profili a essa connessi, quali, in particolare, quelli relativi alla responsabilità degli operatori del settore alimentare coinvolti nella catena di approvvigionamento e al coordinamento delle disposizioni relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori con quelle relative alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori<sup>26</sup>.

Se non che, anche alla luce delle posizioni espresse in merito a essa dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nonché dai dibattiti che le hanno precedute e accompagnate, emerge un dato piuttosto inquietante, sul quale vale forse la pena di riflettere: se è chiaro a tutti, o per lo meno a molti, quali siano i problemi irrisolti in materia di etichettatura, non è altrettanto chiaro quale sia o quali siano le strade da percorrere per risolverli, né quale sia l'accezione di tutela dei consumatori sulla quale il legislatore europeo voglia costruire la nuova normativa in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

Vi sono, invero, dei profili del regolamento di futura adozione che si prestano a essere tacciati di scarsa coerenza, se non addirittura di contraddittorietà, e che rischiano di far sì che il risultato finale si riveli tutt'altro che vantaggioso per il consumatore.

Per ragioni ovvie di tempo non mi sarà possibile esaminare nel dettaglio le molteplici questioni poste dal testo del progetto di regolamento: mi limiterò, pertanto, ad alcune notazioni di carattere generale che mi pare possano contribuire a chiarire quanto ho appena affermato.

---

<sup>25</sup> Per alcune condivisibili osservazioni critiche sulle novità di futura introduzione in materia di etichettatura d'origine si veda M. MINELLI, *Etichettatura di origine del latte e dei prodotti derivati*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 412 ss.

<sup>26</sup> A tal proposito preme osservare che, se è vero quanto ha sottolineato L. COSTANTINO, *op. cit.*, p. 153 e p. 160 s., ovvero sia che assume particolare rilievo la necessità, espressa nel Considerando n. 5 del progetto di regolamento, di integrare i principi generali sulle pratiche commerciali sleali con norme specifiche relative alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori, non pare che il regolamento di futura adozione risolva il problema del coordinamento della disciplina sull'etichettatura dei prodotti alimentari con quella sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori: al contrario, permangono nel progetto di regolamento in questione, taluni elementi di ambiguità, primo fra tutti la distinzione, nuovamente operata, tra etichettatura, pubblicità e presentazione del prodotto alimentare; si veda a tal proposito il Considerando n. 20 del progetto di regolamento.

### 3. *Informazione alimentare, tutela del consumatore e Trattato di Lisbona*

Una notazione preliminare non può che concernere il tipo di atto cui il legislatore europeo ha deciso di demandare il compito di riordinare e migliorare la normativa in materia di etichettatura dei prodotti alimentari: ancora una volta, invero, in sede europea si è deciso di intervenire sul settore alimentare con un regolamento, ovvero con un atto di portata generale, idoneo ad assicurare una maggiore uniformità di trattamento all'interno dell'Unione europea<sup>27</sup>.

Il legislatore europeo si è, infatti, avvalso in pieno della facoltà riconosciutagli in tal senso dall'art. 114 TFUE (già art. 95 TCE), il quale, limitandosi a prescrivere l'adozione di misure secondo la procedura legislativa ordinaria, consente, per la realizzazione del mercato interno e, quindi, degli obiettivi previsti dall'art. 26 TFUE (già art. 14 TCE), il ricorso sia alla direttiva, sia al regolamento<sup>28</sup>.

Sul punto pare, peraltro, pienamente condivisibile l'opinione espressa da un autorevole orientamento dottrinale, ad avviso del quale il progetto di regolamento in questione, più che al mero ravvicinamento delle legislazioni nazionali, mira – per lo meno nelle intenzioni – a una vera e propria unificazione di esse, ovvero alla sostituzione delle legislazioni nazionali con quella europea<sup>29</sup>.

La base giuridica formale del regolamento di cui si propone l'adozione è l'art. 114 TFUE, anche se il testo di esso rivela, in tutta la sua evi-

---

<sup>27</sup> Sul punto si veda quanto osservato da L. COSTATO, *Compendio di diritto alimentare*, 4<sup>a</sup> ed., Padova 2007, p. 425, il quale sottolinea che l'intervento europeo in materia di alimenti tende a divenire sempre più pervasivo e incisivo, grazie all'uso di regolamenti in luogo di direttive.

<sup>28</sup> Ciò si coglie con chiarezza ancora maggiore sol che si pensi che, come osservato da TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, 6<sup>a</sup> ed., Padova 2010, p. 154, in generale per la realizzazione del mercato interno e, quindi, degli obiettivi previsti dall'art. 26 TFUE (già art. 14 TCE), nonostante la lettera dell'art. 114 TFUE (già art. 95 TCE) consentisse il ricorso anche ad altri atti, il legislatore europeo in passato ha quasi sempre impiegato la direttiva.

<sup>29</sup> Si veda, in tal senso, anche L. COSTATO, *L'informazione dei consumatori postrema frontiera della C.E.*, cit., p. 3 s., il quale osserva che la disamina della proposta di regolamento in questione, al pari di altri regolamenti sulla sicurezza alimentare, quali, in particolare, il reg. (CE) n. 178/2002 e quelli costituenti il pacchetto igiene del 2004, consente di rilevare che non si tratta di atti di riavvicinamento, ma di unificazione delle legislazioni o, meglio, di sostituzione delle legislazioni nazionali con quella europea. Condivide tale avviso ALBISINNI F., *Commento agli artt. 113-121*, in *Il Regolamento unico sull'organizzazione comune dei mercati agricoli*, *Commentario al reg. CE 22 ottobre 2007 n. 1234*, a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2009, p. 122, il quale osserva, altresì, che il processo di unificazione centralizzante della legislazione in tema di commercializzazione dei prodotti agro-alimentari confermato dal progetto di regolamento sull'informazione per i consumatori di prodotti alimentari privilegia il ruolo interventista della Comunità, e per essa della Commissione.

denza, come alla base dell'intervento legislativo europeo in questione vi sia in primo luogo la necessità, ritenuta prioritaria, di assicurare un elevato livello di tutela ai consumatori<sup>30</sup>. La tutela dei consumatori è talmente presente nel progetto di regolamento che l'art. 169 TFUE sembrerebbe poter essere considerato addirittura una sorta di base giuridica sostanziale dello stesso<sup>31</sup>.

A tal proposito, preme osservare che sicuramente il Trattato di Lisbona ha ulteriormente confermato l'attenzione, già peraltro significativa, riservata in sede europea alla tutela dei consumatori: ciò si evince, innanzi tutto, dall'attuale collocazione nell'art. 12 TFUE e, quindi, tra le disposizioni di applicazione generale, del principio in precedenza sancito dall'art. 153, par. 2, TCE, in forza del quale nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche o attività dell'Unione occorre prendere in considerazione le esigenze inerenti la protezione dei consumatori<sup>32</sup>.

In secondo luogo, l'incorporazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel diritto primario europeo<sup>33</sup> impone di ripensare la nozione stessa di consumatore<sup>34</sup>, anche a costo di mettere in discussione la validità del modello al quale si è fatto riferimento finora,

---

<sup>30</sup> Ciò si evince, in modo particolare, dal Considerando n. 1 del regolamento di cui si propone l'adozione, il quale richiama espressamente l'art. 169 TFUE. Si vedano a tal proposito le osservazioni (in senso concorde) di P. LATTANZI, *op. cit.*, p. 49 ss.

Preme, peraltro, segnalare che C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto a essere informato*, Milano 2007, p. 108, aveva già espresso talune considerazioni critiche circa la scelta operata dal legislatore europeo di non far figurare l'art. 153 TCE (ora art. 169 TFUE) tra le basi giuridiche della direttiva n. 2000/13/CE. Sul punto si vedano, altresì, E. ROOK BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto, in Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, a cura di A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, Torino 2005, p. 20 e P. PUOTI, *Etichettatura dei prodotti agroalimentari: aspetti problematici*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 3/2004, p. 635.

<sup>31</sup> Si veda a tal proposito quanto affermato da F. CAPELLI, *op. cit.*, p. 836, il quale (nella nt. 6) osserva che l'art. 169 TFUE (già art. 153 TCE) sulla protezione dei consumatori è la prima norma cui viene fatto riferimento nei Considerando del regolamento di futura adozione.

<sup>32</sup> Richiama l'attenzione sul significato simbolico di tale nuova collocazione G. MACCIONI, *La sicurezza alimentare nel sistema di tutela multilivello, A proposito dei principi e delle regole*, Pisa, 2010, p. 48. p. Sul punto si veda, altresì, S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 291. Per alcune interessanti notazioni circa l'incidenza del Trattato di Lisbona sul settore alimentare si veda, inoltre, l'editoriale di R. STREINZ, *Vertrag von Lissabon in Kraft - Folgen für die Lebensmittelwirtschaft*, in *ZLR*, 1/2010, p. 3 s.

<sup>33</sup> Si veda a tal proposito quanto disposto dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), il quale dispone espressamente che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla quale riconosce il medesimo valore giuridico dei Trattati.

<sup>34</sup> Si vedano, in tal senso, CARMIGNANI S., *op. cit.*, p. 299 e G. MACCIONI, *op. cit.*, p. 95.

che, soprattutto nel campo delle informazioni alimentari, coincide con la figura del consumatore medio.

La scelta di tale parametro, che trova la sua ragion d'essere nella necessità di evitare di offrire tutela al singolo, che potrebbe essere anche un consumatore sprovvisto o comunque marginale, risponde, però, a una logica imprenditoriale, in quanto muove dalla convinzione che sia meritevole di tutela solamente il consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, e che la tutela debba essere assicurata solo allorquando la media dei soggetti destinatari dell'informazione possa essere indotta in errore, causando uno sviamento di clientela.

Sotto tale profilo, il progetto di regolamento in questione sembra essere una sorta di "occasione mancata": continuando a fare riferimento alla figura del consumatore medio si affida a un parametro che, in verità, abbassa la soglia della tutela del consumatore<sup>35</sup> e che non risponde pienamente all'ottica "consumeristica" nella quale il legislatore europeo sembrerebbe chiamato a muoversi dal Trattato di Lisbona.

4. *La tutela del consumatore nel progetto di regolamento in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori: solamente tutela della salute o anche tutela degli interessi economici e dell'interesse a un'informazione adeguata?*

Il progetto di regolamento, peraltro, si presta ad alcune obiezioni circa l'effettivo raggiungimento di un elevato livello di tutela del consumatore anche sotto il profilo oggettivo. Innanzi tutto, da esso traspare la convinzione del legislatore europeo che la tutela del consumatore debba consistere innanzi tutto nella tutela della sua salute.

Ciò risulta evidente nell'introduzione dell'obbligatorietà della dichiarazione o etichettatura nutrizionale e ancor più nella *ratio* giustificatrice di essa, che risiede, come espressamente dichiarato dalle istituzioni europee, nel Libro bianco della Commissione intitolato «Una strategia

---

<sup>35</sup> Sul punto si veda A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano 2005, p. 352 ss., la quale (a p. 355) opportunamente osserva che, nonostante il parametro di riferimento generalmente preso in considerazione non sia teoricamente quello di un consumatore dotato di conoscenze e capacità particolarmente elevate, si registra la tendenza a non tenere affatto conto della velocità con la quale vengono effettuate le scelte di acquisto e a pretendere dal consumatore che sia diligente nella ricerca dei dati, nella lettura e nella decodificazione degli stessi.

europea per i problemi di salute legati all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità»<sup>36</sup>.

Ora, a parte il fatto che è alquanto discutibile che l'etichettatura nutrizionale costituisca la risposta migliore ai problemi evidenziati nel suddetto Libro bianco dalla Commissione<sup>37</sup>, soprattutto se non adeguatamente supportata da un'opera di educazione, *rectius* rieducazione, alimentare, non va dimenticato che il concetto di tutela del consumatore è assai più ampio di quello di tutela della salute del consumatore: altri sono i profili che devono essere presi in considerazione, tra i quali un posto di rilievo, anche in ragione del fatto che l'art. 169 TFUE (già art. 153 TCE) li menziona espressamente, va riconosciuto sia agli interessi economici degli stessi, sia alla necessità di assicurare loro un'adeguata informazione<sup>38</sup>.

Per quanto concerne i primi, occorre non sottovalutare il fatto che il consumatore europeo è un consumatore che sempre più spesso si lamenta dei costi che è costretto a sopportare per l'acquisto dei prodotti alimentari<sup>39</sup>. Non vi è chi non veda come l'ampliamento del numero degli elementi obbligatori in etichetta, di futura introduzione per il tramite del regolamento in questione, nella misura in cui si tradurrà in un indubbio aumento degli oneri economici per le imprese alimentari, rischia di causare al contempo un aumento dei prezzi dei prodotti alimentari.

In relazione alla seconda, va, invece, osservato che non è detto che all'aumento della quantità di informazioni fornite al consumatore corrisponda automaticamente un miglioramento della sua tutela. Occorre, invero, riflettere sugli effetti negativi che un sovraccarico di informazioni potrebbe comportare in merito all'efficacia informativa dell'etichetta, anche alla luce della velocità con la quale il consumatore è chiamato a operare le proprie scelte di consumo, alla quale spesso si accompagna una

---

<sup>36</sup> Trattasi del documento COM(2007)0279. Sul problema del sovrappeso e dell'obesità si veda, tra i molti contributi, quello di M.A. RECUERDA GIRELA, *Law and Obesity*, in *European food and feed law review (EFFL)*, 4/2006, p. 210 ss.

<sup>37</sup> È del medesimo avviso F. CAPELLI, *op. cit.*, p. 837, laddove afferma che fare affidamento sulle etichette per insegnare al consumatore a nutrirsi, per quanto non sia dannoso, è probabilmente improduttivo e sicuramente insufficiente.

<sup>38</sup> Si vedano a tal proposito le osservazioni di E. ROOK BASILE, *La comunicazione e il consumatore*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno «Gian Gastone Bolla», Firenze, 9-10 novembre 2001, a cura di E. ROOK BASILE e A. GERMANÒ, Milano 2003, p. 362 s., la quale richiama l'attenzione sul fatto che gli interventi a protezione dei consumatori debbano concernere i tre aspetti della salute, degli interessi economici e dell'informazione.

<sup>39</sup> Si veda a tal proposito l'editoriale di F. HUFEN, *Information und Kommunikation in Lebensmittelrecht - Rechte, Pflichten und Verfahren*, in *ZLR*, 2/2010, p. 117 ss.

scarsa preparazione tecnica<sup>40</sup>. Vi è, infatti, il rischio concreto che il consumatore, anche medio, non sia in grado di trasformare le informazioni che riceve in effettiva conoscenza<sup>41</sup>.

Anche sotto tale profilo il progetto di regolamento si prospetta claudicante: certo si preoccupa dei caratteri dimensionali minimi delle informazioni alimentari fornite al consumatore<sup>42</sup>, ma anche il carattere dimensionale passa in secondo piano se la mole di indicazioni presenti in etichetta diventa una sorta di deterrente alla sua lettura<sup>43</sup>.

Il regolamento di futura adozione, nella misura in cui amplia il novero degli elementi obbligatori, conferma ancora una volta la tendenza del legislatore europeo a privilegiare l'aspetto quantitativo dell'informazione fornita al consumatore di prodotti alimentari a discapito di quello qualitativo: tuttavia, com'è stato opportunamente sottolineato da un orientamento dottrinale<sup>44</sup>, il dato quantitativo si riflette inevitabilmente su quello qualitativo, vale a dire sull'adeguatezza dell'informazione.

---

<sup>40</sup> Richiama l'attenzione su tale aspetto A. DI LAURO, *Pubblicità e produzione agricola*, in *L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari, Profili giuridici ed economici*, Atti del Convegno di Pisa, 14-5 novembre 2003, a cura di A. GERMANÒ, Milano 2004, p. 145; ID., *Qualità dei prodotti agro-alimentari e comunicazione pubblicitaria*, in *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno «Gian Gastone Bolla», cit., p. 211 s.

<sup>41</sup> A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, cit., p. 316.

<sup>42</sup> Si veda a tal proposito l'art. 13 del progetto di regolamento, nella versione di cui alla posizione in prima lettura del Consiglio.

<sup>43</sup> Si veda sul punto DI LAURO A., *op. ult. cit.*, p. 314 ss. In tal senso espressamente anche C. LOSAVIO, *op. cit.*, p. 99, nt. 92, la quale afferma che più informazioni non si traducono automaticamente in una facilitazione nella scelta, anzi spesso esercitano un effetto opposto. Sul punto si veda altresì S. GRUNDMANN, *L'autonomia privata nel mercato interno: le regole d'informazione come strumento*, in *Europa e dir. privato*, 2001, p. 291 s.

<sup>44</sup> Espressamente in tal senso A. DI LAURO, *op. ult. cit.*, p. 315 ss. Si veda, altresì, sempre di A. DI LAURO, *Regole della comunicazione e tutela del consumatore*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 724 ss.



LAURA COSTANTINO

## LA PRODUZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE DELLE BIOMASSE

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dedica il Titolo XXI all'Energia e, in particolare, l'art. 194 prevede che «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a:

- a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia
- b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione
- c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili...».

La politica energetica dell'Unione europea si basa sullo sviluppo di *energie alternative*, a fronte di diversi fattori di carattere economico ed ambientale, quali la sicurezza energetica e la necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, che richiedono la ricerca di metodi alternativi per la creazione di energia elettrica e calorica<sup>1</sup>. Il tema della sicurezza dell'approvvigionamento energetico è diventato non più trascurabile da quando, a livello internazionale, si è presa coscienza del fatto che l'ambiente è costituito da beni finiti e dalla conseguente necessità di individuare degli strumenti per produrre energia da fonti rinnovabili.

La promozione di energie nuove e rinnovabili è oggetto della strategia contenuta nel Libro Verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico (Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico, COM (2000)769) pubblicato dalla Commissione Eu-

---

<sup>1</sup> Per una ricognizione delle norme internazionali a tutela dei cambiamenti climatici, POSTIGLIONE, *Sostenibilità ambientale e cambiamenti climatici*, in DGA, 2008, n. 12, 746; MANSERVISI, *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, Roma 2008; PAOLONI (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climateranti*, Ed. Tellus, 2009. Un'analisi economica puntuale sul possibile sviluppo di energie alternative è fornita dal volume di ZEZZA (a cura di), *Bioenergie: quali opportunità per l'agricoltura italiana*, Istituto Nazionale di economia Agraria, Napoli 2008.

ropea al fine di delineare le problematiche legate alla dipendenza energetica dell'Unione europea e di tracciare le linee guida della politica comunitaria in materia.

Tra le cosiddette nuove energie, la *biomassa* rappresenta un significativo contributo al rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento in quanto risorsa diffusa (le fonti di approvvigionamento di biomassa sono molteplici). Con il termine biomassa si fa riferimento alla frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, compresa la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani<sup>2</sup>.

Appare evidente, quindi, come l'agricoltura sia chiamata a svolgere un ruolo determinante nello sviluppo della produzione di biomasse, sicché occorre chiedersi quali siano le problematiche giuridiche emergenti legate all'utilizzo dell'agricoltura nello sviluppo di energie nuove e rinnovabili.

È ormai di tutta evidenza che l'agricoltore non produce più solo beni materiali (alimentari e non) ma anche beni immateriali e che l'attività agricola esercita una influenza determinante sulla qualità dell'ambiente, sulla biodiversità, sulla varietà del paesaggio rurale, tanto che il rilancio del settore agricolo è stato strutturato sul ruolo multifunzionale dell'impresa agricola<sup>3</sup>. Inoltre, l'elasticità della PAC ha sempre permesso alle istituzioni comunitarie di adattare la politica agricola alle nuove esigenze via via mostrate da altre politiche comunitarie, come quella ambientale, mutando negli anni le sue forme, senza necessità di mutare gli obiettivi<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> La definizione è data dall'art. 2, lett. e), direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Il recentissimo d.lgs. 3 marzo 2011, in attuazione della direttiva 2009/28/CE, all'art. 2, comma 1, lett. e), detta la definizione di biomassa, inserendo anche gli sfalci e le potature provenienti dal verde pubblico e privato tra i prodotti ricadenti nella definizione di biomassa. Si segnalano i recenti interventi in materia di energie rinnovabili in agricoltura di FRASCARELLI, *Le energie rinnovabili in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, marzo, 2011; MANNA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili in Italia e il contributo dell'agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, marzo, 2011.

<sup>3</sup> ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000; RAGIONIERI, *L'impresa agricola multifunzionale: l'evoluzione della PAC verso un nuovo modello agricolo. Esercizio di impresa agricola e tutela ambientale: un'integrazione necessaria. Il ruolo dell'impresa agricola nella gestione dello spazio rurale*, in COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003, 201. Sul rapporto tra agricoltura e ambiente nelle politiche comunitarie, BIVONA, *Il rapporto tra agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione europea*, in *DGA*, 2006, nn. 7-8, 417.

<sup>4</sup> L'osservazione è di BIANCHI, *La PAC camaleontica alla luce del Trattato di Lisbona (Le principali modifiche istituzionali della politica agricola comune all'indomani del suo cinquantesimo anniversario)*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2009, p. 592.

La promozione di bioenergie è stata inserita in diverse discipline comunitarie in materia di agricoltura. Ad esempio, il Regolamento CE 1782/2003, nell'ottica di integrare la politica agricola con gli impegni di natura ambientale<sup>5</sup>, disciplina anche la promozione dei prodotti bioenergetici, prevedendo due regimi alternativi di aiuto non cumulabili: il primo consiste nella deroga al regime del set-aside per le colture energetiche (artt. 53-57). Il secondo consiste nella previsione di aiuti diretti per favorire lo sviluppo di colture energetiche (artt. 88-92). Quale condizione di ammissibilità a quest'ultima fattispecie di aiuto, l'art. 90 del Reg. prevede che l'aiuto sia concesso solo per le superfici la cui produzione formi oggetto di un contratto stipulato tra l'agricoltore e l'industria di trasformazione, salvo nel caso in cui la trasformazione sia effettuata dallo stesso imprenditore agricolo nell'azienda.

Tra le normative comunitarie volte alla disciplina del settore agricolo, il Reg. CE 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale presenta una chiara dimensione ambientale ed esplicita la relazione tra politiche energetiche e politiche di sviluppo del settore agricolo. La produzione di colture energetiche rientra espressamente nell'obiettivo di ammodernamento delle aziende agricole attraverso «...un più sapiente utilizzo dei fattori di produzione, inclusa l'introduzione di nuove tecnologie e di innovazione, il perseguimento della qualità, i prodotti biologici e la diversificazione intra ed extra-aziendale, anche verso settori non alimentari come le colture energetiche...» (considerando 21).

Per completezza, è necessario fare un cenno anche alle politiche comunitarie in materia forestale, da tempo rivolte a promuovere la multifunzionalità delle foreste, anche attraverso l'incentivazione dell'utilizzo della biomassa forestale per la produzione di energia (Risoluzione del Consiglio del 15.12.1998 relativa ad una strategia forestale per l'Unione europea; Comunicazione della Commissione sul piano d'azione dell'Unione europea per le foreste, COM(2006)302 def.).

L'UE ha già da tempo cercato di rispondere alle esigenze legate allo sviluppo delle energie rinnovabili, anche attraverso politiche specifica-

---

<sup>5</sup> Il Reg. CE n. 1782/2003 rappresenta un esempio emblematico dello stretto connubio tra agricoltura ed ambiente. Nell'individuare criteri comuni applicabili ai pagamenti diretti nell'ambito dei vari regimi di sostegno al reddito dell'imprenditore agricolo, il reg. subordina il pagamento degli aiuti al rispetto di impegni di carattere ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali. Questo sistema, noto con il termine di condizionalità, è fondato proprio sull'interdipendenza tra concessione di aiuti e rispetto di determinati criteri nella gestione dell'attività agricola e nel mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali, pena la riduzione o l'esclusione dal beneficio. Su questi temi, GERMANÒ - ROOK BASILE, *Diritto agrario*, Torino 2006; COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, p. 387; RUSSO, *La condizionalità da condizione a fine*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, p. 231.

mente rivolte alla promozione del settore energetico. Il quadro normativo di riferimento è caratterizzato esclusivamente da interventi legislativi di promozione ed incentivazione delle bioenergie.

La Commissione europea ha emanato nel 1996 il Libro Verde «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili» (COM(96)576), nel quale si individuano i vantaggi legati ad un maggior utilizzo delle energie rinnovabili, quali la conformità di tale politica all'obiettivo globale di sviluppo sostenibile, la garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento energetico, il miglioramento della competitività dell'industria europea.

Un anno dopo, la Commissione europea ha emanato il Libro Bianco per una strategia e un piano d'azione della Comunità (COM(97)599), che riconosce all'agricoltura un ruolo centrale per il raggiungimento dell'obiettivo comunitario di raddoppiare la quota delle energie rinnovabili. La produzione agricola «*no-food*» sta assumendo, infatti, una notevole importanza rappresentando una nuova opportunità per lo sviluppo rurale, e la futura politica agricola comune dovrà, secondo il Libro Bianco, sostenere la produzione di bioenergie.

A seguito dell'analisi contenuta nel Libro Bianco, è stata emanata la direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, abrogata e sostituita dalla direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili che stabilisce un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, fissando degli obiettivi nazionali obbligatori. Ogni Stato membro dovrà adottare un piano d'azione nazionale per le energie rinnovabili e notificarlo alla Commissione.

La scelta di rendere obbligatoria per ogni Stato membro l'adozione di un piano d'azione per la promozione delle energie rinnovabili è probabilmente frutto della presa d'atto, da parte dell'Unione europea, delle scarse esperienze nazionali in materia e del ritardo nell'adozione di legislazioni mirate alla regolamentazione delle bioenergie.

L'Italia rappresenta, da questo punto di vista, un esempio emblematico. Le disposizioni riguardanti le energie rinnovabili sono inserite in contesti normativi di portata generale, non specificamente dedicati alla regolamentazione della materia.

La legge finanziaria del 2006 (l. 23.12.2005, n. 266), all'art. 1, 423° co., stabiliva che la *produzione* e la *cessione* di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali effettuate dagli imprenditori agricoli costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135 c.c.

La successiva legge finanziaria (l. 27.12.2006, n. 296) all'art. 1, 369° co., stabilisce, sostituendo la precedente normativa, che *la produzione e la*

*cessione di energia elettrica e calorica* da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo effettuate dagli imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135 c.c., terzo comma.

Il d.lgs. 3 marzo 2011, in attuazione della direttiva 2009/28/CE, definisce gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili.

La qualificazione normativa delle attività di produzione, cessione e trasformazione di biomassa si rinviene in differenti fonti legislative, rendendo necessaria un'analisi sistematica delle norme al fine di chiarire quali attività economiche rientrano nella sfera di operatività delle imprese agricole.

A tale fine, è necessario distinguere l'attività di produzione di biomassa dall'attività di produzione e cessione di energia elettrica e calorica.

La prima consiste in un'attività di coltivazione ed è qualificata come attività agricola principale. Il d.lgs. 227/2001, all'art. 2, comma 5, infatti, disciplina l'attività di coltivazione di biomassa, stabilendo che per arboricoltura da legno si intende la coltivazione di alberi in terreni non boscati finalizzata esclusivamente alla produzione di legno e biomassa.

L'art. 4 del d.lgs. 27.5.2005, n. 101, poi, prevede che l'attività esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c. di cura e sviluppo del ciclo biologico di organismi vegetali destinati *esclusivamente* alla produzione di biomasse, con cicli colturali non superiori al quinquennio, e reversibili al termine di tali cicli, su terreni non boscati, costituisce coltivazione del fondo e non è soggetta alle disposizioni in materia di boschi e foreste<sup>6</sup>.

L'attività di produzione e cessione di energia elettrica e calorica svolta dall'imprenditore agricolo e ottenuta prevalentemente con prodotti derivanti dal fondo, è qualificata dalla legge, come già anticipato in precedenza, quale attività agricola per connessione.

## *Conclusioni*

Alla luce della breve disamina della normativa comunitaria e interna in materia, possono formularsi due conclusioni.

---

<sup>6</sup> CROSETTI - FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano 2008; FERRUCCI, *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili (il quadro normativo)*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, n. 1, 246.

La prima attiene al riflesso della finalizzazione dell'attività agricola alla produzione di biomassa sui prezzi degli alimenti.

L'apertura dell'attività agricola alla produzione non alimentare comporta auspicabili vantaggi per gli imprenditori agricoli, in termini di aumento della redditività e di diversificazione dell'attività esercitata, ma influisce inevitabilmente sui prezzi dei prodotti destinati all'alimentazione.

Il dibattito sulla produzione agricola *no food* assume, infatti, particolare rilievo ove si pensi al necessario coordinamento tra politica energetica e politica agricola. Una politica di incentivazione delle colture agro-energetiche potrebbe condurre ad una sensibile diminuzione delle colture destinate all'alimentazione, con conseguente aumento del prezzo degli alimenti per i consumatori e, in alcune aree geografiche, con l'emersione di nuovi rischi legati alla *food security*.

In un recente studio della FAO<sup>7</sup> si dimostra che l'impatto delle bioenergie sul prezzo del cibo, sulla crescita economica, sulla sicurezza energetica, sulla deforestazione e i cambiamenti climatici varia a seconda del metodo e della localizzazione della produzione, e dipende dal governo del settore. È difficile, cioè, secondo questo studio, trarre delle conclusioni di carattere generale sull'impatto delle bioenergie sulle economie dei singoli Paesi e le scelte politiche in materia andrebbero assunte solo dopo aver condotto specifiche analisi costi-benefici.

La seconda conclusione, di carattere più squisitamente giuridico, attiene agli effetti che la diversificazione produttiva avrebbe sui rapporti giuridici tra produttore agricolo e acquirente della biomassa.

Lo scenario normativo sin qui analizzato mostra come il legislatore abbia spostato i confini dell'agrarità fino a ricomprendere l'attività di produzione e cessione di energia elettrica e calorica, fino, cioè, alla trasformazione della biomassa ottenuta dalla coltivazione del fondo, nel rispetto del criterio della prevalenza. L'imprenditore agricolo potrebbe, dunque, vendere il prodotto già trasformato o, in alternativa, limitare la propria attività alla fase iniziale di coltivazione volta alla produzione di biomassa e vendere la *commodity* ottenuta alle imprese di trasformazione<sup>8</sup>. In questo secondo caso, l'imprenditore agricolo produttore di un bene non differenziabile, sarà un soggetto economicamente debole nelle relazioni contrattuali con gli acquirenti del prodotto, inevitabilmente *price taker*.

---

<sup>7</sup> *Bioenergy and Food Security. The Bioenergy and Food Security Project*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma 2010.

<sup>8</sup> Sull'organizzazione della filiera agroenergetica, LATTANZI, *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Macerata 2008.

La prassi contrattuale ha mostrato alcune caratteristiche comuni ai contratti di fornitura di biomassa.

In primo luogo, i contratti prevedono che la biomassa prodotta dall'impresa agricola, da fornire su base annua, soddisfi i requisiti merceologici e di qualità ambientale tali da garantire che il suo impiego non darà luogo ad emissioni ed impatti ambientali diversi da quelli autorizzati per l'impianto di trasformazione. La previsione di una siffatta clausola contrattuale evidenzia il ruolo che l'impresa agricola svolge attualmente nel mercato energetico e comporta, per l'imprenditore agricolo, l'acquisizione di competenze specifiche ben diverse da quelle normalmente legate alle attività agricole volte alla produzione alimentare.

In secondo luogo, i contratti di fornitura di biomassa prevedono, generalmente, che lo stoccaggio della biomassa prodotta sia a carico dell'impresa agricola. Tale previsione contrattuale si traduce in un costo che l'impresa agricola deve sostenere a vantaggio dell'impresa di trasformazione e che potrebbe comportare l'assunzione di rischi finanziari legati alla costruzione di impianti di stoccaggio. Infine, tali contratti contengono una clausola di esclusiva che lega l'imprenditore agricolo all'impresa trasformatrice.

Le previsioni contrattuali indicate evidenziano il rischio che l'imprenditore agricolo diventi il soggetto debole dell'operazione economica, contrattualmente obbligato a fornire il bene con le qualità richieste dall'acquirente ed economicamente dipendente dall'ammortamento dei costi sostenuti per la produzione di biomassa.



ROBERTO SAIJA

## TRASFERIMENTO DEL DIRITTO ALL'AIUTO PER SUCCESSIONE ANTICIPATA, PATTO DI FAMIGLIA E CONSERVAZIONE DELL'INTEGRITÀ AZIENDALE

L'evoluzione della PAC ha segnato la storia dell'agricoltura dell'ultimo cinquantennio<sup>1</sup>. Dopo il quasi totale abbandono delle misure di sostegno ai prezzi, visti gli effetti devastanti sul funzionamento del mercato, la politica agricola comunitaria ha assunto un volto nuovo. Lo scopo è da un lato quello di conseguire una maggiore competitività sul mercato mondiale, dall'altro quello di assicurare, nello stesso tempo, un'attenzione crescente alle problematiche ambientali e alla sicurezza alimentare.

È questa la logica della Riforma Fischler – ovvero il reg. 1782/2003<sup>2</sup> – che assume come obiettivo principale il sostegno al reddito degli agricoltori e lascia sullo sfondo quelle forme di intervento di stampo dirigitico<sup>3</sup> che avevano caratterizzato i primi decenni della PAC.

---

<sup>1</sup> La letteratura sul punto è davvero sterminata. Tra i tanti contributi, si veda, comunque D. BIANCHI, *La politica agricola comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, Pisa, 2007, ID., *La PAC «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, fasc. 4, I, pp. 592-629. Cfr., di recente, L. COSTATO, *La controriforma della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, pp. 369-378.

<sup>2</sup> Regolamento (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 (CE) n. 2529/2001, pubblicato nella GUUE n. L 270 del 21.10.2003, p. 1-69. Tale provvedimento, più che una «riforma», è stato definito una vera e propria «rivoluzione». Così, F. ALBISINNI, *Prodotti mediterranei: opportunità e vincoli nelle regole europee*, in A. GERMANÒ, (a cura di), *L'agricoltura nell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari. Profili giuridici ed economici*, Milano 2004, p. 71. In generale sugli effetti di questa riforma cfr. E. CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, in E. CASADEI - G. SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Milano 2005, p. 85 ss.; L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 478 ss., e più di recente, ID., *La disciplina multi-level dell'agricoltura*, in F. ALBISINNI - A. SCIAUDONE, *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, Napoli 2008, p. 25 ss.

<sup>3</sup> Cfr., A. GERMANÒ, *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, in E. CASADEI - G. SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario*, cit., p. 17 ss.

A ciò si provvede anche unificando il regime degli aiuti evitando, in tal modo, che l'imprenditore agricolo inseguia gli ondivaghi orientamenti dell'Unione. Lo strumento tecnico adottato sembra quello dell'*onere*, dal momento che il diritto all'aiuto e il suo mantenimento<sup>4</sup> appare condizionato da una precisa contropartita: il rispetto di precisi criteri di gestione volti alla conservazione dell'ambiente e alla tutela della salute pubblica. Gli agricoltori europei – ormai liberi di scegliere cosa produrre – vengono così messi in grado di sfruttare una serie di importanti novità offerte dalla nuova PAC, ed in questa logica vengono considerati depositari di una delle risorse più preziose per la collettività, e cioè la terra che essi dovranno custodire e curare tenendo presenti, oltre alle esigenze imprenditoriali, anche e soprattutto interessi collettivi come la qualità delle produzioni, il benessere degli animali, la salute dei consumatori.

Proprio per rendere «sostenibile» l'agricoltura viene loro concesso il «pagamento unico»<sup>5</sup> che percepiranno a fronte di una serie di comportamenti, a volte veri e propri obblighi, a volte più propriamente oneri, a seconda che sia prevalente la realizzazione dell'interesse pubblico (comunitario) o di quello proprio.

La nuova agricoltura multifunzionale tende ad assicurare alle popolazioni agricole un tenore di vita equo ovvero tale da consentire di rimanere nelle zone rurali anche con la previsione del «premio unico», attribuito ai cd. «agricoltori storici»<sup>6</sup> che diventano titolari del «diritto all'aiuto» in base agli ettari ammissibili. Di esso già la Riforma Fischler consentiva la circolazione, dando vita ad un vero e proprio mercato del diritto all'aiuto, visto che esso può essere trasferito da un agricoltore all'altro sia *inter vivos* sia *mortis causa* e cioè per successione ereditaria effettiva o anticipata. Con l'*Health check*<sup>7</sup>, il legislatore europeo ne sempli-

<sup>4</sup> Così A. GERMANÒ, *op ult. cit.*, p. 19.

<sup>5</sup> Cfr., V. ADAM, *Les droit à paiement ou la nouvelle création juridique de la réforme de la Politique agricole comune*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n. 475, 2004, p. 96 ss.; L. COSTATO, *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, in *Agr. ist. merc.*, 2004, fasc. 1, p. 41 ss. e spec. 43 ss.; Id., *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 451 ss., anche in AA.VV., *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di facoltà*, Milano 2009, p. 129 ss.

<sup>6</sup> Per comodità espositiva si riporta qui di seguito l'art. 33 § 1, rubricato «Ammissibilità: 1. Possono beneficiare del regime di pagamento unico gli agricoltori che: a) abbiano fruito di un pagamento durante il periodo di riferimento di cui all'articolo 38, a titolo di almeno uno dei regimi di sostegno menzionati nell'allegato VI, oppure b) abbiano ricevuto l'azienda o parte dell'azienda per via ereditaria effettiva o anticipata da un agricoltore che soddisfaceva le condizioni di cui alla lettera a), oppure c) abbiano ricevuto un diritto all'aiuto risultante dalla riserva nazionale o per trasferimento».

<sup>7</sup> Si tratta 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

fica notevolmente il regime sulla base dell'esperienza maturata<sup>8</sup>. Il nuovo regolamento continua a contenere l'elenco dei soggetti ammessi al beneficio, tra cui include gli agricoltori che ne erano già titolari ai sensi del reg. 1782/2003, nonché coloro che lo ottengono o dalla riserva nazionale o mediante trasferimento.

L'art. 43 § 2 prevede che i diritti all'aiuto possano essere trasferiti in maniera definitiva<sup>9</sup> con o senza terra<sup>10</sup>. In ogni caso, però, il cedente trasferisce al cessionario un diritto di godimento. La cessione definitiva senza terra, poi, non sembra trovare riscontro pratico, soprattutto a causa della difficoltà di determinare il valore del diritto all'aiuto sganciato dal terreno, per cui gli agricoltori preferiscono trasferire il diritto insieme con la terra<sup>11</sup>. Proprio in questa direzione sembra muoversi an-

---

agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore 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, pubblicato nella GUUE n. L 30 del 31.1.2009, pp. 16-99. Tale provvedimento costituisce – ad avviso della dottrina più avveduta – un «codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura». Così F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 228.

<sup>8</sup> Con il reg. 73/2009 viene eliminato il *set-aside* e viene introdotto, ma solo per quei paesi membri che si avvalgano di questa facoltà, un importo forfetario ad ettaro che verrà applicato a decorrere dal 2013, con progressiva eliminazione dei residui aiuti accoppiati e attraverso la *reductio ad unum* della tipologia dei titoli.

<sup>9</sup> Sul punto, peraltro, non sembra siano ammessi dubbi di alcun tipo. Cfr. L. RUSSO, *Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 158.

<sup>10</sup> Com'è noto, le principali forme di trasferimento *inter vivos* che abbiano un carattere pressoché definitivo sono tradizionalmente quelle della *vendita* e della *donazione*, l'una a titolo oneroso e l'altra a titolo gratuito, intesa cioè come atto di liberalità. In realtà, sottoponendo ad esegesi la formula, si può concludere nel senso dell'ammissibilità di altre forme di trasferimento definitivo, come accade nell'ipotesi del *conferimento degli stessi ad una società*. Cfr. D. BIANCHI, voce *Politica agricola comunitaria*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, Agg., Torino 2009, p. 367.

<sup>11</sup> D'altra parte, al fine di scoraggiare eventuali cessioni senza terra, i singoli stati membri potrebbero decidere di fare in modo che in questi casi parte dei diritti vengano assorbiti dalla riserva nazionale. Cfr. L. COSTATO, *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, in *Agr. ist. merc.*, 2004, p. 52. Va tuttavia messo in luce che il reg. 73/2009 ha eliminato quell'inciso dell'art. 46 del reg. 1782/2003 ove si prevedeva che il trasferimento del diritto all'aiuto senza terra fosse possibile, tranne in caso di forza maggiore o laddove ricorrerono circostanze eccezionali, solo dopo aver utilizzato almeno l'80% dei propri diritti all'aiuto per almeno un anno civile, o dopo aver ceduto alla riserva nazionale tutti i diritti all'aiuto non utilizzati nel primo anno di applicazione del RUP. Si trattava di una previsione che aveva destato in dottrina qualche perplessità in ordine ai soggetti, anche se si riteneva preferibilmente che esso fosse riferibile solo a quei soggetti che avessero partecipato comunque al RUP al momento dell'avviamento, anche se con ettari ammissibili inferiori a quelli che avrebbero potuto godere dei sostegni, avendo maturato, nel triennio di riferimento 2000-2002 diritti in quantità superiore. In tal caso, se l'eccedenza non utilizzata non fosse stata superiore al 20% avrebbe potuto essere riutilizzata anche in seguito, senza essere considerata perduta. Al contrario, e cioè laddove l'eccedenza fosse stata superiore alla detta soglia

che l'Unione visto che, come risulta dalla Comunicazione della Commissione del 18.11.2010, il reddito di base degli agricoltori dovrebbe essere sostenuto attraverso un pagamento disaccoppiato che garantisca un livello uniforme di sostegno obbligatorio fondato su diritti trasferibili e attivabili soltanto in associazione con superfici agricole ammissibili, pur sempre nel rispetto dei requisiti di condizionalità<sup>12</sup>.

L'art. 43, oltre ai «vari tipi di cessione» temporanea, fa esplicito riferimento all'affitto<sup>13</sup> ed il trasferimento può avvenire solo se accompagnato agli ettari ammissibili. Il concessionario, per il periodo di durata del contratto, potrà percepire il diritto all'aiuto se riuscirà a gestire l'impresa agricola nel rispetto dei criteri previsti e cioè secondo le regole della condizionalità.

Con riferimento alla sorte dei diritti all'aiuto alla scadenza del contratto, ci si è chiesti se l'affittuario sia tenuto a ritrasferirli al concedente ovvero a corrispondergli quanto meno un indennizzo. La sussistenza e il fondamento di tale obbligo dell'affittuario sono stati da taluno rinvenuti nel principio del divieto di arricchimento senza causa. La Corte di giustizia però ha escluso che dal diritto comunitario discenda un obbligo siffatto<sup>14</sup> poiché il diritto all'aiuto, a differenza delle quote latte, non è legato all'azienda ma alla persona dell'imprenditore agricolo, come può evincersi dai criteri di quantificazione volti a sostegno del reddito dell'agricoltore<sup>15</sup>.

---

del 20% del totale, la cessione sarebbe stata possibile solo dopo aver ceduto alla riserva nazionale la quantità non utilizzata e cioè ciò che superava il 20% del totale dei diritti maturati e non utilizzati

<sup>12</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», del 18.11.2010 COM(2010) 672 def.

<sup>13</sup> L'art. 43 § 2 parla, infatti, di «affitto o altri tipi di cessione» e si riferisce ad altre forme di cessione temporanea. Così L. COSTATO, *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, cit., p. 46, nonché, più di recente, nello stesso senso, cfr. S. BOLOGNINI, *Il contratto di affitto di fondi rustici nel trasferimento temporaneo dei diritti all'aiuto*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2010, p. 450.

<sup>14</sup> Corte giust. UE (sez. quinta) 21 gennaio 2010, in causa C-470/08, con nota di I. CANFORA, *Il trasferimento dei diritti all'aiuto tra autonomia privata ed esigenze di governo dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, II, p. 3 ss.

<sup>15</sup> Viene spontaneo tuttavia domandarsi che senso avrebbe il collegamento tra gli aiuti e le superfici agricole. Nel caso delle quote latte, infatti, il diritto è chiaramente collegato all'azienda, nel caso dei diritti all'aiuto, invece, dall'art. 43 del reg. 73/2009 sembrerebbe desumersi che il trasferimento insieme alla terra avrebbe una giustificazione diversa e cioè quella di evitare un uso speculativo delle regole in materia di sostegno al reddito. Cfr. in tal senso, I. CANFORA, *op. cit.*, p. 11. Ne deriva che la possibilità di trasferire il diritto all'aiuto consegue alla decisione dell'agricoltore di cessare l'esercizio dell'attività agricola e così si comprende anche il perché l'affitto sia ammesso solo se accompagnato agli ettari ammissibili, anche se è

Alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>16</sup> ci si è interrogati sulla possibilità di qualificare il diritto all'aiuto in termini di diritto soggettivo<sup>17</sup>. Se così fosse sarebbe quanto meno opportuno verificare la natura di diritto relativo su cui si basa la tesi che spiega il trasferimento di esso in termini di cessione del credito<sup>18</sup>. È fuori discussione che in primo luogo bisogna individuare con esattezza la tipologia di interesse tutelato, se *di tipo finale* oppure *di tipo strumentale*. L'analisi della disciplina del diritto all'aiuto mostra chiaramente che la mera attribuzione al titolare non è in grado di realizzarne l'interesse, in mancanza dell'erogazione del premio da parte del debitore<sup>19</sup>.

Il diritto di ottenere il premio, però, e quindi di mantenere tale situazione di vantaggio è subordinato all'onere di rispettare i criteri di gestione, pena la riduzione o la perdita del diritto all'aiuto. Si tratta quindi di un comportamento dovuto principalmente nell'interesse proprio e solo secondariamente nell'interesse pubblico<sup>20</sup>.

---

pur vero che egli potrebbe decidere, anziché di trasferire a titolo definitivo o temporaneo, di non utilizzare il diritto stesso. Mentre l'art. 45 del reg. 1782/2003 lasciava libero l'agricoltore anche in questa direzione, limitando tuttavia la possibilità di esercitare questa facoltà per tre anni a meno che non ricorrerono circostanze eccezionali oppure in caso di forza maggiore, l'art. 42 del reg. 73/2009 introduce una più pressante limitazione temporale riducendo il termine entro cui questa facoltà può essere esercitata da tra a due anni. Oltre questo periodo – salvo sempre il caso di forza maggiore oppure di circostanze eccezionali – i diritti all'aiuto non attivati saranno versati alla riserva nazionale. Sembra opportuno precisare che una recente proposta di modifica del reg. 73/2009 del 30.9.2010 COM(2010)539 def. prevede l'aggiunta all'art. 42 di un comma che ammette la cessione volontaria, da parte degli agricoltori, alla riserva nazionale, dei propri diritti all'aiuto.

<sup>16</sup> Cfr. in tal senso Corte giust. UE 22 ottobre 2009, in causa C-449/08, *Elbertsen* che sembra orientata nel senso di configurare il diritto all'aiuto come diritto soggettivo modificabile in base alla peculiarità dei suoi contenuti.

<sup>17</sup> Secondo l'opinione di autorevole dottrina sarebbe possibile giungere a tale conclusione solo dopo che esso è stato acquisito dall'agricoltore stesso e quindi dopo essere entrato a far parte del suo patrimonio come bene. Come sostiene A. GERMANÒ, *op ult. cit.*, p. 42, esso prima di questo momento e cioè nella fase in cui viene verificata l'esistenza dei requisiti in capo agli agricoltori compresa la presenza degli ettari ammissibili, non può essere qualificato come diritto soggettivo ma come interesse legittimo.

<sup>18</sup> Su cui cfr. *amplius* A. TOMMASINI, *Quote latte, diritti di impianto e titoli all'aiuto. Limiti all'iniziativa economica e valori del sistema*, Milano 2008, p. 66 ss.

<sup>19</sup> Cfr. L. RUSSO, *Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico*, cit., p. 157 s., ove l'A. esclude, a proposito del legame tra terreno e diritto all'aiuto, che si possa parlare del diritto all'aiuto come diritto reale non sussistendo alcun collegamento tra il diritto stesso ed i terreni utilizzati visto che i terreni ammissibili possono essere anche diversi rispetto a quelli utilizzati nel periodo di riferimento. Così già E. CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, in E. CASADEI - G. SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario*, cit., p. 93 s.

<sup>20</sup> Cioè quello della collettività alla tutela dell'ambiente e della salute, per un verso, e quello del concedente alla restituzione del fondo alla scadenza del contratto, per altro verso

Il regolamento prevede il trasferimento del diritto all'aiuto anche per successione effettiva o *anticipata*<sup>21</sup>: bisogna tuttavia intendersi su tale ultimo concetto e capire se esso possa essere assimilato *in toto* a quella effettiva. Sebbene il diritto comunitario continui ad accostare le due fattispecie, va precisato che la *successione anticipata* altro non è se non una forma di trasferimento *inter vivos* che non può tuttavia trovare la propria *causa* nella morte del disponente, altrimenti vi sarebbe una violazione del divieto dei patti successori. In realtà, il legislatore europeo, forse prendendo a modello i sistemi giuridici di ispirazione germanica che prevedono forme contrattuali quali l'*Erbvertrag*<sup>22</sup>, non ha definito con precisione la successione anticipata. Nell'ordinamento italiano però essa sembra urtare con il divieto di cui all'art. 458 cc. Come è noto, la necessità di rivedere o di espungere la norma dal nostro sistema già da tempo è stata manifestata dalla dottrina. La morte dell'imprenditore, specie se medio-piccolo<sup>23</sup>, al quale succedono due o più coeredi con idee divergenti o privi di capacità imprenditoriali, infatti, è un momento di estrema *criticità* per le sorti dell'impresa. Il trapasso generazionale potrebbe quindi mettere in gioco e/o pregiudicare l'efficienza della singola impresa e *a fortiori* quella del mercato comunitario, di cui le piccole e medie imprese costituiscono l'asse portante<sup>24</sup>. L'esperienza ha dimostrato come queste ultime, in mancanza di una direzione unitaria, rischiano la sopravvivenza. Con la normativa sul patto di famiglia, la cui *ratio* risiede nella tutela dell'integrità

---

(ovviamente nel caso in cui egli sia diventato titolare del diritto all'aiuto per trasferimento temporaneo).

<sup>21</sup> Se a primo acchito sembrò che l'intenzione del legislatore comunitario fosse quella di consentire il trasferimento al successore della stessa posizione giuridica goduta dal dante causa, è stato osservato da S. BOLOGNINI, *Regime di pagamento unico e circolazione dell'azienda in via ereditaria*, in E. CASADEI - G. SGARBANTI (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 452 che una vera e propria forma di successione nell'impresa già condotta da quest'ultimo non sia configurabile, visto che il cessionario-successore può svolgere anche un'attività diversa rispetto a quella del suo autore, purché agricola. Mancherebbe, pertanto, il necessario subentro nella stessa posizione giuridica che è alla base del diritto successorio. Di fronte a queste posizioni diametralmente opposte se ne è posta una cd. «intermedia» nel senso che l'art. 33 lett. b) del reg. 1782 avrebbe solo regolato il trasferimento dell'*azienda* anziché del *diritto all'aiuto*, che tuttavia seguirebbe necessariamente l'azienda stessa a causa del rapporto di accessoriarietà, per cui l'acquisto avverrebbe non *iure successionis* bensì *iure proprio*. Cfr. A. TOMMASINI, *op. cit.*, p. 113.

<sup>22</sup> Si tratta del contratto con cui il *dominus* trasferisce al futuro erede il proprio patrimonio con l'obiettivo di scegliere quello degli eredi meglio in grado di occuparsene, anche se quest'ultimo dovrà, con ogni probabilità, corrispondere agli altri coeredi, qualora ve ne siano, al momento dell'apertura della successione, i conguagli in denaro oppure assegnare a questi altri beni.

<sup>23</sup> Cfr. P. VITUCCI, *Ipotesi sul patto di famiglia*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, p. 451.

<sup>24</sup> Cfr., L. SALVATORE, *Il trapasso generazionale nell'impresa tra patto di famiglia e trust*, in *Notariato*, 2007, p. 553 ss.

aziendale nel momento del passaggio generazionale, il legislatore italiano ha tentato di porre rimedio a tale inconveniente<sup>25</sup>.

A ben guardare, è proprio l'*impresa* il principale ambito entro cui si avverte la necessità di ricorrere a strumenti di natura contrattuale, allo scopo di dare un determinato assetto ai patrimoni dopo la morte dell'imprenditore. Di tali necessità si è resa portavoce la dottrina più sensibile alle istanze provenienti dal mondo economico<sup>26</sup> ed anche la Commissione<sup>27</sup> che ha invitato gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per facilitare la successione nelle PMI, vista l'incidenza che la disgregazione stessa può avere sull'equilibrio di mercato<sup>28</sup>. Quanto alla trasmissione dell'azienda agricola<sup>29</sup>, va messo in luce che, dopo i decreti di orientamento del 2001, il ruolo del fondo è sensibilmente mutato anche se non

---

<sup>25</sup> N. FERRUCCI, *Il subentro generazionale nell'impresa agricola alla luce della legge 14 gennaio 2006, n. 55 «Modifiche al codice civile in materia di patto di famiglia»*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 405. Cfr. anche P. VITUCCI, *op. cit.*, p. 452. Cfr. anche M. BERNARDINI, *La trasmissione dell'azienda familiare: il patto di famiglia*, in A. ARCERI - M. BERNARDINI (a cura di), *Il regime patrimoniale della famiglia*, Rimini 2009, *passim*.

<sup>26</sup> Cfr. A. PALAZZO, *Le successioni*, tomo I, 2<sup>a</sup> ed., Milano 2000, p. 48.

<sup>27</sup> Cfr. la nota *Racc.*, 94/1069/CE.

<sup>28</sup> Come si evince dalla Comunicazione della Commissione 98/C 93/02, i Paesi membri sono stati sollecitati, oltre che ad attenuare la portata del divieto, anche a valutare l'opportunità di introdurre nei rispettivi ordinamenti alcuni istituti come il patto d'impresa o gli accordi di famiglia con lo scopo di tramandare le regole gestionali dalla generazione presente a quella futura, anche se non si può non prendere atto che si tratta – ovviamente – di forme meno efficaci rispetto ai patti successori, come dimostrano le esperienze di quegli ordinamenti che li ammettono. Nel frattempo, per rispondere alle spiegate esigenze di conservazione, la trasmissione familiare della ricchezza veniva assicurata tramite meccanismi alternativi consentiti dall'ordinamento già prima che venisse emanata la legge sul patto di famiglia, la quale ha inteso assicurare il passaggio generazionale limitatamente ai soli beni produttivi. Si trattava di negozi *inter vivos* aventi come causa la regolazione definitiva del trapasso generazionale del patrimonio. La soluzione era quella delle donazioni dirette o indirette, ovvero quella dei negozi sempre *inter vivos* ma destinati a produrre i loro effetti *post mortem* ovvero trans morte, ovvero delle cd. «successioni senza successione». Cfr., R. TOMMASINI, *Il trust come strumento di conservazione dell'azienda familiare nelle dinamiche successorie*, in U. LA TORRE, G. MOSCHELLA, F. PELLEGRINO, M.P. RIZZO, G. VERMIGLIO, *Studi in memoria di E. Fanara*, t. I, Milano 2006, p. 857. Sul punto mi permetto di rinviare anche a R. SAJJA, *La conservazione dell'integrità aziendale in agricoltura. Strumenti ricompositivi e dinamiche successorie*, Messina 2008, p. 132-141. V. di recente, anche A.C. DI LANDRO, *Trust e separazione patrimoniale nei rapporti familiari e personali*, Napoli 2010, *passim*.

<sup>29</sup> Cfr. A. TOMMASINI, *La specialità della ritenzione agraria (tra iniziativa privata e programmi di intervento pubblico)*, Milano 2006, p. 145 ss., che scolpisce efficacemente la differenza tra *fondo* e *azienda agricola*, e precisa che il fondo, per molti anni, ha costituito il perno attorno al quale ruotavano i beni e i rapporti volti all'esercizio della produzione e che caratterizzavano l'azienda. In tempi recenti, a causa dell'evoluzione tecnologica, esso ha perso quel suo ruolo cardine tanto da costituire il più delle volte semplicemente il luogo in cui si svolge l'attività produttiva.

può dirsi che sia venuto meno<sup>30</sup>. Malgrado la nuova nozione di agricoltura non sia più incentrata necessariamente su di esso, il *patto di famiglia* potrebbe comunque inserirsi efficacemente nel contesto di quegli istituti finalizzati alla tutela dell'integrità fondiaria e soprattutto aziendale.

Ora, se è vero che *impresa* e *azienda* non possono essere in alcun modo confuse, non sembra azzardato il tentativo di ricostruzione sistematica in grado di spiegare adeguatamente i nessi tra l'*azienda come complesso di beni* e l'*impresa che di quella si avvale per la realizzazione dell'attività economica*. Assicurare la continuità della gestione imprenditoriale, per un verso, e garantire l'integrità dell'azienda agricola, per altro verso, non sembrano finalità del tutto avulse, anzi, al contrario, potrebbe trattarsi di tappe intermedie volte al raggiungimento di un obiettivo certamente ambizioso ma sempre presente al legislatore comunitario, ovvero il funzionamento del mercato in condizioni di efficienza. L'integrità aziendale richiede politiche di preservazione della continuità nella gestione dell'impresa nel passaggio generazionale. Il mantenimento dell'integrità della struttura è volto a garantirne l'efficienza, che si raggiunge solo attraverso la continuità nelle decisioni. L'istituto del «patto di famiglia» giova – o almeno dovrebbe servire – a completare l'assetto disegnato dal legislatore, segnando una ulteriore tappa del nuovo diritto dell'impresa agricola e costituendo un nuovo tassello di quel complesso mosaico del diritto agrario ereditario<sup>31</sup>.

*Integrità dell'azienda e continuità dell'impresa* potrebbero essere facce della stessa medaglia poiché il concetto di azienda agricola si è affrancato dalla visione statica, visto che oggi il dinamismo che prima caratterizzava l'impresa finisce con l'informare di sé anche l'azienda<sup>32</sup>, con conseguente integrazione dei due concetti che porta ad unicità degli

---

<sup>30</sup> Cfr. E. ROMAGNOLI, *Il «fondo» nell'art. 2135, vecchio e nuovo, codice civile*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, fasc. 7/8, p. 497.

<sup>31</sup> L'espressione è di N. FERRUCCI, *Una nuova tessera del mosaico del diritto agrario ereditario*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1996, p. 574, nonché ID., *La famiglia in agricoltura. Profili di rilevanza giuridica*, Milano 1999, p. 240 ss. Per l'espressione «diritto agrario ereditario» cfr. A. CARROZZA, *Per un diritto agrario ereditario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, pp. 758-772, e più di recente, in ID., *Scritti di diritto agrario* (a cura di M. GOLDONI, A. MASSART, E. SIRSI), Milano 2001, p. 307 ss.

<sup>32</sup> Seppure sotto un angolo visuale ben diverso rispetto alla prima dove esso è dato dallo svolgimento dell'attività. Com'è noto, infatti, l'azienda oggi rileva non tanto per il *fundus* ma per una serie di fattori che ne fanno «(...) un organismo socio-economico che consuma, crea e diffonde valore per soddisfare bisogni umani; un'entità sensibile alle modificazioni dell'ambiente in cui opera (...)», dotata di una forte «(...) capacità di reazione dinamica tale da consentirle di avvertire esigenze, sia di risorse materiali, sia immateriali, che intende soddisfare nella maniera più efficace possibile tanto da mutare continuamente il suo essere e il suo divenire». Così A. TOMMASINI, *op. ult. cit.*, p. 146.

obiettivi raggiungibili attraverso percorsi che, seppur diversi, conducono ad un risultato comune, il buon funzionamento del mercato<sup>33</sup>.

A riprova di quanto affermato sta la disciplina sui titoli all'aiuto. Il reg. 73/2009, tra le fattispecie che danno diritto all'aiuto, individua la cd. *successione anticipata*, lasciando agli ordinamenti nazionali il compito di darle concretezza. Il legislatore italiano sembra aver provveduto non tanto con il noto d.m. 5 agosto 2004 e succ. mod., quanto piuttosto con la legge n. 55/2006.

Sebbene alcuni autori, in ragione dell'immediatezza dell'effetto traslativo, considerino il «patto di famiglia» un atto *inter vivos* ed escludano che esso disciplini un'ipotesi di successione anticipata<sup>34</sup>, tale ricostruzione non appare del tutto condivisibile. Anche se il patto è senz'altro qualificabile come atto *inter vivos*, tale fattispecie può comunque essere considerata come un trasferimento in funzione successoria<sup>35</sup>, volto a consentire un migliore assetto organizzativo dell'azienda agricola attraverso l'investitura nella direzione aziendale futura del discendente giudicato dal *dominus* più idoneo a proseguire nella conduzione e nell'esercizio dell'impresa. In virtù della previsione contenuta nel regolamento 73/2009 si avrà l'ulteriore vantaggio di evitare decurtazioni negli aiuti comunitari, di importanza crescente nella PAC di incentivo per l'impresa agricola, sempre meno interventista e progressivamente protesa a lasciare che anche il mercato agricolo venga regolato dalla cd. «mano invisibile».

È certo che gli aiuti sono destinati a diminuire, specie in vista delle future inevitabili riforme della PAC dopo Lisbona, e ciò rientra in un disegno che trova le sue radici in tempi passati quando si pensò alla nascita del mercato comune in regime di concorrenza perfetta, scevro da controlli e forme d'intervento. Si tratta però di un risultato ancora lontano cui si potrà approdare solo completando alcuni percorsi, non ultimo l'espunzione definitiva del divieto dei patti successori, espressione di una società profondamente diversa da quella attuale che si caratterizza per una sempre più alta propensione verso la competitività dei mercati<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Come ha osservato S. BOLOGNINI, *op. ult. cit.*, p. 452, si parla di «immissione nell'attività», prendendo spunto dalla dottrina tedesca che utilizza l'espressione *Tätigkeitsbereich*, onde evitare che venga sollevata l'obiezione della inammissibilità della cd. «successione nell'impresa».

<sup>34</sup> Cfr., in tal senso, G. BEVIVINO, *Il patto di famiglia: fra negozio e procedimento*, in *Giust. civ.*, 2010, fasc. 5, p. 217 ss.

<sup>35</sup> Così A. ZOPPINI, *Profili sistematici della successione anticipata (note sul patto di famiglia)*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, p. 288 ss.

<sup>36</sup> Cfr. L. MENGONI, *Conclusioni*, in *Atti del Convegno di Studio Successioni mortis causa e mezzi alternativi di trasmissione della ricchezza*, svoltosi a Milano, Università Cattolica, 5 marzo 1997, in *Jus*, 1997, fasc. 3, p. 309 ss.

Ci domandiamo se la soluzione liberista, che per il settore agricolo non sembra destinata a produrre gli effetti positivi che si attendono per quello secondario e terziario<sup>37</sup>, sarà in grado di proteggere il valore dell'impresa nelle vicende successive, garantendo un crescente orizzonte temporale ed un più efficiente andamento del mercato che tende man mano ad affrancarsi dagli ostacoli<sup>38</sup> che impediscono il suo più conveniente e corretto funzionamento.

In quest'ottica, il patto di famiglia avrebbe dovuto assumere la funzione di strumento di programmazione dell'attività imprenditoriale agricola caratterizzata dalla multifunzionalità. Si pensi all'impresa di servizi, destinata ad acquisire importanza crescente nel nuovo diritto agrario europeo che richiede figure di riferimento dotate di conoscenze e competenze tecniche avanzate<sup>39</sup>. Per competere nel mercato globale questa impresa dovrà scegliere uno strumento di programmazione di lungo periodo che implica una attività formativa di colui che è destinato a succedere al *dominus* e che trova piena rispondenza proprio nel patto di famiglia. La possibilità di coinvolgimento anticipato dei discendenti dà vita ad una forma di *governance* che contribuisce a stimolare questi ultimi ad acquisire un bagaglio di conoscenze e informazioni da metterli in grado – alla morte del *dominus* – di far fronte efficacemente alle carenze strutturali e organizzative tipiche delle situazioni di passaggio generazionale, mantenendo così elevato nel tempo il valore dell'azienda che rimane tanto più alto quanto maggiori sono le aspettative di durata dell'impresa in condizioni di efficienza.

Non rimane, quindi, che rispondere all'interrogativo dell'interprete chiamato ad una lettura sistematica delle norme esaminate, sempre portatrici di valori. Si tratta di risolvere l'esigenza di mediare istanze a volte non unitarie, almeno in apparenza. È possibile, infatti, che sorga conflitto tra le aspettative dell'imprenditore nel designare chi sarà destinato a succedergli e le esigenze degli eredi non assegnatari. L'antinomia verrà risolta tenendo conto che nelle fattispecie esaminate vengono in gioco in-

---

<sup>37</sup> Cfr. in questo senso L. COSTATO, *La controriforma della PAC*, cit., p. 378 che ritiene il settore primario «... il meno adatto ad essere lasciato solo a percorrere le tortuose vie del mercato mondiale»

<sup>38</sup> V. SCALISI, *Il nostro compito nella nuova Europa*, introduzione al Convegno internazionale di Studio svoltosi a Messina nei giorni 28-30 settembre 2005, *Il ruolo della civilistica italiana nel processo di costruzione della nuova Europa*, (a cura di V. SCALISI), Milano 2007, p. 11.

<sup>39</sup> Si pensi, per esempio, all'impresa agrituristica, la quale necessita l'adozione di moderne strategie di marketing nonché la formazione di chi è destinato a gestire un'impresa che per sopravvivere deve essere competitiva onde operare in un contesto che, lungi dall'essere limitato alla realtà locale, si colloca in una dimensione ben più ampia.

teressi superiori (come l'efficienza del mercato) che tuttavia non possono comprimere del tutto alcuni valori fondamentali della persona umana<sup>40</sup>. Non va, infatti, dimenticato che compito sia del legislatore sia dell'interprete diventa quello di realizzare una forma ideale di temperamento che porta a realizzare gli interessi economici senza sacrificare i valori della persona umana, oggi centrale nel processo di costruzione della nuova Europa, al cui interno va tutelata in tutte le sue manifestazioni ed in tutte le formazioni in cui opera, tra le quali la famiglia. In tal senso si giustifica l'auspicata eliminazione del divieto dei patti successori. Tutto ciò dovrebbe contribuire ad ampliare il quadro di riferimento e, ad un tempo, l'angolo di riflessione del giurista chiamato a svolgere il suo nuovo ruolo di garante del rispetto dei valori della persona umana anche nell'attività d'impresa, a salvaguardia delle generazioni future.

Questa considerazione è ancor più pregnante con riferimento all'azienda agricola che svolge il ruolo fondamentale di garantire la sopravvivenza del genere umano. Il fondo rimane, infatti, nonostante tutto elemento centrale nella nuova concezione dell'azienda agricola, che esprime finalità di interesse collettivo, quali quelle legate all'alimentazione e all'ambiente.

In quest'ottica non si può fare a meno di rilevare che il legislatore fa sempre più spesso ricorso a strumenti del diritto privato per soddisfare finalità di interesse generale. Ciò accade pure con il «patto di famiglia» che rileva – oltre che come tecnica negoziale finalizzata ad assicurare il trapasso generazionale – anche come strumento di realizzazione di valori più generali.

Proprio in questa logica si inserisce la Comunicazione della Commissione europea del novembre 2010 che tra le sfide da affrontare in vista del 2020, torna a ribadire che il ruolo primario dell'agricoltura è rappresentato dalla produzione di derrate alimentari, puntualizzando che l'Unione deve contribuire alla soddisfazione della domanda globale di prodotti alimentari, per cui si rende essenziale che il settore agricolo europeo rafforzi la propria capacità produttiva, pur concentrando gli sforzi verso prodotti di alta qualità che rispondano a standard elevati di sicurezza e benessere degli animali. Ne deriva che la garanzia degli approvvigionamenti, la tutela della salute e dell'ambiente, sono destinate ad assu-

---

<sup>40</sup> Cfr. Atti del Convegno Internazionale di Messina, 28-30 settembre 2005, in occasione del cinquantenario della «Conferenza Europea di Messina» per l'inaugurazione del Centro Eurodip Salvatore Pugliatti, a cura di V. SCALISI, *Il ruolo della civilistica italiana nel processo di costruzione della nuova Europa*, cit., *passim*. Cfr. più di recente, F. MACARIO - M. LOBUONO, *Il diritto civile nel pensiero dei giuristi. Un itinerario storico e metodologico per l'insegnamento*, Padova 2010, pp. 378 ss.

mere un ruolo determinante nel nuovo assetto cui l'Unione si prepara. Ciò tuttavia senza dimenticare che queste cd. *sfide* non possono essere lanciate se non si tiene conto del fatto che il settore agricolo deve essere reso quanto più possibile dinamico e competitivo e per far ciò bisogna investire sui giovani agricoltori attirandoli verso le zone rurali visto che in questo modo è possibile un incremento in esse anche di altre attività economiche. Il raggiungimento di questo obiettivo è possibile per un verso assicurando loro validi strumenti di incentivo come i pagamenti diretti e per altro verso predisponendo meccanismi successivi che li mettano in grado di continuare a gestire le aziende senza sopportare oneri troppo ingenti in modo da evitare gli abbandoni. Tale conclusione è pienamente compatibile anche con la sentenza della Corte di giustizia del 21 gennaio 2010 secondo cui il diritto all'aiuto, a differenza delle quote latte che sono legate all'azienda, si inquadra nell'ambito delle prestazioni di sostegno al reddito visto che esso è legato non tanto all'azienda, quanto piuttosto alla persona dell'imprenditore agricolo e quindi allo svolgimento da parte di questi dell'attività agricola<sup>41</sup>. Quanto al legame con la terra, destinato ad essere addirittura rafforzato, si giustifica con la finalità di evitare speculazioni da parte di chi non esercita l'attività agricola.

L'abbinamento tra titoli e terreno produce riflessi di carattere economico, in quanto il mercato dei primi finisce con il condizionare inevitabilmente quello fondiario e pur non essendo il diritto all'aiuto – che è e rimane una forma di sostegno al reddito – agganciato al diritto dell'agricoltore sulla terra, questa diventa, in detta logica, l'elemento di collegamento sia con la persona dell'imprenditore sia con i consumatori che vantano un interesse tutelato ad un ambiente salubre ed a consumare prodotti sani e di alta qualità. È così che la nuova PAC, muovendosi verso il traguardo del 2020, dovrà necessariamente garantire sostenibilità ed equilibrio in modo da rispondere efficacemente «alle esigenze e alle aspettative dei cittadini europei»<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Per «attività agricola», ai sensi dell'art. 2 lett. C) del reg. 73/2009 deve intendersi «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 6».

<sup>42</sup> Così la Comunicazione della Commissione del 18.11.2010, cit.

NICOLA LUCIFERO

## AGRICOLTORI «ATTIVI» E ATTIVITÀ AGRICOLA NELLA PROSPETTIVA DELLA RIFORMA DELLA PAC

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. Gli «agricoltori attivi» nel contesto delle finalità della riforma della PAC. – 3. Qualifiche soggettive e riformismo legislativo. – 4. Considerazioni conclusive.

### 1. *Considerazioni preliminari*

L'avvio del processo di riforma della Politica Agricola Comune (PAC) per il periodo 2014-2020, avvenuto con la Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2010<sup>1</sup>, introduce alcuni profili di novità del sistema del diritto dell'agricoltura che pongono nuovamente l'interprete innanzi all'esigenza di riportare ad un quadro sistematico le sollecitazioni indotte dal legislatore europeo rispetto a quelle categorie da tempo fatte proprie dell'esperienza legislativa interna.

Pur essendo la Comunicazione il primo atto ufficiale, cui seguiranno nell'articolato percorso di formazione normativa le proposte legislative del prossimo autunno e le decisioni finali previste entro l'anno 2012, è possibile individuare gli obiettivi, le opzioni e gli strumenti attraverso cui il legislatore intende attuare il processo di riforma.

È senza dubbio prematuro addivenire a conclusioni in una fase del processo di riforma della politica agricola attualmente *in fieri*, tuttavia l'emergere di alcuni primi elementi di novità rilevano con riguardo alla continuità delle scelte già definite dal legislatore europeo e inducono a collocare tali elementi innovativi nel quadro unitario della disciplina del diritto dell'agricoltura<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio - COM. (2010) 672 def. del 18.11.2010.

<sup>2</sup> Com'è stato osservato in dottrina «i fenomeni in atto non rimangono in sfere ordinali separate, dato che per le particolari capacità integrative proprie del sistema comunitario si determina progressivamente un diritto comune agli organi europei e agli Stati mem-

In un tale contesto si inserisce il tema di questo intervento che si propone di sviluppare talune riflessioni sul concetto di «agricoltori attivi», che si rileva dal testo della Comunicazione e che di recente ha acquisito sempre maggior spazio nel dibattito confinato nella riforma della PAC, che si crede rilevante nella comprensione della futura politica agricola. Il tema, pur essendo difficile da contenere nelle brevi riflessioni che seguiranno, richiedendo invece maggiore spazio e approfondimento, induce a riflettere sull'emergere di un nuovo modello di agricoltore cui sembra volersi affidare il legislatore europeo nel perseguimento degli obiettivi della nuova riforma.

## 2. *Gli «agricoltori attivi» nel contesto delle finalità della riforma della PAC*

Nel rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio, il legislatore europeo individua i tre obiettivi principali della futura PAC in una produzione alimentare efficiente, in una gestione sostenibile delle risorse naturali e in uno sviluppo territoriale equilibrato. In un tale contesto, si inserisce il riferimento alla figura degli «agricoltori attivi» quali soggetti beneficiari privilegiati dei futuri pagamenti diretti.

Senza avere la presunzione di poter delinearne con certezza i confini di tale figura – come altrimenti non potrebbe essere fatto in quanto i soli spunti possono essere individuati dalla Comunicazione oltre che dal dibattito in seno agli addetti lavori che tuttavia poco spazio lasciano a definizioni e/o a esplicitazioni dei caratteri di tale figura – giova rilevare che gli *active farmers*, o agricoltori attivi, o per meglio dire *agricoltori in attività*, come espressamente menziona la Comunicazione della Commissione, risponde ad una espressa esigenza fatta propria dal testo della Commissione e che presenta spunti di riflessione in un segno di continuità, e talvolta di discontinuità, con l'esperienza delle riforme pregresse della PAC.

Ora, preliminarmente occorre rilevare che la Comunicazione non detta i criteri per la definizione di tale figura né tanto più i suoi caratteri, tuttavia il riferimento costante agli *active farmers* anche da parte dei do-

---

bri». In tal senso CHITI e GRECO, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano 1997, I, 30 e ss., la cui citazione è ripresa da ALBISINNI, *Profili di diritto europeo dell'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005, 9-10, ove l'A. coglie l'occasione per rilevare che il diritto dell'agricoltura si segnala per essere un comparto disciplinare che esprime un modo peculiare di fare diritto «dando vita a un sistema di governo di interessi e di attività, nel quale si intersecano piano nazionale e piano comunitario, responsabilità dei privati ed interventi di soggetti dotati di autorità oltre che di poteri nel senso classico».

cumenti più recenti<sup>3</sup> conduce a collocare tale figura al centro delle linee guida del processo di riforma. L'orientamento sembra individuare nell'agricoltore in attività uno degli strumenti attraverso cui contribuire più efficacemente al raggiungimento degli obiettivi sopra descritti e conseguentemente un orientamento della politica del regime dei pagamenti diretti sempre più volta verso una PAC più sostenibile, equilibrata, efficace e in grado di rispondere alle esigenze ed aspettative dei cittadini europei. I futuri pagamenti diretti nel disegno della Comunicazione saranno, infatti, destinati a quelli agricoltori la cui attività è posta in essere nella prospettiva degli obiettivi – di produzione alimentare, di gestione sostenibile delle risorse naturali e di uno sviluppo del territorio equilibrato – così rispondendo all'esigenza di ristabilire il legame tra pagamenti diretti e attività agricola, il cui elemento di congiunzione è stato reciso con l'entrata in vigore del disaccoppiamento<sup>4</sup> avvenuto attraverso il reg. 1782/2003 del 29-09-2003<sup>5</sup>, successivamente abrogato dal vigente reg. 73/2009 del 19-01-2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della PAC e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. Parere del Comitato Economico e sociale Europeo del 16.3.2011 sul futuro della PAC.

<sup>4</sup> Le regole del regime unico di pagamento si incentrano su un sistema di sostegno disaccoppiato (cd. *decoupling*) del reddito degli agricoltori dalla produzione e riconosciuti agli imprenditori agricoli sotto forma di un pagamento unico. In altri termini, l'Unione europea non assegna più aiuti alla produzione, il cui ammontare varia in virtù della tipologia, entità e quantità della produzione annuale, bensì viene disaccoppiato dal prodotto e assegnato al beneficiario in modo unitario – ossia come aiuto unico – quantificato sulla base della media degli aiuti alla produzione, o dei premi, percepiti nel periodo di riferimento cd. storico compresi tra il 2000-2002. Tale pagamento, essendo assegnato senza contropartita in termini di produzione, svolge un ruolo compensativo o retributivo, incentivando l'agricoltore, anche in ragione della stabilità dell'aiuto, a produrre in funzione del mercato. La corresponsione del premio unico all'imprenditore resta tuttavia subordinata al rispetto, da parte di costui, dei criteri di gestione obbligatoria (la cd. «condizionalità» o *cross-compliance*), quali la conservazione dell'ambiente, il benessere animale, la sicurezza alimentare (art. 5 reg. 73/2009 che rinvia, per i criteri di gestione, all'allegato II) e il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali (art. 4).

<sup>5</sup> Si tratta del reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29.9.2003, pubblicato in G.U.U.E. n. L 270 del 21.10.2003 che ha stabilito norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune, istituito taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e modificato i reg. 2019/1993, reg. 1452/2001, reg. 1453/2001, reg. 1454/2001, reg. 1868/1994, reg. 1251/1999, reg. 1254/1999, reg. 1673/2000, reg. 2358/71 e reg. 2529/2001, già modificato dal reg. 864/2004 del 29-04-2004 anche in ragione dell'adesione all'Unione europea dei nuovi Stati membri.

<sup>6</sup> Con riguardo alla riforma della PAC del 2003, in dottrina, *ex multis*, COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, 387; ID., *La riforma della Pac del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2003, 663; ID., *La riforma della PAC del 2003 e i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, in *Nuovo dir. agr.*, 2004, 79; ID.,

La nuova PAC per quanto riguarda gli obiettivi sembra volersi porre nella direzione del sostegno al reddito e del sostegno ai beni pubblici – inteso quale remunerazione dei servizi collettivi che gli agricoltori forniscono alla società – attraverso l'attività di imprese agricole che sono orientate al mercato e operano sul territorio, anche attraverso forme di aggregazione e integrazione, che in modo professionale creano reddito e producono alimenti per la società.

Il testo della Comunicazione non esprime con chiarezza il rapporto tra gli obiettivi definiti, gli strumenti e il regime del finanziamento, ma individua nell'agricoltore attivo il soggetto beneficiario di tutti gli aiuti previsti sotto il primo e il secondo pilastro, in quanto proiettato in una attività agricola non più solo di mera conservazione e manutenzione del fondo ma diretto alla produzione di alimenti e di beni pubblici dalla valenza ambientale, e prevede un agricoltore che risulta beneficiario di un aiuto, fondato su diritti trasferibili e attivabili solo se abbinati a superfici agricole ammissibili, e nel rispetto dei requisiti della condizionalità.

Risulta chiaro che il riferimento all'agricoltore attivo risponde alla logica dell'individuazione di un soggetto strumentale al perseguimento degli obiettivi e delle finalità volute dal legislatore europeo. In tal senso, il sostegno concesso agli agricoltori dovrebbe allontanarsi dal criterio del riferimento storico, e porsi nella prospettiva di aiuto accoppiato – almeno in parte – ai risultati dell'attività agricola e pertanto concesso agli

---

*La riforma della Pac del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, 478; ID., *Quesiti attorno alla riforma della PAC del 2003*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Firenze 2006, 401. Sempre sul tema, tra i numerosi contributi, v. ADAM, BIANCHI, *La PAC à l'heure du découplage. Une «dernière» réforme du soutien à l'agriculture européenne*, in *Rev. Marché comm. et de l'Un. eu.*, 2004, 89; ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005; ID., *Appunti sulla riforma della PAC di metà periodo*, in *Nuovo dir. agr.*, 2004, 99; ID., *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Firenze 2006, 411; BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC). Tout la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruxelles 2006, 233; BLUMANN, *La réforme de la politique agricole commune*, in *Cahiers de droit européen*, 2004, 297; GERMANÒ, *Il mutamento di «forma» giuridica nel regime di aiuto unico e le società*, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 2005, 428; ID., *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, in CASADEI, SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Milano 2005, 17; CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, in CASADEI, SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Milano 2005, 85; SCOPPOLA, *L'attuazione della riforma della PAC in Italia: le conseguenze economiche*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Firenze 2006, 391. Per una completa trattazione dell'evoluzione della PAC, v. GERMANÒ, ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2010, 187 e ss.; BIANCHI, *La politica agricola comunitaria*, in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino 2009, 338.

agricoltori in ragione dei beni e dei servizi pubblici che gli agricoltori forniscono alla collettività. Così dicendo la ridefinizione del legame tra i pagamenti diretti e l'attività agricola nell'orientamento del sostegno ai soli agricoltori in attività si propone di rispondere anche alle critiche di recente nuovamente sollevate dalla Corte dei Conti dell'Unione sull'esecuzione del bilancio del 2009, pubblicata nel dicembre scorso, volte a mettere in luce la non sempre felice destinazione finale degli aiuti agricoli che, sganciati definitivamente dalla produzione, finiscono per lo più per perdere qualsiasi legame con l'attività agricola tradizionalmente intesa.

Il regime del sostegno agli agricoltori, le finalità della PAC e il rilievo degli interessi pongono al centro il soggetto – l'agricoltore attivo – quale destinatario privilegiato degli aiuti in quanto produce e commercializza prodotti alimentari e crea beni e servizi pubblici richiesti dalla collettività. Ciò si rileva in particolare dai tre macro-obiettivi che la Comunicazione individua che possono essere sintetizzati nella «sfida dell'alimentazione», attraverso cui rispondere all'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari in una situazione di volatilità dei prezzi e di crisi economica; nelle «sfide ambientali», in particolare la gestione delle risorse naturali (terreno, biodiversità, acqua e aria) e le azioni a favore del clima (quali la riduzione dell'emissione di gas serra); e infine nelle «sfide territoriali» attraverso cui garantire lo sviluppo delle zone rurali e la diversità e dinamicità del settore agricolo.

### 3. *Qualifiche soggettive e riformismo legislativo*

Pur rilevando i molteplici interrogativi che ruotano attorno alla corretta individuazione dei caratteri degli *active farmers* e a cui la Comunicazione apparentemente non detta per il momento le linee interpretative, risulta possibile tentare di tratteggiare – senza alcuna presunzione di completezza – alcuni profili che si pongono in un segno di continuità e discontinuità con le caratteristiche soggettive di altre figure che hanno segnato in precedenza gli interventi del legislatore europeo.

Ora, la figura degli agricoltori attivi, ove confermata nel testo definitivo della riforma della PAC, potrebbe rappresentare un nuovo tassello dell'ampio capitolo delle qualifiche soggettive degli imprenditori agricoli, la cui evoluzione ha seguito per lo più la politica degli interventi del legislatore europeo nell'ottica di misure volta ad orientare l'attribuzione dei benefici previsti per l'agricoltori<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> In argomento v. CASADEI, *Le qualifiche soggettive*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da COSTATO, 3<sup>a</sup> ed., Padova 2003, 229-236; COSTATO, *Qualifiche soggettive e riformismo legislativo*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2004, 485.

In questo senso, l'esperienza comunitaria mostra la profonda diversità a cui è addivenuta con i più recenti interventi normativi. In passato il soggetto considerato era l'imprenditore agricolo a titolo principale (IATP)<sup>8</sup> destinatario dei sostegni finanziari dell'Unione – figura creata dalla dir. 72/159 del 17.4.1972 e introdotta con l'art. 12 della l. 9.5.1972 n. 153 e più volte sottoposto a modifiche normative, tra cui sui rammenta il reg. 797/1985 – che si è caratterizzato soprattutto in ragione dell'insistenza sul profilo qualitativo e non più solo quantitativo della produzione. La nozione di IATP è stata prevista sulla base di un «raffronto interno» del soggetto, occorrendo verificare, da un lato, quanto lavoro fosse dedicato all'attività agricola e quanto ad altre distinte attività, dall'altro il reddito ricavato dall'attività primaria e da altre fonti. Tuttavia, tale figura ha perso nel tempo il proprio rilievo perché ritenuta insufficiente a qualificare i soggetti meritevoli di sostegno, al punto che con il reg. 1257/99 del 17.5.1999 si determinò la fine della figura dell'IATP quale profilo soggettivo dell'imprenditore agricolo ai fini del sostegno. Il legislatore europeo, in altri termini, ha operato un abbandono del concetto stesso di struttura definita *ex ante* e privilegiata<sup>9</sup>, lasciando al singolo imprenditore la determinazione sulle sue forme organizzative, misurandone la compatibilità rispetto ai fini di efficienza, ma senza vincolare all'adozione dell'uno od altro modello di struttura. Si passò in altre parole all'individuazione di ulteriori indicatori di finanziabilità, preferendo alla misura del tempo di lavoro impegnato e del reddito tratto dall'agricoltura il possesso di una azienda redditizia e di competenze tecniche, nonché il rispetto di parametri ambientali e del benessere degli animali<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Figura oggi sostituita dall'Imprenditore agricolo professionale (IAP) a seguito della d.lgs. 99/2004. Va precisato che il legislatore interno nel sostituire la figura dell'IATP con lo IAP, delinea i contorni di una figura distinta rispetto al precedente IATP, per la diversità dei parametri di reddito-lavoro, ora passati al 50%; inoltre, allo IAP sono stati concessi tutti i benefici precedentemente concessi allo IATP con la differenza per le agevolazioni tributarie, per le quali ora si richiama alla *normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatori diretti* purché iscritte nella gestione previdenziale ed assistenziale (art. 1, co. 4, d.lgs. 99/2004). Con riguardo alla figura dell'IATP si veda RUSSO, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da COSTATO, 3<sup>a</sup> ed., Padova 2003, 263 e ss.; limitatamente all'IAP si veda JANNARELLI, *Commento all'art. 1 d.lgs. 99/2004*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2004, 858-870.

<sup>9</sup> Cfr. GERMANÒ, *Strutture in agricoltura* (voce), in *Digesto civ.*, Torino 1999, 60.

<sup>10</sup> Al riguardo, COSTATO, *Qualifiche soggettive e riformismo legislativo*, op. cit., 490 rammenta che «si passo dal sostegno, in pratica, di ogni attività imprenditoriale agricola, purché da essa l'imprenditore traesse reddito prevalente ed in essa operasse nella maggiore parte del suo tempo di lavoro, all'individuazione di una impresa redditizia, che risponde a requisiti ambientali ed animalistici stabiliti dalle norme comunitarie e che sia gestita da persona competente».

Con il regolamento sullo sviluppo rurale sono stati individuati dal legislatore gli imprenditori agricoli, generalmente intesi, quali soggetti professionalmente competenti e titolari di una azienda agricola vitale e capace di redditività attraverso cui perseguire l'obiettivo economico di avere imprese competitive sul mercato, e quello sociale del mantenimento di una popolazione sul territorio. La professionalità dell'imprenditore agricolo nella normativa europea ha infatti nel tempo determinato l'abbandono della visione più tradizionalmente familiare dell'impresa agricola e la nascita di un soggetto imprenditoriale nuovo, oggi definito quale imprenditore agricolo professionale, o a tempo pieno, per il quale il possesso di specifiche competenze e conoscenze tecniche diventa requisito indispensabile per l'accesso agli aiuti. I criteri di professionalità e redditività dell'azienda sono infatti i fattori che si rinvengono nell'attuale figura dell'imprenditore agricolo professionale (IAP) introdotto, come detto, dall'art. 1 d.lgs. 99/2004 che, seppur simile all'IATP, risente del reg. 1257/1999 prescrivendo la necessità che lo IAP rispetti i canoni di tutela ambientale e degli animali.

È opportuno prendere atto che l'evoluzione sopra brevemente descritta ha determinato il progressivo distacco dal «raffronto interno»<sup>11</sup> ai fini della individuazione dei requisiti tecnici della persona, convinzione per lungo tempo dominante secondo cui tempo e reddito in percentuale superiore alla metà rappresentano gli indici rilevatori inequivocabili della professionalità dell'agricoltore, a cui ha preso il passo il nuovo indirizzo legislativo in ragione del quale trova luogo una figura di imprenditore basato su sostanziali ed effettive conoscenze del settore, anche documentato dalla redditività dell'azienda<sup>12</sup>.

Le finalità della riforma della PAC del 2003 hanno ridotto in un certo qual modo il senso delle qualifiche soggettive presenti nel nostro ordinamento rendendo indifferente per l'agricoltore se produrre o meno, oppure se produrre un certo bene piuttosto che un altro. Ciò si rinviene innanzitutto dagli stessi requisiti, soggettivi e oggettivi, che caratterizzano il beneficiario degli aiuti che si rilevano dall'intreccio delle definizioni dell'art. 2 del reg. 1782/2003, ora art. 2 del reg. 73/2009, che concorrono a disegnare uno scenario fortemente caratterizzato dal quadro definitorio

---

<sup>11</sup> In questo senso CASADEI, *Le qualifiche soggettive*, op. cit., 234.

<sup>12</sup> Sul punto M. GIUFFRIDA, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo. Riflessioni in tema di responsabilità*, Milano 2003, 85 e ss., ove l'A. osserva che «la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale poggiava essenzialmente su presunzioni di competenza mentre il nuovo indirizzo legislativo sembra basato su sostanziali ed effettive conoscenze del settore, le sole che risultano oggi idonee ad attribuire la professionalità».

e, in particolare dalla nozione di «attività agricola». Infatti, è «agricoltore»<sup>13</sup> colui che svolge una «attività agricola»<sup>14</sup> in ragione della disponibilità di una azienda agricola – o, per meglio dire, di una unità di produzione (art. 2, lett. *b*) – adottandosi una definizione di attività agricola che prescinde da qualunque rinvio, pur indiretto, al prodotto e alla produzione – rappresenta, infatti, attività agricola anche il mero mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali. In questo senso, la dizione normativa comprende qualunque attività comunque riferita ai prodotti o ai fattori della produzione (animali o terra), abbandonando ogni logica di privilegio o preferenza per taluni prodotti o talune attività rispetto ad altre. L'esplicitazione dell'art. 2, nell'ampliare la sfera ad una attività di conservazione e mantenimento del fondo che peraltro si pone in disarmonia con i paradigmi dettati dal legislatore nazionale all'art. 2135 cod. civ., sottende una chiave di lettura estremamente in linea con le finalità della riforma di medio termine. L'attività sostenuta, infatti, è una attività che è qualificata in ragione del rapporto con il fondo, con il bene terra, ed emerge agli occhi del legislatore non in funzione della finalizzazione produttiva, bensì in quanto unità di produzione gestite dall'agricoltore, situate nel territorio di uno stesso Stato membro. Ne consegue una logica per cui il regime degli aiuti agli agricoltori risulta basato non più sulla quantità di produzione da essi realizzata bensì sull'attribuzione dello *status* di agricoltore, ossia con riguardo al soggetto che dispone di una unità produttiva – un fondo agricolo – e la utilizza secondo una scelta di indirizzo che può consistere anche nel semplice mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali<sup>15</sup>. Nel

---

<sup>13</sup> L'art. 2, par. 1, lett. *a*), del reg. 73/2009, definisce «agricoltore», *una persona fisica o giuridica o un'associazione di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale all'associazione e ai suoi membri, la cui azienda si trova nel territorio della Comunità ai sensi dell'articolo 299 del trattato e che esercita un'attività agricola.*

<sup>14</sup> L'art. 2, par. 1, lett. *c*), del reg. 73/2009, definisce «attività agricola», *la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 6.*

<sup>15</sup> Il legislatore, innovando lo stesso concetto di fare agricoltura, prende in dovuto conto gli interessi degli agricoltori al pari di quelli della collettività, prevedendo, in questo modo, che le voci della spesa pubblica della Comunità trovino una contropartita negli atti, o meglio «servizi», resi dagli stessi agricoltori. In altri termini, il nuovo regime degli aiuti diretti disaccoppiati dalla produzione si accompagna al rispetto dei disposti della «condizionalità», subordinando la concessione degli aiuti al rispetto degli obblighi esistenti in materia ambientale, alimentare, veterinaria e fitosanitaria. In tal modo si determina un legame tra agricoltori e collettività in virtù del quale i destinatari degli aiuti comunitari, come si dirà, devono impegnarsi a tutelare l'ambiente, il patrimonio rurale, assicurare il rispetto delle normative in tema

definire il sistema del regime di premio unico, il legislatore europeo si propone di promuovere e premiare una agricoltura caratterizzata dalla sua multifunzionalità, e ciò in primo luogo attraverso il dispositivo obbligatorio della condizionalità<sup>16</sup>, attraverso cui si sottende un insieme di obblighi e precetti che operano in funzione dell'attività agricola svolta dall'agricoltore, e il necessario collegamento, o meglio subordinazione, tra il godimento degli aiuti diretti che l'imprenditore percepisce e il rispetto da parte di quest'ultimo di determinati requisiti previsti dagli artt. 4 e ss. del reg. 73/2009 nella conduzione dell'attività agricola<sup>17</sup>. Il tenore dell'art. 4 del regolamento orizzontale evidenzia, infatti, la subordinazione della concessione dell'aiuto al rispetto degli obblighi dettati dalla condizionalità, con la conseguente possibile riduzione, o revoca, del beneficio in caso di inadempimento (artt. 23-24). Ne discende un regime di aiuti fortemente segnato dal rapporto con i criteri dettati dalla condizionalità, il loro relativo rispetto da parte dell'agricoltore, e i conseguenti controlli effettuati dagli Stati membri (art. 22) da cui può scaturire, per la forza precettiva di tali disposizioni, la responsabilità dell'agricoltore. L'esperienza della PAC dettata con il reg. 1782/2003 risulta evidente nel porre sullo stesso piano un agricoltore «produttore» ed il mero «detentore» del fondo<sup>18</sup> la cui attività è finalizzata al semplice mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali.

---

di *sanità pubblica, salute delle piante e degli animali* (art. 4) e, necessariamente, garantire, in armonia con le finalità del reg. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, la produzione di alimenti sicuri, sani e di qualità.

<sup>16</sup> Con il termine «condizionalità» si sottende un insieme di obblighi e precetti, che operano in funzione dell'attività agricola svolta dall'agricoltore, e il necessario collegamento, o meglio la subordinazione, tra il godimento degli aiuti diretti che l'imprenditore percepisce e il rispetto da parte di quest'ultimo di determinati requisiti previsti dall'art. 4 e ss. del reg. 73/2009 nella conduzione dell'attività agricola. In dottrina, BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2003, 597; ID., *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in CASADEI, SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Milano 2005, 57-76; RUSSO, *La condizionalità nella riforma degli aiuti diretti e nello sviluppo rurale*, in ALBISINNI, SCIAUDONE (a cura di), *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, Napoli 2008, 117.

<sup>17</sup> Sul punto COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano 2008, 142, rileva che «la novità risiede nel collegamento posto dal reg. 1782/03 [N.d.R. ora reg. 73/2009] tra il rispetto dei criteri di gestione obbligatori nell'esercizio dell'attività agricola e la percezione degli aiuti diretti».

<sup>18</sup> In tal senso ha riferito il Prof. Costato in più occasioni rilevando l'ambiguità della norma del reg. 1782/2003 da cui, di fatto, ha trovato origine la figura dell'agricoltore «produttore» e di colui che invece percepisce l'aiuto ma manutiene semplicemente il fondo.

A ben vedere, la prospettiva nella quale si muove oggi il legislatore europeo sembra porsi in modo diverso con riguardo all'attività agricola, dando rilievo non più e solo all'attività di produzione, ma assecondando interessi diversi. Il riferimento della Comunicazione sugli agricoltori attivi, anche alla luce delle tensioni relative alla spesa della PAC, sembra voler essere quello di ricollegare il sostegno europeo con il requisito della produzione. In tal senso, la specificazione di una attività effettiva dell'agricoltore, nel voler prendere le distanze dall'attuale regime vigente, si lega ad un concetto di attività agricola che va ben oltre il *mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali*, come indicato all'art. 2, par. 1, lett. c), del reg. 73/2009, indirizzandosi invece verso una produzione di beni alimentari ed ambientali.

Tuttavia, se il reg. 1782/2003 ha dato origine ad una evidente differenziazione del fare agricoltura, non si può non rilevare come la diversificazione delle attività rappresenti da tempo una realtà tangibile del settore primario – a cui peraltro il legislatore interno ha contribuito con la novella dell'art. 2135 cod. civ. riconoscendo l'agrarietà alle attività di vendita dei prodotti e di fornitura di servizi ben oltre i limiti tradizionali – anche in ragione dell'emergere di interessi distinti dalla produzione quali la conservazione ambientale e il mantenimento degli agricoltori nelle aree rurali. In tal senso alla diversificazione delle attività agricole si sono delineati criteri non uniformi di individuazione della figura dell'imprenditore agricolo. I summenzionati interessi assumono rilevanza al punto da rendere meritevoli di aiuti anche coloro che non svolgono una attività produttiva, oppure soggetti che non presentano una adeguata qualificazione professionale né una capacità di reddito, quale è il caso dell'agricoltore a tempo parziale o *part-time*, purché costui diversifichi le attività agricole e quelle affini allo scopo di sviluppare attività plurime e fonti alternative di reddito (come nel caso delle attività turistiche o artigianali, destinatari di incentivi specifici) e organizzi la propria attività in modo tale da garantire la tutela dell'ambiente sotto il profilo della conservazione delle risorse naturali e della garanzia del benessere animale<sup>19</sup>.

Dunque, l'emergere del riferimento della Comunicazione ad un imprenditore agricolo attivo, anche semplicemente dalla sua stessa dizione, rileva, pur in assenza di una espressa definizione, il riferimento ad un agricoltore la cui attività deve consistere in un *facere*. Così dicendo sembra evidenziarsi nel disegno della Commissione profili di discontinuità rispetto al regime vigente della PAC in ragione dell'allentamento dalla logica del disaccoppiamento e nella prospettiva della definizione di un pa-

---

<sup>19</sup> Così, M. GIUFFRIDA, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo*, op. cit., 89-92.

gamento diretto disaccoppiato di base a cui si devono sommare altre tipologie di pagamenti diretti, quali «il pagamento ambientale», erogato per ettaro e volti ad incentivare la componente «ecologica» a sostegno delle misure ambientali e destinate al conseguimento degli obiettivi di politica climatica e ambientale attraverso interventi ambientali semplici, generalizzati, non contrattuali e annuali, che vadano al di là dei requisiti della condizionalità e riguardino l'agricoltura (il cd. «greening»); il pagamento «per vincoli naturali specifici» che riguardano il sostegno erogato nell'ambito del secondo pilastro, nonché dell'aiuto aggiuntivo al reddito nella forma di un pagamento per superficie; infine, una opzione limitata di pagamento «accoppiato» per alcune forme di agricoltura particolarmente sensibile.

Il riferimento alla «professionalità» dell'agricoltore in attività, seppur non esplicitato, emerge dal tenore della Comunicazione, in ragione dell'attività posta in essere dall'imprenditore che deve rispondere a espresse competenze tecniche adeguate in agricoltura tali da rendere maggiormente competitiva l'azienda agricola sul mercato attraverso il perseguimento degli specifici obiettivi segnatamente individuati tanto in una prospettiva di produzione di alimenti quanto nella produzione di beni pubblici a valenza ambientale (tutela del paesaggio, salvaguardia della biodiversità dei terreni agricoli, la stabilità del clima e una maggiore resistenza dei terreni ai disastri naturali), finalità queste a ben vedere volte ad assecondare interessi collettivi.

#### 4. *Considerazioni conclusive*

Lo scenario delineato nel testo della Comunicazione tende a sottolineare una più equa distribuzione dei pagamenti diretti, orientata maggiormente verso gli *active farmers* in quanto soggetti che svolgono attività produttiva e conservativa perseguendo il servizio pubblico ambientale o quello produttivo, per cui detti aiuti si propongono di svolgere la funzione sia di sostegno al reddito, sia di remunerazione dei beni e servizi pubblici ambientali forniti dagli agricoltori e non remunerati dal mercato. In questo senso è opportuno mettere in luce elementi di discontinuità rispetto ai più recenti interventi del legislatore europeo e tuttavia in linea con quella che è stata l'attenzione rivolta all'agricoltura come attività economica di primaria importanza anche con riguardo alla tutela ambientale.

La pretesa di agricoltori attivi segna il passaggio verso una agricoltura competitiva, individuata e individuabile attraverso concreti parametri aziendalisti. Il requisito della professionalità e redditività dell'azienda

rappresentano parametri attuali a cui la figura degli *active farmers* nel disegno del legislatore non sembra sottrarsi. Rispetto alla riforma di medio termine il riferimento è sempre alla redditività e all'attività dell'azienda, e in tal senso la Comunicazione della Commissione si pone su una linea di continuità rispetto all'indirizzo tradizionale della PAC sulle strutture.

Non vi è dubbio alcuno che così dicendo il legislatore si premura di specificare l'opportunità di affidarsi ad un agricoltore operoso, professionale e competente, in quanto capace di assecondare le istanze collettive che mal si conciliano con l'assegnazione di un aiuto al reddito basato su criteri storici e che riflettono una attività agricola circoscritta, se non limitata, al mantenimento dei fondi agricoli.

Dai brevi riferimenti espressi dal testo della Comunicazione, emerge una figura dai tratti non propriamente definiti, ma che evidenzia i caratteri di un soggetto in possesso di specifiche competenze e conoscenze tecniche che organizza un complesso di beni per l'esercizio di varie attività imprenditoriali tutte tese alla promozione ed allo sviluppo delle zone rurali nella prospettiva della produzione di alimenti o di beni e servizi pubblici ambientali.

LAURA SALVI

L'IMMISSIONE IN COMMERCIO DI OGM:  
IL RUOLO DELL'AUTORITÀ EUROPEA  
PER LA SICUREZZA ALIMENTARE\*

SOMMARIO: 1. L'Autorità europea per la sicurezza alimentare al centro delle complesse dinamiche della EU regulation of GMOs. – 2. La valutazione dei rischi da parte dell'EFSA nella procedura di immissione in commercio degli OGM: l'influenza sul potere decisionale della Commissione. – 3. La messa in discussione dell'operato dell'EFSA: alcuni casi studio. – 4. Le vicende “GT73oilseed rape”, “NK 603 maize” e “MON 863 x MON 810 maize”. – 4.1. MON 810 maize. – 4.2. EH92-527-1 ('Amflora') potato. – 5. Osservazioni conclusive.

1. *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare al centro delle complesse dinamiche della EU regulation of GMOs*

L'immissione in commercio di organismi geneticamente modificati (Ogm) rappresenta una delle più controverse tematiche all'interno dell'agenda politica dell'Unione Europea. Essa si pone al crocevia di istanze ed esigenze della più svariata natura, economico-industriale, sanitaria, ambientale, sociale e talora anche etica, tutte bisognose di considerazione e, conseguentemente, di un necessario bilanciamento; in questo senso, la disciplina dell'Unione europea si presenta come normativa ad aspirazione «conciliatrice»<sup>1</sup>, volta a mettere in campo un sistema che tuteli le esigenze di mercato da un lato, e di tutela della salute e dell'ambiente dall'altro – senza peraltro mancare di considerare le ripercussioni che da tali operazioni derivano sulla politica agricola e sulla politica dei consumatori<sup>2</sup>.

---

\* Intervento presentato al Convegno “Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona: i riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale” - Ferrara, Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara, 6-7 maggio 2011.

<sup>1</sup> S. MAHIEU, *Le contrôle des risques dans la réglementation européenne relative aux OGM: vers un système conciliateur et participatif*, in S. MAHIEU - P. NIHOUL (dir.), *La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM. Perspectives nationale, européenne et internationale*, 2005, pp. 153-240.

<sup>2</sup> Nel primo caso perché gli organismi geneticamente modificati sono innanzitutto piante, nel secondo in quanto i consumatori percepiscono di norma gli alimenti e mangimi

L'attuale quadro normativo in materia di immissione in commercio degli Ogm si compone di alcuni atti fondamentali, che sono intervenuti in un'ottica di riforma del precedente scenario<sup>3</sup>, caratterizzato da lacunosità e disarticolazione. Con l'adozione del regolamento 1829/2003 relativo ai prodotti alimentari e ai mangimi geneticamente modificati<sup>4</sup>, in particolare, si assiste ad uno snellimento della procedura per l'autorizzazione alla loro immissione in commercio e ad un allineamento della disciplina, oltre che ai criteri già sanciti nella direttiva 2001/18/CE<sup>5</sup>, ai principi generali in materia di sicurezza alimentare enunciati nel regolamento (CE) 178/2002<sup>6</sup>, con cui era stata poco prima istituita l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA).

Novità di gran rilievo sotto il profilo istituzionale è appunto il coinvolgimento nel procedimento di autorizzazione di alimenti e mangimi geneticamente modificati dell'EFSA, alla quale risulta affidata l'attività di valutazione dei rischi per l'ambiente e per la salute eventualmente derivanti da tali prodotti. L'Autorità, il cui intervento rappresenta uno *step* obbligatorio nel procedimento di autorizzazione, assume il ruolo di attore fondamentale di un sistema centralizzato a livello comunitario, ispirato ai caratteri della globalità e della coerenza e impostato sull'importanza dei dati scientifici (*science-based*), atteso che i risultati scaturenti dalla valutazione scientifica condotta dall'EFSA rappresentano presupposto e condizione per la successiva adozione da parte della Commissione (nell'ambito della procedura di comitato) di una scelta in senso positivo o negativo rispetto all'autorizzazione.

L'EFSA ha assunto in questo settore un ruolo di assoluta centralità che vedremo essere andato ben oltre quello di *risk assessor* in forza di

---

geneticamente modificati come qualcosa di diverso rispetto ai prodotti tradizionali, con la conseguente "esigenza" da parte loro di essere informati circa la natura geneticamente modificata o meno del prodotto che si trovano ad acquistare. Si veda S. POLI, *La controversia sugli organismi geneticamente modificati tra obblighi OMC e competenza comunitaria*, Napoli 2008, p. 5.

<sup>3</sup> Vedi direttiva 90/220/CE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati nonché regolamento (CE) n. 258/97, dettante una disciplina specifica per l'immissione in commercio di nuovi alimenti e di nuovi ingredienti alimentari.

<sup>4</sup> Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in GUUE L 268 del 18 ottobre 2003, p. 1 ss.

<sup>5</sup> Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio, in GUCE L 106 del 17 aprile 2001, p. 1 ss.

<sup>6</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in GUCE L 31 del 1° febbraio 2002.

una sorta di delega di fatto della funzione di *risk management* da parte della Commissione<sup>7</sup>. Nel contempo, però, si è assistito, secondo una tendenza per qualche verso contraria, ad una crescente contestazione dell'operato dell'Autorità da parte degli Stati membri, sulla scia di un più generale movimento di critica incentrato sull'asserita incapacità dell'EFSA di rispondere effettivamente a quei criteri di eccellenza e indipendenza cui il riformato sistema di consulenza scientifica dovrebbe invece necessariamente ispirarsi<sup>8</sup>.

Il settore delle biotecnologie, dunque, ha rappresentato – e rappresenta tuttora – uno dei banchi di prova per eccellenza dell'operato dell'EFSA quale punto di riferimento scientifico indipendente nella valutazione del rischio<sup>9</sup> in materia di sicurezza alimentare, nonché quale organo “legittimante” del relativo processo di *decision-making*; esso, però, risulta nel contempo uno dei campi di maggiore tensione tra Unione europea e Stati membri, su cui è destinata a giocarsi un'importante partita relativa al rapporto tra diritto e scienza e alle numerose problematiche che da esso si dipanano<sup>10</sup>.

## 2. *La valutazione dei rischi da parte dell'EFSA nella procedura di immissione in commercio degli OGM: l'influenza sul potere decisionale della Commissione*

La creazione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, come noto, ha rappresentato il punto di arrivo di un processo di riforma del sistema di consulenza scientifica nel settore della sicurezza alimentare posto in essere sul finire degli anni novanta in risposta alle crisi sanitarie – prima fra tutte quella cd. della mucca pazza – che hanno scosso lo scenario politico-istituzionale europeo; lo scopo era quello di delineare un approccio globale e scientificamente fondato rispetto alla sicurezza ali-

---

<sup>7</sup> Più che una delega effettiva da parte della Commissione, tale circostanza sembrerebbe essere un effetto “collaterale” inevitabile del funzionamento di un sistema di regolazione ad impronta spiccatamente tecnica e *safety-oriented*, in cui la stessa Commissione, quale gestore del rischio, si trova a dover attribuire un ruolo dominante alla scienza al fine di fondare e legittimare le proprie scelte decisionali, che, dunque, finiscono per essere di fatto assunte proprio dagli organi deputati alla valutazione scientifica dei rischi.

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 22, par. 7, reg. 178/2002 «L'autorità svolge le proprie funzioni secondo modalità che le consentano di fungere da punto di riferimento grazie alla sua indipendenza, alla qualità scientifica e tecnica dei pareri formulati e alle informazioni diffuse, alla trasparenza delle sue procedure e metodi di funzionamento e alla diligenza nello svolgere i compiti ad essa assegnati».

<sup>9</sup> Cfr. considerando n. 34, reg. n. 178/2002.

<sup>10</sup> Cfr. P. BORGHI, *Gli Ogm, le nuove congiunzioni astrali e il fuoco sotto la cenere*, in *Agr. ist. merc.*, 1-2/2009, p. 7 ss.

mentare, ripristinandone così la credibilità e recuperando la fiducia dei cittadini europei e degli Stati membri nei confronti del sistema di regolamentazione comunitaria.

Sottesa a tale fondamentale opera di riforma è l'operazione di separazione istituzionale e funzionale, all'interno del processo di analisi del rischio, tra l'attività di valutazione dei rischi, affidata all'EFSA (pure incaricata della correlata funzione di comunicazione dei rischi) e quella di gestione dei rischi, di competenza della Commissione e degli Stati membri. Il rapporto tra attività di *risk assessment* e *risk management*, che si riflette dunque a livello istituzionale nel rapporto tra EFSA e Istituzioni comunitarie (in particolare la Commissione), nel caso degli OGM risulta peraltro particolarmente delicato, in quanto in questo specifico settore si pone la questione se l'autorizzazione di organismi geneticamente modificati debba essere decisa esclusivamente su "basi scientifiche" o se, invece, anche più ampie considerazioni di tipo politico, sociale ed etico debbano essere prese in considerazione.

Nel settore degli Organismi geneticamente modificati l'affidamento del momento valutativo dei rischi all'EFSA si è inserito in un processo di «comunitarizzazione»<sup>11</sup> – e di speculare erosione delle responsabilità appartenenti alle autorità nazionali – che il legislatore avrebbe voluto realizzare con il reg. 1829/2003. La nuova disciplina ha predisposto un procedimento di autorizzazione di alimenti e mangimi geneticamente modificati centralizzato a livello di UE, ispirato al principio *one door-one key*<sup>12</sup>, e incentrato, secondo un'ottica precauzionale, su una valutazione scientifica dei rischi *case by case* da parte dell'Autorità – in specie dell'apposito gruppo di esperti scientifici sugli Ogm costituito in seno ad essa (*GMO panel*) – senza l'espletamento della quale nessun alimento o mangime destinato all'alimentazione può essere immesso in commercio<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> E. BROSSET, *L'EFSA et la prevention des risques lies a la disseminations des Ogm*, in AA.VV., *La création de l'Autorité Européenne de Sécurité des Aliments. Enjeux et perspectives*, Toulouse 2005, pp. 101-149; parla invece di «centralizzazione dell'autorità scientifica» M. LEE, *Multi-level governance of GMOs in the European Union: Ambiguity and Hierarchy*, in M. CARDWELL - L. BODIGUEL (eds.), *The Regulation of Genetically Modified Organisms: Comparative Approaches*, Oxford 2010, p. 101 ss. *Contra*, D. CHALMERS, *Risk, anxiety and the European mediation of the politics of life*, in *Eur. law rev.*, 2005, p. 649 ss., secondo il quale la nuova disciplina non avrebbe implicato un processo di centralizzazione, ma piuttosto un mutamento procedurale nella direzione di una maggiore dialettica tra Autorità europea e autorità scientifiche nazionali.

<sup>12</sup> Secondo il quale è possibile presentare una sola domanda di autorizzazione per l'immissione in commercio di un prodotto che sia idoneo ad essere usato tanto sotto forma di alimento quanto sotto forma di mangime, con conseguente unica valutazione da parte dell'Autorità e unica autorizzazione (art. 27, par. 1, reg. 1829/2003).

<sup>13</sup> Le competenze dell'Autorità si estendono alla formulazione di pareri scientifici relativi agli Ogm (diversi da alimenti e mangimi) sottoposti alla procedura di cui alla direttiva

La procedura si apre con la presentazione, da parte del soggetto interessato ad ottenere l'autorizzazione per l'immissione in commercio di un alimento o di un mangime geneticamente modificato, della relativa domanda all'autorità nazionale competente, la quale si limita a trasmettere il *dossier* all'EFSA<sup>14</sup>. Dopo aver informato gli altri Stati membri e la Commissione e aver messo a disposizione del pubblico una sintesi del *dossier*<sup>15</sup>, l'Autorità è chiamata ad esprimere un parere motivato entro 6 mesi<sup>16</sup> dal ricevimento della domanda, parere che è poi messo a disposizione del pubblico e passibile di riesame da parte della Commissione<sup>17</sup>. Quest'ultima, tenendo conto del parere dell'EFSA, oltre che della pertinente legislazione comunitaria e di altri fattori legittimi, ha tre mesi per sottoporre al Comitato per la catena alimentare e la sicurezza animale una decisione sulla richiesta, con la possibilità di non conformarsi al parere scientifico fornito dall'Autorità motivando adeguatamente la propria scelta<sup>18</sup>.

La questione riguardante lo spazio di manovra di cui la Commissione godrebbe al fine di discostarsi dal parere fornito dall'Autorità – che si inserisce peraltro nella più generale tematica riguardante l'ampiezza dei poteri discrezionali nelle mani delle Istituzioni allorché chiamate a compiere scelte di regolamentazione in settori dal particolare carattere tecnico-scientifico<sup>19</sup> – è stata oggetto di grande attenzione e ha dato

---

2001/18 per via del subentro della stessa Autorità nelle funzioni prima svolte dai comitati scientifici incaricati di assistere la Commissione nell'ambito di tale procedura.

<sup>14</sup> Art. 5, par. 1 e 2, reg. 1829/2003. Se un ruolo più marginale viene riservato all'autorità nazionale nella prima fase della procedura rispetto a quanto previsto dalla dir. 2001/18, di rilievo continua invece ad essere il ruolo del richiedente l'autorizzazione che, nel presentare la domanda, deve dimostrare che i prodotti rispettano determinate condizioni, tra cui, in particolare, la non pericolosità per la salute umana, la salute degli animali o l'ambiente (art. 4, par. 1, reg. 1829/2003) e, nel caso in cui la domanda abbia ad oggetto gli Ogm e gli alimenti che contengono o sono costituiti da Ogm, produrre anche una valutazione del rischio ambientale da effettuarsi conformemente alle regole di cui agli allegati della dir. 2001/18, salvo non sia già stata ottenuta un'autorizzazione in conformità a tale direttiva (art. 5, par. 5, reg. 1829/2003).

<sup>15</sup> Art. 5, par. 2, lett. b).

<sup>16</sup> Cfr. art. 6, par. 1. Ai sensi dell'art. 6, par. 3, lett. b) c) e d) l'Autorità può rivolgersi per opinioni specifiche su sicurezza sanitaria ed ambientale alle autorità nazionali o al laboratorio comunitario di riferimento (istituito presso la DG della Commissione rappresentata dal *Joint Research Center*).

<sup>17</sup> Art. 36.

<sup>18</sup> Art 7, par. 1.

<sup>19</sup> La giurisprudenza comunitaria sul tema è vastissima. Si veda, *ex multis*, la celeberrima sentenza del Tribunale di primo grado dell'11 settembre 2002, *Pfizer*, in causa T-13/99 (*Raccolta*, 2002, II, p. 3305) alcune delle cui statuizioni sono state di recente ribadite dalla sentenza della Corte del 22 dicembre 2010 resa nel caso C-77/09, *Gowan Comercio Internacional c. Ministero della Salute*.

luogo a diverse letture, sostanzialmente riconducibili ai due diversi approcci alla regolamentazione delle biotecnologie nel settore agro-alimentare seguiti negli Stati Uniti, da un lato e nell'Unione Europea, dall'altro. Mentre oltreoceano tale regolamentazione ruota attorno al ruolo forte della *Food and Drug Administration* (FDA) – agenzia federale competente in materia – il cui ampio potere regolamentare lascia ben poco spazio alla considerazione di fattori non scientifici e alla mediazione politica, il modello europeo, pur riconoscendo un ruolo di rilievo all'EFSA, rispetto alle cui competenze scientifiche la Commissione è fortemente – anche se non del tutto – vincolata<sup>20</sup>, non prevede alcun potere regolatorio in capo all'Autorità e sottolinea l'importanza della presa in considerazione di elementi anche extra-scientifici nella relativa gestione dei rischi, che è affidata sulla carta alla Commissione (in cooperazione con gli Stati membri).

Orbene, in contrasto con tali previsioni, la prassi comunitaria ha dimostrato che le informazioni contenute nei pareri scientifici dell'Autorità arrivano ad esercitare un'influenza 'decisionale', ossia degli effetti normativi indiretti, vincolando non solo le Istituzioni comunitarie ma anche gli Stati membri e gli attori privati<sup>21</sup>. La Commissione, in particolare, nell'ambito della procedura di autorizzazione di Ogm sembra aver generalmente adottato le proprie decisioni pressoché esclusivamente sulla base delle risultanze dell'attività di *risk assessment* condotta dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare; i pareri scientifici dell'Autorità hanno dunque rappresentato in questi casi delle misure autorizzatorie *de facto*, rispetto alle quali il margine di discrezionalità della Commissione è apparso molto limitato<sup>22</sup> e, inoltre, il peso di fattori di natura non scientifica è risultato sostanzialmente irrilevante<sup>23</sup>.

Ne deriva che sia l'attività di *risk assessment* che quella di *risk management*, per quanto riguarda il settore degli organismi geneticamente

---

<sup>20</sup> M. VALLETTA, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, Milano 2005, p. 220.

<sup>21</sup> A. ALEMANNI, *The European Food Safety Authority at Five*, in *Eur. food & feed l. rev.*, 1/2008, pp. 2-24.

<sup>22</sup> Sebbene, infatti, la Commissione sia formalmente chiamata (solo) a *tenere conto* del parere dell'Autorità, si è rivelato praticamente impossibile per essa deviare rispetto a tale parere, atteso che la motivazione da addurre a giustificazione di una diversa valutazione rispetto a quella espressa nel parere dovrebbe essere «di un livello scientifico almeno equivalente a quello del parere in questione» (v. sentenza *Pfizer*, cit., punto 199), e considerato che, evidentemente, la Commissione non dispone delle risorse e dei mezzi sufficienti per fornire delle basi scientifiche più robuste su cui fondare una decisione.

<sup>23</sup> Sul punto ampiamente, M. KRITIKOS, *Traditional risk analysis and releases of GMOs into the European Union: Space for non-scientific factors?*, in *Eur. law rev.*, 2009, p. 405 ss.

modificati, vengono di fatto ad essere esercitate al di fuori della sede politica. A tal riguardo, va anche considerato che nella procedura per l'autorizzazione degli Ogm la Commissione si è trovata spesso a dover decidere 'da sola' a causa delle forti divergenze di opinione tra gli Stati membri che hanno impedito sia in sede di Comitato (Comitato permanente per la Catena alimentare) che di Consiglio di raggiungere la maggioranza qualificata necessaria, nel primo caso ad esprimere un parere sulla proposta della decisione, nel secondo ad adottare l'atto di esecuzione o opporsi alla proposta relativa alle misure di esecuzione<sup>24</sup>. La Commissione ha assunto in questi casi le vesti di «*deal breaker*»<sup>25</sup>, arrivando però a decidere in merito all'autorizzazione degli Ogm in linea con la valutazione scientifica dell'EFSA. Questa, in definitiva, e non tanto la Commissione ha assunto il ruolo di *de facto risk manager*<sup>26</sup>, a riprova della posizione di assoluto rilievo ricoperta da tale organo all'interno del processo di regolamentazione degli Ogm a livello europeo, ma anche del carattere astratto della separazione tra *risk assessment* e *risk management* che viene accolta dalla normativa dell'UE; una separazione che non trova riscontro nella pratica, ove il rapporto tra valutazione e gestione del rischio si pone in termini di interazione e continuo reciproco interscambio, con la conseguente creazione di una *grey zone* all'interno della quale il confine tra i due ambiti di attività diviene particolarmente labile.

### 3. *La messa in discussione dell'operato dell'EFSA: alcuni casi studio*

Considerato l'innegabile rilievo assunto dall'attività di valutazione dei rischi condotta dall'Autorità all'interno della procedura di autorizzazione per l'immissione in commercio di Ogm, assume più che mai importanza la constatazione del fatto che l'Autorità – per propria natura strutturale e funzionale – si limiti ad una mera verifica e 'avallo' delle

---

<sup>24</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 5 della Decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (in GUCE L 184 del 17.7.1999, p. 23 ss.), oggi abrogata e sostituita dal Regolamento (CE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (in GUUE L 55 del 28.2.2011, p. 13 ss.).

<sup>25</sup> M.B.A. VON ASSET - E. VOS, *Wrestling with uncertain risks: EU regulation of GMOs and the uncertainty paradox*, in *J. risk research*, 2008, 11(1-2), pp. 281-300.

<sup>26</sup> T. CHRISTIANSEN - J. POLAK, *Comitology between Political Decision-making and Technocratic Governance: Regulating GMOs in the European Union*, EIPASCOPE, 2009/1, p. 9.

informazioni scientifiche fornite dai richiedenti l'autorizzazione, o comunque ad un richiamo di studi scientifici 'terzi', senza invece procedere ad effettuare in proprio una valutazione scientifica indipendente sulla base di tutte le informazioni scientifiche disponibili. Per la verità tale ultima circostanza, su cui si appunta la maggior parte delle critiche che vengono rivolte all'EFSA, non sarebbe da identificare come un limite o una carenza dell'Autorità, costituendo essa, invece, una delle caratteristiche proprie dell'Autorità, che è concepita come organo di "peer review" chiamato a compiere niente di più che una raccolta, analisi e sintesi di tutte le informazioni scientifiche e tecniche significative nell'ambito del suo campo d'intervento e a 'filtrare' tali informazioni attraverso la formulazione di pareri scientifici<sup>27</sup>.

L'operato dell'EFSA pare però meritabile di riflessione anche sotto un diverso profilo; in alcuni casi, infatti, l'Autorità è arrivata a rilasciare parere favorevole sulla sicurezza per l'ambiente e/o per l'uso alimentare di prodotti Ogm pur a fronte della presenza di opinioni scientifiche nazionali fortemente contrarie; con la conseguenza che nonostante l'avvenuta autorizzazione da parte della Commissione – sulla scorta del parere dell'Autorità – di alcuni Ogm, questi hanno continuato – e continuano tuttora – ad essere oggetto di divieti di utilizzo e commercializzazione all'interno di diversi Stati sulla base delle cd. clausole di salvaguardia previste dalla normativa<sup>28</sup>. Da questo punto di vista, l'EFSA sembrerebbe in queste occasioni non avere agito in linea con le previsioni di cui al reg. 178/2002 che, a 'temperamento' del processo di centralizzazione di autorità scientifica in capo alla stessa, prevedono che questa operi una comunicazione e una cooperazione con le autorità nazionali. La diversità nell'approccio alla materia degli Ogm da parte dei diversi livelli di regolamentazione coinvolti (quello degli Ogm è uno degli esempi più significativi del carattere multi-livello delle dinamiche politico-decisionali a livello europeo<sup>29</sup>) si riflette, infatti, nella divergenza di opinioni scientifiche tra le varie autorità coinvolte nei settori di competenza dell'Autorità, che la stessa è chiamata a comporre attraverso un'attività di vigi-

---

<sup>27</sup> Cfr. art. 33 e art. 29, reg. 178/2002.

<sup>28</sup> Vedi art. 23, dir. 2001/18/CE, rubricato espressamente «Clausola di salvaguardia» e art. 34 del reg. 1829/2003, rubricato «Misure d'emergenza».

<sup>29</sup> Si utilizza, a riguardo, l'espressione «*multi-level governance*», ad indicare un'interazione di diversi livelli istituzionali (da quello regionale e nazionale, a quello comunitario e internazionale) e, conseguentemente, specie nello settore degli Ogm, una molteplicità di fonti di informazione, di legittimità e di autorità; v. LEE, *op. cit.* Cfr. altresì P. STAPLETON, *Biotechnology governance and risk regulation in the European Union*, paper presented at the ISA Annual meeting, Montreal, 28 marzo 2011.

lanza<sup>30</sup> e promuovendo la costituzione di reti di organizzazioni al fine di favorire una cooperazione scientifica a livello europeo<sup>31</sup>.

Nonostante, quindi, il riconoscimento formale di EFSA quale *'land-mark'* del sistema di consulenza scientifica a livello comunitario nei settori della sicurezza alimentare<sup>32</sup>, in generale, e delle biotecnologie agroalimentari, in particolare, l'attività della stessa Agenzia è stata sovente contestata dagli Stati membri, che hanno dimostrato in più occasioni la volontà di vedere riconosciuta la rilevanza degli studi scientifici condotti dalle proprie autorità nazionali competenti, e, conseguentemente, di mal digerire l'«europeizzazione» del sistema di consulenza scientifica<sup>33</sup> attuata dall'Unione europea nella regolazione degli Ogm.

#### 4. *Le vicende "GT73oilseed rape", "NK 603 maize" e "MON 863 x MON 810 maize"*

Particolarmente esemplificative delle dinamiche e delle criticità sottese all'attività dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare nel settore degli Ogm sono le vicende legate al procedimento di autorizzazione di alcuni Ogm avviato su richiesta della multinazionale *Monsanto*: due tipologie di mais geneticamente modificato, *NK 603* e *MON 863 x MON 810* e una specie di colza transgenica, *GT73*.

---

<sup>30</sup> Art. 30, reg. 178/2002.

<sup>31</sup> Vedi l'art. 36 del reg. 178/2002, sulla scorta delle cui previsioni la Commissione ha avviato nel 2006 una strategia per il miglioramento della cooperazione scientifica con gli Stati membri nel settore delle biotecnologie (EFSA Management Board, *Strategy for Cooperation and Networking between the EU Member States and EFSA*, 19.12.2006 - 6a) che ha condotto alla creazione nel 2010 della cd. *GMO Network* (EFSA Scientific Cooperation and Assistance Directorate, *Decision concerning the establishment and operation of European Networks of scientific organizations operating in the fields within the Authority's mission*, 7<sup>th</sup> april 2010). Sul fenomeno dello sviluppo delle *regulatory networks* nel settore delle biotecnologie, si veda, ad esempio, A. SPINA, *European networks in the regulation of biotechnologies*, in *Eur. l. rev.*, 2010, p. 197 ss. A tal fine è stata costituita in seno all'Autorità un'apposita unità *'Cooperazione scientifica'* (Scientific Cooperation Unit - SCO).

<sup>32</sup> Fondamentale ai fini delle richiamate attività di vigilanza e di *networking* è il ruolo svolto dal Foro consultivo dell'Autorità istituito ai sensi dell'art. 27 del reg. 178/2002. Tale organo, composto dai rappresentanti degli organi nazionali che svolgono funzioni analoghe a quelle dell'EFSA, rappresenta un meccanismo di scambio delle informazioni provenienti dai vari Stati membri al fine, appunto, di promuovere il collegamento attraverso reti tra livello nazionale e sovranazionale, nonché di garantire la collaborazione in caso di divergenze di pareri scientifici ed evitare, ex art. 32, il crearsi di sovrapposizioni fra gli studi scientifici svolti dall'Autorità e quelli condotti negli Stati membri.

<sup>33</sup> Cfr. L. LEVIDOW - S. CARR, *Europeanising advisory expertise: the role of 'independent, objective, and transparent' scientific advice in agri-biotech regulation*, in *Environ. plann. c. govern. pol.*, 2007, pp. 880-895.

Nelle tre vicende in esame, che pur avevano avuto inizio nel quadro regolatorio *ante* regolamento 1829/2003, il coinvolgimento dell'EFSA è conseguito alle numerose obiezioni sollevate da alcuni Stati in merito all'adeguatezza degli studi scientifici condotti dalle autorità nazionali alle quali era stata presentata richiesta di autorizzazione per l'immissione in commercio degli Ogm. La Commissione, alla quale erano state notificate dalle suddette autorità le valutazioni scientifiche dalle stesse condotte, si era rivolta all'Autorità chiedendole di stabilire se vi fosse qualche ragione di tipo scientifico per credere che l'immissione sul mercato di tali Ogm potesse causare effetti negativi per la salute umana o per l'ambiente<sup>34</sup>.

A fronte della particolare formulazione, aperta e probabilistica, della richiesta rivolta dalla Commissione all'Autorità, questa in tutti e tre i casi è arrivata a concludere che il prodotto Ogm esaminato era da considerarsi non differire dalla sua versione tradizionale<sup>35</sup> dal punto di vista della sicurezza («*safe as the conventional counterpart*»)<sup>36</sup> e che, conse-

---

<sup>34</sup> Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on a request from the Commission related to the Notification (Reference C/NL/98/11) for the placing on the market of herbicide-tolerant oilseed rape GT73, for import and processing, under Part C of Directive 2001/18/EC from Monsanto, *The EFSA Journal* (2004) 29, 1-19; Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on a request from the Commission related to the safety of foods and food ingredients derived from herbicide-tolerant genetically modified maize NK603, *The EFSA Journal* (2003) 9, 1-14; Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on a request from the Commission related to the placing on the market of insect-protected genetically modified maize MON 863 and MON 863 x MON 810, for import and processing, under Part C of Directive 2001/18/CE from Monsanto, *The EFSA Journal* (2004) 49, 1-25.

<sup>35</sup> Ai sensi dell'art. 2, n. 12) del reg. 1829/2003 l'espressione sta ad indicare «un alimento o mangime simile prodotto senza l'aiuto della moderna biotecnologia il cui impiego sicuro è ben documentato».

<sup>36</sup> La valutazione sulla sicurezza degli Ogm in ambito europeo viene operata secondo un metodo comparativo (*comparative safety assessment*), ossia confrontando le caratteristiche dell'Ogm sotto diversi profili scientifici con quelle del cd. equivalente tradizionale. Si noti che prima dell'entrata in vigore della normativa di cui al reg. 1829/2003, al cuore del sistema di valutazione di prodotti Gm vi era il concetto di 'equivalenza sostanziale', identificato per la prima volta come criterio per la valutazione degli Ogm a livello internazionale dall'OCSE (v. OECD, *Safety evaluation of foods derived by modern biotechnology: concepts and principles*, Paris 1993) e ripreso, a livello europeo dal reg. 258/97, che aveva previsto per l'immissione in commercio dei nuovi prodotti e ingredienti alimentari che risultassero «sostanzialmente equivalenti» una procedura semplificata, che non richiedeva l'espletamento di una valutazione dei rischi derivanti dal prodotto (art. 5). Tale approccio risultava in linea con il sistema di autorizzazione statunitense, che era e continua ad essere incentrato sui concetti di equivalenza sostanziale (v. FDA *Statement of Policy; Foods Derived From New Plant Varieties*, Fed. Reg. vol. 57, n. 104, p. 22984-23005, May 29, 1992) e di "G.R.A.S.", acronimo di «*generally recognized as safe*»; il riconoscimento dello status di GRAS da parte della FDA statunitense agli additivi biotecnologici allorché vi sia sostanziale equivalenza strutturale e nutrizionale rispetto ad un altro alimento tradizionale implica la loro sottrazione al controllo preventivo della stessa FDA

guentemente, era improbabile che lo stesso potesse comportare rischi per la salute umana o animale o per l'ambiente («*it is unlikely to have adverse effect on human or animal health or (...) on the environment*»)<sup>37</sup>. Come da taluno sottolineato, l'impiego di un simile linguaggio denoterebbe un atteggiamento di '*uncertainty intolerance*', ossia di una tendenza a considerare irrilevanti o a eludere i profili di incertezza sottesi alla questione oggetto di esame<sup>38</sup>; essa comporterebbe un allineamento della valutazione scientifica dell'Autorità a quella compiuta dal richiedente l'autorizzazione (in specie la *Monsanto*) con la conseguente delimitazione del margine di manovra dell'EFSA sulla scorta delle informazioni fornite dal richiedente.

Tale atteggiamento sembrerebbe essere emerso con chiarezza, ad esempio, nel caso *NK 603 maize*, in cui il *GMO panel* si è affidato completamente ai dati già forniti da *Monsanto* con riferimento a diversi aspetti considerati nella valutazione sulla sicurezza del prodotto, respingendo talora le osservazioni sollevate dagli Stati e talora, invece, accogliendole, ma limitandosi in questo caso a fare riferimento ad una limitatissima cerchia di studi scientifici. Analogamente, nel caso *MON 810 x MON 863*, pur alla luce dell'impossibilità di addivenire ad un accordo circa la sicurezza del prodotto<sup>39</sup>, il *panel* non ha proceduto ad un'analisi dei vari profili di incertezza implicati nella questione; vi è stata, invece, una richiesta di ulteriori informazioni al *notifier* al fine di esprimere un ulteriore parere scientifico<sup>40</sup>, nel quale, tuttavia, non è stata poi data rile-

---

secondo le previsioni del *Federal Food and Drug Cosmetic Act*. I due sistemi di autorizzazione, dunque, quello previsto nell'UE, da un lato e negli USA, dall'altro, risultano attualmente molto diversi tra loro; quest'ultimo, fondato sul dogma dell'equivalenza sostanziale, si caratterizza per una serie notevolmente ridotta di requisiti da soddisfare per l'immissione in commercio di prodotti Ogm; il sistema europeo, partendo dalla considerazione che gli Ogm costituiscono un settore specifico e particolare del più ampio mondo dell'agro-alimentare, prevede meccanismi più rigidi di autorizzazione fondati, *in primis*, su una valutazione dei rischi potenziali legati alla commercializzazione di tali prodotti affidata all'EFSA, e riconosce che «Se l'equivalenza sostanziale rappresenta un elemento cardine del processo di valutazione della sicurezza degli alimenti geneticamente modificati, essa non costituisce di per sé una valutazione della sicurezza» (v. considerando 6, reg. 1829/2003).

<sup>37</sup> V. ad es., Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on the placing on the market of herbicide-tolerant oilseed rape GT73, cit., p. 15.

<sup>38</sup> M.B.A. VON ASSET - E. VOS, *Science, Uncertainty and GMOs*, in E. Vos (ed.), *European Risk Governance. Its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*, CONNEX Report Series Nr. 06, Mannheim, February 2008, p. 70 (<http://www.connex-network.org/series>).

<sup>39</sup> Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on the placing on the market of insect-protected genetically modified maize MON 863 and MON 863 x MON 810, cit., p. 3.

<sup>40</sup> Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on a request from the Commission related to the Notification for the placing on the market of insect-pro-

vanza a taluni dati scientifici dai quali si poteva desumere l'esistenza di potenziali effetti negativi derivanti dall'utilizzo dell'Ogm e si è concluso nel senso della sicurezza del prodotto.

Altra tendenza riscontrabile nell'attività dell'EFSA nei casi in esame è quella di fare leva sulla separazione tra le funzioni di *risk assessment* e di *risk management* per giustificare la propria riluttanza a considerare ed esaminare determinate istanze sollevate dagli Stati membri. Quest'operazione di *'boundary work'*<sup>41</sup> tra *scientific* e *non-scientific concerns*, ossia di delimitazione dei confini tra ciò che rientra nell'ambito del mandato dell'Autorità e ciò che ne esula ha permesso ancora una volta al *GMO panel* di sottrarsi alla considerazione di aspetti di incertezza scientifica affermando la propria 'superiore' autorità scientifica. Così è avvenuto nel caso *GT73* (e in termini del tutto analoghi nel caso del mais *NK603*), ove gli esperti del Panel hanno evitato di pronunciarsi sulle questioni della tracciabilità e dell'etichettatura e della co-esistenza messe in discussione da taluni Stati qualificando tale questioni come «*risk-management issues*»<sup>42</sup> e hanno sottolineato che l'Autorità non è chiamata ad esprimersi in merito alle obiezioni non-scientifiche avanzate dalle competenti autorità nazionali<sup>43</sup>.

Pur a fronte dell'esistenza di incertezze scientifiche circa i rischi derivanti dall'impiego degli Ogm – incertezza che la stessa Commissione sembrerebbe avere messo in conto allorché utilizza un linguaggio probabilistico nel richiedere la valutazione dell'EFSA – quest'ultima ha cercato di fornire una risposta in termini di ragionevole certezza (*plausibility proof*) in merito alla sicurezza degli stessi Ogm, e tale risposta ha ancora una volta determinato il tenore positivo della decisione della Commissione all'autorizzazione all'immissione in commercio degli Ogm.

#### 4.1. *MON 810 maize*

Altro caso particolarmente emblematico, e di assoluta attualità, è rappresentato dal procedimento di autorizzazione del mais transgenico

---

tected genetically modified maize MON 863 x MON 810, for import and processing, under Part C of Directive 2001/18/CE from Monsanto, *The EFSA Journal* (2005) 251, 1-22.

<sup>41</sup> Il concetto è stato coniato da T.F. GIERYN, *Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interest in professional ideologies of scientist*, in *Am. sociol. rev.*, 1983, pp. 781-795. Si noti che tale operazione dell'EFSA si pone controcorrente rispetto alla realtà, cui già si è fatto riferimento, di un rapporto tra *risk assessment* e *risk management* che si presenta in termini di forte interazione e interscambio piuttosto che di netta separazione.

<sup>42</sup> Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on the placing on the market of herbicide-tolerant oilseed rape *GT73*, cit., p. 14.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 4.

MON 810, nell'ambito del quale si è assistito al ricorso da parte di diversi Stati (Ungheria, Francia, Austria, Grecia, Germania, Lussemburgo e Bulgaria) alle clausole di salvaguardia previste dalla normativa comunitaria allo scopo di vietare l'utilizzo di tale Ogm all'interno dei propri territori. Anche in questa vicenda, l'Autorità europea avrebbe dimostrato una chiusura rispetto alla considerazione delle istanze provenienti dagli Stati membri – in contrasto con la già ricordata funzione di composizione dei conflitti scientifici che l'Autorità si vede assegnato<sup>44</sup> – arroccandosi su una *'constructed authority'*<sup>45</sup> in grado di permetterle di rifuggire dalla discussione sulle incertezze scientifiche sottese alle questioni in esame. Ma il dato che, ancor più chiaramente, emerge dal caso in questione è il sopra citato atteggiamento di opposizione dei governi nazionali rispetto alle valutazioni e alle scelte operate nell'ambito dall'Unione nel settore delle biotecnologie agro-alimentari.

Nel caso dell'Ungheria, ad esempio, la sospensione della commercializzazione del mais MON 810 all'interno del territorio nazionale è avvenuto *ex art.* 23 della dir. 2001/18 sulla base della considerazione per cui nell'autorizzare il prodotto in accordo alla vecchia direttiva 90/220/CE – e quindi prima dell'allargamento dell'Europa a tale Paese – non si erano evidentemente presi in considerazione i potenziali rischi ambientali della coltivazione di un simile prodotto legati alle peculiarità bio-geografiche del territorio ungherese<sup>46</sup>. Al divieto temporaneo di commercializzazione del MON 810, nonché di un'altra varietà di mais transgenico, il T25, era ricorso per motivazioni simili anche l'Austria alcuni anni prima. L'EFSA, richiesta di pronunciarsi da ultimo nel 2008<sup>47</sup>, ha ritenuto ingiustificata sia la misura ungherese che quelle austriache sottolineando che nessun nuovo dato scientifico comprovante i rischi per l'ambiente e la salute legati all'utilizzo dell'Ogm era stato fornito<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> V. *supra*.

<sup>45</sup> M.B.A. VON ASSET - E. VOS, *Science, Uncertainty and GMOs*, cit., p. 78.

<sup>46</sup> Così come sottolineato anche da *Greenpeace* e *Friends of the Earth Europe* in un documento del luglio 2009 (*A critique of the European Food Safety Authority's opinion on genetically modified maize MON 810*, Brussels, July 2009, GRLTN 06/2009).

<sup>47</sup> L'EFSA era intervenuta nel 2005 su richiesta della Commissione dichiarando che i dati scientifici alla base della misura nazionale di divieto non era tali da inficiare la valutazione dei rischi posti dal mais MON 810 e da giustificare il divieto di utilizzo e vendita di tale prodotto in Ungheria. La Commissione aveva così elaborato una proposta di decisione per l'abrogazione del divieto, rispetto alla quale il Consiglio, nel 2007, aveva espresso la sua opposizione. L'Ungheria ha così sottoposto nuovi studi scientifici alla Commissione, che si è rivolta nuovamente all'EFSA nel 2008.

<sup>48</sup> Request from the European Commission related to the safeguard clause invoked by Hungary on maize MON810 according to Article 23 of Directive 2001/18/EC, *The EFSA*

Sulla scorta dei pareri dell'Autorità la Commissione ha sottoposto al Consiglio (dopo che in sede di comitato non era stata raggiunta la maggioranza per adottare un parere) tre proposte di decisione sull'abrogazione delle clausole di salvaguardia applicate dall'Ungheria e dall'Austria rispetto all'uso e alla vendita del mais *MON 810* e della clausola, sempre applicata dall'Austria, con riferimento al mais *T25*. Il Consiglio, ancora una volta, ha espresso la sua opposizione adottando a maggioranza qualificata tre decisioni che hanno respinto le proposte della Commissione e sostenuto il mantenimento dei divieti nazionali. Nel giugno del 2009 l'EFSA è stata chiamata ad esprimere una valutazione sulla sicurezza dell'Ogm nell'ambito del procedimento di rinnovo dell'autorizzazione avviato su richiesta di *Monsanto*, concludendo ancora una volta nel senso della sicurezza del mais *MON810* rispetto alla salute umana e all'ambiente<sup>49</sup>, nonostante il permanere di opinioni scientifiche fortemente divergenti e di diversi profili di incertezza scientifica che neppure i copiosi studi dalla stessa EFSA richiamati sembravano escludere del tutto<sup>50</sup>. Anche in questo caso, quindi, la Commissione, nell'adottare una decisione, si è trovata indirizzata su un binario predefinito dall'Autorità, che sembra aver dimostrato una volta di più la tendenza ad applicare l'equazione *not known = safe* per affermare la propria autorità scientifica rispetto alle voci provenienti dagli Stati membri.

#### 4.2. *EH92-527-1 ('Amflora') potato*

Nel dicembre 2005 l'EFSA ha adottato un parere scientifico sulla richiesta di autorizzazione all'immissione sul mercato di una specie di pa-

---

*Journal* (2008) 756, 1-18. Analoghe sono state le motivazioni addotte a fondamento dei pareri scientifici emessi con riferimento alle clausole di salvaguardia attuate dagli altri Paesi.

<sup>49</sup> Scientific Opinion of the Panel on Genetically Modified Organisms on applications (EFSA-GMORX-MON810) for the renewal of authorization for the continued marketing of (1) existing food and food ingredients produced from genetically modified insect resistant maize MON810; (2) feed consisting of and/or containing maize MON810, including the use of seed for cultivation; and of (3) food and feed additives, and feed materials produced from maize MON810, all under Regulation (EC) No 1829/2003 from Monsanto, *The EFSA Journal* (2009) 1149, 1-84.

<sup>50</sup> Così, ad esempio, con riferimento a taluni aspetti della valutazione del rischio ambientale tra cui, in particolare, le interazioni tra piante Gm e taluni dei cd. "organismi non bersaglio" (*non-target organisms*). Molti degli studi richiamati, invero, non si erano espressi in termini di certezza quanto all'inesistenza di rischi e le stesse conclusioni dell'Autorità, seppur positive, sembrano lasciare sullo sfondo un alone di incertezza (laddove ad esempio si afferma che «(...) the likelihood of adverse effects on non-target natural enemies is foreseen to be very low»); v. *Scientific Opinion of the GMO panel on the renewal of authorization for the continued marketing of maize MON 810*, cit., p. 27 ss.

tata transgenica (*EH92-527-1*) per uso industriale e per ottenere additivi per cibo e mangimi presentata dalla compagnia tedesca *BASF*<sup>51</sup>. Secondo la valutazione dell'Autorità la patata *Amflora*, modificata geneticamente al fine di produrre un'elevata quantità di amido, è da considerarsi sicura al pari di una patata convenzionale dal punto di vista dei potenziali effetti negativi sulla salute e sull'ambiente.

Nonostante il parere favorevole espresso dall'EFSA, fin da subito numerosi Stati membri si sono attestati su posizioni fortemente contrarie alla commercializzazione del nuovo Ogm. I dubbi e le critiche delle autorità nazionali si sono concentrati, in particolare, sulla presenza in tale prodotto di due geni modificati resistenti ad un antibiotico importante per la salute umana, circostanza, questa, in palese contrasto con la previsione di cui alla dir. 2001/18 che vieta di fatto la presenza negli Ogm dei marcatori di resistenza agli antibiotici suscettibili di avere potenziali effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente<sup>52</sup>. Questo ed altri profili di incertezza circa la sicurezza della patata *Amflora*, hanno reso l'iter burocratico di autorizzazione lungo e complesso. La Commissione, sulla scorta del parere EFSA, ha sottoposto la proposta di decisione per l'autorizzazione all'immissione sul mercato del nuovo Ogm al Comitato per la catena alimentare, che non riesce però a raggiungere la maggioranza qualificata utile ad esprimere un parere. Lo stesso accade, secondo un copione già visto, in seno al Consiglio a causa della forte divergenza di opinioni tra i rappresentanti degli esecutivi nazionali. A questo punto, però, la Commissione decide di rimandare la decisione chiedendo all'Autorità un supplemento di indagine sull'uso dei geni marcatori di resistenza agli antibiotici (*ARM genes*) nelle piante geneticamente modificate. Nel maggio del 2009 il *GMO panel*, congiuntamente al *BIOHAZ panel* (gruppo di esperti sui pericoli biologici) arrivano alla formulazione di un parere consolidato in cui si conclude che in base alle informazioni disponibili è improbabile che il trasferimento dei due geni marcatori di resistenza agli antibiotici dalle piante GM ai batteri, associato all'uso di piante GM, possa produrre effetti avversi sulla salute umana e sull'ambiente<sup>53</sup>. Nel corso della formulazione del parere consolidato erano

---

<sup>51</sup> Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on an application (Reference EFSA-GMO-UK-2005-14) for the placing on the market of genetically modified potato EH92-527-1 with altered starch composition, for production of starch and food/feed uses, under Regulation (EC) No 1829/2003 from BASF Plant Science, *The EFSA Journal* (2006) 324, 1-20.

<sup>52</sup> Art. 4, par. 2, dir. 2001/18.

<sup>53</sup> Consolidated presentation of the joint Scientific Opinion of the GMO and BIOHAZ Panels on the "Use of Antibiotic Resistance Genes as Marker Genes in Genetically Modified

emerse tuttavia delle incertezze (dovute ad una divergenza di posizioni scientifiche tra EFSA, EMEA e OMS), che avevano spinto due membri del *BIOHAZ panel* ad esprimere pareri minoritari riguardo alla possibilità di effetti avversi dei geni marcatori. Ciò nonostante, ancora una volta l'EFSA sembra aver 'aggirato' le incertezze scientifiche concludendo nel senso dell'inesistenza di nuovi elementi di prova tali da giustificare una modifica del parere precedentemente formulato.

La Commissione, affidandosi come di consueto in modo totale ai risultati delle valutazioni scientifiche di EFSA, il 2 marzo 2010 è giunta ad autorizzare la coltivazione della patata *Amflora* a fini industriali<sup>54</sup> e l'utilizzo di sottoprodotti da essa ottenuti per l'alimentazione degli animali<sup>55</sup>. Le reazioni suscitate dalla decisione di Bruxelles sono state forti<sup>56</sup>, sia tra le ONG ambientaliste, sia nell'opinione pubblica, sia, ovviamente, tra gli Stati membri, alcuni dei quali<sup>57</sup> sono ben presto ricorsi all'applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 23 della dir. 2001/18 invocando motivi di salute. Tale vicenda costituisce quindi un'ulteriore dimostrazione del pregnante ruolo ricoperto dall'Autorità nel settore ma, al tempo stesso, della forte ostilità e acuta critica cui la stessa è sottoposta.

## 5. Osservazioni conclusive

Dalla breve e mirata analisi qui condotta sembra emergere che se da un lato l'Autorità riveste un ruolo fondamentale nel processo di autorizzazione degli Ogm, arrivando ad esercitare una pesante influenza rispetto

---

Plants" and the Scientific Opinion of the GMO Panel on "Consequences of the Opinion on the Use of Antibiotic Resistance Genes as Marker Genes in Genetically Modified Plants on Previous EFSA Assessments of Individual GM Plants"1, *The EFSA Journal* (2009) 1108, 2-3.

<sup>54</sup> Decisione della Commissione 2010/135/CE del 2 marzo 2010 relativa all'immissione in commercio, a norma della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, di una patata (*Solanum tuberosum L. linea EH92-527-1*) geneticamente modificata per aumentare il tenore di amilopectina nell'amido, in GUUE L 53 del 4 marzo 2010, p. 11.

<sup>55</sup> Decisione della Commissione 2010/136/CE del 2 marzo 2010 che autorizza l'immissione in commercio di mangimi ottenuti dalla patata geneticamente modificata EH92-527-1 (BPS-25271-9) e la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile di tale patata in prodotti alimentari e in altri mangimi conformemente al regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 53 del 4 marzo 2010, p. 15.

<sup>56</sup> Amplificate peraltro dalle decisioni arrivate di lì a qualche mese (luglio 2010) di autorizzare l'importazione e l'immissione in commercio per l'alimentazione animale di una serie di mais transgenici: 1507x59122 e 59122x1507xNK603 rispettivamente di *Dow Chemical* e *Dupont*, MON 88017 x MON 810 di *Monsanto* insieme al MON89034xNK603; sempre nello stesso giorno si è inoltre avuta l'autorizzazione alla commercializzazione del mais Bt11 e il rinnovo all'autorizzazione per il mais Bt11xGA21 di *Syngenta*.

<sup>57</sup> Austria, Ungheria, Francia, Grecia, Germania, Lussemburgo, Italia.

alle scelte decisionali della Commissione e assumendo, quindi, la funzione di *de facto decision-maker*, dall'altro si assiste ad una forte resistenza da parte degli Stati membri rispetto a quella tendenza accentratrice dell'autorità scientifica a livello comunitario che si è voluta appunto realizzare con l'attribuzione all'EFSA di un ruolo centrale e decisivo in materia.

Tale ruolo è stato spesso messo in discussione, come si è visto, sotto due diversi punti di vista. Quanto ad un primo profilo, riguardante l'asserita 'dipendenza' dell'attività di *risk assesement* e dell'EFSA dalle valutazioni scientifiche provenienti dall'esterno – e per forza di cose prive dell'obiettività e terzietà richiesta alla scienza chiamata a fungere da base per le scelte di regolamentazione – si potrebbe tuttavia osservare che ai solenni richiami all'eccellenza scientifica e all'indipendenza come valori fondanti dell'operato dell'EFSA si contrappongono dati di fatto quali i ristretti limiti di tempo e le contenute capacità in termini finanziari e di personale alla luce dei quali l'Autorità deve lavorare che rendono inevitabile una dipendenza da studi e ricerche scientifiche esterne, anche provenienti dalle stesse industrie interessate alla commercializzazioni di Ogm, ma anche talora dalla stessa Commissione<sup>58</sup>. Quest'ultima circostanza, tuttavia, è ancor prima legata alla natura stessa dell'EFSA che, come si è ricordato, si connota per essere un organo cui è demandato niente di più che un'operazione di *peer review* delle risultanze della comunità scientifica internazionale, al fine di elaborare poi un parere da porre a fondamento delle decisioni di *risk management*.

In merito al secondo dei profili critici messi in rilievo, legato al carattere *self-contained* delle valutazioni dell'Autorità rispetto alle considerazioni di 'concorrenti' informazioni scientifiche provenienti dagli Stati membri<sup>59</sup>, invece, non si può non considerare che il dissenso e la resistenza sovente manifestati dagli Stati membri rispetto all'attività dell'EFSA si ricollegano non di rado a quella inclinazione ad un utilizzo 'interessato' della scienza da parte delle autorità politiche volto a giustificare decisioni motivate da considerazioni di tipo economico, sociale, e talora anche ideologico e alla volontà, quindi, di osteggiare le scelte di *risk management* della Commissione europea.

Resta il fatto che la disciplina dell'immissione in commercio e della circolazione degli Ogm all'interno dell'Unione europea rappresenta un

---

<sup>58</sup> Vedi K. KANSKA, *Wolves in the clothing of sheep? The case of the European food Safety Authority*, in *Eur. law rev.*, 2004, p. 711 ss.; M.B.A. VON ASSET - E. VOS - B. ROOIJACKERS, *Science knowledge and uncertainty in EU risk regulation*, in E. VOS - M. EVERSON, *Uncertain risks regulated*, 2009, p. 359 ss.

<sup>59</sup> CHALMERS, *op. cit.*, p. 657.

paradigma del carattere tecnocratico del *policy-making* dell'UE che porta la scienza ad entrare 'prepotentemente' nel processo decisionale e a costituirne spesso il fondamento. Così accade nella regolazione degli Ogm, ove si assiste ad un dilemma: se da un lato la Commissione, non può non fondarsi sull'*expertise* scientifica dell'EFSA al fine dell'espletamento della sua attività di *decision-maker*, dall'altro ciò fa sorgere problemi di legittimità dello stesso processo decisionale, andando di fatto le decisioni ad essere prese dai portavoce della scienza e non, invece, dai soggetti detentori della responsabilità politica. Anche le dispute tra Unione europea e Stati membri sulla *risk regulation* nel settore delle biotecnologie agroalimentari finiscono per costituire delle controversie sulla legittimità stessa dell'Unione europea e dei suoi meccanismi politico-decisionali.

L'attività dell'EFSA nel settore della sicurezza alimentare e delle biotecnologie, in particolare, e lo stretto rapporto della stessa con le Istituzioni europee sembra quindi essere al centro di complesse e ampie problematiche riguardanti il funzionamento dell'Unione europea. Di qui l'importanza di un'analisi, anche in chiave critica, delle funzioni di un organo che è investito del difficile compito di legittimare le scelte di regolamentazione dell'Unione in un settore in cui, peraltro, il problema non è solamente quello di assicurare che la scienza che entra nei processi politico-decisionali sia fondata (*sound science*), ma anche considerare il necessario bilanciamento tra pareri scientifici da un lato e valori etici e sociali dall'altro.

PAOLO BORGHI

L'IMPRESA AGRICOLA  
NEL LABIRINTO DELLE SUE MOLTE FUNZIONI

1. La fine del fabbisogno alimentare in Italia e in Europa (evento che si fa risalire grosso modo al passaggio fra gli anni '70 e '80 del secolo scorso) è stata il frutto di un'evoluzione tecnologica e chimica dell'agricoltura, ma anche di una forte politica di incentivi attuata dalla CEE sin dai suoi albori, combinata alla sempre più ampia diffusione della proprietà coltivatrice<sup>1</sup>. Ebbene, la raggiunta (e abbondantemente superata) *food security*, combinata con altri fattori di ordine economico e sociale (in primo luogo, una minor quota di popolazione dedita all'agricoltura, o da essa ricavante il proprio reddito) ha prodotto in Europa, ma anche più specificamente entro i confini italiani, un sensibile mutamento nel modo in cui il diritto guarda all'impresa agraria. Esattamente come, oggi, anche la società civile guarda ad essa con occhi diversi.

L'insieme dei fattori sommariamente elencati, infatti, pur non avendo fatto scomparire del tutto, ha certamente attenuato non poco l'impronta produttivistica e «sociale» tradizionalmente presente nella disciplina dell'impresa agricola. E giocoforza: in presenza di norme europee sempre più orientate al «disincentivo a produrre», difficilmente l'ordinamento interno, giuridicamente tenuto a conformarsi a quello comunitario, avrebbe potuto perseverare nella propria ispirazione produttivistica a ogni costo: fatto sta che l'impresa agricola, da un certo momento in poi, è divenuta destinataria *anche* – e molto, ma molto di più che in passato – di disposizioni di legge il cui centro di gravità non fu più l'esigenza esclusiva, o prioritaria, di favorirne e incentivarne l'efficienza e la produttività, né la costante preoccupazione di garantire sempre e comunque la stabilità dell'impresa, l'accesso alla proprietà, la razionalità delle dimensioni fondiarie, la razionalità dello sfruttamento del suolo, ecc. Si è cominciato a guardare oltre.

---

<sup>1</sup> Realizzazione di un vero e proprio programma costituzionale: cfr. gli artt. 44 e 47 Cost.

Non è un caso che proprio alla metà degli anni '80 del secolo scorso facciano la loro comparsa nell'ordinamento – soprattutto europeo – norme che iniziano a privilegiare e premiare la qualità (specialmente ambientale) della produzione e del processo produttivo agricolo; e non è, pertanto, un caso neppure che proprio a metà di quel decennio, ad esempio, si «costituzionalizzi» il legame fra agricoltura e ambiente, quando l'Atto Unico Europeo introduce nell'allora Trattato CEE l'art. 130 R (alla cui stregua le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie: tra esse andava di certo inclusa la PAC, in quanto concernente attività che si svolgono a strettissimo contatto con l'ambiente).

Da quel momento, nel complessivo ordinamento dell'agricoltura (risultante dalla sintesi di fonti interne e fonti comunitarie) troviamo per la prima volta un costante *link* per così dire «esterno», un collegamento – ormai profondo ed immanente alla materia agricola – a valori non produttivistici (e neppure «sociali», nel senso tradizionalmente attribuito a questo termine dall'ordinamento dell'agricoltura fino ad allora). Tutto ciò, proprio grazie al concetto di ambiente – peraltro solo suggerito e non definito dal Trattato – e grazie al principio dell'integrazione delle finalità ambientali, il quale fece subito dire a molti giuristi che, se tutte le politiche devono essere integrate dalle esigenze di tal natura, quella agricola è in prima linea, svolgendosi l'attività delle imprese del settore primario direttamente all'interno del *milieu rural*, ed essendo pertanto l'agricoltura quella – fra le attività economiche – che più direttamente di altre è capace di incidere, negativamente o virtuosamente, sull'ambiente.

È evidente come, da una simile riflessione, nasca a livello normativo e interpretativo un approccio ai rapporti agricoltura-ambiente anzitutto in termini di integrazione negativa: la prima non deve svolgersi in modo incompatibile con le esigenze del secondo, non deve incidere negativamente su di esso; deve, cioè, esplicitarsi in modo da non ledere l'integrità delle componenti ambientali, da non superare il limite della «sostenibilità» ambientale, ecc. Siamo ancora ben lontani dalla prospettiva che emergerà timidamente negli anni '90, e ancor di più si svelerà nel corso degli anni 2000: soltanto nei decenni successivi, infatti, dopo millenni nei quali la sola (peraltro indispensabile) utilità sociale riconosciuta all'agricoltore era stata la produzione di alimenti, si comincerà a ragionare di possibili nuove funzioni dell'impresa agricola, diverse e ulteriori rispetto a quella alimentare, volte alla produzione di beni di natura differente (principalmente energia e servizi).

Le tappe giuridiche di questo percorso vanno dalle misure agroambientali introdotte negli anni '90 nella politica strutturale, alla vera e pro-

pria «dimensione ambientale» della PAC del 2003 (che inserisce nella politica dei mercati meccanismi di progressivo e sempre maggiore allineamento con gli obblighi ambientali dell'agricoltore, attraverso quella condizionalità per la percezione dell'aiuto, già richiamata in materia alimentare), fino alle norme e agli orientamenti di *soft law* che – solo molto più recentemente – vedono nell'impresa agricola un soggetto atto a produrre beni e servizi di natura ambientale ed energetica (e non più solo alimentare), uno dei protagonisti della cosiddetta «green economy».

Con questo radicale cambiamento di prospettiva, cominceranno ad applicarsi agli imprenditori agricoli – e non soltanto in materia ambientale – norme nuove: non solo nuove per l'oggetto (che, anzi, può essere ancora l'attività produttiva di alimenti, ma disciplinata ora anche sotto profili prima ritenuti interessante i soli produttori industriali o artigianali), bensì nuove sotto molteplici altri aspetti. Poco per volta, l'impresa agricola dovrà fare i conti con norme giuridiche nel cui contenuto e nei cui scopi la disciplina dei soggetti (pur non scomparendo del tutto) passa sovente in secondo piano, poiché ciò che conta di più (soprattutto per il legislatore dell'UE) è ora ciò che l'impresa produce, la funzione del prodotto (prevalentemente alimentare, sicché le norme vincolano il produttore per garantire l'igiene del processo produttivo, l'impiego di sostanze non nocive, o altri requisiti di sicurezza) o del servizio, il suo mercato (e dunque la qualità del prodotto e del servizio), quindi il rapporto con colui che è l'interlocutore dell'impresa, in qualsiasi settore essa operi: il consumatore. Di pari passo, e parallelamente, la protezione del consumatore nel 1986 con l'Atto Unico Europeo, e ancor di più nel 1992 – con il Trattato di Maastricht – fa la sua comparsa tra gli obiettivi che la Comunità è chiamata a perseguire (art. 129A Trattato CEE, poi 153 CE, ed ora 169 TFUE).

2. Nasce, quindi, a fianco delle tradizionali norme *specificamente dedicate* all'impresa agricola un *corpus* di norme che, disciplinando una determinata tipologia di attività in funzione del prodotto che ne deriva, si applicano *anche*, in misura maggiore o minore, ma non più in via esclusiva, all'impresa agricola; norme con le quali si costruisce, poco per volta, l'idea di un diritto alimentare, destinato a regolare un settore a sé: un settore che ha nell'impresa agricola la sua prima, essenziale fase, il suo momento genetico, ma che nell'insieme è individuato dalla tipologia dei prodotti (e non più dei soggetti), a loro volta individuati dalla loro funzione (esser alimento per l'uomo). L'impresa agricola è *uno* dei destinatari delle disposizioni in materia alimentare. Tant'è, le norme nascenti fra gli anni '90 e gli anni 2000, e che cominciano ad applicarsi anche al pro-

duttore agricolo, hanno per oggetto prodotti che possono essere tanto primari quanto trasformati (e dunque industriali), senza dire che gli alimenti – anche quando sono prodotti meramente agricoli – necessitano comunque il più delle volte di un certo grado di trasformazione.

Il sorgere del diritto alimentare in quegli anni, spesso sospinto da fattori contingenti sia di natura giuridica (l'apertura dei mercati operata dalla Corte di giustizia UE con la giurisprudenza *Cassis De Dijon*), sia di natura storica e contingente (mucca pazza, polli alla diossina, e altre crisi e «scandali» alimentari di quel decennio), è un primo segnale: l'attività dell'impresa agricola si trova sempre più regolata anche da norme che, se certamente vi si applicano, non hanno però più in essa il proprio oggetto esclusivo o principale, il proprio *focus*. Le prime timide applicazioni dell'HACCP (nato negli USA, in ambito prettamente industriale) anche alla produzione primaria, con la dir. 93/43/CEE, possono essere prese a paradigma: se e in quanto l'agricoltore possa considerarsi tenuto ad applicare forme (attenuate) di autocontrollo o manuali di buona prassi igienico-sanitaria, lo scopo delle norme in questione è esterno ed ulteriore; lo scopo è garantire che il prodotto nasca da un processo produttivo fin dall'origine «sano», caratterizzato dal minor numero di contatti fra il cibo e i fattori di pericolo igienico; lo scopo è, allora, nella protezione della salute di chi consumerà il prodotto; oppure, e infine – per le imprese agricole produttrici di *commodities*, materie prime destinate ad essere trasformate – lo scopo è anche facilitare il compito alle imprese di trasformazione che tali materie prime acquireranno, e che incontreranno minori difficoltà a rifornirsi dagli agricoltori capaci di fornire materiali già rispondenti agli *standards* di sicurezza e igiene, così da poter più facilmente adempiere, a loro volta, ai rispettivi obblighi.

Ma sarà solo la complessiva sistematizzazione del diritto alimentare (quale avverrà con il reg. CE 178/02) a sancire ufficialmente l'esistenza, in termini giuridici, di un vero rapporto di *species a genus*: l'impresa agraria (a meno che produca solo prodotti e/o materie prime *no-food*) è anche impresa alimentare, ne costituisce un sottotipo. Per ciò stesso, le si applicano i principi generali della legislazione alimentare di cui alla primissima parte del reg. n. 178/02, al pari degli obblighi dell'operatore alimentare.

Dal punto di vista giuridico potrebbe azzardarsi – con un paradosso di cui chi scrive ha consapevolezza: un paradosso a fini meramente dialettici – che le famose «attività connesse», che il codice civile italiano sembrava aver originariamente collocato lì, come un'appendice all'attività agricola vera e propria, prendono in certo modo il sopravvento; la vendita e l'alienazione, da marginali che erano (eventuali non lo erano mai state, poiché l'impresa agricola, in quanto tale, produce per il mer-

cato), si spostano al centro dell'interesse delle norme che regolano l'attività dell'impresa agricola. Contemporaneamente, legislatori nazionali come quello italiano avvertono la necessità di ampliare i confini delle attività tipizzate dell'impresa agricola, e la nuova definizione di essa contenuta nel nuovo art. 2135 c.c. (introdotto con il d.lgs. 228/2001) amplia vistosamente il concetto stesso di attività «connesse».

Dal 2001 in poi, la «manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali», se compiute dallo stesso imprenditore agricolo, da un lato non gli fanno perdere tale qualificazione soggettiva, dall'altro sono tipicamente collegate a (e necessarie rispetto a) produzioni che, il più delle volte, lo collocano anche entro la categoria dell'impresa alimentare. In ambito europeo, il dato giuridico sicuramente più significativo di quegli anni è quella «condizionalità» che, nella PAC del 2003, incentiva al rispetto di una serie di obblighi (peraltro tutti già esistenti e vincolanti, ma sovente ignorati proprio dall'agricoltore) molti di natura alimentare, altri di natura ambientale. Insieme ad una drastica riduzione degli aiuti europei, e all'introduzione di un metodo di distribuzione degli stessi totalmente (o quasi) disaccoppiato, il fulcro della PAC poggia, ora, sulla convinzione che il pagamento unico, attraverso il meccanismo condizionale, possa essere utile strumento per orientare a fini ambientali, e a fini di qualità e salubrità alimentare, la produzione agricola. Non più solo un'esigenza di reciproco rispetto, di integrazione negativa fra agricoltura e ambiente, ma un incentivo all'esercizio dell'agricoltura con modalità virtuose per le ricadute ambientali e per le finalità alimentari della sua produzione (intesa, quest'ultima, sia come attività che come risultato).

3. La definizione attuale di imprenditore agricolo comprende, fra le sue attività, anche quelle «dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità». Fa sempre parte del *trend* «espansivo», rispetto al passato e alla tradizione (anche giuridica), l'inclusione dei servizi, tra i quali vanno annoverati certamente, secondo parte della dottrina<sup>2</sup>, le cosiddette attività agromeccaniche, i servizi accessori di riproduzione animale, la cura di parchi e giardini, i servizi prestati da consorzi di irrigazione, ecc. Soprattutto, però, quando si parla di impresa agricola di ser-

---

<sup>2</sup> V. A. JANNARELLI - A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, 318 ss.

vizi la mente corre al più tipico collegamento fra imprenditore agricolo e alimentare, ossia a quella tipologia di impresa che, anche valorizzando (dal punto di vista gastronomico) il territorio e il patrimonio rurale, nonché prestando attività di ricezione e ospitalità (tutte attività contemplate dall'attuale art. 2135 c.c.), unisce produzione di servizi e di beni: l'agriturismo, ovviamente.

La legislazione italiana in materia – è noto – è passata dall'ispirazione alquanto restrittiva della l. n. 730/1985 (forse sin troppo restrittiva, ma in linea con la vecchia definizione di impresa agricola) a un dettato normativo che ha – per contro – forse eccessivamente ampliato il riconoscimento ufficiale di «agrarietà» (per connessione), fino al punto di sacrificare probabilmente qualche principio di equità e di leale concorrenza in nome di un ampliamento della categoria, non facile a giustificarsi almeno nei termini amplissimi in cui è avvenuto. Emblematico, al riguardo, è l'art. 4 della l. 20 febbraio 2006, n. 96, il quale dopo aver precisato (comma 4) che «l'azienda che somministra pasti e bevande deve apportare comunque una quota significativa di prodotto proprio», introduce un vero stillicidio di possibili, quanto non meglio definite, «deroghe ... nel caso di somministrazione di pasti e bevande solo alle persone alloggiate», consentendo l'uso di un'ulteriore quota di prodotti di «aziende agricole della zona» (ossia collocate «in ambito regionale o in zone omogenee contigue di regioni limitrofe»). Una parte rimanente dei prodotti dovrebbe poi provenire «preferibilmente ... da artigiani alimentari della zona o comunque riferirsi a produzioni agricole regionali o di zone omogenee contigue di regioni limitrofe», ma, in caso di «obiettiva indisponibilità» di prodotti regionali o di regioni limitrofe, e di loro «effettiva necessità ai fini del completamento dell'offerta enogastronomica» è ammesso somministrare agli ospiti una «quota limitata di prodotti di altra provenienza, in grado di soddisfare le caratteristiche di qualità e tipicità».

Sembra evidente che, di deroga in deroga, il legame fra l'offerta alimentare e la produzione aziendale (o almeno locale) si annacqua progressivamente, e che di tal passo l'imprenditore agriturismo finirà – pur nella varietà delle declinazioni che le regioni danno a queste norme generali – per essere largamente libero di comporre il menu dei propri ospiti con molti (o addirittura con tutti) prodotti di provenienza esterna alla sua impresa; e magari neppure prodotti della stessa zona o della stessa regione, ma di altra provenienza, purché essi siano «in grado di soddisfare le caratteristiche di qualità e tipicità».

Quali restano le effettive peculiarità, le ragioni economiche reali, per fare di questo tipo di imprenditore agricolo un soggetto agevolato rispetto ad un imprenditore turistico *tout court* che svolga la sua attività ricettiva,

magari, a poche centinaia di metri di distanza, usando eguale cura nella scelta degli alimenti da somministrare ai propri clienti? È evidente che una disciplina, la quale guardi – sì – all'impresa agricola sotto il profilo della sua attitudine a produrre servizi, ma che sfumi poi il legame fra quei servizi e il resto delle attività produttive agricole, e ancor di più il legame con il contesto imprenditoriale, ambientale e culturale in cui esse nascono, finisce per essere generatrice di forme di concorrenza falsata con le altre imprese turistiche del territorio, man mano che l'impresa agrituristica perde elementi di peculiarità (dovuti anzitutto ai prodotti che fornisce, e al legame – di prodotti e servizi – con l'attività specifica che nella singola azienda è svolta) senza perdere, però, norme di favore.

4. Sotto il profilo ambientale, il mutamento di prospettiva che sopra si è evidenziato (da un'ottica di compatibilità a un'ottica di strumentalità) è sintetizzabile, per quanto concerne le norme applicabili all'impresa agricola, in una idea di fondo: il legislatore comincia a regolare un fenomeno economico costituito dall'impresa agraria che, dal produrre *compatibilmente* con l'ambiente, giunge a produrre *per* l'ambiente, ossia a ottimizzare l'impiego dei propri fattori produttivi, producendo (o generando materie prime per la produzione di) energia, con tecniche alternative all'impiego di combustibili fossili. L'ordinamento «si accorge» che l'impresa agricola è un soggetto in grado di trasformare in fonti energetiche (biomasse e biogas) i propri sottoprodotti, ma anche direttamente i propri prodotti principali (il che accade quando si destinano cereali e altri prodotti vegetali all'uso come biomasse negli impianti per la produzione di biogas, di calore e di energia; o cereali e altre materie prime proteagino-se e oleagino-se alla fabbricazione di biocarburanti, con cui additivare, o parzialmente sostituire, carburanti di origine fossile). Ciò trova riscontro in una rilevante produzione giuridica degli ultimi anni, soprattutto – ma non solo – da parte dell'Unione europea.

Ci si riferisce, ad esempio, alla Comunicazione della Commissione «Piano d'azione nel settore della biomassa [COM(2005) 628 definitivo del 7.12.2005], improntata a un notevole ottimismo, poiché l'atto vede in questo tipo di destinazione culturale interessanti possibilità di fonti alternative di reddito per gli agricoltori, e ritiene possibile nel contempo rispettare le buone pratiche agricole, mantenere una produzione di biomassa sostenibile sotto il profilo ambientale e senza riflessi significativi sulla produzione interna di prodotti alimentari<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La Commissione cita, al riguardo, un documento dell'Agenzia europea dell'ambiente, Briefing 2/2005 - *How much biomass can Europe use without harming the environment*, in particolare l'Allegato 2.

Più di recente, la Direttiva 2009/28/CE<sup>4</sup> ha preso in considerazione l'energia prodotta a partire dai biocarburanti e dai bioliquidi in vista dell'obiettivo dichiarato di ridurre almeno del 35% le emissioni di gas a effetto serra proprio grazie all'uso di tali sostanze, entro il 2016; e del 50%, a decorrere dal 1° gennaio 2017. Le preoccupazioni derivanti dalla destinazione non-alimentare dei terreni da impiegare in tali produzioni sono, però, lasciate alquanto in secondo piano. La direttiva le affronta con poche (e forse insufficienti) previsioni, del tipo di quella secondo cui i biocarburanti e i bioliquidi non devono essere prodotti a partire da materie prime provenienti da terreni di grande valore in termini di diversità biologica, o che presentano un rilevante stock di carbonio; o come la previsione di criteri di «sostenibilità», il cui rispetto è sufficiente a giustificare l'attribuzione di sostegno finanziario a simili riorientamenti produttivi.

Nel 2010, la Commissione ha presentato una relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sui criteri di sostenibilità relativamente all'uso di fonti da biomassa solida e gassosa per l'elettricità, il riscaldamento e il raffreddamento<sup>5</sup>, nella quale ha concluso che in questa fase, in questo settore, non sarebbe necessario istituire un sistema europeo a carattere vincolante e armonizzato, poiché le misure già in vigore sarebbero – a detta della Commissione – sufficienti a garantire che la biomassa solida e gassosa consumata nell'Unione europea nel settore dell'elettricità, del riscaldamento e del raffreddamento sia sostenibile. Affermare la non necessità di un quadro normativo europeo armonizzato, tuttavia, equivale a dar ampio spazio, su questo punto, a politiche nazionali, lasciando ai soli Stati membri la responsabilità di scelte che, in realtà, potrebbero incidere anche molto negativamente sulle disponibilità alimentari dell'intero continente.

La preoccupazione che ragionevolmente sorge da più parti, infatti, è che un utilizzo eccessivo a fini energetici di prodotti agricoli, per così dire, «distratti» da finalità alimentari possa rivelarsi – se non ora, in un prossimo futuro – deleterio per gli equilibri (delicatissimi) fra domanda e offerta di alimenti, al punto da creare problemi di instabilità del relativo mercato, soprattutto perché le scelte produttive indotte dal *favor* normativo per le produzioni agro-energetiche tendono a rivelarsi non agevolmente reversibili, con conseguenti rischi per l'autosufficienza, magari acuiti da politiche nazionali incentivanti che non tengano conto di simili

---

<sup>4</sup> Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in GUUE L 140 del 5 giugno 2009, p. 16.

<sup>5</sup> Si tratta della Comunicazione COM(2010) 11 def., non pubblicata in GUUE.

«effetti collaterali». Il problema – lo si intuisce – concerne non tanto l'utilizzazione energetica di scarti, reflui e sottoprodotti, quanto la possibile utilizzazione per fabbricare biodiesel e biogas dei prodotti principali dell'impresa agricola: in altre parole, il rischio è che produrre per l'ambiente metta l'impresa in condizioni di non poter agilmente riconvertirsi a produzione alimentare.

5. Certo, quantunque un ruolo-chiave in una tale evoluzione possa essere esercitato dalle scelte di politica energetica a livello nazionale, il terreno di coltura favorevole è stato adeguatamente preparato soprattutto dalla riforma della PAC del 2003: una PAC totalmente *market-oriented*, nelle cui regole di base è stata inserita persino la possibilità di percepire l'aiuto anche senza coltivare, e nella cui logica interna la destinazione dei terreni alla produzione energetica è considerata giuridicamente indifferente rispetto alla destinazione alimentare, e persino rispetto all'incoltura (purché con mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali). È noto che la PAC del 2003 lascia mano libera all'imprenditore agricolo, la cui scelta se produrre o meno dipenderà soltanto dal mercato: stando «alla finestra», l'agricoltore potrà decidere di anno in anno se e cosa seminare, in base all'andamento dei prezzi e alle previsioni di mercato. In questa logica formalmente «neutrale», nella quale sembra svalutarsi totalmente quella garanzia di *food security* che pure il Trattato sul funzionamento dell'UE ancora include tra le finalità della PAC (eredità di un periodo nel quale l'autosufficienza non era cosa tanto ovvia), è evidente che qualsiasi impiego dei terreni, anche alternativo alla produzione di alimenti, è giuridicamente equivalente; e che, pertanto, qualsiasi programma di incentivi – sia esso deciso dall'UE o dagli Stati membri – rischia di tradursi (invece che in una libertà di scegliere se produrre o meno) in un vincolo, contrattuale o meramente economico, a produrre per scopi energetici.

Mostrava di avvedersene bene, già nel 2005, il citato «Piano di azione nel settore della biomassa», che opportunamente notava: «Con la riforma della PAC attuata nel 2003, il sostegno al reddito degli agricoltori non è più vincolato alla produzione agricola. Gli agricoltori possono quindi rispondere liberamente alla crescente domanda di colture energetiche (...) comprese le colture a breve ciclo di rotazione e altre colture perenni». E se la rinuncia temporanea a produrre pone già di per sé all'impresa agricola difficoltà concrete notevoli (perché il mercato non sempre è prevedibile, o perché le imprese agricole europee non sempre dispongono di adeguati strumenti di previsione, o perché rimettere in produzione il terreno, benché mantenuto in buone condizioni agronomi-

che e ambientali, non è operazione attuabile con l'agilità consentita da altre strutture produttive, in altri settori, ecc.), ancor più gravi conseguenze potrebbero avere certe politiche nazionali di incentivo.

Queste, per essere economicamente convenienti e dunque per dare una destinazione sensata al denaro pubblico, devono per lo più prevedere una certa durata: raramente un programma di incentivi alle produzioni energetiche «alternative» si presta ad erogazioni in favore di progetti di breve periodo. I produttori di energie devono pertanto, a loro volta, garantirsi un approvvigionamento di materie prime (colture energetiche, ad esempio) sufficiente a rispondere ai requisiti economici di durata dell'investimento cui l'incentivo è commisurato. Ciò può richiedere, talvolta, la stipula di contratti di fornitura pluriennali, che di fatto contraddicono quella logica della PAC di cui poc'anzi si diceva: un agricoltore vincolato contrattualmente per dieci o quindici anni a fornire i propri prodotti (es. mais) al gestore di un impianto di produzione di biogas non è «sul mercato», non sta «alla finestra» in attesa che convenga produrre; non è, cioè, un produttore capace di adeguare le proprie scelte produttive sulla base dell'andamento della domanda e dell'offerta; non di quelle alimentari, per lo meno. Al contrario, egli è un produttore che, pur percependo il pagamento unico, ha ormai compiuto una ben precisa (e non flessibile) scelta imprenditoriale: di fronte ai rischi insiti nelle frequenti fluttuazioni dei prezzi alimentari, per di più esasperate da fenomeni speculativi meramente finanziari, ha scelto di impegnarsi con un vincolo contrattuale a produrre per uno scopo non alimentare.

L'idea di un agricoltore produttore di alimenti o di materie prime alimentari, che finalmente si cimenta col mercato, che decide anno per anno il da farsi sulla base dell'andamento dei prezzi delle *commodities*, resta così letteralmente spiazzata dall'irrompere di questa nuova possibilità imprenditoriale: produrre per il mercato dell'energia. Un mercato che, però, ha le sue necessità, le sue regole, i suoi propri parametri di redditività dell'investimento; un mercato che può porre all'impresa agricola un *aut-aut* secco fra i volatili prezzi del mercato dei cereali e di altri prodotti di massa, e la maggiore stabilità (con una appetitosa tendenza al rialzo) dei prezzi delle materie prime bio-agro-energetiche. A condizione però che l'imprenditore agricolo si vincoli a non far mancare, per diversi anni, dette materie prime.

6. Infine, dopo aver cercato di mettere a fuoco alcune problematiche sottese ad un'impresa agricola produttrice di materie prime energetiche, rappresentate dai suoi prodotti o sottoprodotti (forniti ad altri), re-

sta ancora un ultimo tema da affrontare: può l'impresa agricola produrre in proprio energia, mantenendo la sua qualificazione giuridica?

È noto: vi sono, in dottrina, opinioni discordanti sulla attualità di una nozione normativa di impresa agricola giuridicamente distinta dall'impresa *tout court*, sul senso e l'utilità di una simile categoria dogmatica autonoma. Ma, se si ammette l'esistenza di peculiarità economiche intrinseche dell'impresa agricola, di tipo strutturale (la sua dipendenza dalla natura) e funzionale (la sua insostituibilità nella produzione di alimenti), si finirà per riconoscere anche sul piano giuridico che l'opportunità di una distinzione permane.

L'art. 2135 c.c. – lo si è già evidenziato – include fra le attività di natura giuridicamente agraria quelle dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico (di carattere vegetale o animale) o di una fase necessaria di esso, e la fornitura di beni o di servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata. Anche alla luce di una così ampia definizione normativa, rimane però difficile immaginare che il dettato codicistico possa legittimare una vera e propria riconversione *integrale ed esclusiva* (ossia, senza più neppure la produzione della materia prima) dell'agricoltore ad attività produttive unicamente energetiche. È vero che i «digestori» (gli impianti di produzione di biogas) trasformano cereali e altre biomasse sfruttando il metabolismo di certi batteri (il che costituirebbe, in sé, attività diretta alla cura e allo sviluppo di una fase necessaria di un ciclo biologico, non importa se di carattere vegetale o animale: coltura o allevamento di microrganismi per scopi produttivi); ma è altresì vero che la disposizione del codice accoglie un criterio agro-biologico «temperato»: le attività agricole «principali», le quali devono pur sempre essere presenti per aversi impresa agricola, anche in tale amplissima accezione debbono mantenere il requisito della *potenziale* esercitabilità (almeno in astratto) su un terreno, sicché la coltura di batteri non dovrebbe potersi intendere quale attività agricola.

Non sembra però dubbio che, ove l'agricoltore continui a svolgere anche attività qualificabili come «agricole» in senso principale e, soddisfacendo al requisito della unisoggettività, impianti egli stesso una attività produttiva energetica sfruttando «attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata» (strutture immobiliari, reflui, liquami o scarti di produzione, residui di potatura e sfalci, ecc.), tale attività può trasformare l'imprenditore agricolo in un produttore anche di beni e di servizi energetici. Si tenga presente, al riguardo, che il sottoprodotto della attività di produzione di biogas (il cosiddetto «digestato anaerobico») può poi essere riutilizzato come fertilizzante

(conformemente al d.m. 17 aprile 2006 sull'utilizzazione agronomica degli effluenti), sicché l'intero ciclo potrebbe in tal caso ricondursi nuovamente all'attività agricola; mentre, quasi per assurdo, il prodotto economicamente più redditizio (il biogas, l'elettricità, ecc.) potrebbe costituire, di fatto, una sorta di sottoprodotto del più ampio ciclo di riutilizzo delle materie organiche a fini agrari.

Potrebbe anche venire in soccorso, al riguardo, il d.lgs. n. 152/2006 («Codice dell'ambiente», come modificato dal d.lgs. n. 4/2008), il quale all'art. 185, comma 1, lett. *f*. (nel testo sostituito dall'art. 13, d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205) stabilisce che ai sottoprodotti dell'agricoltura, purché «non pericolosi», e purché «utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana», non si applichi la parte IV del Codice medesimo. Non applicarvi la citata parte IV significa, in altri termini, che essi, in tale ipotesi, non sono normativamente qualificati come rifiuti, il che conferma la possibilità di considerarli, dal punto di vista normativo, prodotti, sottoprodotti, materie prime, ecc.

7. Vi sono, in sostanza, molteplici significati in cui può essere intesa l'espressione «impresa agricola produttrice di energia». Alcuni fanno riferimento ad una mera ottimizzazione delle risorse, con un reimpiego economicamente sensato e ambientalmente sostenibile di prodotti e sottoprodotti, capace di recuperare (invece che sprecare) l'energia solare immagazzinata da piante e animali durante le fasi della produzione agricola. Altri significati, invece, se forzatamente estesi portano a snaturare il ruolo dell'impresa agraria, il quale dovrebbe, invece, essere assicurato comunque dal legislatore, con scelte di equilibrio fra l'oggettivo bisogno di energia da fonti rinnovabili, e la priorità per le produzioni alimentari.

In questo contesto, l'UE non sempre appare consapevole: la Direttiva 2003/30/CE<sup>6</sup> parla serenamente di «biomassa che potrebbe essere usata per produrre biocarburanti, proveniente dai prodotti agricoli e forestali nonché da residui e rifiuti della silvicoltura e dell'industria silvicola e agroalimentare». La fonte di *biofuel* può essere cioè tanto il residuo quanto il prodotto dell'impresa agricola, e non sembra esservi grande differenza di valore – nella considerazione del legislatore europeo – tra il biocarburante derivante da residui e rifiuti, e quello derivante da

---

<sup>6</sup> Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2003, sulla promozione dell'uso dei biocarburanti e di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, in GUUE L 123 del 17 maggio 2003, p. 42.

prodotti agricoli in senso proprio, sottratti alla loro primaria funzione di alimento per l'uomo.

Si profila, in sostanza, niente più che un *trend*, benché forse al momento ancora limitatamente preoccupante (perché fenomeno tutto sommato ancora contenuto, in termini assoluti); ma un *trend* tale da poter finanche pregiudicare, nella prospettiva peggiore, l'autosufficienza alimentare europea. Mentre persino i mercati finanziari mondiali dimostrano interesse crescente per gli scambi di materie prime agricole (con la creazione di veri e propri strumenti finanziari derivati o speculativi, *futures*, ecc., collegati all'andamento delle quotazioni dei cereali, ad esempio), l'UE sembra aver di fatto rinunciato a gran parte del proprio tradizionale interesse per questo settore; e, nel frattempo, Paesi popolosi che esprimono una domanda alimentare sempre crescente sul mercato mondiale si stanno assicurando – nel silenzio generale – le future condizioni strutturali per produrre alimenti in continenti fino ad oggi sotto-utilizzati dal punto di vista alimentare (si pensi all'Africa), attraverso un fenomeno di *land grabbing* che, in futuro, potrebbe disegnare nuovi equilibri mondiali. In quel contesto di equilibri futuri, l'Europa – magari in grado, quel giorno, di coprire con le produzioni «verdi» una quota un po' più significativa del proprio fabbisogno energetico – potrebbe però avere nel frattempo perduto la propria posizione di sicurezza (*security*) alimentare.

Se dunque è vero che oggi occorre guardare all'impresa agraria come a un soggetto multifunzionale, produttore non più soltanto di alimenti, ma anche di energia e di servizi, è altrettanto vero che una tale multifunzionalità, tanto valorizzata dagli orientamenti legislativi degli ultimi anni, può tradursi in un male per il sistema Europa complessivamente inteso. Multifunzionalità – è persino tautologico precisarlo – significa molteplicità di funzioni: e ciò è sicuramente un valore, finché permette agli agricoltori di diversificare le proprie fonti di reddito, e alla società di beneficiare di servizi, di qualità ambientale, di maggiori fonti di energia; ma a patto di non disperdere, lasciandoci confondere dalla altisonanza degli *slogans*, proprio la più importante e la più «sociale» fra le molte funzioni: la produzione di alimenti.



GIUSEPPE COSCIA

CONSIDERAZIONI SULLA PORTATA ESAURIENTE  
DEL REGOLAMENTO N. 510/2006

1. Il regolamento del Consiglio 20 marzo 2006, n. 510, stabilisce le norme che proteggono le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche dei prodotti agricoli destinati all'alimentazione umana, quando sono qualificati dal fatto di trarre la loro qualità oppure anche soltanto una determinata qualità, la loro reputazione o altre caratteristiche dal luogo di produzione. Condizione indispensabile per fruire della tutela è la registrazione delle denominazioni a livello comunitario<sup>1</sup>.

La Corte di giustizia ha di recente statuito che il sistema di tutele previsto dal regolamento 510, e ancora prima da quello 2081/92, ha natura esaustiva. Sulla base della ricordata premessa, la Corte di giustizia ha tratto la conclusione che il regolamento n. 510 osta all'applicazione di un sistema di protezione previsto da un trattato bilaterale, che vincola due paesi membri e *«che conferisce a una denominazione, riconosciuta secondo il diritto di uno Stato membro come una denominazione d'origine, una tutela in un altro Stato membro dove tale tutela è effettivamente richiesta allorquando siffatta denominazione di origine non ha costituito oggetto di una domanda di registrazione in forza di detto regolamento»*<sup>2</sup>.

Nella decisione la Corte di giustizia ha anche confermato che le indicazioni di origine geografica semplice non cadono sotto la disciplina del regolamento n. 510 e che le legislazioni nazionali possono tutelarle come diritti di proprietà industriale perché rispondono all'esigenza di garantire la lealtà della concorrenza impedendo *«che i produttori di uno Stato contraente usino le denominazioni geografiche di un altro Stato sfruttando così la reputazione propria dei prodotti delle imprese stabilite nelle regioni o nei luoghi indicati da tali denominazioni»*. La tutela può anche

---

<sup>1</sup> Il campo d'applicazione del regolamento n. 510 è fissato dall'art. 1 nei termini riferiti nel testo; la norma, intesa letteralmente, sembra escludere l'applicabilità di discipline nazionali nel settore, ma il suo esatto significato può essere precisato attraverso l'uso delle ordinarie tecniche interpretative, compreso il ricorso al criterio della proporzionalità.

<sup>2</sup> V. Corte di giustizia 8 settembre 2009, causa C-478/07, *Budějovický Budvar*, in *Racc.*, I-7721, punto 2 del dispositivo.

essere estesa a paesi diversi da quello d'origine della denominazione attraverso la conclusione di accordi internazionali. La condizione minima è che ciascuna denominazione sia «*almeno idonea a informare il consumatore del fatto che il prodotto cui essa è applicata proviene da una regione o da un luogo del territorio*» di uno Stato Membro<sup>3</sup>.

Le risposte ai due quesiti segnalano che nell'ambito delle discipline sulle denominazioni geografiche la contrapposizione fra indicazioni semplici e qualificate è un dato ormai acquisito insieme alle loro nozioni tanto che nell'uso tali espressioni sono impiegate senza necessità d'ulteriori precisazioni, salvo, eventualmente, richiamarne in un rapido inciso la definizione. Si considera semplice «*una denominazione per cui non esiste un nesso diretto tra una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto, da un lato, e la sua origine geografica specifica, dall'altro, e che, pertanto, non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2081/92*»<sup>4</sup>. Invece, sono qualificate «*le indicazioni geografiche per le quali esiste un nesso diretto tra una particolare qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto, da un lato, e la sua origine geografica specifica, dall'altro*»<sup>5</sup>.

Le due definizioni evidenziano che le denominazioni geografiche sono distinte in ragione delle caratteristiche oggettive dei prodotti dalle stesse designate; in conseguenza, quelle qualificate dal possesso dei requisiti necessari per aspirare alla protezione comunitaria cadrebbero esclusivamente e per intero sotto le previsioni del regolamento n. 510, ritenute esaurienti, e, non potendo più essere coperte da discipline nazionali, decadrebbero dalle relative tutele. Si tratterebbe di un sistema peculiare alla materia caratterizzata dal fatto «*che il regolamento n. 510/2006 mira non a stabilire, accanto a norme nazionali che possono continuare ad essere vigenti, un regime complementare di tutela delle indicazioni geografiche qualificate, alla guisa ad esempio di quello istituito con il regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/94, sul marchio comunitario (GU 1994, L 11, p. 1), ma a prevedere un sistema di tutela uniforme ed esauriente per siffatte indicazioni*»<sup>6</sup>.

Il quadro, che sembra uscire dalla ricostruzione letterale delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza comunitaria è insoddisfacente perché è al tempo stesso troppo rigido e artificioso. Sul piano pratico le de-

---

<sup>3</sup> V. Corte di giustizia 8 settembre 2009 cit., rispettivamente punti 75 della motivazione e 1, primo trattino, del dispositivo.

<sup>4</sup> V. Corte di giustizia 8 settembre 2009 cit., punto 73.

<sup>5</sup> V. Corte di giustizia 7 settembre 2000, causa C-312/98, *Warsteiner Brauerei*, in *Racc.*, I-9187, punto 43.

<sup>6</sup> V. Corte di giustizia 8 settembre 2009 cit., punto 114.

nominazioni geografiche qualificate non sono facilmente distinguibili da quelle semplici avuto riguardo alle caratteristiche obiettive dei prodotti che designano. Basta ricordare che la *reputazione* del prodotto designato, da un lato, è caratteristica sufficiente, ove dipenda dai nessi con un dato territorio, a qualificare una denominazione geografica consentendole di aspirare alla protezione comunitaria come IGP; dall'altro, è anche la ragione che secondo il diritto comunitario legittima le legislazioni nazionali a proteggere le denominazioni geografiche semplici come diritti di proprietà intellettuale.

Un'indicazione geografica può acquistare reputazione soltanto grazie a una serie di concause; tuttavia, sia perché riferisce il prodotto designato a un territorio sia perché può essere utilizzata soltanto da quanti ivi operano, è improbabile che nell'opinione dei consumatori il luogo d'origine del bene non contribuisca a determinarla, a meno che si tratti di nome generico, ignoto o privo dell'idoneità a designare la provenienza di un bene per le caratteristiche della località indicata oppure che sia quello di un'azienda produttrice<sup>7</sup>.

Inoltre, la protezione delle mere indicazioni di provenienza come diritti di proprietà intellettuale è rara nelle legislazioni interne; lo strumento dell'accordo internazionale, invece, frequentemente assicura alle stesse tutela, spesso assoluta, ma si tratta di previsioni che di regola di-

---

<sup>7</sup> La Corte di giustizia – v. sent. 10 novembre 1992, in causa C-3/91, *Exportour*, in *Racc.*, I-5529, aveva distinto su basi formali le indicazioni di provenienza da quelle d'origine. In particolare, nel punto 11, aveva precisato: «Dall'esame comparato dei diritti nazionali si desume che le indicazioni di provenienza sono destinate ad informare il consumatore del fatto che il prodotto che le reca proviene da un luogo, da una regione o da un paese determinati. A questa provenienza geografica può essere connessa una reputazione più o meno grande. La denominazione d'origine, dal canto suo, garantisce, oltre alla provenienza geografica del prodotto, il fatto che la merce è stata prodotta secondo i requisiti di qualità o le norme di produzione disposti da un atto delle pubbliche autorità e controllati dalle stesse e quindi la presenza di talune caratteristiche specifiche (v. sentenza 9 giugno 1992, causa C-47/90, *Delhaize*, *Racc.* p. I-3669, punti 17 e 18 della motivazione). Le indicazioni di provenienza sono tutelate mediante le norme dirette a reprimere la pubblicità ingannevole, come pure lo sfruttamento abusivo della reputazione altrui. Le denominazioni d'origine sono invece tutelate dalle norme speciali contenute nelle disposizioni di leggi o di regolamenti che le riconoscono. Queste norme escludono generalmente l'uso di termini quali «genere», «tipo» o «maniera» («façon») ed impediscono, per tutta la durata del regime istituito, la trasformazione di tali denominazioni in denominazioni generiche». La sentenza è anteriore all'emanazione del regolamento 2081/92, che ha determinato il ricorso a criteri diversi per differenziare le due categorie. Non sembra inutile ricordare che i prodotti considerati nella sentenza sono stati poi registrati a livello europeo. Il divieto di registrare come marchi nomi geografici perché descrittivi di una caratteristica dei prodotti quale la provenienza si attenua proprio nei casi indicati nel testo. V. Corte di giustizia 4 maggio 1999, cause riunite 108 e 109/97, *Windsurfing Chiemsee Produktions* più altri, in *Racc.*, I-2779 e Corte di giustizia 7 settembre 2000 cit.

spongono contemporaneamente anche per quelle qualificate rendendo di scarso rilievo la distinzione<sup>8</sup>.

2. Nel dichiarare la portata esaustiva del regolamento 510 la Corte di giustizia ha risolto questione controversa in dottrina e ha ricevuto consensi e critiche<sup>9</sup>. Tra le seconde vi è stato addirittura chi l'ha definita un frutto bacato servito in assenza di un pieno contraddittorio, conseguenza del mancato intervento in giudizio degli Stati maggiormente interessati alle discipline sull'origine degli alimenti quali l'Italia e la Francia<sup>10</sup>.

La competenza dell'Unione europea a introdurre misure per assicurare la protezione uniforme in tutto il territorio dell'UE delle denominazioni geografiche qualificate non sembra in linea di principio contestabile, fermo il rispetto del precetto abbastanza remoto posto dall'art. 345 del TFUE (già 295 CE) secondo il quale le discipline comunitarie lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri. L'UE ha il compito d'instaurare un mercato interno, basato sullo sviluppo sostenibile dei suoi paesi membri, su di una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi; in conseguenza, non le può mancare la competenza a intervenire sulla disciplina di strumenti indispensabili per perseguire le finalità che le sono state attribuite, quali l'introduzione di specifiche protezioni per i diritti di proprietà intellettuale a livello comunitario. La novità dell'art. 118 del TFUE non sta nell'aver attribuito all'Unione la competenza a stabilire misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire protezione uniforme a diritti di proprietà intellettuale nel territorio comunitario e per l'istituzione di regimi

---

<sup>8</sup> Alla portata esauriente del regolamento n. 510 fa riferimento anche Corte di giustizia 29 marzo 2011, causa C-96/09 P, *Anheuser-Busch Inc.*, non ancora pubblicata in *Racc.* e reperibile nel sito dell'Unione. Nel punto 98 la Corte di giustizia segnala di non poter considerare, perché non trattata davanti al Tribunale di primo grado, la questione se diritti anteriori su una specifica denominazione d'origine tutelata sulla scorta del trattato di Lisbona avente effetto in Francia oppure quelli attinenti alla medesima denominazione quale protetta dal trattato bilaterale in vigore fra due paesi membri e da valere in Austria, possano essere invocati a sostegno di una opposizione introdotta sulla scorta dell'art. 8.4 del regolamento n. 40/94 sul marchio comunitario tenuto conto, appunto, della ricordata natura esaustiva del regime previsto dal regolamento 510.

<sup>9</sup> Per un'approfondita valutazione della problematica prima della presa di posizione della Corte di giustizia sulla portata esauriente del regolamento n. 510, v. J.M. CORTEZ MARTIN, *La Protección de las indicaciones Geográficas en el Comercio Internacional e Intracomunitario*, Madrid, 2003, 451 ss.

<sup>10</sup> V. F. CAPELLI, *La Corte di giustizia, in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza Bud II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, 401 ss.

di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello sovranazionale, ma nella precisazione che i relativi poteri devono essere esercitati deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria

Prima di Lisbona non si è mai dubitato che l'UE avesse la competenza a emanare i regolamenti sul marchio comunitario o sulla privativa per ritrovati vegetali; soltanto, mancando un'esplicita indicazione sui modi d'esercitarla, si era fatto ricorso come base giuridica all'allora art. 235 CE (diventato poi 308 CE e oggi 352 TFUE). Tuttavia, i ricordati atti non contenevano norme mirate a spazzar via le tutele assicurate dalle discipline nazionali in materia, perché così si sarebbe violato la disposizione corrispondente all'attuale art. 345 TFUE.

La natura esaustiva del regolamento 510, in conseguenza, è stata criticata essenzialmente sull'assunto che la base giuridica invocata per emanare il provvedimento, l'art 37 TCE, oggi 43 TFUE, consentiva soltanto di porre disposizioni atte a valorizzare le denominazioni geografiche d'origine, non a pregiudicare attraverso l'emanazione di disciplina uniforme centralizzata i diritti di proprietà intellettuale in essere negli ordinamenti dei singoli Stati membri. In sintesi, la Corte di giustizia avrebbe deciso ritenendo erroneamente che in forza della base giuridica prescelta il regolamento 510 potesse consentire di emanare una disciplina esaustiva e capace di travolgere i diritti di proprietà intellettuale attribuiti dagli ordinamenti nazionali sulle denominazioni geografiche che identificano prodotti dotati dei requisiti per aspirare alla maggiore protezione europea quando questa non sia stata effettivamente richiesta.

La complessa vicenda in cui è maturata la decisione sulla portata esaustiva del regolamento n. 510, resa intricata dalla presenza di regimi internazionali sulla protezione delle denominazioni d'origine, paralleli a quelli europei, tuttora in vigore ai sensi dell'art. 351 TFUE, metteva in gioco direttamente soltanto tale sistema di relazioni. Per poter meglio valutare il problema occorre prospettarlo nei suoi termini essenziali riferendolo a situazione in cui rileva soltanto il coordinamento delle discipline di diritto interno con quelle dell'UE. In tal modo si pongono le condizioni per mostrare se la portata esauriente del regolamento n. 510 possa davvero essere intesa nel senso rigoroso sopra prospettato oppure se incontri qualche limite.

3. Un esempio di norma interna che potrebbe essere pregiudicata dalla portata esaustiva riconosciuta in termini generali al regolamento n. 510 è l'art. 29 del codice della proprietà industriale italiano secondo il quale: *«Sono protette le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine che identificano un paese, una regione o una località, quando siano*

*adottate per designare un prodotto che ne è originario e le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico d'origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradizione»<sup>11</sup>.*

La norma protegge come diritti di proprietà intellettuale le denominazioni geografiche che designano prodotti oggettivamente caratterizzati da nessi agro-ambientali con il territorio d'origine. Di contro il regolamento n. 510, la cui portata esclusiva è da alcuni precisata nel senso che non vi sarebbe altro modo, fuori della strada comunitaria, per far stabilire nessi di causalità fra l'origine geografica e le caratteristiche agro-ambientali di un prodotto<sup>12</sup>, avocherebbe a sé per intero la tutela delle denominazioni geografiche qualificate e osterebbe alla protezione loro conferita dall'art. 29.

La prospettata interpretazione appare eccessiva. Il regolamento n. 510 introduce un sistema di tutela della qualità mirato a garantire un *premium price* ai produttori d'alimenti di pregio. Sul piano tecnico lo stesso prevede: che le caratteristiche agro-ambientali legate al territorio d'origine possedute dal prodotto, designato con una denominazione geografica e aspirante alla protezione comunitaria, debbano essere sottoposte a riscontro preventivo e fissate in un disciplinare; che soltanto la previa registrazione della denominazione geografica a livello europeo la rende *protetta*; che siano eseguiti controlli successivi per assicurare la conformità del prodotto al disciplinare; che l'autenticità del prodotto sia garantita al consumatore riservando l'uso esclusivo di diciture e simboli agli aventi diritto all'uso della denominazione; che la denominazione registrata sia tutelata sull'intero territorio dell'Unione.

In considerazione della sua disciplina, la portata esauriente riconosciuta al regolamento n. 510 osta a qualsiasi sistema nazionale diretto a certificare la qualità di prodotti alimentari dovuta a caratteristiche legate al loro luogo d'origine. Lo dimostra già la previsione che, in pendenza della procedura di registrazione, lo Stato richiedente è autorizzato, in via anticipata e provvisoria, a sottoporre l'indicazione geografica alla disciplina del regolamento n. 510 con decorrenza dalla data di presentazione della domanda alla Commissione e fino alla decisione sulla stessa, ma con valore soltanto sul territorio nazionale<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Disciplina in parte simile è contenuta nella legge tedesca sulla protezione dei marchi e altri contrassegni entrata in vigore il 1° gennaio 1995 e applicata con riferimento a una indicazione in veritiera i provenienza. V. Corte di giustizia 7 novembre 2000 cit., punti 4-9.

<sup>12</sup> V. F. GENCARELLI, *I segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 93.

<sup>13</sup> Nel punto 43 della sentenza *Warsteiner* cit. la Corte di giustizia ha precisato che: «D'altra parte risulta espressamente dall'art. 5, n. 5, secondo comma, del regolamento n.

Invece, analogo contrasto non dovrebbe sorgere con riferimento alle discipline nazionali sulle denominazioni geografiche quando queste, come l'art. 29 del codice di proprietà intellettuale italiano, non facciano ombra al regolamento n. 510. Infatti, tale norma si limita a precisare in senso limitativo a quali condizioni le denominazioni geografiche, che indicano la provenienza di un prodotto, sono elevate a diritti di proprietà intellettuale e tutelate, come dispone il successivo art. 30, contro gli atti di concorrenza sleale e contro i tentativi di sfruttarne indebitamente la reputazione. La norma, che riproduce sostanzialmente il disposto dell'art. 22 dell'accordo TRIPs, non introduce un sistema di protezione che si pone in concorrenza con quello comunitario. Anzi, risponde all'effettiva esigenza di giustizia di non lasciare prive di tutela situazioni meritevoli, comprese quelle di modesta rilevanza economica, che non potrebbero addirittura sopportare i costi della procedura europea. Ragionare diversamente porterebbe a travolgere ingiustamente tali diritti di proprietà intellettuale. Inoltre, si pensi alle denominazioni geografiche, che hanno acquistato rapidamente una propria reputazione agli occhi del consumatore presentando nessi ambientali con il loro territorio d'origine ben pubblicizzati; queste godrebbero inizialmente della tutela disposta dall'art. 29, ma la perderebbero automaticamente nel momento in cui matura per loro il periodo minimo richiesto per chiedere quella comunitaria.

Tali conseguenze non sembrano compatibili con l'art. 345 del TFUE e dovrebbero portare la Corte di giustizia a mitigare la sua posizione, apparentemente radicale, sulla natura esaustiva del regolamento n. 510. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia non manca qualche cenno a possibili aperture nel senso indicato. Nella sentenza *Warsteiner* cit., ad esempio, si è ritenuto opportuno far seguire immediatamente alla generale affermazione che il campo d'applicazione del regolamento 2081/92 si limita alle denominazioni per le quali esiste un nesso fra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica, la seguente precisazione: «*la Corte ha già dichiarato che il regolamento n. 2081/92 non osta all'applica-*

---

*2081/92, come integrato dal regolamento n. 535/97, che la protezione transitoria che gli Stati membri possono accordare ai sensi di questa disposizione a una denominazione la cui registrazione è stata chiesta scegliendo la procedura ordinaria è una protezione "ai sensi del presente regolamento", che resta tuttavia confinata al territorio nazionale come precisato all'art. 5, n. 5, quinto comma, del regolamento n. 2081/92, così integrato dal regolamento n. 535/97. Tale disposizione non ha perciò alcun rapporto con la questione se gli Stati membri possano accordare, nei loro rispettivi territori nazionali, una protezione ai sensi del loro diritto nazionale a denominazioni geografiche di cui non chiedono la registrazione ai sensi del regolamento n. 2081/92, o che non soddisfano i presupposti per beneficiare della protezione prevista da tale regolamento».*

*zione di una normativa nazionale che tuteli denominazioni le quali implicino riferimenti geografici specifici i quali, se esistessero nesi tra le caratteristiche dei prodotti richiamate da tali denominazioni e la zona geografica alla quale rinviano, potrebbero formare oggetto di una registrazione ai sensi del detto regolamento»<sup>14</sup>.*

Un accenno alla permanenza delle tutele nazionali è presente anche a livello normativo e si ricava indirettamente da un'innovazione introdotta nel regolamento 510. L'art. 7, che regola l'opposizione e la decisione sulla registrazione, dispone al punto 3, terzo comma, una eccezione alla normale necessità di valutare i motivi d'opposizione con riferimento a tutto il territorio della Comunità statuendo «*che per quanto riguarda i diritti di proprietà intellettuale si riferisce solo al territorio o ai territori in cui detti diritti sono tutelati*»<sup>15</sup>.

La norma, che non sembra riferirsi soltanto ai marchi, esclude che il regolamento n. 510 renda inapplicabili discipline nazionali sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale quali il già ricordato art. 29; infatti, se occorre fare riferimento soltanto alla situazione presente nei territori dove i diritti di proprietà intellettuale sono tutelati al fine, ad esempio, di verificare se ivi si è imposta una situazione di fatto tale da rendere generica la denominazione geografica considerata, si deve riconoscere che tali protezioni restano in vigore anche agli occhi del diritto comunitario. La disciplina comunitaria pregiudica soltanto i sistemi nazionali di certificazione della qualità dovuta a nesi agro-ambientali con il territorio, ma non può porre nel nulla una situazione soggettiva, qual è un diritto di proprietà intellettuale a una denominazione geografica attribuita dal diritto interno, negandole la protezione prevista per la categoria perché il prodotto designato possiede davvero le caratteristiche necessarie a qualificare il segno alla non richiesta protezione comunitaria<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> V. Corte di giustizia 7 novembre 2000 cit., punto 47.

<sup>15</sup> La questione della eventuale genericità di una denominazione tradizionale è stata affrontata da Corte di giustizia 25 ottobre 2005, cause riunite C-465 e 466/02, *Repubblica federale di Germania e Regno di Danimarca c. Commissione delle Comunità europee*, in *Racc.*, I-9115.

<sup>16</sup> La precisazione «*riconosciuta secondo il diritto di uno Stato membro come una denominazione d'origine*» contenuta nel punto 2 del dispositivo della sentenza *Budějovický Budvar* cit. meriterebbe un approfondimento che in questa sede non è possibile. L'espressione sembra far riferimento alla protezione attribuita dalla convenzione di Lisbona alle denominazioni d'origine registrate presso l'OMPI, non trasferibile al territorio di uno Stato terzo sulla scorta di una convenzione bilaterale. Invece, se dovesse essere intesa nel senso che il regolamento n. 510 pregiudica gli accordi bilaterali in essere fra gli Stati membri nella parte in cui contemplano anche denominazioni geografiche qualificate per estenderne la protezione al territorio dell'altro contraente a titolo di diritti di proprietà intellettuale, sarebbe criticabile alla luce delle considerazioni svolte nel testo.

La partecipazione alla procedura comunitaria di registrazione degli Stati membri, nel renderli portatori di una competenza concorrente, li obbliga a verificare se le domande siano giustificate prima di trasmetterle alla Commissione. A tal fine, gli stessi non sono tenuti soltanto a riscontrare se sussistono i presupposti di fatto previsti dalla normativa comunitaria; devono anche controllare che la delimitazione della zona geografica rilevante avvenga senza pregiudizio per chi ha diritto all'uso della denominazione secondo le regole nazionali, le uniche applicabili perché a livello europeo la protezione delle posizioni individuali segue soltanto dalla registrazione<sup>17</sup>.

In ogni caso, se le denominazioni qualificate dovessero perdere la protezione garantita ai diritti di proprietà intellettuale dalle singole legislazioni nazionali vi sarebbe il rischio d'imporre, essenzialmente per ragioni difensive, una corsa inflazionistica alla registrazione con il risultato, controproducente, di massimizzare costi e burocrazia e di banalizzare l'istituto.

La natura esauriente del regolamento 510 riguarda piuttosto la certificazione del prodotto e nega che gli Stati membri possano lecitamente creare attestazioni al loro interno costitutive di protezioni in parallelo o in concorrenza a quelle previste dal regolamento 510. Infatti, *«consentire ai loro produttori di utilizzare sui loro territori nazionali una delle diciture o uno dei simboli riservati dall'art. 8 del regolamento n. 510/2006 alle denominazioni registrate in forza di detto regolamento, basandosi su un titolo nazionale il quale potrebbe rispondere ad obblighi meno severi di quelli imposti nell'ambito di detto regolamento per i prodotti di cui trattasi, la garanzia di qualità in parola, che costituisce la funzione essenziale dei titoli conferiti in forza del regolamento n. 510/2006, rischierebbe di non essere assicurata, il che potrebbe del pari, nel mercato interno, compromettere lo scopo di una concorrenza uguale fra i produttori di prodotti recanti tali diciture o simboli e potrebbe, in particolare, ledere i diritti che devono essere riservati ai produttori che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi al fine di poter utilizzare un'indicazione geografica registrata in forza di detto regolamento»*.

La natura esauriente delle previsioni del regolamento 510 rendono *contra legem* il ricorso a livello nazionale di surrogati certificativi, non la protezione a titolo di proprietà industriale di denominazioni geografiche che si valorizzano oggettivamente per le loro intrinseche caratteristiche qualitative e che meritano di essere tutelate come tali contro quanti met-

---

<sup>17</sup> La partecipazione degli Stati membri alla procedura di registrazione comunitaria finisce di essere anche garanzia che i regimi interni sui diritti di proprietà intellettuale non siano violati quando la loro protezione sia trasferita a livello comunitario.

tono sul mercato delle copie per sfruttarne indebitamente la reputazione o che si servono di qualsiasi mezzo nella designazione o presentazione di un prodotto per indicare o suggerire che il prodotto stesso è equivalente all'originale anche se proviene da località diversa da quella evidenziata dall'indicazione geografica.

Nel caso la legge interna intende proteggere la sola denominazione geografica di un proprio prodotto originale, patrimonio di un certo territorio, dotato almeno di reputazione e, pertanto, legittimamente tutelabile in quanto proprietà industriale o commerciale.

La tesi sostenuta trova conferma nella sentenza in considerazione. Infatti la Corte di giustizia ricorda ivi *«che, per quanto riguarda una tutela conferita da una convenzione bilaterale, essenzialmente dello stesso tipo di quella in questione nella causa principale, essa ha già dichiarato che lo scopo di una tale convenzione, che consiste nell'impedire che i produttori di uno Stato contraente usino le denominazioni geografiche di un altro Stato sfruttando così la reputazione propria dei prodotti delle imprese stabilite nelle regioni o nei luoghi indicati da tali denominazioni, mira a garantire la lealtà della concorrenza. Un tale scopo può essere considerato rientrare nella salvaguardia della proprietà industriale e commerciale ai sensi dell'art. 30 CE, purché le denominazioni in questione non siano diventate generiche nello Stato d'origine al momento dell'entrata in vigore di tale convenzione o in un momento successivo»*.

La sentenza sembra manifestare i limiti del procedimento di cooperazione fra giudici dotati di competenza interpretativa circoscritta a insiemi normativi, che si integrano, e caratterizzato dal dover essere risposta a dubbi sul significato d'indicazioni comunitarie sollevati dall'autorità remittente e rilevanti nel giudizio nazionale, ma formulati sulla scorta di un'alternativa interpretativa di diritto interno contraddittoria e condizionante la risposta. Nel caso, ferma la sua competenza a qualificare la propria normativa, il giudice interno chiedeva: *a)* se ai sensi dell'attuale art. 36 gli Stati membri possono tutelare – e a quali condizioni – denominazioni geografiche semplici e indirette; *b)* se uno Stato, che entra a far parte dell'Unione europea, possa continuare a proteggere a livello nazionale denominazioni considerate come d'origine, in ipotesi perché ne ha ottenuto la tutela come tali presso l'OMPI, ma non registrate a livello europeo, e se l'accordo internazionale bilaterale dallo stesso concluso con l'Austria quando questa non era ancora uno Stato membro continui a produrre i suoi iniziali effetti nel territorio di quest'ultimo nei confronti di denominazione geografica quivi non registrata presso la Commissione.

FERNANDO SALARIS

MANTENIMENTO DELLE TERRE AGRICOLE  
IN BUONE CONDIZIONI AGRONOMICHE E AMBIENTALI,  
BENI C.D. COMUNI E RURALITÀ

1. La Commissione europea, nella Comunicazione intitolata *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, dopo aver precisato che, anche per il periodo successivo al 2013, la politica agricola dell'Unione continuerà ad essere basata sui due attuali pilastri: il primo incentrato sui pagamenti diretti e sulle misure di mercato e il secondo sulle misure pluriennali di sviluppo rurale, pone in evidenza che per contribuire all'affermarsi e al diffondersi di un'agricoltura europea equilibrata sul piano territoriale ed ambientale è necessario rafforzare la politica di settore. Al riguardo, viene infatti osservato che, in assenza di una forte politica pubblica per lo sviluppo sostenibile del comparto agricolo e delle zone rurali, non si potranno garantire «i vantaggi collettivi» derivanti dall'esercizio di un'agricoltura ecosostenibile in quanto i beni forniti dal settore agricolo non possono essere adeguatamente remunerati e regolati attraverso il normale funzionamento del mercato<sup>1</sup>.

Da un primo esame della sopra indicata comunicazione ci sembra che si progetti, per il nuovo periodo finanziario 2014-2020, non una vera e propria riforma della PAC ma, più semplicemente, un mero «aggiustamento» di alcuni strumenti e di alcune misure caratterizzanti l'attuale regime il quale, si sa, è il risultato della c.d. «riforma di medio termine» del 2003 così come proseguita nel 2009.

---

<sup>1</sup> Se si eliminasse il sostegno pubblico all'agricoltura per lasciarla in balia delle mere regole di mercato si avrebbe l'effetto negativo – sotto il profilo economico, ambientale e sociale – che la produzione agricola finirebbe per concentrarsi ulteriormente e con pratiche agricole più intensive, nelle zone caratterizzate da condizioni particolarmente favorevoli, mentre le zone meno competitive sarebbero esposte al rischio di marginalizzazione e di abbandono della terra. In altri termini in assenza di una politica comunitaria di sostegno al reddito del settore agricolo, di mitigazione del mal funzionamento delle regole di mercato, di incentivazione allo sviluppo di un'agricoltura ecosostenibile anche nelle zone meno produttive, si aggraverebbero le pressioni ambientali e il degrado di habitat di alto valore naturale, con gravi ripercussioni economiche e sociali, tra cui un deterioramento irreversibile della capacità di produzione agricola europea (cfr. COM(2010) 672 def. del 18 novembre 2010, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse e del territorio*, p. 4).

Comunque prescindendo da una valutazione sull'idoneità degli obiettivi e degli strumenti individuati per far fronte alle future sfide della PAC, un aspetto che colpisce del documento, e sul quale merita soffermarsi, è il rilievo da esso dato al soddisfacimento di interessi collettivi e alla produzione di beni pubblici ad opera dell'agricoltura.

Questa capacità dell'agricoltura di soddisfare interessi collettivi attraverso la produzione di beni pubblici e quindi il suo ruolo multifunzionale appare, dunque, non solo ribadito ma addirittura accentuato nel documento per la PAC post 2013; tale accentuazione la si coglie, invero, oltre che per il secondo pilastro, ossia in riferimento alle misure per lo sviluppo rurale, anche riguardo al primo pilastro per quel che concerne, in modo particolare, lo strumento dei pagamenti diretti.

Ai futuri pagamenti diretti disaccoppiati dalla produzione viene infatti espressamente riconosciuta una doppia funzione consistente l'una nel sostegno al reddito dei produttori, che permane come funzione propria del regime di pagamento unico, e l'altra consistente nel remunerare i beni e i servizi di pubblica utilità forniti dagli agricoltori e non adeguatamente compensati dal mercato.

In proposito, proprio per quel che concerne le sovvenzioni pubbliche al comparto agricolo, è stato osservato che queste «ricevono una nuova legittimità come strumento di compensazione per le esternalità positive erogate dall'agricoltura, quali la tutela idrogeologica del territorio e la conservazione del paesaggio, della biodiversità e delle tradizioni culturali dei popoli. La conseguenza è l'inscindibilità del rapporto ambiente-agricoltura come collante della *politica agricola comune*»<sup>2</sup>.

In sostanza il futuro sostegno finanziario all'agricoltura, promanante dal primo e dal secondo pilastro della PAC, troverebbe la propria immediata legittimazione nel fatto che la funzione dell'agricoltura non si esaurisce solo in quella di garantire la produzione di beni alimentari sicuri, sotto il profilo igienico e sanitario e di alta qualità, ma può, se adeguatamente sostenuta e indirizzata, soddisfare anche altri interessi pubblici quali quelli della fornitura di beni e servizi funzionali alla salvaguardia dell'ambiente e dell'aumento del benessere sociale, collocabili fra i beni c.d. comuni.

Riguardo ai beni comuni, si è osservato, che questi, in ragione della loro inclinazione a soddisfare interessi collettivi, «vanno oltre la classica dicotomia pubblico-privato; sono beni a titolarità diffusa (...) ai quali tutti devono poter accedere senza che nessuno possa pretenderne l'esclusività»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Così A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, 2ª ed., Torino 2010, p. 350.

<sup>3</sup> A. ZARDETTO, *H2Oro. Le mani di pochi sul bene di tutti*, Intervista a S. RODOTÀ, Roma 2011.

I beni comuni, pertanto, esigono un'amministrazione basata sui principi di solidarietà e sostenibilità, giacché essi esprimono valori non quantificabili e non remunerabili secondo le ordinarie regole sul funzionamento del mercato.

Anche la Suprema Corte di Cassazione ha posto in evidenza che sebbene nella nostra Costituzione non vi sia né un'espressa definizione di beni pubblici né una loro classificazione, tuttavia alcuni richiami in essa stabiliti appaiono assai importanti per individuare una categoria di beni i quali «per la loro natura o finalizzazione risultino sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività» e come tali sono qualificabili come beni comuni.

Beni i quali, «indipendentemente dalla titolarità, risultino per le loro intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinati alla realizzazione dello Stato sociale»<sup>4</sup>.

2. In base alle argomentazioni svolte dalla Suprema Corte in ordine all'individuazione dei beni comuni c'è da chiedersi se la terra mantenuta in buone condizioni agronomiche e ambientali, ai sensi dell'art. 3, lett. c), Reg. 73/2009, sia inseribile nella categoria dei beni comuni<sup>5</sup>.

Invero da tale norma, soprattutto se la si legge alla luce del rilievo dato ai beni pubblici e agli interessi collettivi nel documento per la PAC del dopo 2013<sup>6</sup>, sembra emergere che uno dei fini principali del legislatore comunitario sia quello di garantire la conservazione del bene terra inteso non come bene economico, ossia come fattore produttivo organiz-

---

<sup>4</sup> V. Cass. SU, 14.2.2011, n. 3655, in *Banche dati giuridiche, Platinum*, 2011, 1.

La Corte fa espresso riferimento agli artt. 2, 9 e 42 Cost., dai quali «stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni (...) funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività».

<sup>5</sup> Sul possibile inserimento della terra «feconda», all'interno della categoria dei beni comuni, e sul suo «mantenimento in buone condizioni agronomiche e ambientali» (...) «una terra che si sgancia da una logica pervasivamente economicistica»; «ipotesti tutta da verificare e approfondire», v. C.A. GRAZIANI, *Terra e conflitti*, in *Cooperazione, conflitti e interventi pubblici, con riguardo ai fattori produttivi agricoli e alla gestione del territorio*. Atti convegno IDAIC. Nel 40° anniversario della morte di E. Betti, Ascoli Piceno, 10-11 ottobre 2008, Milano 2009, p. 206 ss.

<sup>6</sup> Nella citata COM(2010) 672, a p. 5, si legge «l'agricoltura e la selvicoltura svolgono un ruolo cruciale nella produzione di beni di pubblica utilità, segnatamente a valenza ambientale, come i paesaggi, la biodiversità dei terreni agricoli, la stabilità del clima e una maggiore resilienza a disastri naturali quali inondazioni, siccità e incendi».

zato dall'agricoltore per la produzione di beni e servizi agro-alimentari, ma come bene idoneo a soddisfare vari interessi di carattere ambientale, culturale e paesaggistici dell'intera collettività.

Ma se così fosse sarebbe pure lecito domandarsi, come peraltro ha già fatto la dottrina<sup>7</sup>, se con la norma contenuta nell'art. 3, lett. c) del sopra indicato regolamento – che ammette tra i beneficiari del pagamento unico anche gli agricoltori che si limitino a mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali e, quindi, indipendentemente dal fatto che producano – il legislatore comunitario non sia andato oltre quell'ampia discrezionalità costantemente riconosciutagli dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in merito all'elaborazione e all'individuazione degli strumenti necessari per l'attuazione della PAC<sup>8</sup>.

La funzione ambientale, ossia quella svolta dall'agricoltore al servizio della conservazione della natura e delle sue risorse, non può dirsi sia divenuta prevalente rispetto a quella produttiva.

La figura dell'agricoltore quale imprenditore-produttore «non deve venire mortificata dalla separazione del sostegno finanziario dalla produzione», che va intesa come «ampliamento della nozione di agricoltore restituendogli l'originaria funzione di produttore di beni alimentari e di servizi ambientali inscindibilmente connessi alla razionale coltivazione del fondo»<sup>9</sup>.

Anche nel documento sul futuro della PAC la Commissione sembra rivalutare, pur fuggacemente, l'importanza del ruolo produttivo dell'agricoltura.

<sup>7</sup> In proposito cfr. L. COSTATO, *La PAC come filo conduttore del travaglio europeo*, in *Il governo della PAC dopo Lisbona. Giornata di studio sul processo di codecisione del Parlamento Europeo in materia di Politica agricola e sviluppo rurale*, Roma, 3 dicembre 2009, p. 2. Rete Rurale Nazionale, 2007. 2013, <http://www.reterurale.it>.

<sup>8</sup> La Corte di giustizia, come è risaputo, con numerose sentenze ha sottolineato che il trattato CE (ora TFUE) si limita a tracciare solo gli orientamenti generali della PAC, prevenendone gli obiettivi, alcuni strumenti nonché la procedura decisionale, lasciando però alle istituzioni comunitarie un ampio potere discrezionale in merito all'elaborazione e alla scelta degli strumenti di attuazione di detta politica.

In proposito, COSTATO, *op. loc. cit.*, ha rilevato che il legislatore dell'U.E. avrebbe superato la discrezionalità sottolineata nelle sentenze dalla Corte e che ciò sarebbe avvenuto proprio con lo strumento del pagamento unico, di cui al Reg. 73/2009, ammesso anche a favore degli agricoltori che si limitino a mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali e, quindi, indipendentemente dal fatto che producano.

Per altra dottrina la PAC adottata dal legislatore negli anni 2003 e 2009, dato che prescrive il disaccoppiamento premi/produzione, non sembra soddisfare alcuno degli obiettivi fissati nel par. 1 dell'art. 39 del TFUE, rivelandosi come «una normativa la cui più adeguata chiave di lettura potrebbe essere quella che attiene alla garanzia di una coesione sociale e territoriale che può ritenersi in qualche modo richiamata dalla lett. a) del paragrafo 2 dello stesso art. 39»: A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *op. cit.*, p. 97.

<sup>9</sup> A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *op. cit.*, p. 147.

Da una riflessione sulla capacità dell'agricoltura di soddisfare interessi collettivi attraverso la produzione di beni pubblici, infatti emerge che il mantenimento in buone condizioni agronomiche e ambientali caratterizza la fruizione del bene terra da parte dell'operatore agricolo e della collettività.

La terra esplica una funzione socialmente rilevante tanto nella direzione del suo sfruttamento al fine della produzione quanto in quella della conservazione e mantenimento delle sue potenzialità non solo agronomiche ma pure ambientali<sup>10</sup>.

Tutto ciò assume una particolare rilevanza nello scenario della multifunzionalità, che richiede oculate scelte imprenditoriali nel coniugare la produzione di beni pubblici, come quelli di tipo ambientale e paesaggistico, con quelli privati.

Fra esigenze economiche e sensibilità ambientale non è ravvisabile una reale contrapposizione; infatti «non è vero come taluno mostra di credere che la natura sia di per sé benigna e che l'intervento umano su di essa sia la fonte di tutti i mali»<sup>11</sup>. Senza adattamenti antropici, artificiali, la terra sarebbe stata una «madre» assai ostile e avara e avrebbe ospitato, nutrito un numero assai limitato di persone<sup>12</sup>.

Anche taluni beni cd. comuni, frutto dell'attività dell'agricoltore, ad esempio il paesaggio rurale, ammenoché non si voglia catalogarli come «un qualcosa» di giuridicamente rilevante ma sospeso fra sogno e realtà, non possono prescindere da una diligente attività esercitata in una misura la più professionale possibile, con un proficuo lavoro razionalmente organizzato, necessaria per il mantenimento pure della stessa terra in buone condizioni agronomiche e ambientali.

Le attività agricole, professionalmente organizzate secondo specifiche e concordate regole di gestione, devono contribuire allo sfruttamento sostenibile delle risorse territoriali, così da preservare pure l'*habitat* naturale concorrendo dunque alla rivalutazione delle aziende agricole come autentici presidi a salvaguardia e promozione dell'ambiente<sup>13</sup>; evitando, ad esempio, che il «diritto alla contemplazione»<sup>14</sup> finisca per avere come oggetto una terra «non feconda».

---

<sup>10</sup> F. DI IACOVO, *La responsabilità sociale dell'impresa agricola*, in *Agriregionieuropa*, n. 8, 2007.

<sup>11</sup> E. CASADEI, in *Cooperazione, conflitti e interventi pubblici con riguardo ai fattori produttivi agricoli e alla gestione del territorio*, cit., p. 223.

<sup>12</sup> E. CASADEI, *op. loc. ult. cit.*

<sup>13</sup> In proposito, v. A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agroindustriale*, in *La riforma dell'impresa agricola*, a cura di N. ABRIANI e C. MOTTI, Milano 2003, p. 67.

<sup>14</sup> Al riguardo, v. C.A. GRAZIANI, *op. loc. cit.*

L'agricoltore è pur sempre un imprenditore e come tale è tenuto ad organizzare la sua azienda, ad «avviarla»; questa infatti ha un suo valore economico segnato non solo dalla fertilità del terreno, ma dalla capacità personale organizzativa dell'imprenditore e dalla stessa organizzazione oggettiva per rendere e mantenere anche il bene terra fertile<sup>15</sup>, all'occasione per offrire questo bene, di cui si ipotizza l'inserimento tra i beni comuni, alla clientela attirata dalla amenità dei luoghi.

A seguito in particolar modo della politica della ruralità voluta in sede comunitaria, può dirsi sia prevalsa sì la progressione dello spazio rurale, contenitore pure di beni comuni, ma con il contemporaneo passaggio alla pluriattività dell'imprenditore ed alla multifunzionalità dell'azienda agricola, quale «organizzazione, anche materiale oltre che giuridica, indirizzata a una molteplicità di missioni, costruita attraverso il rapporto con l'essenziale componente fondiaria»<sup>16</sup>.

Ciò in base alle misure di sostegno previste per lo sviluppo rurale introdotte, da prima con il Reg. 1257/99 e oggi contenute nel Reg. 1698/2005, «dirette alla diversificazione delle attività agricole e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime e rinvenire fonti alternative di reddito (la c.d. pluriattività dell'agricoltore)»; quindi «dirette alla tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura ed alla conservazione delle risorse naturali (la c.d. multifunzionalità dell'azienda agricola)»<sup>17</sup>; misure di sostegno per l'impresa agricola vista non più esclusivamente come attività di produzione di beni, ma in funzione di presidio e valorizzazione del territorio in un rapporto sinergico con le altre attività economiche in questo esercitate, come utilizzo di risorse naturali e produttrici di ricchezza, rilevanti anche da un punto di vista estetico, oltre che turistico ricreativo<sup>18</sup>.

In tutta questa vicenda se è vero che non si può rinunciare al valore dell'impresa «socialmente» esercitata per la produzione di beni inseriti nel contesto della ruralità e dei servizi che a tali beni vengono a riconnettersi, l'esaltazione dei beni comuni, per quanto meritevoli di tutela, non deve

---

<sup>15</sup> *Amplius*, in proposito A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 7<sup>a</sup> ed., Milano 2010, p. 303 ss.

<sup>16</sup> F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000, p. 4 ss.; v. pure M. GIUFFRIDA, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2007, p. 41; E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano 2010, p. 184 ss.

<sup>17</sup> *Amplius*, A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, diretto da G. AJANI e G.A. BENACCHIO, Torino 2006, p. 65.

<sup>18</sup> A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *op. ult. cit.*, pp. 67, 433 con particolare riferimento alle zone di montagna.

mortificare l'attività di impresa e quindi la libertà di iniziativa economica, onde evitare sue ulteriori compressioni e limitazioni che un diritto «nuovo», come ad esempio, quello alla *contemplatio* della terra «fconda» intesa quale bene comune<sup>19</sup> e configurato addirittura come diritto fondamentale, potrebbe causare.

---

<sup>19</sup> C.A. GRAZIANI, *op. loc. ult. cit.*, p. 211. L'A. propone di rapportare tale diritto alla *contemplatio* non solo alla peculiare vicenda degli usi civici, ma a quella di cui all'art. 842 c.c. Questo articolo prevede la possibilità di un soggetto di accedere al fondo altrui per l'esercizio della caccia o della pesca; però prevede pure che il *dominus* possa precludere in assoluto al cacciatore e al pescatore, come nei casi di colture in atto, l'accesso sul proprio fondo, non essendo tali soggetti titolari di un diritto fondamentale, come invece si vorrebbe configurare il diritto alla *contemplatio*.



PAMELA LATTANZI

L'ENERGIA DOPO LISBONA.  
IL SUPERAMENTO DEL *PARADOSSO ENERGETICO*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il *paradosso energetico* europeo. – 2. I riferimenti all'energia nel Trattato di Roma prima di Lisbona. – 3. Le conseguenze dell'assenza di una base giuridica *ad hoc*. – 4. L'energia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. *Introduzione. Il paradosso energetico europeo*

L'attenzione dell'Unione europea nei confronti della questione energetica è risalente nel tempo.

Si può, addirittura, affermare che essa ha dato origine alla prima collaborazione tra gli Stati europei. Ben due dei tre Trattati originari – il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) – hanno avuto ad oggetto proprio l'energia<sup>1</sup>.

---

\* Il presente scritto rientra nell'ambito della ricerca Prin 2008 – prot. 2008M2C4NR – «Agricoltura e crisi alimentari. Strategie, regole e tecniche», coordinatore nazionale Prof. F. Adornato; Unità di Macerata con ricerca dal titolo «Regole giuridiche e sostenibilità alimentare nelle produzioni agroenergetiche, biotecnologiche e di qualità», responsabile Prof. F. Adornato.

<sup>1</sup> La CECA, che rappresenta la più antica organizzazione comunitaria, intendeva creare un mercato comune del carbone e dell'acciaio fondato, tra l'altro, sull'abolizione delle barriere doganali fra gli Stati membri e delle restrizioni quantitative alla circolazione dei prodotti, sulla unificazione dei prezzi, sulla ripartizione razionale della produzione e sul divieto di sovvenzioni o aiuti concessi dagli Stati alle imprese interessate. Il Trattato CECA è scaduto il 23 luglio 2002, sicché anche questi prodotti sono passati sotto il regime di diritto comune del TFUE.

L'EURATOM, invece ha inteso dar origine ad un mercato comune dei materiali e delle attrezzature necessarie alla produzione di energia atomica, prevedendo, ad un tempo, in rapporto ai caratteri peculiari di tale mercato, speciali garanzie di approvvigionamento delle risorse e di uguale accesso alle medesime da parte di diversi utilizzatori. Per approfondimenti, v. M. POLITI, *Energia nel diritto comunitario*, in *Digesto disc. pubbl.*, VI, Torino 1991, p. 2; N. AICARDI, *Energia*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. CHITI - G. GRECO - G.F. CARTEI - D.U. GALETTA, Milano 2007, II, p. 1007 ss.

Al di fuori di questi specifici comparti, in cui il livello di integrazione è risultato molto avanzato<sup>2</sup>, il settore energetico, per molti anni, è stato principalmente dominato dalle politiche nazionali degli Stati membri, le quali hanno lasciato ben poco spazio ad una politica energetica comune.

Causa, ma al tempo stesso conseguenza, di una simile evoluzione è considerata nella lunga assenza nel Trattato di Roma dell'espressa previsione di una politica energetica *integrata*. Proprio tale assenza, a dispetto del fatto che nel contesto delle Comunità esistevano due Trattati a competenza settoriale specificatamente dedicati all'energia, ha fatto parlare di *paradosso energetico*<sup>3</sup>. In altre parole, nel Trattato fondamentale sulla Comunità europea mai si parlava di energia e la Comunità europea è nata proprio dall'energia!<sup>4</sup>

Oggi, a seguito delle novità apportate dal Trattato di Lisbona, la situazione è cambiata. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea contiene infatti un nuovo capitolo dedicato all'energia che istituisce una base giuridica specifica per l'istituzione di una politica energetica europea.

## 2. I riferimenti all'energia nel Trattato di Roma prima di Lisbona

Il silenzio del Trattato di Roma nella sua stesura originaria si ritiene<sup>5</sup> debba essere stato la conseguenza di un insieme di fattori politici ed economici, tra cui si segnalano il carattere essenzialmente bilaterale dei rapporti commerciali che gli Stati membri intrattenevano con i Paesi produttori di petrolio al momento della nascita del Trattato di Roma; le profonde differenze nei sistemi nazionali di produzione e distribuzione dell'energia elettrica; nonché l'allora abbondanza delle risorse energetiche.

Solo con il Trattato di Maastricht sull'Unione europea (1993) sono stati inseriti specifici riferimenti.

Le novità introdotte con tale Trattato prevedono, innanzitutto, l'adozione di «misure in materia di energia» tra le attività che la Comunità europea è competente ad assumere «alle condizioni e secondo il ritmo previsti... dal Trattato» (art. 3.1., lett. *u*), TCE, ora abrogato) quale stru-

<sup>2</sup> Cfr. a proposito G. CAIA - N. AICARDI, *Energia*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI - G. GRECO, Milano 1997, p. 676.

<sup>3</sup> Così C. BLUMANN, *Energie et Communautés européennes, Première partie*, in *Rev. Trim. Droit europ.*, 1984, p. 571 ss. In merito v. altresì Y. PETIT, *A la recherche de la politique européenne de l'énergie*, in *Revue trimestrelle de droit européenne*, 2006, p. 593 ss.; B. ROSSI, *Il settore dell'energia nel contesto europeo. Problemi giuridici ed istituzionali*, in *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica*, a cura di D. VELO, Milano 2007, p. 147 ss.

<sup>4</sup> V. F. CAPELLI, *Energie rinnovabili e compatibilità ambientale*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2008, p. 860.

<sup>5</sup> Cfr. sul punto G. CAIA - N. AICARDI, *op. cit.*, p. 676.

mento per la realizzazione dei compiti e degli obiettivi della Comunità ai sensi dell'allora art. 2 TCE (ora abrogato).

Prevedono poi all'art. 154 TCE (ora art. 170 TFUE) che la Comunità concorre insieme agli Stati membri alla realizzazione e allo sviluppo di reti transeuropee nel settore anche dell'energia (oltre che dei trasporti e delle telecomunicazioni) al fine del perseguimento degli obiettivi riguardanti l'instaurazione del mercato interno e la coesione economica e sociale, onde consentire ai cittadini dell'Unione di «beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti da uno spazio senza frontiere interne».

Inoltre, all'art. 175 TCE (*ex art.* 130 S TCE, ora art. 192 TFUE) si introduce una procedura differenziata<sup>6</sup> per l'adozione di misure ambientali aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energie e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

I successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza non intervengono sul punto, trascurando il dibattito politico che negli anni era maturato circa l'opportunità dell'inserimento di uno specifico capitolo dedicato all'Energia nel Trattato CE, con ciò evidenziando la volontà dei Paesi membri di non porre le basi per una politica energetica comune<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Ovvero unanimità del Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni anziché il ricorso alla procedura di codecisione *ex art.* 251 TCE.

<sup>7</sup> In realtà, i primi tentativi di inserimento di un capitolo specifico risalgono, addirittura, al 1964, anno in cui il Comitato speciale sulla politica energetica aveva fatto circolare presso i Paesi membri una proposta tesa alla individuazione di azioni congiunte, in particolare nel campo delle misure di armonizzazione fiscale, dell'apertura dei mercati energetici nazionali e della gestione comune delle scorte di idrocarburi, senza trovare il necessario consenso in sede di Consiglio.

Nelle fasi di elaborazione del Trattato di Maastricht, la Commissione preparò un capitolo «Energia», poi ritirato sia per la constatazione della mancanza di consenso politico, sia a causa dell'insufficiente dibattito all'interno delle Istituzioni comunitarie e delle organizzazioni sociali ed economiche.

Successivamente, nel 1994, il Comitato economico e sociale, esercitando il diritto d'iniziativa, presentò alle Istituzioni comunitarie, ai Governi degli Stati membri, alle categorie economiche e sociali, un progetto di capitolo sull'energia composto da quattro articoli, per avviare una discussione in merito.

Anche la Commissione, in un documento di qualche anno successivo (*Report from the Commission to the Council on Civil Protection, tourism and energy*, SEC (96) 496 final del 3 aprile 1996), sottolineò, nuovamente, che la continuità della coerenza dell'azione comunitaria nel campo energetico sarebbe potuta essere facilitata dall'introduzione nel Trattato di previsioni specifiche capaci di rendere le azioni più efficienti e *visibili*.

Durante le fasi del Trattato di Amsterdam, nel 1997, la Commissione ritentò presentando un capitolo «Energia» da introdurre nel Trattato CE, il tentativo anche questa volta fallì per la mancanza del consenso politico (solo Grecia, Italia e Belgio appoggiano l'iniziativa).

Il dibattito sulla Costituzione europea ha visto la ripresa della discussione circa l'inserimento di una base giuridica specifica. Il progetto di Trattato che adotta una Costituzione

### 3. *Le conseguenze dell'assenza di una base giuridica ad hoc*

Il riconoscimento di una generale competenza comunitaria in materia energetica da parte del Trattato di Maastricht – avendo indicato tra le attribuzioni della Comunità anche l'adozione di «misure in materia di energia» (*ex art. 3 lett. u*) TCE) – non si è però tradotto nel conferimento di corrispondenti poteri di intervento. Il fatto che non vi fosse alcuna indicazione di principi, obiettivi e forme di esplicazione della stessa, svuotava di contenuto tale competenza<sup>8</sup>.

Anche grazie alla giurisprudenza evolutiva della Corte di giustizia la mancanza di una base giuridica in grado di fondare specifici interventi comunitari nel settore dell'energia non ha impedito tuttavia alle Istituzioni Comunitarie di occuparsi e di delineare ed attuare una strategia energetica comune. Ciò però ha comportato che le Istituzioni comunitarie si sono viste costrette, da un lato, all'adozione, per un lungo tempo, di «documenti programmatici a contenuto non vincolante di solito in forma di raccomandazioni o di risoluzioni del Consiglio aventi ad oggetto la definizione di obiettivi comuni e di linee direttrici per l'indirizzo e la convergenza delle politiche energetiche nazionali»<sup>9</sup> e, dall'altro lato, ad avvalersi, anche dopo le modifiche introdotte dall'Atto Unico europeo, degli strumenti ricavabili da altre disposizioni del Trattato CE, analogamente a quanto accaduto per la tutela ambientale<sup>10</sup>.

Pertanto, tutte le iniziative prese in questo settore a livello europeo

---

per l'Europa prevedeva oltre alla previsione di un articolo specificatamente rivolto all'Energia (art. III-256) la considerazione dell'energia come materia concorrente (art. I-14). Il Trattato di Lisbona ha ripreso sostanzialmente la proposta di Trattato sulla Costituzione Europea.

Per approfondimenti cfr. M. VACCANI - A. VILAFRANCA, *La politica energetica comune: il paradosso europeo*, in *Global Watch*, 2006, n. 40, p. 3; F. BASTIANELLI, *La politica energetica dell'Unione Europea e la situazione dell'Italia*, in *La Comunità internazionale*, 2006, p. 458 e ss.; B. ROSSI, *op. cit.*, p. 160 ss.; B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, a cura di POZZO, Milano 2009, p. 2 ss.

<sup>8</sup> Cfr. G. CAIA - N. AICARDI, *op. cit.*, p. 678; N. AICARDI, *op. cit.*, p. 1010; B. ROSSI, *op. cit.*, p. 155. Ad eccezione dell'«incentivazione della creazione e dello sviluppo delle reti trans-europee» per la quale sono previste competenze nuove e più intense, nonché definiti obiettivi e strumenti particolari dell'azione comunitaria.

<sup>9</sup> Così G. CAIA - N. AICARDI, *op. cit.*, p. 677.

<sup>10</sup> Come è noto anche per quanto riguarda il settore dell'ambiente il TCE non conteneva originariamente alcun articolo che lo disciplinasse, solo successivamente con l'Atto Unico europeo è stata inserita una base giuridica specifica. Questo però non ha impedito alla Comunità europea di adottare numerose direttive in materia ancor prima della modifica apportata al Trattato. Cfr. F. CAPELLI, *op. cit.*, p. 860.

hanno dovuto, surrettiziamente, far riferimento ad altre basi giuridiche, generali o proprie di altri settori<sup>11</sup>.

Sotto il primo profilo, quello delle basi giuridiche generali, largo ricorso è stato fatto all'art. 308 (*ex art.* 235) TCE (ora art. 352 TFUE), relativo ai cc.dd. «poteri impliciti», che prevede l'attribuzione di un potere residuale volto ad estendere la legislazione comunitaria in aree prive di specifica base legale. Ulteriore possibilità di intervento è stata offerta dall'art. 95 (*ex art.* 100) TCE (ora art. 114 TFUE), che attribuisce al Consiglio il potere di adottare direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che incidano direttamente sulla instaurazione e funzionamento del mercato comune.

Ma è stato soprattutto il ricorso a basi giuridiche proprie di altri settori a caratterizzare la messa in opera di azioni in materia di energia, anche per quanto riguarda quelle che concernono le fonti energetiche rinnovabili, ivi comprese le agroenergie. «La natura trasversale» dell'energia ha consentito alle relative misure comunitarie «di trovare fondamento anche su altre disposizioni del Trattato CE, cosicché l'intervento comunitario nel settore può essere definito come azione mediata da altre attribuzioni»<sup>12</sup>.

In particolar modo si è fatto ricorso alle disposizioni previste per la concorrenza, la ricerca scientifica e tecnologica, la politica regionale, la politica agricola comune e la politica ambientale<sup>13</sup>.

#### 4. *L'energia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*

Il Trattato di Lisbona ha sensibilmente inciso sull'assetto istituzionale sin qui descritto.

Si può anticipare che le novità introdotte, da un lato, *costituzionalizzando* la competenza in materia che l'Unione europea si è conquistata negli anni sul campo e, dall'altro, testimoniano ancora la resistenza da parte degli Stati membri ad abbandonare le loro competenze nazionali.

---

<sup>11</sup> V. M. POLITI, *op. cit.*, p. 2; G. CAIA - N. AICARDI, *op. cit.*, p. 678; B. ROSSI, *op. cit.*, p. 157; F. CAPELLI, *op. cit.*, p. 860, parla a tal proposito di «secondo paradosso».

<sup>12</sup> B. ROSSI, *op. cit.*, p. 159.

<sup>13</sup> Ricordo che tale base hanno le prime direttive specificatamente rivolte alla promozione delle energie rinnovabili nel settore dell'energia elettrica (la dir. 2001/77) e dei trasporti (la dir. 2003/30, sui biocarburanti) nonché la recente direttiva 2009/28 che ha abrogato le precedenti e che ha inteso stabilire un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, concernente l'elettricità, il riscaldamento, il raffreddamento e i biocarburanti (per quanto riguarda le disposizioni della direttiva concernenti i criteri di sostenibilità dei carburanti la base giuridica richiamata è l'art. 95 TCE).

Ai sensi dell'art. 4 TFUE l'energia appartiene alla competenza concorrente. Si è così riconosciuta una competenza energetica all'Unione europea senza però giungere sino ad attribuirle una competenza esclusiva come in altri settori, spogliando gli Stati membri di ogni attribuzione, ma del resto neanche limitandosi a riconoscerle il solo compito di svolgere azioni per sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri come accaduto per altri settori (v. art. 6 TFUE).

Conseguentemente l'Unione europea e gli Stati membri possono legiferare ed adottare atti giuridicamente vincolanti nel settore dell'energia, tuttavia alla prima è riconosciuta una priorità: una volta che l'Unione abbia esercitato o abbia deciso di esercitare la propria competenza, la materia stessa è sottratta, nei limiti dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, alla possibilità di azione degli Stati membri<sup>14</sup>.

Il nuovo titolo XXI del TFUE è poi esclusivamente dedicato all'energia. Esso contiene l'art. 194 che prevede finalmente una base giuridica specifica per la politica energetica dell'Unione.

Secondo tale disposizione la politica energetica è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri<sup>15</sup>, a: *a*) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; *b*) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; *c*) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; *d*) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche<sup>16</sup>.

Tali obiettivi sono perseguiti tramite misure adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni. È richiesta una procedura legislativa speciale (il Consiglio delibera all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo) nel caso di misure che sono principalmente di natura fiscale.

Il riconoscimento di una base giuridica omnicomprensiva per le misure europee sconta però il peso della resistenza da parte degli Stati ad abbandonare la propria sovranità in materia.

Ai sensi del paragrafo 2, art. 194, gli Stati infatti conservano il potere di definire il mix energetico, le condizioni di utilizzo delle fonti di energia e la struttura del proprio approvvigionamento<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> B. ROSSI, *op. cit.*, p. 160.

<sup>15</sup> Il principio di solidarietà tra gli Stati fa sì che un Paese, qualora si trovi in difficoltà nell'approvvigionamento energetico, possa contare sull'aiuto degli altri Stati membri. Tale principio è richiamato anche all'art. 122 TFUE.

<sup>16</sup> Rispetto al Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'art. 194 presenta alcune differenze che riguardano l'aggiunta del riferimento allo spirito di solidarietà e della lettera *d*) relativa alle reti energetiche.

<sup>17</sup> Il punto è ulteriormente specificato nella dichiarazione n. 35 allegata al Trattato di

È tuttavia possibile per l'Unione incidere su questi aspetti tramite misure adottate nell'ambito della politica ambientale, le quali devono essere subordinate al consenso di tutti gli Stati. L'art. 192, p. 2, TFUE conferma quanto previsto dall'*ex art.* 175 TCE e cioè che il Consiglio, delibera all'unanimità (secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni) in merito alle misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo<sup>18</sup>.

Tale articolo va poi coordinato con quanto disposto dall'art. 122 TFUE (*ex art.* 100 CE) il quale prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere in uno spirito di solidarietà tra gli Stati, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, specialmente nel settore dell'energia<sup>19</sup>.

Resta confermata la competenza dell'Unione europea per quanto riguarda le reti transeuropee dell'energia ai sensi dell'art. 170 TFUE (*ex art.* 174 TCE), invariato nel suo contenuto rispetto alla formulazione nel TCE.

##### 5. *Alcune considerazioni conclusive*

Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona sono indubbiamente rilevanti e consentono di ritenere superato il paradosso energetico che ha caratterizzato per molto tempo l'attività dell'Unione in questo settore.

---

Lisbona ove si precisa che l'art. 194 non pregiudica il diritto degli Stati membri di adottare le disposizioni necessarie per garantire il loro approvvigionamento energetico alle condizioni previste dall'art. 347 TFUE, che richiede la consultazione degli Stati al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato interno abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o di grave minaccia di guerra ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

<sup>18</sup> Deve evidenziarsi come nella scelta della base giuridica per la direttiva 2009/28, la Commissione non ha optato per l'adozione della procedura legislativa più complessa, prevista dall'allora art. 122 TFUE, in ragione del fatto che la decisione comunitaria di aumentare la quota non avrebbe inciso particolarmente sulle scelte degli Stati poiché questi già in precedenza e individualmente avevano deciso di aumentare le quote di rinnovabili. Cfr. *Proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*, COM (2008) 16.

<sup>19</sup> L'articolo nella versione ante Trattato di Lisbona non conteneva uno specifico riferimento ai prodotti energetici, tuttavia si riteneva che fosse ugualmente evidente che le gravi difficoltà nell'approvvigionamento riguardavano soprattutto il petrolio e il gas, e quindi l'energia. Cfr. CAPELLI, *op. cit.*, p. 863.

Esse testimoniano il percorso che ha portato progressivamente all'affermazione di una politica europea dell'energia, a cui è corrisposta la graduale erosione delle sovranità nazionali nel settore energetico. Nonostante i margini d'azione che a queste sono ancora riconosciuti, deve dunque registrarsi, in questo ambito, un atteggiamento dell'intervento europeo inverso a quello che invece sembra caratterizzare il medesimo intervento in altri comparti del mercato interno, come quello agricolo, ove i più recenti sviluppi dimostrano una «rinazionalizzazione» della politica agricola comune<sup>20</sup>.

Infine, il permanere del carattere trasversale dell'energia induce a domandarsi se l'art. 194 TFUE costituirà da ora in poi l'unica base di riferimento per le misure che hanno rilievo per il settore energetico.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stato fatto ampio ricorso all'art. 194 TFUE per l'adozione della più recente normativa in materia<sup>21</sup>. Tuttavia il fatto stesso che l'art. 192 TFUE espressamente consenta di adottare misure nell'ambito della politica ambientale che incidano sul settore energetico solleva qualche dubbio. Politica ambientale ed energetica sono strettamente interconnesse soprattutto sotto il profilo della lotta al cambiamento climatico.

È stato poi opportunamente osservato<sup>22</sup> come la base giuridica in materia di politica agricola comune potrebbe continuare ad esercitare una sorta di *vis attractiva* prevalendo, quindi, su quella in materia di politica energetica nel caso in cui lo sviluppo di energie da fonti rinnovabili costituisca parte integrante della riforma della PAC<sup>23</sup>.

I futuri provvedimenti di riforma della PAC attesi entro il 2011 forniranno indicazioni anche a tal proposito.

---

<sup>20</sup> Cfr. F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 261 ss.

<sup>21</sup> Cfr. Direttiva 2010/31/UE sulla performance energetica degli edifici; Regolamento (UE) 1233/2010 che istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti nel settore dell'energia; Regolamento (UE) 994/2010 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas.

<sup>22</sup> V. M. GIUFFRIDA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in questo volume.

<sup>23</sup> Sottolinea inoltre lo stretto legame tra agricoltura ed energia anche alla luce del nuovo assetto introdotto dal Trattato di Lisbona M. D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 255 ss. V. anche S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, p. 308 ss.

ANTONELLA MILETTI

LA COSTITUZIONE, IL TRATTATO DI LISBONA  
E LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELLA PERSONA,  
TRA *SOFT LAW* E REGOLE MULTILIVELLO

SOMMARIO: 1. La Costituzione e il Trattato di Lisbona: il percorso indicato dalla Corte costituzionale. – 2. La tutela multilivello dei diritti fondamentali tra etica e il cd. *soft law*. – 3. La tutela di alcuni diritti fondamentali.

1. *La Costituzione e il Trattato di Lisbona: il percorso indicato dalla Corte costituzionale*

Nel continuo divenire del sistema economico attuale, tendente sempre più al primato della efficienza, della competitività e del dinamismo, non di rado è il mercato a dettare le regole che prima erano funzione del diritto – sempre più globalizzato ma certamente più “lento” –, e di cui spesso ne oltrepassa i tradizionali limiti, soprattutto nel rapporto tra i diritti fondamentali dell’individuo e gli interessi della produzione, ovvero tra consumatore ed imprese – sempre più di grandi dimensioni multinazionali –.

In questo contesto, occorre porsi il problema di quale sia la tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona che vanno necessariamente inseriti in un quadro europeistico e globale non potendo conoscere barriere politiche né essere limitati alla sola percezione della persona in sé e per sé, astratta dal quadro economico e territoriale nel quale si muove e, comunque, divisa tra esigenze di protezione dell’individuo e di mercato, tra mere logiche di profitto e valori etico-sociali: occorre chiedersi, in definitiva, se l’individuo possa essere al centro di una *lex marcatoria* equilibrata.

La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nel preambolo afferma che è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell’evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici e la legislazione comunitaria, nel suo complesso, tende proprio ad assicurare un livello adeguato di tutela dei diritti

dei cittadini (oltre ad una sempre maggiore integrazione tra i popoli che ne fanno parte).

Nel Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre del 2009, che ha modificato i precedenti trattati con il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e con quello sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ha il merito di aver condotto l'Unione Europea in una direzione sempre più coesa, conferendo poteri e ruoli più incisivi al Parlamento e alla Commissione europea, modificando in modo considerevole tutto l'assetto europeo.

Ma l'Italia non sempre ha mostrato grande entusiasmo, sebbene sia stata tra i paesi fondatori.

Non può sottacersi neanche una certa resistenza da parte della cultura giuridicistica italiana – che invece è chiamata proprio oggi a rivedere nel loro insieme e con sguardo ricostruttivo istituti non sempre o non più rispondenti ai nuovi scenari in cui si muove – ad integrare nelle proprie categorie ordinanti del diritto quelle proprie derivanti dal diritto dell'Unione europea, così come invece è stabilito in virtù dell'art. 11 della Carta costituzionale che consente in condizioni di parità con gli altri stati alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. Ciò, ovviamente, senza mai porre in discussione la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

Su questo principio si è basata la Corte costituzionale nella risalente e già ben nota decisione del 1973, n. 183 del 18 dicembre, laddove affermava che la disposizione contenuta nell'art. 11 Cost., che non a caso venne collocata tra i "principi fondamentali" della Costituzione, segna un chiaro e preciso indirizzo politico: il costituente si riferiva, nel porla, all'adesione dell'Italia alla Organizzazione delle Nazioni Unite, ma si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui la Comunità economica e le altre Organizzazioni regionali europee costituiscono concreta attuazione.

È sufficiente considerare le solenni enunciatrici contenute nel preambolo del Trattato, e le norme concernenti i principi (artt. 1 e seguenti), i fondamenti (artt. 9 e seguenti), e la politica della Comunità (artt. 85 e seguenti), per constatare come la istituzione della C.E.E. sia stata determinata dalla comune volontà degli Stati membri di «porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei», diretta «ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa», e ciò nel preciso intento di rafforzare le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo, nonché di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi

d'oltremare, desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite.

Il costituente – prosegue la decisione – dopo aver stabilito all'art. 10 che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generale ha inteso, con l'art. 11, definire l'apertura dell'Italia alle più impegnative forme di collaborazione e organizzazione internazionale: ed a tale scopo ha formalmente autorizzato l'accettazione, in via convenzionale, a condizioni di parità con gli altri Stati e per le finalità ivi precisate, delle necessarie «limitazioni di sovranità».

E proprio questa formula legittima le limitazioni dei poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la istituzione di una Comunità tra gli Stati europei, ossia di una nuova organizzazione interstatuale, di tipo sovranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresentanza internazionale. Alla Comunità economica, aperta a tutti gli altri Stati europei (art. 237 del Trattato), e concepita come strumento di integrazione tra gli Stati partecipanti, per fini comuni di sviluppo economico e sociale, e quindi anche per fini di difesa della pace e della libertà, l'Italia e gli altri Stati promotori hanno conferito e riconosciuto determinati poteri sovrani, costituendola come istituzione caratterizzata da ordinamento giuridico autonomo e indipendente.

La decisione conclude così: «È appena il caso di aggiungere che in base all'art. 11 della Costituzione sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni, concretamente puntualizzate nel Trattato di Roma – sottoscritto da Paesi i cui ordinamenti si ispirano ai principi dello Stato di diritto e garantiscono le libertà essenziali dei cittadini-, possano comunque comportare per gli organi della C.E.E. un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali».

Dunque i temi e i diritti fondamentali dell'individuo così come designati dalla nostra Costituzione, non devono temere di essere sottomessi né cedere in alcun modo la loro posizione di inviolabilità, e non possono legittimarsi derive eccessivamente ed anacronisticamente nazionalistiche di coloro che temono che dal Trattato di Lisbona o altri possa derivare un esautoramento pressoché totale dei poteri dello Stato italiano a favore

di un prepotente dilagare di posizioni tutte orientate a favorire un mercato comune con il sacrificio delle posizioni dell'Italia.

È fuori di dubbio che sia necessario individuare in tutti i settori multilivello un posizionamento per i diritti fondamentali della persona così come strutturati nel nostro compianto civilistico e che l'ordinamento italiano vede come inviolabili, assoluti, irrinunciabili, indisponibili (occasionalmente limitabili solo se devono cedere a fronte di esigenze irrinunciabili di solidarietà, ma sempre nel rispetto della dignità umana); la nostra Carta Costituzionale, proprio in questo senso, pare conferire maggior valore ai diritti fondamentali della persona piuttosto che ai diritti economici stabilendo che sebbene l'iniziativa privata economica sia libera essa non potrà mai svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e dovrà essere indirizzata e coordinata a fini sociali (art. 41 Cost.).

## 2. *La tutela multilivello dei diritti fondamentali tra etica e il cd. soft law*

È proprio dalla norma fondamentale del '48 che si individua l'abbandono di una visione individualistica della persona per passare ad una che tiene conto del contesto socio-economico circostante nel quale si muove, arricchendosi di una dimensione collettiva, fino a divenire fondamentale bussola orientativa per il civilista<sup>1</sup>.

Che deve avere la consapevolezza della complessità delle nuove esigenze che muovono il diritto, prima fra tutte quelle derivanti dal mercato e dalla globalizzazione che come è stato autorevolmente detto rappresenta il fatto nuovo di poteri economici che diventano produttori di diritto in quanto bisognosi di nuovi strumenti tecnico-giuridici a disciplina dei loro traffici; in questo modo si forma un diritto insofferente alle frontiere politiche, che tende a una proiezione globale, mondiale, con l'ausilio di tecniche informatiche, che, de-materializzando i contenuti economici, attingono il risultato cospicuo di de-territorializzarli<sup>2</sup>.

Di certo «ha parecchio di positivo l'affermarsi di un diritto globale e anche l'affermarsi di un autentico pluralismo che la globalizzazione giuridica comporta; ma è innegabile un rischio, e non di poco conto; ed è la

---

<sup>1</sup> Solo dagli anni Sessanta alcuni civilisti cominceranno a rileggere il codice Civile in stretta connessione dialettica con i principi del testo costituzionale e a familiarizzare con due piani di legalità, il primo dei quali sovraordinato e depositario della legittimazione suprema. Così P. GROSSI, *Il diritto civile italiano alle soglie del terzo millennio*, in F. MACARIO, M. LOBUONO, *Il diritto civile nel pensiero dei giuristi*, Padova 2010, p. 411 e ss.

<sup>2</sup> Sono queste le parole di P. GROSSI, *op. cit.*, p. 419.

prevalenza del profitto quale scopo dell'ordine giuridico, la realizzazione ad ogni costo del maggior profitto possibile, anche a scapito del rispetto della persona, della sua dignità e libertà»<sup>3</sup>.

Ma a fronte di queste legittime preoccupazioni va ricordato come anche l'etica sta conquistando ampio spazio nelle relazioni economiche e proprio a partire da quel cd. *soft law*, che va affiancandosi al diritto di provenienza tradizionale.

Molte imprese hanno codici etici, criteri di comportamento, la cui aspirazione di fondo è etico-sociale, fino a ritenere che «nel nuovo mondo globalizzato la mediazione giuridica statuale risulti ridotta ai minimi termini» contribuendo sempre più al declino del positivismo giuridico<sup>4</sup>. In questo contesto la politica e il diritto hanno un ruolo marginale perché ancora legati ai vecchi confini a differenza dell'economia, vera cifra caratteristica del fenomeno «globalizzazione»<sup>5</sup>.

E un'impresa che voglia eccellere nel mondo degli affari conquistando stabili fette di mercato «non può trascurare il rispetto delle *best practises* e l'adozione di comportamenti giudicati virtuosi dalla collettività in cui opera» ed allora appare anche evidente che gli orientamenti dei consumatori non sempre rispondono all'assioma delle scelte razionali su cui si sono costruite le certezze della scienza economica. Da ciò la necessità di rielaborare le tradizionali strategie d'impresa non più solo imperniate sulla produzione di profitti ma correlate al dinamico contesto in cui opera la realtà organizzativa imprenditoriale e «l'articolata attribuzione di compiti di cui l'organismo imprenditoriale è investito» proprio «per i grandi vantaggi che l'attenzione per queste condotte socialmente responsabili comportano»<sup>6</sup>.

Lo Stato così non ha più la funzione di regolare il conflitto sociale e produrre consenso: «oggi il suo intervento attivo non è più richiesto: "è il mercato dei generi di consumo che si occupa di produrre consenso e di

<sup>3</sup> Sempre P. GROSSI, *op. cit.*, p. 419.

<sup>4</sup> Così, G. ALPA, G. CONTE, L. ROSSI CARLEO, *I diritti dei consumatori*, tomo I, a cura di G. ALPA, Torino 2009, p. 16. Gli Autori, p. 18, ricordano come molte volte la norma etica interviene a definire i parametri di liceità del comportamento degli operatori economici. Viene citato il caso dell'introduzione nel 2002 negli Stati Uniti sulla scia degli scandali finanziari che hanno scosso la fiducia dei consumatori della legge *Sarbanes-Oxley*, che ha fortemente incentivato l'adozione di codici etici al fine di favorire una condotta onesta ed etica e di risolvere i conflitti di interesse che rischiano inquinare le relazioni personali o professionali collegate allo svolgimento delle attività di impresa. Il compito di vigilare che le norme contenute nel codice etico adottato dall'impresa siano effettivamente rispettate è demandato all'organismo di vigilanza sui mercati (SEC) e nel caso di violazione delle stesse può di irrogare le relative sanzioni.

<sup>5</sup> Sempre G. ALPA, G. CONTE, L. ROSSI CARLEO, *op. cit.*, p. 13.

<sup>6</sup> G. ALPA, G. CONTE, L. ROSSI CARLEO, *op. cit.*, p. 20.

sollecitare la condotta sociale appropriata”, dato che “orientare verso il mercato individui che perseguono la soddisfazione di bisogni sempre crescenti è l’unica cosa indispensabile all’integrazione sociale”. La politica è invitata a star fuori dal mondo dei consumi ed a non interferire in quella che è “una questione privata tra consumatore e mercato”. Allo Stato e al suo diritto spetta al più di assicurare un certo equilibrio tra le parti fissando i rispettivi diritti e doveri, funzione assolta infatti dal Codice del consumo. Allo Stato (e al suo Codice) residua perciò anche il compito di preoccuparsi di elevare l’educazione al consumo, riconosciuta come uno dei “diritti fondamentali” del consumatore, un diritto positivo rivolto ad attenuare la strutturale disegualianza delle parti nel rapporto di consumo»<sup>7</sup>.

Intervengono così le regole del cd. *soft law* con un certo superamento dell’*hard law* ossia del diritto proveniente dalle istituzioni politiche: questa è la direzione verso cui spingono globalizzazione e mercato che impone le regole alla politica e contesta il modo in cui questa produce quelle regole<sup>8</sup>.

Si arriva fino al punto di imporre al potere politico le regole di mercato: «è il mercato a dettare l’agenda alla politica» e questa è così preoccupata di essere giudicata proprio dal mercato<sup>9</sup>.

Ma questa produzione normativa negoziata o comunque ispirata al mercato genera dei problemi: si pensi ad esempio alla necessità di stabilire se una norma appartiene o meno al diritto soggettivo come nel caso del contemperamento dei diritti fondamentali della persona con il diritto dei cittadini all’informazione con la libertà di stampa, in presenza di una violazione di norme contenute in un codice di comportamento<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, Relazione al Convegno *Diritti dell’individuo e diritti del consumatore*, Milano, 14 dicembre 2007, in *Diritti dell’individuo e diritti del consumatore*, a cura di Giovanni Cocco, Milano 2010, 95-107 che riporta nel suo lavoro parole di Z. BAUMAN, *La libertà*, Troina, Enna 2002, 74 s.

<sup>8</sup> In questi termini R. BIN, *Soft law, no law*, in A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law sulle società postmoderne*, 2009, p. 1, che parla anche del termine *governance* come del superamento delle procedure con cui le istituzioni politiche decidono. Secondo l’A. la globalizzazione è il trionfo del mercato e il mercato è concorrente della politica, produce regole di comportamento che contestano quelle poste dal legislatore politico quando questi non si arrenda e si limiti a seguirle, emularle, eseguirle.

<sup>9</sup> Ciò si può notare quando Governo e Parlamento affrontano l’appuntamento annuale della legge finanziaria: la loro principale preoccupazione è come essa verrà valutata dalla Commissione europea, la Banca Centrale, gli investitori istituzionali e le agenzie internazionali di *rating*; così R. BIN, *op. cit.*, p. 3.

<sup>10</sup> È il caso dell’applicazione del Codice deontologico relativo al trattamento dei dati personali. Si può incorrere lo stesso in un comportamento illecito? Cfr. in nota approfondimento dell’A., R. BIN, *op. cit.*, p. 5, il quale offre interessantissimi spunti anche in tema di *pre-law*, *post-law* e *para-law*.

Ma tutte le categorie di *soft law* non sono ovviamente irrilevanti perché si è detto concorrono ad organizzare la realtà a cui la norma giuridica dovrà essere applicata. I cittadini operano nel «pubblico», il loro ambiente è la *politica*; il privato è invece il *mercato*, il suo abitatore è il consumatore. E sono proprio i consumatori, titolari di diritti fondamentali, che sono «la proiezione sul piano soggettivo dell'affermazione del mercato come ambito privilegiato dell'analisi e della organizzazione sociale»<sup>11</sup>.

### 3. *La tutela di alcuni diritti fondamentali*

Tra i diritti fondamentali della persona probabilmente il più interessante nella ricerca di un bilanciamento di interessi tra persona e mercato pare essere quello alla salute inteso come benessere psicofisico di ogni essere umano e come fondamentale diritto dell'individuo che trova nel nostro ordinamento la sua nota tutela nell'art. 32 della Cost. ed, a livello europeo, l'art. 2E del Trattato di Lisbona<sup>12</sup> mette come primo tra i settori di azione dell'Unione la tutela e il miglioramento della salute umana (oltre l'industria, la cultura, il turismo, l'istruzione e formazione professionale, la protezione civile, la cooperazione amministrativa).

Il nuovo art. 152 del Trattato di Lisbona afferma che il Parlamento europeo e il Consiglio deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del comitato economico e sociale del comitato delle regioni, possono anche adottare misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana (soprattutto contro gravi mi-

<sup>11</sup> R. BIN, *op. cit.*, p. 7. L'A. prosegue, p. 9, la sua trattazione affermando che si entra in un mercato che non ha più bisogno della politica né dell'apparato pubblico: ciò che lo organizza si chiama *governance* perché non si può chiamare semplicemente «governo», poiché ciò implicherebbe politica; mentre i processi decisionali si vogliono tenere fuori dalla politica, devono basarsi su una concertazione che si svolge ben lontana dai canali rappresentativi, dove «noi» siamo talvolta presenti tramite alcune potentissime associazioni di consumatori, non però come «cittadini»; e si chiama *soft law* perché contesta la stessa utilità di un diritto «duro», «arcigno», l'opprimente regolazione di provenienza statale. Che bisogno ne abbiamo? Non basta – conclude l'A. – il mercato a garantire i nostri diritti – i diritti di noi, «we, the consumers»?

<sup>12</sup> L'art. 2 C Trattato di Lisbona stabilisce che L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 2 B e 2 E. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: mercato interno, politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato.

nacce a carattere transfrontaliero); e a proposito della salute pubblica l'art. 152, al paragrafo 1, secondo comma, viene modificato aggiungendo la somiglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

Nel titolo II, all'art. 5-*bis*, si afferma che nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto di varie esigenze tra cui quelle connesse alla tutela della salute umana.

Infine, nella Dichiarazione relativa all'art. 152, paragrafo 4, lettera *c*) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea viene stabilito che la conferenza dichiara che le misure che saranno adottate, in applicazione dell'articolo di cui sopra, devono tenere conto dei problemi comuni di sicurezza e avere come obiettivo la fissazione di norme elevate di qualità e di sicurezza, quando norme internazionali aventi un impatto sul mercato interno impedirebbero altrimenti la realizzazione di un elevato livello di protezione della salute umana. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri nei settori, tra gli altri, di protezione dei consumatori (cui è destinato il titolo XIV del Trattato di Lisbona ed il titolo XV del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

L'art. 168 del TFUE a proposito della sanità pubblica afferma che nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana e l'azione dell'Unione, che completa le politiche nazionali, deve essere indirizzata al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale (comprese anche la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero).

Nel far ciò l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri in questo settore e, ove necessario, appoggia la loro azione, soprattutto per migliorare la complementarità dei loro servizi sanitari nelle regioni di frontiera.

Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le rispettive politiche ed i rispettivi programmi e la Commissione può prendere, in stretto contatto con gli Stati membri, ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento, soprattutto iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi delle migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici.

Anche la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica vengono fortemente favorite dall'Unione e gli Stati membri.

Inoltre, viene stabilito che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, devono contribuire alla realizzazione degli obiettivi della tutela della salute per affrontare i problemi comuni di sicurezza tramite l'adozione di misure che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza degli organi e sostanze di origine umana, del sangue e degli emoderivati (gli Stati membri possono in ogni caso mantenere o introdurre misure protettive più rigorose); misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui primo scopo sia la protezione della sanità pubblica; misure che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza dei medicinali e dei dispositivi di impiego medico.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, dopo aver consultato il Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni possono anche adottare misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, per sconfiggere i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera, misure concernenti la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, e misure il cui obiettivo diretto sia la protezione della sanità pubblica in relazione al tabacco e all'abuso di alcool, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

L'azione dell'Unione rispetta le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica. Le responsabilità degli Stati membri attengono anche alla gestione dei servizi sanitari e dell'assistenza medica e l'assegnazione delle risorse loro destinate (sono fatte salve le disposizioni nazionali sulla donazione e l'impiego medico di organi e sangue).

Dunque, appare evidente lo sforzo dell'Unione ad essere fortemente impegnata nella tutela del diritto fondamentale della salute che appare sempre senza dubbio tra le sue priorità.

D'altronde è già con il Reg. 178 del 2002, pilastro della sicurezza alimentare, che il legislatore comunitario ha affrontato il tema della salute umana quale conseguenza e primato di una alimentazione che sia sana e sicura.

È appena il caso di ricordare che esso, come afferma all'art. 1, costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti

tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno. Esso stabilisce principi comuni e competenze, i mezzi per assicurare un solido fondamento scientifico, procedure e meccanismi organizzativi efficienti a sostegno dell'attività decisionale nel campo della sicurezza degli alimenti e dei mangimi.

Gli obiettivi generali della legislazione alimentare sono mirati al conseguimento della libertà di circolazione all'interno della Comunità degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato nel rispetto dei principi e dei requisiti generali.

L'Unione non dimentica nel assicurare sulla necessità di una vigilanza attenta sull'alimentazione anche il necessario funzionamento del mercato, e prova della ricerca di questo contemperamento di interessi sono le disposizioni che essa ha previsto in questo regolamento che contiene articoli fondamentali tesi al fine del conseguimento dell'obiettivo generale di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, e della tutela degli interessi dei consumatori.

In particolare l'art. 6 afferma che la legislazione alimentare si basa sull'analisi del rischio; la successiva valutazione del rischio si basa sugli elementi scientifici a disposizione ed è svolta in modo indipendente, obiettivo e trasparente. Infine, la gestione del rischio tiene conto dei risultati della valutazione del rischio, e in particolare dei pareri dell'Autorità europea sulla sicurezza alimentare, istituita proprio dal regolamento n. 178 e che offre consulenza scientifica e assistenza scientifica e tecnica per la normativa e le politiche della Comunità nonché di altri aspetti, se pertinenti, e del principio di precauzione.

Essa interviene in tutti i campi che hanno un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi, fornisce informazioni indipendenti su tutte le materie che rientrano in detti campi e comunica i rischi, proprio perché contribuisce ad un livello elevato di tutela della vita e della salute umana e a tal fine tiene conto della salute e del benessere degli animali, della salute dei vegetali e dell'ambiente, nel quadro del funzionamento del mercato interno.

L'Autorità raccoglie e analizza i dati che consentono la caratterizzazione e la sorveglianza dei rischi che hanno un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi. I suoi compiti sono dettagliatamente elencati nell'art. 23 del regolamento.

Affinché possa espletare al meglio le sue funzioni di sorveglianza dei rischi sanitari e nutrizionali degli alimenti, l'art. 35 stabilisce che l'Autorità è il destinatario dei messaggi che transitano per il sistema di allarme rapido, dei quali analizza il contenuto al fine di fornire alla Commissione e agli Stati membri tutte le informazioni necessarie all'analisi del rischio.

L'Autorità promuove il collegamento attraverso reti europee delle organizzazioni attive nei settori di sua competenza proprio con la finalità di agevolare un quadro di cooperazione scientifica mediante il coordinamento delle attività, lo scambio di informazioni, l'elaborazione e l'esecuzione di progetti comuni, lo scambio di competenze specifiche e migliori pratiche nei settori di competenza dell'Autorità.

È istituito, così, sotto forma di rete un sistema di allarme rapido per la notificazione di un rischio diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi a cui partecipano gli Stati membri, la Commissione e l'Autorità che designano ciascuno un punto di contatto, che è membro della rete. La Commissione è responsabile della gestione della rete.

Se un membro della rete disponga di informazioni relative all'esistenza di un grave rischio, diretto o indiretto, per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi, deve immediatamente trasmettere tali informazioni alla Commissione nell'ambito del sistema di allarme rapido che a sua volta le trasmetterà ai membri della rete.

L'Autorità può integrare la notificazione con ogni informazione scientifica o tecnica in grado di agevolare un intervento rapido e adeguato di gestione del rischio da parte degli Stati membri.

Queste informazioni a disposizione dei membri della rete e riguardanti un rischio per la salute umana provocato da alimenti e mangimi sono messe a disposizione dei cittadini in conformità del principio dell'informazione contenuto nell'art. 10 del regolamento. I cittadini hanno accesso alle informazioni sull'identificazione dei prodotti, sulla natura del rischio e sulle misure adottate. Vi possono essere tuttavia dei casi opportunamente giustificati in cui i membri della rete dispongono che il proprio personale non debba rivelare informazioni ottenute coperte dal segreto professionale, a meno che non siano informazioni che devono essere rese pubbliche, qualora le circostanze lo richiedano, per tutelare la salute umana (la tutela del segreto professionale non preclude la comunicazione alle autorità competenti delle informazioni utili ai fini dell'efficace sorveglianza del mercato e dell'esecuzione della legge nel settore alimentare e dei mangimi). Le autorità che ricevono informazioni coperte dal segreto professionale ne garantiscono la riservatezza.

Sempre nel regolamento è contenuto l'importantissimo art. 7 che si occupa del principio di precauzione e stabilisce che qualora in circostanze specifiche ed a seguito della valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per

garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

Queste misure adottate devono essere, però, proporzionate e con la previsione delle sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure devono essere riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente.

La legislazione alimentare si prefigge così di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano (art. 8). Essa mira a prevenire, infatti, le pratiche fraudolente o ingannevoli; l'adulterazione degli alimenti; ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore.

In Italia il d.d.l. 2363, poi divenuto legge (C. 2260-*bis*-B. 18.1.2011, legge 3.2.11, n. 4), infine «congelato» da Bruxelles con un invito a non procedere, contenente disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari e a proposito della presentazione di prodotti alimentari afferma che l'omissione delle informazioni relative che sarebbero state necessarie per non indurre in errore il consumatore, costituisce pratica commerciale ingannevole ai sensi dell'art. 22 del Codice del consumo; evidenziando così ancor più che il sistema di informazione al consumatore è un punto nodale nella protezione dei suoi diritti fondamentali.

Lo stesso tema è presente anche nel titolo XV del Trattato (art. 169) sul funzionamento dell'U.E. che tratta appunto della protezione dei consumatori: al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione degli stessi l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Per far ciò il Parlamento europeo e il Consiglio adottano le misure relative al riavvicinamento delle disposizioni legislative regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, ai sensi dell'art. 114 del Trattato in oggetto.

Relativamente alla protezione dei consumatori, tra le altre, la Commissione nelle sue proposte si basa su un livello di protezione elevato, te-

nuto conto, in particolare degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del comitato economico e sociale, adottano le misure di sostegno, di integrazione e di controllo della politica svolta dagli Stati membri.

Ciò non impedisce però ai singoli Stati membri di mantenere o introdurre misure di protezione più rigorose che devono essere compatibili con i trattati e notificata alla Commissione.

Dunque (art. 38, Protezione dei consumatori) nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori.

Se è vero quanto stabilito dall'art. 1 del Trattato U.E. e cioè che le parti contraenti istituiscono tra loro un'Unione europea alla quale gli stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni, questo trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più possibile vicino ai cittadini.

L'Unione si fonda su questo trattato e sul Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che hanno lo stesso valore giuridico. L'unione sostituisce e succede alla Comunità europea.

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà ed alla parità tra donne e uomini (art. 2).

Un elemento di riflessione lo pone chi afferma che la Comunità ha un deficit «che le deriva dal fatto di essere stata creata come un organismo rivolto al mercato, impronta genetica di cui non si è mai liberata: è un deficit che connota qualsiasi autorità internazionale da cui dipende il funzionamento del mercato globale, a partire dal WTO. Questo deficit non è affatto un incidente di percorso, un difetto destinato a trovare presto un rimedio; è invece un “elemento progettuale”, senza il quale il progetto – il mercato globale – non sarebbe realizzabile, non funzionerebbe»<sup>13</sup>.

Ma la difficoltà, invero, è tutta lì: contemperare il mercato – come se ne potrebbe fare a meno? – con la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

<sup>13</sup> R. BIN, *op. cit.*, p. 1.



DAVIDE PIERLEONI

## LA VENDITA DEI PRODOTTI BIOLOGICI AL DETTAGLIO; LIMITI NORMATIVI ED OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO DEL MERCATO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il «*casus belli*»; l'orto-frutta bio. – 3. Il quadro normativo di riferimento. – 4. Quali requisiti di controllo per le unità di vendita al dettaglio di prodotti biologici? – 5. La somministrazione al pubblico di alimenti e bevande ottenuti con metodo biologico.

### 1. *Premessa*

Il legislatore comunitario, sin dagli esordi della normativa in agricoltura biologica<sup>1</sup>, ha definito un quadro di regole che si possono raggruppare in tre aree: il sistema di controllo, gli standard di produzione, allevamento, trasformazione e la comunicazione al consumatore attraverso l'etichettatura.

I regolamenti (CE) n. 834/2007, n. 889/2008, n. 1235/2008<sup>2</sup>, che hanno sostituito il Regolamento (CEE) n. 2092/91, hanno confermato la medesima impostazione; tuttavia, rispetto al passato, il legislatore comunitario ha preferito collocare le regole generali all'interno di un regolamento, il Regolamento (CE) n. 834/2007 e le regole di implementazione in un altro, il Regolamento (CE) n. 889/2008, complicando inevitabil-

---

<sup>1</sup> Si veda il Regolamento (CEE) n. 2092/91 del 24 giugno 1991, pubblicato in GUCE serie L n. 198 del 22 luglio 1991.

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 pubblicato in GUCE serie L 189 del 20.7.2007, p. 1 - Regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione del 5 settembre 2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli pubblicato in GUCE serie L 250 del 18.9.2008, p. 1 - Regolamento (CE) n. 1235/2008 della Commissione dell'8 dicembre 2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio per quanto riguarda il regime di importazione di prodotti biologici dai paesi terzi, pubblicato in GUCE serie L 334 del 12.12.2008, p. 25.

mente la comprensione del complesso normativo che, in conseguenza a ciò, richiede una costante, quanto impegnativa lettura parallela tra i due provvedimenti.

Per quanto concerne il sistema di controllo, il legislatore comunitario ha sempre considerato basilare che, al fine di fornire le garanzie che il mercato ed i consumatori si attendono, ogni anello della lunga e complessa filiera produttiva alimentare fosse assoggettato al sistema di controllo e fosse autonomamente certificato da un'Autorità di Controllo pubblica o da un organismo di controllo privato.

All'interno della filiera produttiva si considerano anche quella parte di imprese che, pur non operando la trasformazione dei prodotti in senso fisico, contribuiscono a diffondere il prodotto biologico fino al consumatore finale; tale imprese effettuano la distribuzione del prodotto biologico e possono essere ricondotte a queste tipologie:

- grossisti
- intermediari o broker
- piattaforme della grande distribuzione organizzata
- negozi al dettaglio e punti vendita della GDO.

È ovvio che notevoli differenze sussistono nella gestione e distribuzione del prodotto biologico sfuso rispetto al prodotto biologico preconfezionato, in quanto, nel primo caso, il rischio di frode è maggiore ed il contrasto a queste attività illegali ha richiesto di definire con maggiore dettaglio le regole di controllo.

Tuttavia, il legislatore, consapevole che occorresse agevolare la distribuzione del prodotto biologico, ha consentito agli Stati Membri di derogare al principio base che ogni soggetto della filiera fosse autonomamente certificato, consentendo alla sola attività di vendita al dettaglio del prodotto preconfezionato, l'esenzione dall'assoggettamento.

L'applicazione di un sistema di controllo così profondamente strutturato e pervasivo fino ai livelli distributivi di dimensioni più capillari e, quindi, maggiormente numerosi, crea non poche difficoltà.

Gli stessi operatori della distribuzione tendono a non assoggettarsi al sistema di controllo, ritenendo, evidentemente a torto, di poter restarne esclusi.

D'altro canto, un sistema di controllo pensato per le aziende di produzione e/o trasformazione mal si concilia con le esigenze di controllo di chi, solamente, acquista tali prodotti e li rivende tal quali in forma sfusa e a peso.

Infine, occorre considerare che una grossa parte di distribuzione di prodotto biologico potrebbe avvenire all'interno di canali di servizio, quali l'Horeca (ristoranti, catering, bar, hotel), dove accanto alla vendita

fisica del prodotto biologico, si unisce una forte e predominante componente di servizio<sup>3</sup>.

Una regolamentazione troppo severa o poco tagliata sulle esigenze delle imprese di distribuzione non consente di sviluppare ulteriormente il mercato dei prodotti biologici e non incontra le esigenze del consumatore che, al contrario, chiede di trovare il prodotto biologico non solamente presso i punti vendita della Grande Distribuzione Organizzata o presso il piccolo negozio specializzato, ma anche presso quei locali di somministrazione di alimenti e bevande in cui il prodotto biologico può essere acquistato assieme alla componente di servizio.

Scopo della presente nota è analizzare i punti di forza e debolezza della attuale normativa comunitaria e fornire suggerimenti per una sua modifica che permetta di includere la somministrazione di alimenti e bevande biologici e di estendere il mercato dei prodotti biologici all'interno di un quadro di regole che consentano la salvaguardia delle garanzie al consumatore.

## 2. *Il «casus belli»; l'orto-frutta bio*

Secondo ISMEA<sup>4</sup>, i dati di mercato dei prodotti biologici in Italia registrati nel 2010 rispetto al 2009, evidenziano ancora un miglioramento, sia in termini di maggiori acquisti, sia, in molti casi, in termini di una più equilibrata distribuzione del valore lungo la filiera. Inoltre, soprattutto in tema di consumi, ma anche di prezzi al consumo, il biologico sembra ancora registrare performance migliori rispetto al convenzionale.

Se si considera la situazione delle vendite di alcune tipologie di prodotti, ad esempio l'orto-frutta, emerge a livello tendenziale che i prezzi bio all'origine risultano in crescita, con una tendenza all'aumento per gli ortaggi ed alla flessione per la frutta.

Le vendite di ortaggi e frutta biologica rappresentano una delle voci più consistenti del fatturato del settore. Secondo una recente indagine<sup>5</sup>, i

---

<sup>3</sup> A questo proposito, si evidenzia che la normativa comunitaria vigente (articolo 1, comma 3 del Regolamento CE 834/2007) non si applica alla ristorazione collettiva e commerciale; la eventuale possibilità di regolamentazione è demandata agli Stati membri. La ragione di questa scelta parrebbe risiedere nel fatto che, essendo il settore al di fuori delle competenze che il trattato assegna alla DG AGRI, esso andrebbe regolamentato da un'altra Direzione Generale.

<sup>4</sup> Rapporto ISMEA dell'Osservatorio sul mercato dei prodotti biologici n. 2/2011 del 14 febbraio 2011.

<sup>5</sup> Per approfondimenti si veda «Il consumo di alimenti biologici in dieci paesi OCSE» di Stefano Boccaletti in *AgriRegioniEuropa*, anno 6, n. 23, dicembre 2010.

prodotti biologici più presenti nel paniere sono gli ortofrutticoli, seguiti dalle uova: oltre il 70% degli italiani affermano di consumare orto-frutta biologica.

Passando ai canali di distribuzione, si osserva, sempre secondo ISMEA<sup>6</sup>, che il 50% delle vendite è destinato alla Grande Distribuzione Organizzata, mentre percentuali minori si registrano per l'HO.RE.CA. (31,6%), gli importatori esteri (15%) e i negozi specializzati (3,3%), canale, questo ultimo, in cui, evidentemente, il ruolo del prodotto fresco è ancora limitato.

Uno degli aspetti che frena la commercializzazione del prodotto biologico nel canale dei negozi al dettaglio, sia specializzato che non, è sicuramente quello del controllo del punto vendita e della certificazione del soggetto che gestisce il punto vendita.

Gli operatori del settore ortofrutticolo biologico sostengono che sarebbe possibile aumentare le vendite in questo canale, a condizione che i rigidi requisiti imposti dalla normativa comunitaria fossero applicati in modo diverso e più consono alle esigenze del settore distributivo al dettaglio, includendovi anche quello della somministrazione di alimenti e bevande.

Ciò in considerazione del fatto che numerose analisi e ricerche di mercato evidenziano come il consumatore sia alla costante ricerca di prodotti biologici e sia disponibile ad acquistarli anche nei luoghi di consumo dei pasti extra domestici, come bar, ristoranti, alberghi (canale Ho.Re.Ca), che rappresentano uno dei settori della spesa alimentare in costante crescita. Infatti, questi hanno un andamento crescente in tutte le aree del Paese e si segnala come il tasso medio annuo di incremento del settore sia stato pari al 2,5 per cento nel periodo 1997-2004<sup>7</sup>.

### 3. *Il quadro normativo di riferimento*

L'articolo 1, comma 3 del Regolamento (CE) n. 834/2007 afferma che questi si applichi a qualsiasi operatore che eserciti attività in qualunque fase della produzione, preparazione e distribuzione relative ai prodotti biologici. Tuttavia, le operazioni di ristorazione collettiva non sono

---

<sup>6</sup> Per approfondimenti si veda «Il mercato dei prodotti biologici: tendenze generali e nelle principali filiere».

ISMEA - Dicembre 2007, a cura di Enrico De Ruvo, p. 190.

<sup>7</sup> Per approfondimenti si veda «Consumi agro-alimentari in Italia e nuove tecnologie» di Elena Angela Peta, edito da Ministero dello Sviluppo Economico Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione - Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL), pagina 18.

soggette al regolamento ed a queste può applicarsi una norma nazionale, se vigente nello Stato membro, oppure una norma privata accettata.

Secondo l'articolo 28, comma 1 del regolamento (CE) n. 834/2007, chiunque produca, prepari, immagazzini o importi prodotti biologici o che immetta tali prodotti sul mercato, deve notificare la propria attività alle autorità competenti dello Stato membro in cui l'attività stessa è esercitata e deve assoggettare la propria impresa al sistema di controllo.

L'articolo 2 del medesimo regolamento stabilisce che per «fasi della produzione, preparazione e distribuzione» si intende qualsiasi fase a partire dalla produzione primaria di un prodotto biologico fino al magazzino, alla trasformazione, al trasporto, alla *vendita o fornitura al consumatore finale inclusi*, e se pertinente, l'etichettatura, la pubblicità, le attività di importazione, esportazione e subappalto.

Ne consegue che, chiunque eserciti anche una delle predette attività, è tenuto ad assoggettarsi al sistema di controllo e rispettare le regole definite dalla regolamentazione comunitaria.

Ad escludere ogni interpretazione contraria a quanto espresso sopra, ci ha pensato il legislatore italiano che con l'articolo 9, comma 2.2, del Decreto Ministeriale n. 18354/2009<sup>8</sup>, emanato dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali quale autorità di coordinamento e vigilanza individuata dal d.lgs. n. 220/95<sup>9</sup>, ha stabilito che anche «...le operazioni di gestione di centri di raccolta di prodotto biologico e di distribuzione di prodotti biologici a marchio sono da considerarsi attività per le quali è necessario rispettare i requisiti di cui alle lettere *a*) e *b*) del comma 1 dell'articolo 28» ovvero obbligo di notifica alle Autorità competenti ed obbligo di assoggettamento al sistema di controllo.

Al fine di rendere meno invasivo l'instaurazione di un sistema di controllo altrimenti capillarmente diffuso, il legislatore comunitario ha previsto il secondo comma dell'articolo 28, il quale stabilisce che gli Stati membri possono esentare dall'applicazione del presente articolo gli ope-

---

<sup>8</sup> Il Decreto Ministeriale n. 18354 del 27 novembre 2009 dal titolo «Disposizioni per l'attuazione dei Regolamenti (CE) n. 834/2007, n. 889/2008 e n. 1235/2008 e successive modifiche riguardanti la produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici», è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie Generale n. 31, Suppl. ord. n. 24 del 8 febbraio 2010.

<sup>9</sup> Il Decreto Legislativo n. 220 del 17 marzo 1995, reca il seguente titolo «Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agro-alimentare con metodo biologico» ed è tuttora vigente. L'articolo 1 stabilisce che il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali è l'autorità preposta al controllo ed al coordinamento delle attività amministrative e tecnico-scientifiche inerenti l'applicazione della regolamentazione comunitaria in materia di agricoltura biologica, di cui al regolamento CEE del Consiglio n. 2092/91 del 24 giugno 1991, e successive modifiche ed integrazioni.

ratori che vendano prodotti direttamente al consumatore o all'utilizzatore finale, a condizione che non li producano, non li preparino, li immagazzinino solo in connessione con il punto di vendita o non li importino da un paese terzo o non abbiano subappaltato tali attività a terzi. Tale facoltà è stata recepita dall'Italia attraverso l'articolo 9, comma 2.4, del suddetto Decreto Ministeriale n. 18354/2009, il quale stabilisce che sono esentati dall'applicazione dell'articolo 28 gli operatori che vendano i prodotti dell'agricoltura biologica al consumatore o utilizzatore finale in imballaggio preconfezionato<sup>10</sup> a condizione che non li producano, non li preparino, non li immagazzinino, se non in connessione con il punto vendita, non li importino o non abbiano affidato tale attività a terzi. Il medesimo articolo esplicita che un magazzino in connessione al punto vendita, va inteso come un magazzino al servizio esclusivo per uno specifico punto vendita.

Dal punto di vista pratico, un'applicazione rigorosa della legislazione comunitaria e nazionale obbliga all'assoggettamento al sistema di controllo anche un piccolo esercizio di vendita al dettaglio di prodotti alimentari biologici, come fruttivendoli, macellerie, gelaterie, negozi di alimentari, ecc. che, anche escludendo ogni altra attività riconducibile ad una di quelle sopra descritte all'articolo 2 del Regolamento (CE) n. 834/2007, si caratterizzano per esercitare la sola attività di vendita al consumatore finale di *prodotto biologico sfuso*.

#### 4. *Quali requisiti di controllo per le unità di vendita al dettaglio di prodotti biologici?*

Sfortunatamente, il legislatore comunitario non ha provveduto a declinare puntualmente i requisiti di controllo applicabili al settore della distribuzione. Neppure vi ha provveduto il legislatore italiano, che pure si era attivato celermente per integrare, tramite Decreto Ministeriale, quanto non previsto dal legislatore comunitario<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> «prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato», stante la definizione di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera *b*), della direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, si intende «l'unità di vendita destinata ad essere presentata come tale al consumatore finale ed alle collettività, costituita da un prodotto alimentare e dall'imballaggio in cui è stato confezionato prima di essere messo in vendita, avvolta interamente o in parte da tale imballaggio, ma comunque in modo che il contenuto non possa essere modificato senza che l'imballaggio sia aperto o alterato».

<sup>11</sup> Si veda l'articolo 1 del Decreto ministeriale n. 18354, dal titolo «Premesse ed obiettivi» che recita: «Il presente decreto contiene disposizioni per l'attuazione del Regolamento

Infatti, il Regolamento (CE) n. 889/2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, stabilisce sia i requisiti generali e sia i requisiti minimi di controllo specifici, differenziandoli in base all'attività esercitata dall'operatore in:

- a) Requisiti di controllo specifici per i vegetali e i prodotti vegetali ottenuti dalla produzione agricola o dalla raccolta spontanea;
- b) Requisiti di controllo specifici per le alghe marine;
- c) Requisiti di controllo per gli animali e i prodotti animali ottenuti dall'allevamento;
- d) Requisiti di controllo specifici per la produzione di animali di acquacoltura;
- e) Requisiti di controllo per le unità addette alla preparazione di prodotti vegetali, di prodotti a base di alghe, di prodotti animali e di prodotti animali dell'acquacoltura, nonché di alimenti contenenti tali prodotti;
- f) Requisiti di controllo per l'importazione di prodotti biologici da paesi terzi;
- g) Requisiti di controllo per le unità addette alla produzione, alla preparazione o all'importazione di prodotti biologici, che hanno parzialmente o interamente appaltato a terzi tali operazioni;
- h) Requisiti di controllo per le unità addette alla preparazione di mangimi.

Per comprendere quali requisiti risultino applicabili all'unità di vendita al dettaglio, occorre procedere per esclusione ed individuare, di conseguenza, l'attività più affine.

Non vi è dubbio, che l'attività che si avvicina maggiormente è quella delle unità addette alla preparazione di prodotti vegetali, di prodotti animali, nonché di alimenti contenenti tali prodotti.

Se si esaminano, da un punto di vista prettamente tecnico-pratico, le norme applicabili alla produzione di alimenti trasformati di cui all'articolo 26 e i requisiti minimi di controllo specifici di cui agli articoli da 63 a 69, si coglie la loro evidente inadeguatezza nel considerare una piccola unità di vendita al dettaglio alla stregua di un'azienda alimentare.

Prendendo in esame quelli realmente applicabili all'attività di vendita di prodotti biologici sfusi, la quale è normalmente esercitata in piccole unità locali che commercializzano il prodotto biologico a peso, possiamo annoverare almeno i seguenti requisiti:

---

(CE) n. 834/2007 e dei regolamenti comunitari di applicazione completando a livello nazionale il quadro normativo di riferimento».

a) effettuare una pulizia adeguata dei locali, dei banchi di vendita, delle celle frigo, delle scaffalature, dei contenitori e dei ripiani, delle attrezzature e degli utensili impiegati (bilance, coltelli, ecc.), controllarne l'efficacia e registrare le relative operazioni;

b) adottare misure precauzionali per evitare il rischio di contaminazione da parte di sostanze o prodotti non autorizzati, ad esempio, quelli utilizzati per la detergenza e la disinfezione di locali, attrezzature ed utensili;

c) prendere adeguate misure per evitare che prodotti non biologici vengano immessi sul mercato con un'indicazione che faccia riferimento al metodo di produzione biologico, ad esempio, utilizzando locali o banchi di vendita separati e identificando i prodotti biologici con cartellini di forma e/o colori diversi;

d) provvedere al magazzinaggio dei prodotti biologici, prima e dopo le operazioni di vendita, separandoli fisicamente dai prodotti non biologici, ad esempio, utilizzando locali, celle, scaffalature, ripiani, banchi di vendita, banchi frigo dedicati in esclusiva;

e) adottare le misure necessarie per garantire l'identificazione dei lotti e per evitare mescolanze o scambi con prodotti non biologici, ad esempio, erogare formazione al personale, ottimizzare la gestione del magazzino, le consegne dei fornitori, l'accesso ai prodotti da parte del consumatore, ecc.;

f) tenere una contabilità che consenta all'organismo di controllo di verificare il fornitore e, se diverso, il venditore dei prodotti; la natura e i quantitativi dei prodotti biologici consegnati; la natura e i quantitativi dei prodotti biologici immagazzinati in loco; la natura e i quantitativi, i destinatari e, se diversi da questi ultimi, gli acquirenti.

Volendo tentare di fornire delle regole applicative tagliate su misura per un'attività di vendita al dettaglio, potremmo almeno prendere in considerazione:

– con riguardo alla lettera f), non dovrebbe essere necessario identificare il singolo acquirente, bensì dovrebbe essere sufficiente la registrazione della sola natura del prodotto biologico e i relativi quantitativi venduti giornalmente;

– fornire al consumatore l'evidenza della certificazione ottenuta per la propria unità di vendita e la certificazione dei fornitori delle materie prime biologiche esposte per la vendita.

Al contrario, possiamo escludere l'applicabilità di alcuni requisiti che la normativa attualmente impone all'operatore biologico, che non si adattano all'attività di vendita al dettaglio, quali:

a) effettuare le operazioni in cicli completi senza interruzioni e provvedere affinché esse siano separate fisicamente o nel tempo da operazioni analoghe effettuate su prodotti non biologici;

b) informare l'organismo di controllo e tenere a disposizione un registro aggiornato di tutte le operazioni effettuate e dei quantitativi trasformati;

c) eseguire le operazioni sui prodotti biologici solo dopo un'adeguata pulizia degli impianti di produzione.

Applicando un sistema di controllo basato sui requisiti sopra descritti è probabile che si otterrebbe un duplice obiettivo:

a) aumentare il numero di unità di vendita di prodotti biologici al dettaglio che si assoggettano al sistema di controllo e

b) aumentare la penetrazione del prodotto biologico sul mercato, avvicinandolo al consumatore e/o ai luoghi di maggiore consumo di alimenti sempre più rappresentati da quelli extra-domestici.

##### 5. *La somministrazione al pubblico di alimenti e bevande ottenuti con metodo biologico*

La normativa vigente in agricoltura biologica preclude ogni possibilità di dichiarare «biologico» un cappuccino, una spremuta di frutta, un sandwich, una macedonia ossia tutti quegli alimenti che sono preparati a livello di un'unità di somministrazione di alimenti, che siano ottenuti attraverso operazioni molto semplici, per lo più effettuate manualmente e caratterizzate da modeste quantità e per il pronto consumo sul luogo di preparazione, salvo assoggettare l'unità di vendita al sistema di controllo ed applicando i requisiti di cui al paragrafo precedente.

L'esperienza di questi anni dimostra che le unità di somministrazione di alimenti tipo bar, caffetterie, pub, pizzerie, ecc., che si sono assoggettate al sistema di controllo per dichiarare biologiche le loro pietanze, sono assai rare. Non esistono statistiche ufficiali, perché il censimento di questa tipologia di operatore non esiste. Sicuramente, la maggior parte di questi soggetti preferisce mantenersi estraneo al sistema di controllo, sia perché la complessità delle procedure è tale da scoraggiare chiunque, a fronte del modesto fatturato ricavabile dalla vendita di prodotto biologico in questo canale di vendita e sia perché il rischio di incorrere in sanzioni è molto basso.

Dal punto di vista giuridico, sono in molti a sostenere che l'utilizzo del termine «biologico», per contraddistinguere il prodotto alimentare venduto direttamente al consumatore finale all'interno di unità di som-

ministrato di alimenti, potrebbe essere lecito<sup>12</sup>, anche in assenza di un assoggettamento al sistema di controllo da parte dell'operatore esercente l'attività di somministrazione, purché, ovviamente, gli ingredienti utilizzati siano effettivamente «biologici» e non si ricada di conseguenza nella condotta illecita punita dall'articolo 515 del Codice Penale ossia la frode in commercio<sup>13</sup>.

Dal punto di vista del consumatore, tuttavia, una siffatta modalità di commercializzazione potrebbe non assicurare le necessarie garanzie che si tratti realmente di prodotto biologico «certificato», in quanto il sistema di controllo in grado di verificare l'affermazione fatta dall'esercente dell'unità di somministrazione alimenti potrebbe essere solo quello ufficiale, ossia il controllo pubblico effettuato da agenti appartenenti alle Aziende Sanitarie Locali competenti per territorio, ai Nuclei Antisofisticazioni dei Carabinieri o di altre forze di Polizia o ai funzionari dell'Istituto Controllo Qualità e Repressione Frodi del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

Un'interpretazione in senso fortemente restrittivo delle norme citate in premessa, volta ad impedire l'uso del termine «biologico» nelle unità di somministrazione di alimenti, non è stata ancora fatta propria da alcuna autorità pubblica e anche la giurisprudenza non sembra aver ancora risolto il dubbio.

Se il legislatore comunitario intenda assicurare o meno una regolazione a questo fenomeno, non è dato sapere; i documenti in esame presso lo *Standard Committee of Organic Farming*<sup>14</sup> non prendono in considerazione questi aspetti.

Vero è che lo Stato membro, come anche stabilito dall'articolo 1, comma 3 del regolamento (CE) n. 834/2007, potrebbe esercitare il diritto di legiferare su taluni aspetti non previsti dalla normativa comunita-

---

<sup>12</sup> Affermazioni del tipo «cappuccino fatto con latte e caffè bio», «macedonia di frutta bio», «spremuta di arance bio», posti su cartelli all'interno delle unità di somministrazione di alimenti, non trarrebbero rilevanza penale o non configurerebbero un illecito amministrativo ai sensi del d.lgs. n. 109/92, in quanto la caratterizzazione o qualificazione «biologica» è riservata all'ingrediente e non al prodotto servito al cliente, a patto, ovviamente, che si tratti di un'affermazione vera, dimostrabile agli agenti accertatori.

<sup>13</sup> Art.: 515 del Codice Penale - Frode nell'esercizio del commercio: Chiunque, nell'esercizio di una attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all'acquirente una cosa mobile per un'altra, ovvero una cosa mobile, per origine, provenienza, qualità o quantità, diversa da quella dichiarata o pattuita,

<sup>14</sup> S.C.O.F. è l'acronimo di *Standard Committee of Organic Farming* ed è lo speciale comitato di regolazione del settore, all'interno del quale siedono i rappresentanti dei 27 Stati membri e che ha il compito di decidere sui regolamenti esecutivi preparati dalla Commissione Europea per dare attuazione alla normativa.

ria e potrebbe definire alcuni requisiti di legge, tali per cui l'utilizzo del termine «biologico» nelle unità di somministrazione di alimenti dovrebbe essere riservato a coloro che rispettano i seguenti requisiti:

– hanno inviato una dichiarazione di inizio attività<sup>15</sup> in cui è espressamente citata la somministrazione di alimenti biologici, fornendo all'Autorità Sanitaria le informazioni in modo dettagliato sul tipo di prodotto e sugli ingredienti;

– mantengono una contabilità che consenta all'organismo di controllo di verificare il fornitore e, se diverso, il venditore dei prodotti biologici acquistati, ivi compresa la certificazione aggiornata dei fornitori;

– mantengono una contabilità che consenta all'organismo di controllo di verificare la natura e i quantitativi dei prodotti biologici consegnati e la natura e i quantitativi dei prodotti biologici immagazzinati in loco.

Il rispetto del primo requisito consentirebbe alle Autorità di controllo locali di conoscere in anticipo gli esercizi in cui avviene la somministrazione di alimenti biologici e metterebbe le stesse nelle condizioni di effettuare degli audit, anche non annunciati, nell'ambito del loro ordinario piano di controlli.

Il rispetto del secondo e del terzo requisito consentirebbe alle Autorità di controllo locali di verificare l'utilizzo reale delle materie prime biologiche necessarie per la somministrazione di quel particolare tipo di alimenti.

Nel controllo delle unità di somministrazione di alimenti biologici occorre tenere in considerazione il fatto che si tratta per lo più di prodotti da consumarsi freschi e che sono anche altamente deperibili; sarebbe molto più difficile per l'operatore mettere in atto artifici o raggiri o utilizzare prodotti convenzionali al posto di quelli biologici, dovendo sempre dimostrare all'organo di controllo un acquisto di prodotto biologico molto recente. Si pensi al caso del cappuccino o della macedonia di frutta, in cui la presenza del latte fresco o della frutta fresca obbligherebbe l'operatore a rifornirsi giornalmente di tali ingredienti, lasciando traccia degli acquisti effettuati tramite fatture di acquisto e relativi pagamenti.

---

<sup>15</sup> La Dichiarazione di Inizio Attività o DIA è prevista dagli Accordi di repertorio n. 2470 e 2477 emanati dalla Conferenza permanente Stato-Regioni per l'applicazione dei regolamenti (CE) n. 852/2004 e 853/2004; per le attività di somministrazione di alimenti essa sostituisce l'Autorizzazione Sanitaria rilasciata dal Comune.



ILARIA TRAPÈ

## QUALITÀ E SVILUPPO DELLE AREE RURALI\*

1. Diverse cause hanno concorso ad un rafforzamento della politica UE per la qualità<sup>1</sup>.

Oltre a rispondere al malcontento dell'opinione pubblica, ostile a sostenere finanziariamente un settore, nelle economie dei paesi sviluppati, sempre meno importante in termini di occupati e di valore aggiunto, a forte impatto ambientale e non sempre garante della sicurezza e della qualità dei prodotti alimentari<sup>2</sup>, si puntava ad orientare strategicamente le produzioni agricole al mercato, caratterizzato da una domanda sempre più segmentata e qualitativamente esigente.

La politica della qualità è considerata un valido strumento per contrastare i potenziali effetti negativi della globalizzazione sui sistemi agricoli e di trasformazione e per rafforzare la competitività<sup>3</sup>, coinvolgendo quest'ultima non tanto la produzione nazionale intesa nel suo complesso,

---

\* Il presente scritto rientra nell'ambito della ricerca Prin 2008 – prot. 2008M2C4NR – «Agricoltura e crisi alimentari. Strategie, regole e tecniche», coordinatore nazionale Prof. F. Adornato; Unità di Macerata con ricerca dal titolo «Regole giuridiche e sostenibilità alimentare nelle produzioni agroenergetiche, biotecnologiche e di qualità», responsabile Prof. F. Adornato.

<sup>1</sup> Nel 2008 la Commissione europea ha avviato una revisione del sistema di protezione delle indicazioni geografiche con l'obiettivo di rafforzare e ristrutturare la politica comunitaria per la qualità dei prodotti agricoli. Tale processo è iniziato con il *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità* (COM(2008)641 del 15 ottobre 2008). Dopo un periodo di consultazione pubblica sui contenuti del Libro verde, la Commissione ha adottato la *Comunicazione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli* (COM(2009)234 del 28 maggio 2009) in cui ha individuato gli orientamenti strategici per la revisione della predetta politica. A seguito della Comunicazione, è stata adottata la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli* (COM(2010)733 def).

<sup>2</sup> A. FITTANTE, N. FERRELLI, *Il marchio per la tutela e la valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari italiani*, Edagricole, 2010.

<sup>3</sup> In questo contesto, i prodotti tipici – che derivano la loro unicità dall'essere intimamente legati a un territorio nella complessità dei suoi connotati fisici e antropici – sono espressione di modelli di produzione che si fondano sulla coevoluzione dei sistemi di coltivazione/allevamento e di trasformazione del prodotto all'interno di un territorio, con le risorse ivi sono presenti.

quanto *le singole* produzioni che, grazie alle più favorevoli condizioni ambientali, culturali, sociali, organizzative e istituzionali, sono sviluppate in territori specifici.

La qualità offerta dai prodotti tipici – proprio in virtù dei legami con il territorio che ne esaltano il carattere di «*bene collettivo*» (quale risultante di una tradizione di produzione e di consumo condivisa localmente) – contribuisce a mantenerne vitale l'economia locale legata al prodotto, con ricadute sia direttamente sulle imprese che partecipano al processo produttivo, sia indirettamente, tramite effetti indotti, sulle altre attività legate al prodotto, quali le attività turistico-ricreative.

Nella stessa relazione alla Proposta di regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo sui regimi di qualità dei prodotti agricoli si legge che la politica di qualità, oltre a far parte integrante della politica agricola comune, può contribuire a «*mantenere la diversificazione delle attività agricole nelle zone rurali e a rafforzare la competitività*»<sup>4</sup>.

Senonché è stato osservato come la logica immanente agli stessi sistemi di qualità tende a selezionare le imprese, privilegiando quelle più grandi ed avanzate che agiscono su mercati moderni e circuiti commerciali lunghi, a scapito delle imprese piccole e/o artigianali situate nelle aree marginali, per le quali i costi di adattamento, di riconversione, di conformità sono più elevati, se non insostenibili, a fronte dell'ottenimento di benefici irrilevanti o nulli<sup>5</sup>.

Si potrebbe così venire a creare un parziale *scollamento* tra le sfide e gli obiettivi individuati – tra i quali rientra lo sviluppo delle aree rurali e marginali – e (alcuni de)gli strumenti concepiti per il loro raggiungimento.

Tale discrasia viene messa in evidenza anche nella stessa Proposta di regolamento sui regimi di qualità, laddove nella Relazione si legge che è stata segnalata la necessità di tenere conto delle esigenze dei piccoli produttori per i quali i regimi di qualità in questione sono troppo gravosi.

---

<sup>4</sup> V. punto 1.4 «Coerenza con altre politiche» della Relazione alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli. Allo stesso punto si legge anche che «(...) Tale politica è altresì in linea con le priorità stabilite per l'Unione europea dalla comunicazione "Europa 2020", in particolare con l'obiettivo di promuovere un'economia più competitiva, in quanto la politica di qualità è uno dei punti di forza della competitività dell'agricoltura europea. La presente proposta è collegata con le politiche in materia di protezione e informazione dei consumatori, di mercato interno e competitività e di commercio estero ed è coerente con tali politiche».

<sup>5</sup> «Questo effetto di selezione ed esclusione può inoltre esercitare effetti negativi sull'autenticità e l'immagine del prodotto stesso, oltre che naturalmente sugli effetti economici e sociali a livello territoriale», v. A. MARESCOTTI, *Il ruolo del disciplinare di produzione nella costruzione dei legami tra prodotti Dop e Igp e sviluppo rurale*, in *Agriregionieuropa*, n. 20, 2010.

Dalle analisi d'impatto, infatti, è emerso che *nessuno* dei predetti regimi – nonostante siano proprio i piccoli produttori ad essere associati, anche nell'immaginario del consumatore, alla produzione artigianale e tradizionale – ha davvero stimolato la partecipazione degli stessi<sup>6</sup>.

Affinché proprio i piccoli produttori siano interessati ad aderire al sistema è necessario che lo stesso non venga percepito come etero-imposto; fondamentale per il successo del prodotto tipico e delle possibili ripercussioni sullo sviluppo rurale è il percorso che porta alla richiesta della protezione comunitaria, essendo quello il momento in cui la comunità dei produttori si organizza per dotarsi di regole.

Una volta che le regole sono state stabilite ed è stata ottenuta la protezione, il *bene pubblico*<sup>7</sup> si trasforma in *bene club*<sup>8</sup>, essendo l'accesso (al bene) regolato e soggetto al sostenimento di costi di controllo, di adattamento, di conformità<sup>9</sup>.

Il *club*, per sua natura, fa selezione (d'imprese, tecnologie, varianti di prodotto, materie prime) la quale può avere importanti effetti sull'economia, sulla società e sull'ambiente delle aree rurali, modificando non solo la posizione competitiva delle imprese coinvolte nello stesso sistema di qualità, ma anche delle imprese ed istituzioni esterne alla filiera locale di produzione.

Nello stesso tempo, le scelte in merito al prodotto tipico e alla definizione delle regole che sovrintendono all'utilizzo del nome geografico non possono essere rimesse esclusivamente a un gruppo d'imprese (anche perché le imprese più forti e organizzate finirebbero per imporre i loro standard produttivi), ma devono coinvolgere soggetti portatori d'interessi generali, quali gli organi pubblici. Questi ultimi, oltre a dettare regole procedurali di portata generale volte a garantire il rispetto di alcuni principi nella definizione dei diritti sulle indicazioni geografiche e a ga-

---

<sup>6</sup> Il problema rimane aperto, limitandosi il legislatore europeo ad evidenziare la necessità di svolgere *ulteriori studi e analisi* proprio per valutare i problemi incontrati dai piccoli produttori che partecipano ai regimi di qualità dell'Unione e, in funzione dei risultati di tale analisi, la Commissione potrà proporre l'adozione di misure opportune.

<sup>7</sup> «Prima di ottenere la protezione comunitaria, l'indicazione geografica o la denominazione di origine presenta le caratteristiche del bene pubblico (selettivo e locale) e, in quanto tale, soggetto a fenomeni di sovra sfruttamento e opportunismo da parte delle imprese che la possono utilizzare (abbastanza) liberamente ma con il rischio di possibile estinzione del bene stesso»; così, F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, *Prodotti Tipici e denominazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Quaderni Gruppo 2013, 2010, p. 132.

<sup>8</sup> F. THIEDIG, B. SYLVANDER, «Welcome to the club? An economical approach to geographical indications in the European Union», *Agrarwirtschaft*, 49 (12), pp. 428-437, 2000.

<sup>9</sup> G. BELLETTI, A. MARESCOTTI (a cura di), *GI Strategies and policy recommendations*, WP7 Report, Eu Funded project «Strengthening International Research on Geographical Indications: from research foundation to consistent policy (Sinergi)», 2008.

rantire un'efficace azione di accompagnamento per rimuovere e sanzionare comportamenti scorretti, possono – specialmente nelle articolazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni) – farsi parte in causa del processo di definizione delle regole per tutelare l'interesse generale e la sostenibilità del sistema stesso, non solo dal punto di vista economico ma anche ambientale e sociale<sup>10</sup>.

2. Il processo di costruzione dei sistemi di qualità si sviluppa, quindi, su più livelli.

All'interno del quadro normativo di riferimento dettato dall'Autorità pubblica (costituito da regolamenti istitutivi e di attuazione, comprese le norme applicative a livello di singolo paese membro), il *disciplinare di produzione* dovrebbe essere lo standard volontario di qualità del prodotto creato a livello locale dalla stessa comunità dei produttori<sup>11</sup>; solo così si determina una forte capacità di adattamento al contesto locale e flessibilità nel decidere, *anche* sulle regole che maggiormente sono in grado di esercitare effetti positivi sullo sviluppo rurale.

Ma si avranno ricadute positive sullo sviluppo rurale solo se, nella costruzione del disciplinare, gli attori locali adotteranno un'ottica *territoriale*<sup>12</sup>, in cui la competitività delle imprese sul mercato è (solo) una *componente* di un più ampio disegno strategico volto a realizzare, direttamente e indirettamente, effetti positivi sul contesto locale<sup>13</sup>. Solo in questo

<sup>10</sup> F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, *op. cit.*

<sup>11</sup> La definizione dell'identità del prodotto tipico e la «costruzione» della sua qualità si fondano, infatti, sulla scelta e sull'adesione a un registro di comunicazione: ad esempio, l'accento può essere posto sulla artigianalità del processo produttivo, sul suo legame con le risorse locali, sul rispetto dell'ambiente, sulla prossimità del sistema produttivo con il consumatore, sulla esclusività del prodotto, basata su una eccellenza organolettica e/o su contenuti salutistici o di eccellenza, o su *mix* variamente definiti di questi elementi; V. a tal proposito, G. BRUNORI, A. MARESCOTTI, *Toward a 'radical marketing' approach to food networks*, XI World Congress of Rural Sociology, Trondheim, Norway, July 25-30, 2004.

<sup>12</sup> L'ottica *territoriale* si contrappone all'ottica di *filiere* in cui l'attenzione degli attori è rivolta ai benefici che le imprese possono ottenere tramite la regolazione dell'accesso all'uso dell'indicazione geografica. In genere si tratta di indicazioni geografiche già affermate sul mercato e dotate di una certa reputazione. In questo caso la protezione serve essenzialmente per selezionare le imprese ed evitare comportamenti scorretti.

<sup>13</sup> «Un primo punto critico riguarda l'effettivo livello d'incorporazione delle risorse specifiche locali nel processo produttivo, che va considerato nel contesto generale della possibilità di trovare un accordo sulla definizione del prodotto tipico tra gli attori locali coinvolti. In considerazione della eterogeneità delle mentalità, degli interessi e delle dotazioni materiali degli attori coinvolti nel processo produttivo – sia tra fasi diverse del processo stesso (ad esempio tra fase di coltivazione o di allevamento, e fase di trasformazione) sia all'interno di ciascuna fase (si pensi, tra gli innumerevoli esempi possibili, a produttori fedeli alle antiche tecniche artigianali e a produttori che hanno invece introdotto tecniche più moderne e di tipo

caso il prodotto tipico può costituire una leva di sviluppo in virtù delle externalità positive (ambientali, paesaggistiche, culturali, sociali, etc.) e degli effetti di spillover sull'economia e sullo sviluppo rurale locale<sup>14</sup>.

Se, invece, la costruzione del disciplinare è frutto soprattutto di pressioni esterne al sistema produttivo locale, gli operatori del settore potrebbero percepire le regole come generatrici di costi, senza possibilità di appropriazione (o con appropriazione limitata) degli effetti positivi: è in questi casi che si può verificare la resistenza o il disinteresse delle imprese nei confronti della richiesta di protezione e, più in generale, il fallimento del sistema<sup>15</sup>.

Per evitare che dop e igp rimangano isolati da un contesto aziendale diffuso, occorre considerare che la tipicità non si costruisce solo sulle caratteristiche del processo produttivo e del prodotto, ma anche (e, forse, soprattutto) attraverso le *relazioni* tra attori del sistema, in un'ottica di svi-

---

industriale o semi-industriale nel campo della stagionatura dei salumi) – non sempre si riesce a raggiungere una convergenza tra gli attori, o si raggiunge su livelli tali da compromettere il legame del prodotto con le risorse specifiche locali»; F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, *op. cit.*, p. 19.

Si deve però rilevare che c'è chi osserva che gli standard di produzione non sono liberamente definiti dall'autonomia privata, essendo gli stessi rispondenti ad usi consolidati nel tempo che gli Stati membri mantengono, controllano e promuovono, in funzione di un interesse pubblicistico alla valorizzazione e al mantenimento delle tradizioni da parte di imprese localizzate in una determinata area geografica; in tal senso D. SARTI, *La tutela delle indicazioni geografiche nel sistema comunitario*, in B. UBERTAZZI, E. M. ESPADA, *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, Giuffrè, 2009, p. 330.

<sup>14</sup> Le imprese coinvolte nella filiera del prodotto tipico, infatti, sono affiancate da imprese di altri settori economici, da istituzioni intermedie rappresentative d'interessi diffusi (sociali, culturali ecc.) e da istituzioni pubbliche. In quest'ottica, gli effetti sullo sviluppo rurale sono potenzialmente maggiori perché, nella stesura delle regole del disciplinare, la riproduzione delle risorse locali specifiche e gli effetti sull'economia e sulla dimensione sociale e soprattutto ambientale (paesaggio, biodiversità, tecniche produttive) assumono un aspetto centrale (integrazione premiale con altre politiche).

<sup>15</sup> Al punto 3.3. della Relazione alla Proposta di Regolamento sui sistemi di qualità si legge che «i regimi delle denominazioni di origine e indicazioni geografiche e delle specialità tradizionali garantite richiedono il rispetto di un disciplinare di produzione rigoroso e l'esecuzione di controlli effettivi sulla produzione, il che può risultare gravoso per i produttori. Questi vincoli sono tuttavia necessari e proporzionati per corroborare l'affidabilità del regime e dare ai consumatori un'effettiva garanzia di conformità alle regole. Senza tale garanzia non ci si può aspettare che i consumatori siano disposti a pagare un prezzo congruo per i prodotti di qualità messi in vendita (...)».

«La codifica delle regole di processo e di prodotto consente di precisare il ruolo delle risorse locali nella costruzione del prodotto tipico, e dà l'opportunità di avviare una riflessione degli attori locali su quali siano gli elementi fondanti la tipicità del prodotto, consentendo la formazione di una immagine unitaria del prodotto stesso sul mercato»; F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, *op. cit.*, p. 36.

luppo *integrato* e *sostenibile*, che deve essere sensibile al mutare delle esigenze produttive, commerciali, normative, ambientali, sociali e culturali<sup>16</sup>.

Nella fase della *costruzione del prodotto* e della *sua qualità*<sup>17</sup>, gli attori locali devono collettivamente elaborare e reinterpretare, in funzione dei loro specifici obiettivi, la relazione tra le risorse specifiche del territorio e il prodotto tipico<sup>18</sup>.

Sotto questo profilo è significativo che, nei testi comunitari e nazionali, spesso al termine «agricoltura» si sostituiscono le espressioni «sistemi agroalimentari», «sviluppo rurale», «sviluppo compatibile», segno evidente di una «visione più generale che si espande in più direzioni: verso lo sviluppo produttivo integrato, la qualità e la sicurezza del consumatore, la gestione del territorio e dell'ambiente»<sup>19</sup>.

3. In questa prospettiva, diviene rilevante non solo la *qualità* del sistema di protezione e, quindi, le *regole* (quelle consacrate nel disciplinare e quelle relative alla tutela accordata) ma anche la creazione di un *contesto istituzionale di accompagnamento* in grado di integrare i diversi attori e i livelli istituzionali coinvolti nella elaborazione di una «politica per i prodotti tipici».

A tal proposito sarebbe auspicabile che all'obiettivo di *semplificazione* che la Proposta di regolamento sui sistemi di qualità persegue – che potrebbe stridere rispetto a una società sempre più articolata ed eterogenea – subentri quello di una regolazione basata su norme chiare ma «molteplici per governare situazioni complesse»<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Una tale politica, se vista come strumento per lo sviluppo delle aree rurali e per il riavvicinamento del produttore al consumatore, deve essere orientata a principi quale la *sostenibilità* dell'impiego delle risorse (naturali e culturali) legate al prodotto, all'inclusione delle categorie «deboli» e alla ripartizione equa dei benefici, alla tutela dell'ambiente.

<sup>17</sup> Si tratta della fase di «*validazione del prodotto tipico*», che consiste nella creazione di una «qualche forma di accordo sulla qualità tra il prodotto e il sistema dei produttori da una parte, e il mercato e il generale contesto esterno dall'altra, che consente la creazione delle condizioni preliminari perché il prodotto stesso possa essere scambiato con l'esterno»; v. a tal proposito: F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, *op. cit.*, p. 17.

<sup>18</sup> La pluralità degli interessi in gioco può determinare conflitti sul modo in cui le componenti del sistema – processo, prodotto, area territoriale – vengono strategicamente utilizzate; se tali conflitti non vengono opportunamente ricondotti nell'ambito di una visione *condivisa* degli obiettivi della valorizzazione (anche territoriale (e non solo di prodotto), possono vanificare gli effetti del sistema o, comunque, condurre a risultati non soddisfacenti e instabili.

<sup>19</sup> C. DESIDERI, *Oltre l'agricoltura: nuovi segnali dalle Regioni*, in *Agric. ist. mer.*, 2004, p. 114.

<sup>20</sup> «Appare quanto meno discutibile che più la società diviene articolata e si globalizza, più i legislatori, nazionali o europei, si aggrappino al mito della semplificazione quando, invece, occorrerebbero norme semplici ma molteplici per governare situazioni complesse», così

Invero i nuovi scenari istituzionali in cui si collocano le linee evolutive del diritto alimentare europeo si caratterizzano per la tendenza al passaggio dagli strumenti tradizionali dell'*equivalenza* e del mutuo riconoscimento a quelli, ben più pervasivi, dell'*unificazione* e *uniformazione* delle regole e delle decisioni<sup>21</sup>.

Se dall'analisi di alcuni recenti regolamenti<sup>22</sup> è stata rilevata la tendenza crescente verso un modello (europeo) *centralizzato* di regolazione giuridica<sup>23</sup>, quando si discute di tipicità, si dovrà privilegiare un sistema di *governance* territorialmente adeguato, in cui indirizzo politico e intervento pubblico devono sapersi coniugare con strumenti *modulabili* in grado di comporre sul territorio conflitti ed interessi, interni ed esterni, portando a sintesi la condivisione nelle differenze<sup>24</sup>. Un diritto *flessibile* ma *certo*, nel quale la diversità e la specificità sono presupposti della tipicità e dello sviluppo, non limite della stessa.

«Il rapporto dialettico tra unità e molteplicità, tra sintesi e diversità, tra regolazione sovranazionale e specificità nazionali»<sup>25</sup> e, infine, tra specificità nazionali e locali, cui fanno eco l'intrinseca *pluralità* e, al contempo, la *singularità* che il sistema alimentare europeo e, in particolare, quello italiano presentano al loro interno, deve rimanere il motore propulsore della regolazione.

4. Nella nuova configurazione dei mercati – in cui gli agricoltori e i produttori subiscono la pressione competitiva dovuta a diversi fattori (riforma della politica, concentrazione del potere contrattuale nel settore

---

L. COSTATO, *La Comunicazione della Commissione sulla Pac verso il 2020*, in corso di pubblicazione in *Agric. ist. mer.*, n. 2 del 2011.

<sup>21</sup> La nascita del diritto alimentare europeo, come disciplina trasversale e collettiva, non è temporalmente e logicamente legata alle crisi alimentari che, anzi, ha preceduto, quanto piuttosto al *mercato*, elemento fondante dell'intero ordinamento comunitario. «Molti dei passaggi significativi per l'affermarsi del diritto alimentare europeo come disciplina sistematica dell'intera filiera (...) sono stati segnati da provvedimenti, che dal punto di vista delle fonti e della base giuridica si collocano nell'ambito della politica agricola comune, ma che dal punto di vista dei contenuti incidono in misura assai significativa, oltre che sulla fase agricola, anche nelle successive fasi di trasformazione e commercializzazione», mostrando in tal modo la stretta interrelazione tra politica agricola comune e diritto alimentare; v. a tal proposito F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, 2009, p. 75.

<sup>22</sup> Si pensi al regolamento sull'Ocm unica, alla Proposta di regolamento sulla fornitura d'informazioni al consumatore.

<sup>23</sup> V. a tal proposito F. ALBISINNI, in questo volume.

<sup>24</sup> F. ADORNATO, *Il Trattato di Lisbona e l'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2, 2010, p. 264.

<sup>25</sup> F. ADORNATO, *op. cit.*, p. 264, in cui afferma che «leggendo con attenzione il secondo paragrafo dell'art. 39 (poi 33, per via del Trattato di Nizza ed oggi, con il Trattato di Lisbona, ancora 39), si ritrovano le radici «politiche» e le basi giuridiche di un'agricoltura «plurale», che danno corpo alla nostra argomentazione».

del commercio al dettaglio, la generale situazione dell'economia, ecc.)<sup>26</sup> – e della domanda dei consumatori, l'agricoltura, quindi, oltre ad essere spinta dall'emersione di bisogni differenziati e personalizzati, verso dimensioni *non omologate* dell'offerta, deve rispondere a una richiesta crescente di «*specialità integrate*», di panieri compositi di prodotti agricoli, dell'artigianato, di paesaggi agro-ambientali, di culture e tradizioni locali.

È aspettativa diffusa che la valorizzazione del prodotto tipico sia portatrice di un insieme di potenziali benefici, non solo per le imprese coinvolte nel processo di produzione, ma, più in generale, per l'intero sistema socio-economico locale, per l'ambiente, anche in termini di *riequilibrio territoriale* e *sostenibilità*. Ma affinché ciò avvenga è necessario il coinvolgimento nel sistema anche delle piccole/medie imprese, attraverso una politica di supporto che non può essere limitata ai soli aspetti di regolazione e di tutela ma deve abbracciare un insieme di attività più ampie che riguardano le varie aree della valorizzazione<sup>27</sup>.

La Commissione, nella sua Comunicazione sulla *Pac verso il 2020*<sup>28</sup> – oltre ad enunciazioni di principio, tra le quali non può mancare il riferimento alla *semplificazione* – fa proposte, in particolare sul fronte dello sviluppo rurale, che non sembrano poter superare le criticità che l'attuale programmazione ha messo in evidenza, in termini di rigidità della spesa e di difficoltà di attuazione dei programmi<sup>29</sup>.

La possibilità di puntare su un'agricoltura già matura ed efficiente appare certamente conveniente, perché consente di migliorare un numero limitato d'impresе, ma economicamente significativo.

Senonché una tale politica corre il rischio di marginalizzare le piccole imprese, con effetti evidenti sull'economia delle zone rurali, misurabili non solo in termini produttivi, ma anche con l'apporto che queste imprese sono in grado di dare sotto il profilo ambientale e culturale per uno sviluppo *integrato* e *sostenibile*.

<sup>26</sup> V. punto n. 1.1 della Relazione alla Proposta di regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo sui regimi di qualità dei prodotti agricoli.

<sup>27</sup> Si tratta, ad esempio, del supporto socio-tecnico, dell'analisi e codificazione delle relazioni tra territorio, delle risorse specifiche e pratiche tradizionali, degli attributi qualitativi, dell'*empowerment* degli attori locali interessati al prodotto tipico, finalizzato a creare le condizioni per una loro partecipazione attiva al processo di definizione delle regole, azioni per mettere in grado le imprese del sistema territoriale di utilizzare concretamente lo schema di tutela del prodotto; V. a tal proposito F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, *op. cit.*, p. 176.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM(2010)672/5.

<sup>29</sup> In tal senso M. R. PUPO D'ANDREA, *La Comunicazione della Commissione sulla PAC post-2013: è davvero questa la PAC di cui abbiamo bisogno?*, in *Agriregionieuropa*, 23, 2010. V. anche L. COSTATO, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in questo volume.

Non si tratta di supportare imprese di mediocri dimensione e poco efficienti<sup>30</sup>, né di frustrare quelle capaci di stare nel mercato, né di attribuire il segno distintivo a produzioni scarsamente presenti sul mercato e non meritevoli di distinzione, ma di riconoscere come validi modelli di aggregazione di obiettivi sociali, economici e ambientali<sup>31</sup>, che lo stesso concetto di tipicità presuppone e richiede, superando «la retorica del locale», attraverso un'ottica di *supply chain* o di «azienda estesa»<sup>32</sup>, in cui le funzioni di gestione dell'attività produttiva oltrepassano i confini della singola impresa, mediante il coordinamento tra diverse unità decisionali<sup>33</sup>.

A fronte dell'immutato contenuto – rispetto all'art. 39 TCE – dell'art. 39 del TFUE stanno il nuovo impianto istituzionale dell'Unione europea e la rete diffusa delle competenze in agricoltura tra i diversi organi

<sup>30</sup> La dimensione organizzativa dell'offerta rappresenta una delle criticità dell'agricoltura europea di qualità; v. a tal proposito P. DE CASTRO, *L'agricoltura europea e le nuove sfide globali*, Donzelli, 2010, p. 105, il quale fa rilevare che «la carenza di adeguate codifiche e protezioni, soprattutto a livello internazionale, non consente di valorizzare appieno il contenuto qualitativo dell'offerta agricola europea. (...) i temi della garanzia di una corretta informazione al consumatore e della tutela dei marchi privati e collettivi restano strategici per la valorizzazione del patrimonio agroalimentare di qualità europeo, di cui i prodotti tipici sono solo una parte». V. inoltre F. SOTTE, *Evoluzione delle preferenze dei consumatori e legami sistemici nell'agroalimentare*, in *Agricoltura e Alimentazione. Principi e regole della qualità. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*. Atti del convegno internazionale IDAIC, Macerata, 9-10 ottobre 2009, Giuffrè, 2010, p. 57, il quale afferma che le analisi degli economisti agrari convergono nell'indicare alcune direzioni verso cui dovrebbero convergere le politiche per la qualità. Innanzitutto si dovrà *aggregare*: «questo significa rafforzare la cooperazione e trovare altre forme di gestione in comune delle fasi di produzione e commercializzazione, ridurre la polverizzazione dell'offerta, mirare alla concentrazione di mercato e fare un salto di qualità nell'organizzazione dell'offerta per dialogare con le grandi piattaforme logistico-distributive». Inoltre, si dovrà cercare di «fare rete»: «le reti di impresa hanno un effetto moltiplicativo, aumentano il valore della conoscenza estendendone il bacino, la forma a rete serve ai piccoli per fare economia di scala e serve ai grandi per non irrigidirsi».

<sup>31</sup> V. a tal proposito «Consultazione sulla futura strategia "Ue 2020"», COM (2009)647 def.

<sup>32</sup> La *supply chain* (definita anche come catena logistica, o catena del valore o catena dell'approvvigionamento) è costituita da: «Una rete di organizzazioni connesse ed interdipendenti che lavorano assieme attraverso accordi di reciprocità e cooperazione per controllare, gestire e migliorare il flusso di materiali ed informazioni dai fornitori ai consumatori finali»; v. a tal proposito F. MESSORI, F. FERRETTI, *Economia del mercato agro-alimentare*, Edagricole, 2010, p. 41 che richiamano la definizione di CHRISTOPHER, *Logistic and Supply Chain Management*, Financial Time Professional LTD, GB, 1998, p. 19.

<sup>33</sup> Proprio la scarsa efficacia delle forme di coordinamento in questo settore «è tra le cause principali del proliferare di segni di qualità e di forme che si accavallano scompostamente, generando confusione ed incertezza presso i consumatori e difficoltà gestionali per gli operatori»; in tal senso A. CARBONE, *La politica europea per la qualità e la nuova Pac*, in *La quest. agr.*, 2005, 4, p. 45.

dell'Unione<sup>34</sup>, che contribuiscono a «proiettare il futuro dell'agricoltura e delle politiche agricole comunitarie verso nuovi orizzonti»<sup>35</sup>, espressione della consapevolezza dell'esistenza di una diversità politica e territoriale all'interno dell'Unione stessa, da cui muovere «al fine di promuovere una crescita per tutti»<sup>36</sup>.

Tale complesso assetto istituzionale, oltre a promanare da specificità arricchenti, non può eludere i differenti livelli di sviluppo dei 27 Stati membri e, al loro, interno, dei diversi territori: la nuova strategia di crescita non può prescindere da istanze di coesione che richiedono un approccio integrato e di cooperazione nei processi, negli strumenti e negli obiettivi<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Il Trattato di Lisbona ha introdotto novità di rilievo nella disciplina della politica agricola comune, sia nel merito, sia sul piano istituzionale e delle competenze. Innanzitutto l'adozione della procedura legislativa ordinaria in luogo di quella speciale precedentemente prevista, che deve essere letta come la perdita di singolare diversità del diritto agrario e di allineamento con le politiche in altri settori; la riconduzione dell'agricoltura e della pesca fra i settori per i quali l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri, sicché gli Stati membri «possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore» (art. 2, par 2 TFUE); v. a tal proposito F. ALBISINNI, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, in corso di pubblicazione in *Agric. ist. mer.*, n. 2, 2011, il quale nell'osservare che, di fatto, la normativa di fonte europea sembra lasciare ben poco spazio all'intervento nazionale, al di là del ricorso alla formula della competenza concorrente richiama sul punto A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, 2ª ed., Torino 2010, p. 97 ss., con opinione parzialmente diversa, i quali affermano che occorre sottolineare che la competenza concorrente di cui agli artt. 2 e 3 del TFUE si declina in modo assai diverso da quella prevista ad esempio dall'art. 117 Cost., siccome assegna agli Stati membri una competenza soltanto residuale «nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria» competenza, senza distinguere fra determinazione di principi fondamentali e restante disciplina. Infine, tra le novità introdotte dal Trattato di Lisbona si deve ricordare l'esplicita previsione di poteri delegati e di esecuzione in capo alla Commissione europea: la comitologia agricola continua a giocare un ruolo importante nel concreto governo della politica agricola. Cfr. L. COSTATO, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in *Riv. dir. alim.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), 2010, I, p. 3.

<sup>35</sup> F. ADORNATO, *op. cit.*, p. 275. Per quanto concerne specificatamente la comitologia v. BIANCHI, in questo volume.

<sup>36</sup> F. ADORNATO, *op. cit.*, p. 270; Commissione, *Consultazione sulla futura strategia "Ue 2020"*, COM (2009)647 def.

<sup>37</sup> V. «Consultazione sulla futura strategia "Ue 2020"», COM (2009)647 def., p. 10. «Per realizzare la trasformazione in un'economia di mercato sociale e sostenibile, ovvero un'economia partecipativa, più intelligente e più verde, sarà necessario intensificare il coordinamento politico, garantire una sussidiarietà effettiva che potenzi le sinergie e rafforzare i partenariati tra l'Unione e gli Stati membri nel processo di elaborazione e di realizzazione delle politiche pubbliche. Il necessario coordinamento dei singoli strumenti politici consentirà di collegare le riforme istituzionali e di migliorare la regolamentazione, favorendo le nuove iniziative e gli investimenti pubblici».

ANTONIO JANNARELLI

## CONCLUSIONI

Il convegno è stato talmente ricco di relazioni ed interventi e, al tempo stesso, articolato al suo interno che, francamente, è impossibile tentare una sintesi in grado di ripercorrere tutti i contributi emersi. Mi limiterò, pertanto, a tracciare quelli che a me sono apparsi i fili conduttori dell'intera problematica affrontata in queste due giornate, essendo del tutto indifferente chiamarli «codici», come ha detto Albisinni nella sua relazione (ndr prof. Ferdinando Albisinni, *I codici europei dell'agricoltura, dopo Lisbona*), ovvero «canoni» come invece ha proposto a sua volta Stefano Masini (ndr prof. Stefano Masini, *La qualità alimentare come canone di pianificazione territoriale*).

A mio avviso, tutto il convegno ha ruotato su due fondamentali registri tematici: il primo, di ordine squisitamente contenutistico, ha preso in esame l'esperienza legislativa in atto che trae origine soprattutto dalla normativa europea; il secondo, fondamentalmente presente nelle relazioni tenutesi nella prima giornata, ha guardato, in una prospettiva più ambiziosa e complessa, alle linee evolutive della politica agricola comunitaria nel quadro del mutamento dell'intero sistema giuridico europeo e delle sue prospettive di sviluppo future dopo il Trattato di Lisbona, al fine di mettere a fuoco i profili principali, le tensioni interne, i possibili sviluppi.

Ebbene, premesso che la schematizzazione ora suggerita è in parte fittizia, atteso che molti interventi sulle concreta esperienza giuridica europea non potevano non misurarsi anche su alcuni profili di sistema, con considerazioni di ordine più generale, il primo registro tematico dianzi individuato ha presentato al suo interno una ricca articolazione. Senza qui richiamare una ad una le singole relazioni, è sufficiente osservare che esse hanno in definitiva ruotato rispettivamente su quattro distinti campi di indagine. Innanzitutto, (a) alcune di esse hanno affrontato vari problemi legati al nuovo assetto istituzionale delineato dal Trattato di Lisbona, con particolare riguardo alla distribuzione delle competenze nella formazione e nella produzione del diritto europeo, al ruolo spettante ai diversi organi istituzionali coinvolti, con specifico riferimento alla comi-

tologia sulla quale tornerò nel prosieguo della riflessione. Altre relazioni (b) si sono viceversa occupate dell'individuazione della nozione di attività agricola quale emerge dalla recente esperienza normativa relativa appunto alla politica agricola comunitaria. In questo ambito sono emersi ulteriori temi di riflessione: la qualità dei prodotti, cui si lega la disciplina delle denominazioni e delle etichette, la sicurezza alimentare nella sua strutturazione istituzionale, gli organismi geneticamente modificati, la tutela della salute, il benessere degli animali; a questi temi si è aggiunta anche una riflessione sulla pesca. Un terzo campo di indagine (c) ha riguardato le produzioni agricole non alimentari, che coinvolgono pur sempre il settore agricolo: in particolare, ha toccato le questioni relative alla biomasse e alle energie rinnovabili. Infine (d), è stato affrontato anche il tema dei rifiuti i quali da un lato sono pur sempre diseconomie emerse nel processo produttivo, dall'altro possono rivelarsi uno strumento perché l'agricoltore svolga nuove attività economiche: di qui l'intreccio tra l'utilizzo dei rifiuti ed il loro smaltimento che in ogni caso presenta un rilievo dal punto di vista ambientalistico assolutamente non di poco conto.

Il secondo registro tematico del convegno, su cui vorrei soffermarmi con più attenzione, ha riguardato, in definitiva, il tema di fondo relativo alla specificità del diritto agrario tanto nella versione comunitaria originaria, quanto in quella odierna europea, alla luce delle prospettive di sviluppo dell'esperienza avviata in Europa a partire dalla seconda metà del secolo scorso sino al recente trattato di Lisbona.

Al fine di illustrare e ripercorrere alcuni dei contributi intervenuti a tale riguardo nel corso del convegno, appare opportuno esplicitare innanzitutto la premessa di fondo che, a mio avviso, ha accomunato tutta la riflessione di queste due giornate di lavoro e che rispecchia il concreto momento storico in cui si situa la nostra indagine. Il diritto agrario, quale area di riflessione su una specifica segmento dell'esperienza giuridica moderna, si caratterizza in quanto riflette un singolare punto di incontro tra diritto ed economia. Infatti, il *proprium* del diritto agrario moderno è che siffatto incontro registra l'intreccio tra due diversi significati o funzioni tipiche del più ampio diritto dell'economia. Nella modernità il diritto agrario assume un duplice significato dal punto di vista funzionale: da un lato esso è un diritto «regolativo», nel senso che detta regole per lo svolgimento dell'attività economica agricola in modo da coordinare l'esercizio della libera iniziativa da parte dell'operatore economico con la tutela degli interessi dei terzi. Tradizionalmente il diritto agrario, anche quello nazionale, si è mosso su questo versante della regolazione, fissando le norme che disciplinano l'attività agricola e che, in definitiva, mirano a comporre i conflitti di interesse tra diversi soggetti storici coin-

volti a vario titolo nel circuito della produzione e del consumo di prodotti agricoli. A questo diritto regolativo si è affiancato nella modernità, prima a livello statale, poi anche a livello comunitario/europeo, un diritto promozionale, ossia un diritto che nel presupporre come già fissate le regole del gioco, tende ad orientare ed indirizzare le scelte relative ai contenuti dell'attività agricola mediante variegata tecniche di incentivazione. Diritto promozionale caratterizzato come tale, sia nei contenuti sia nelle tecniche volta a volta individuate ed adottate, da un margine di temporaneità e di congiunturalità delle relative determinazioni, laddove quello regolativo in senso stretto si rivela «di lunga durata» – come è proprio di molti istituti privatistici – in quanto coinvolto nella stessa strutturazione giuridica del mercato, delle relazioni di scambio e dei loro elementi costitutivi.

Ebbene, l'aspetto promozionale del diritto agrario ha da sempre rappresentato il fondamento del diritto agrario comunitario, ossia di quel diritto che ha trovato il suo pieno avveramento nella PAC, più precisamente in quella politica agricola comunitaria che nella sua compiuta esperienza storica europea ha ormai esaurita la sua età dell'oro e che abbiamo ormai alle nostre spalle. In altre parole, il diritto agrario di fonte comunitaria, più che intervenire direttamente sul piano del diritto regolativo, in larga parte lasciato alla legislazione degli Stati membri, si è configurato quasi esclusivamente come un diritto promozionale (con un indubbio indirizzo protezionistico ed interventistico nell'economia) il quale ha progressivamente sostituito la corrispondente legislazione degli Stati membri della Comunità emersa nell'epoca dei protezionismi agricoli nazionali. La manifestazione più incisiva di questa funzione promozionale del diritto agrario di fonte europea (o, se si vuole, anche di fatto protezionistica dell'intero comparto agro-alimentare) la si può rinvenire nei contenuti operativi alla base del primo pilastro della Pac, ossia nella disciplina di intervento sui mercati agricoli.

Il punto merita un approfondimento. Anche alla luce delle indicazioni presenti tuttora nella lettera dell'art. 39 del TFUE adottato a Lisbona e senza peraltro negare l'importanza ed il ruolo svolti anche dal cd. secondo pilastro, è indubbio che storicamente la PAC ha ruotato fondamentalmente tutta sul primo pilastro il quale è stato il cuore dell'intervento che intendeva promuovere le attività agricole e sollecitare lo sviluppo economico, come del resto dimostra il peso che la relativa spesa ha rappresentato per decenni nel bilancio delle istituzioni europee. In altre parole, la PAC e dunque il diritto agrario di fonte comunitaria hanno a lungo risposto alla convinzione di fondo circa la necessità di favorire l'avvento e l'attuazione di una economia agricola «guidata», ossia un'econo-

mia che non cessa di essere un' economia di mercato, ma che si contraddistingue perché esige la presenza di un mercato «regolato». È il caso di ricordare che questa visione della PAC, intesa quale strumento per orientare il mercato, è stata al centro dell'intera riflessione e del lavoro scientifico di Luigi Costato il quale ha da sempre puntato l'attenzione sulle debolezze strutturali dei mercati agricoli moderni e, dunque, ha ritenuto inevitabile nell'economia moderna la presenza nel settore primario di un minimo di protezionismo, considerato indispensabile per coniugare la libertà di iniziativa con lo sviluppo equilibrato del sistema. Il tutto, al fine di eliminare o prevenire le distorsioni imputabili ai cd. «fallimenti del mercato» e, in definitiva, ad evitare i guasti che porta con sé l'avvento di un liberismo selvaggio: non certo in nome di una visione anticapitalistica o premoderna del sistema economico, bensì in linea, in definitiva, con gli indirizzi della scuola economica di Friburgo ispirata alla promozione di un ordine sociale di mercato. Come dire, in conclusione sul punto, che nel diritto agrario moderno la componente promozionale è ineliminabile in quanto contribuisce con quella regolativa al funzionamento socialmente orientato dei mercati agricoli. Del resto, la progressiva «stabilità» del quadro disciplinare intervenuto nel corso dell'esperienza giuridica europea a proposito della PAC ha favorito lo sviluppo tanto del diritto agrario comunitario e del suo pieno accoglimento nella riflessione e nella ricerca agraristica, quanto dell'osmosi costante tra il diritto di fonte sovranazionale e quello interno ai singoli Stati.

Ebbene, il richiamo ora fatto al ruolo e alla funzione che la Pac ha assolto nel corso dei passati decenni si giustifica proprio in considerazione del fatto che attualmente il quadro operativo effettivo si presenta molto diverso da quello sotteso alla filosofia storica della Pac e che per decenni è stata attuata in Europa: ossia quella filosofia richiamata con forza e convinzione nell'odierna relazione di Costato il quale è stato oltremodo critico circa gli indirizzi di politica economica che, sull'onda di una visione accolta e praticata dalla Commissione Europea, tendono oggi a consolidarsi, più che solo ad affermarsi, nell'Unione europea. Indirizzi che secondo lo sguardo vigile ed esperto di Luigi Costato appaiono fortemente condizionati dai paradigmi della globalizzazione e, quindi, riflettenti, se analizzati in prospettiva storica, un orizzonte soltanto congiunturale, non certo di lungo periodo e meno che mai preannunciante la fine della storia.

In termini oltremodo sintetici si può dire che per molti decenni la PAC è apparsa come *la soluzione* dei problemi dello sviluppo agricolo europeo; da un certo momento in poi, più precisamente dalla metà degli anni ottanta, anche in considerazione dei concrete soluzioni contenutisti-

che adottate e delle specifiche tecniche utilizzate per la sua attuazione, la PAC è apparsa sempre di più *il problema*. In particolare, a mano a mano che, senza adeguati correttivi o controlimiti, si è dato attuazione al modello di economia di mercato guidata ed orientata dalle norme contenute nel diritto agrario comunitario, la PAC si è rivelata una di camicia di Nesso per l'economia europea, un sistema fortemente protezionistico, con effetti destabilizzanti anche a livello internazionale. Sicché, in ragione sia della crisi finanziaria della Comunità, non in grado di ampliare senza controllo la spesa agricola che tuttora pesa in maniera significativa sul bilancio dell'Unione, sia della necessità di fissare nuovi equilibri nei mercati agricoli a livello mondiale, l'esperienza legislativa europea in materia di PAC, pur nella invarianza del quadro degli obiettivi guida presente nel Trattato di Roma, ha registrato progressivamente una contrazione (in termini prima quantitativi poi anche qualitativi) dell'aspetto promozionale del diritto agrario comunitario fondato sul diretto intervento sui mercati (anche con prezzi amministrati) ed incentrato, in definitiva, sulle produzioni di base. Ciò ha portato ad un'indubbia quanto incisiva contrazione del primo pilastro della PAC ossia proprio di quel pilastro che aveva richiesto la competenza legislativa esclusiva della Comunità in materia di agricoltura e che aveva permesso per lungo tempo di governare i mercati agricoli prima nella prospettiva del mercato comune, da affiancare ai mercati nazionali, e, poi, nella prospettiva a noi più vicina del mercato unico interno. Distinzione tra mercato comune e mercato interno, nel segno di quella progressiva evoluzione intervenuta a partire dall'adozione del Trattato di Maastricht, che – sia detto per inciso – non può non essere tenuta in considerazione quando si affrontano alcuni problemi ermeneutici della legislazione e della giurisprudenza europea: soprattutto, al fine di evitare distorsioni e forzature interpretative che possono discendere da una lettura senza soluzioni continuità della giurisprudenza della Corte di giustizia, ossia che prescinda dai mutamenti normativi ed istituzionali intervenuti nel tempo. Nel limitarmi a questo rilievo critico di metodo, mi riferisco, in particolare, all'approccio al tema delle denominazioni dei prodotti e delle etichette presente nelle relazioni svolta da Capelli e da Rubino.

Tornando al processo revisionistico che ha investito la Pac negli ultimi decenni, va altresì ricordato che esso si è accentuato con l'avvento della globalizzazione, la quale, a ben vedere, si fonda proprio sull'affermazione di un liberismo integrale e, in definitiva, sul radicale disaccoppiamento, soprattutto nel settore agricolo, tra diritto ed economia, in particolare sull'eliminazione del diritto promozionale ritenuto distorsivo del libero mercato e della libera concorrenza. Infatti, in termini per la ve-

rità più ideologici che scientificamente ed empiricamente testati, il paradigma alla base della globalizzazione consiste tra l'altro proprio nella fiducia assoluta circa la capacità autocorrettive del libero mercato. Siffatto processo, avviatosi in occasione dell'istituzione della WTO, trova attualmente nuovo slancio nell'ambito della stessa Europa in quanto l'allargamento dell'Unione ai paesi dell'est europa ha reso sempre più difficile reperire le risorse necessarie per il finanziamento a livello centrale dello sviluppo economico del territorio europeo, nonostante – mette conto rammentarlo – che la recente crisi mondiale dovuta alla diffusione senza controllo adeguato di prodotti finanziari «infetti» e la drammatica riemersione anche in paesi sviluppati tanto della *food insecurity* quanto di nuove povertà e squilibri sociali abbiano offerto serie controindicazioni circa le ottimistiche aspettative di sviluppo e di crescita equilibrata che il ruggente neo-liberismo sembrava preannunciare.

In definitiva, si può ben dire che a livello europeo siamo in presenza di un diritto agrario che tende sempre di più a perdere la sua valenza promozionale sul piano del diritto dell'economia. Non è senza rilievo, al riguardo, che nella comunicazione della Commissione europea del novembre scorso – COM (2010) 672 def. – più volte richiamato nel corso dei nostri lavori del convegno, uno dei possibili sbocchi alla riforma della PAC ivi segnalato risulti proprio quello, del tutto radicale e, però, mai prospettato in passato come alternativa praticabile, indirizzato ad azzerare completamente il primo pilastro della PAC fondato sull'intervento sui mercati agricoli a favore soltanto degli interventi orientati, sempre di più in chiave di politica sociale, già presenti nel secondo pilastro della Pac e comunque da curvare in misura accentuata a favore del perseguimento della tutela ambientale.

La contrazione, sino alla totale rimozione, del contenuto promozionale del diritto agrario europeo alla base del primo pilastro della Pac, per lungo tempo considerato inevitabile ed ineludibile, contribuirebbe, a tacer d'altro, a ridimensionarne significativamente la specificità del diritto agrario rispetto ad altri settori del diritto. Del resto, un primo segnale di questa perdita di specificità la si può cogliere già nel Trattato di Lisbona. Infatti, nella nuova costituzione economica racchiusa nel recente trattato, l'Unione non ha più la competenza esclusiva a proposito dell'agricoltura, bensì solo quella concorrente: il che sembra confermare un possibile tendenziale disimpegno dal punto di vista dell'intervento finanziario diretto da parte dell'Unione a favore di quello lasciato ai singoli Stati nel segno di una possibile rinazionalizzazione delle politiche agricole.

Questa novità pone il settore agricolo sullo stesso piano degli altri settori dell'economia e, per certi versi, non certifica soltanto che in que-

sti anni esso ha progressivamente visto ridursi la specificità che lo ha distinto in passato dagli altri settori economici in ordine al rapporto tra centro e periferia nel processo di formazione e produzione delle norme e che trovava la sua manifestazione più emblematica proprio nell'attuazione del primo pilastro della PAC. Al tempo stesso, siffatto mutamento nell'assetto delle competenze sembra consacrare nel nuovo modello introdotto dal Trattato di Lisbona, la chiusura di un ciclo storico per l'agricoltura europea.

In questo lungo excursus si è tentato di sintetizzare, in maniera oltremodo schematica, il processo evolutivo della Pac intervenuto nel corso dei decenni e dall'altro porre in evidenza il progressivo disaccoppiamento, più volte denunciato anche nel corso del nostro convegno, tra gli obiettivi della PAC previsti negli articoli del Trattato di Roma e tuttora pienamente ribaditi in quello di Lisbona e che ben si riflettevano nella legislazione secondaria riconducibili al cd. primo pilastro della PAC, e gli interventi legislativi più recenti adottati anche in epoca anteriore all'adozione del Trattato di Lisbona. Interventi, questi ultimi, che, pur dichiarando nei relativi *consideranda* di essere in linea con gli obiettivi fissati nell'attuale art. 39 del TFEU, in realtà progressivamente hanno spostato l'attenzione dal primo pilastro al secondo, ossia hanno segnato un allontanamento dalla disciplina dei mercati con interventi economici diretti, a favore di misure sociali di aiuto al reddito degli operatori agricoli in vista del conseguimento di obiettivi diversi da quelli produttivi agricoli in senso stretto.

Come si è già detto, la consapevolezza in ordine al processo ora richiamato ha costituito l'effettivo *background* alla base di tutte le relazioni presentate al convegno: in particolare, di quelle che hanno affrontato temi di carattere sistemico e di cornice e che si sono indirizzate proprio ad approfondire, sul piano dell'indagine strettamente giuridica, il quadro qui sinteticamente riproposto. Quadro al quale, per le ragioni già sopra evidenziate, Luigi Costato (ndr professor Luigi Costato, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*) ha riservato una severa requisitoria in termini di politica economica, denunciando in particolare il fatto che nel Trattato dell'Unione si sia inteso conservare nell'art. 39 TFUE il solo simulacro della PAC quale originariamente accolta e praticata per decenni, posto che gli obiettivi ivi proclamati nel segno della continuità con quanto fissato nel lontano 1957 risultano non rispettati effettivamente dalla recente legislazione europea la quale si muove in una direzione profondamente diversa da quella originaria.

Ebbene, in riferimento proprio a questi recenti indirizzi operativi della Pac, la relazione di Albisinni ha inteso approfondire e meglio pun-

tualizzare il profilo che è stato sin qui indicato sinteticamente in termini di semplice contrazione del diritto agrario promozionale di fonte europea. La rigorosa analisi proposta da Albinetti, del tutto condivisibile, ha mirato a ribadire, con una articolata argomentazione, che la progressiva rinuncia da parte delle istituzioni europee ad intervenire direttamente con incentivi finanziari in molti comparti della produzione agricola, sì da lasciare in definitiva uno spazio nuovo ad iniziative di aiuti di fonte nazionale, si sta attuando attraverso una significativa modifica del contenuto giuridico della disciplina europea. In particolare, il diritto agrario europeo, originariamente a contenuto promozionale, si trasforma in un diritto regolativo che, però, non si riferisce immediatamente e direttamente agli operatori economici, bensì ai singoli Stati, in quanto si preoccupa essenzialmente di individuare, di volta in volta, la cornice disciplinare, all'interno della quale, a livello periferico, a partire da quello nazionale, si può attuare quel diritto a contenuto promozionale abbandonato dal diritto agrario europeo. In definitiva, il recente diritto agrario di fonte europea costituisce un diritto regolativo «sui generis» che non appare direttamente in linea con gli obiettivi della PAC come tuttora previsti nell'art. 39 del TFUE, ma che si limita a fissare la cornice disciplinare, con la conseguente imposizione di vincoli e di registri operativi in primo luogo per gli Stati nazionali, al fine di evitare che le iniziative promozionali lasciate alle capacità finanziarie dei singoli Stati siano tra loro profondamente difformi sì da ingenerare una sorta di giungla e, in definitiva, compromettere l'esistenza e persistenza di un mercato unico interno.

In questa ottica, assume contenuto dialettico la stessa nozione di agricoltura rilevante a livello europeo. In particolare, a prescindere dal valutare a pieno il rilievo da riconoscere al mutamento intervenuto circa la competenza tra Unione e Stati a proposito dell'agricoltura, che nel trattato di Lisbona è divenuta concorrente, posto che quella sulla concorrenza è rimasta esclusiva dell'Unione, è significativo che mentre la nozione di agricoltura di cui si avvale l'Unione nell'esercizio della sua competenza, formalmente anche direttamente promozionale, continua ad essere in linea con quella già presente nella consolidata esperienza storica che è alle nostre spalle, ossia una nozione molto lata che si spinge ad abbracciare l'intero sistema agro-alimentare, quella intorno a cui la disciplina di fonte europea delinea attualmente la cornice per gli interventi promozionali degli Stati – in termini di aiuti – appare decisamente più circoscritta, in quanto indirizzata appunto ad evitare che interventi promozionali diretti ai mercati agricoli e ai suoi operatori, finiscano con l'operare a favore di altri circuiti economici con inaccettabili esiti distortivi della concorrenza.

Il contenuto variabile della nozione di agricoltura che il diritto europeo utilizza e che è, a sua volta, condizionato dalla competenza esclusiva che spetta all'Unione in materia di concorrenza, ossia per la salvaguardia di quello specifico obiettivo che tuttora, però, continua a restare strumentale rispetto alla PAC *ex art.* 42 del TFUE, costituisce a mio avviso un prezioso «precedente» per prendere in considerazione due contributi emersi nei lavori del convegno a proposito dei temi generali ora richiamati.

In primo luogo, la collega Fioravanti (ndr professoressa Cristiana Fioravanti, *La pesca dopo il Trattato di Lisbona*) nell'occuparsi della competenza dell'Unione in materia di pesca, la quale risulta affiancata in maniera sempre più trasparente all'agricoltura, ha evidenziato, in termini problematici, il fatto che mentre in materia di pesca all'Unione è stata riconosciuta una competenza concorrente con quella degli Stati, per la conservazione della risorsa pesca spetta all'Unione una competenza esclusiva. A mio avviso, anche facendo tesoro delle recente esperienza emersa nel nostro paese a proposito della modifica del titolo V in particolare dell'art. 117 della Cost., con riferimento specifico alla distinzione tra le «materie» individuate in termini oggettivi e quelle individuate in termini solo funzionali e per scopi, appare evidente che la conservazione delle risorse ittiche, quale finalità unitaria da perseguire, non può che essere di competenza esclusiva dell'Unione in quanto ben può tradursi anche in un divieto assoluto di pesca, laddove, viceversa, la materia «pesca» si riferisce alla disciplina conformativa dell'attività di sfruttamento della risorsa ittica, che ben può essere come l'agricoltura di competenza concorrente ma che, pur sempre, non può non trovare un limite generale nella protezione della risorsa, come tale sottratta per coerenza a gestioni articolate e diversificate tra gli Stati aderenti all'Unione.

In secondo luogo, nella sua relazione Eleonora Sirsi (ndr professoressa Eleonora Sirsi, *Il benessere animale dopo il Trattato di Lisbona*) ha affrontato il tema della competenza dal punto di vista del tema relativo al benessere animale. Infatti, esso da un lato ben può legittimamente rilevare come un dato rilevante dal punto di vista della determinazione disciplinare della «qualità dei prodotti» e dunque incidere per tale via nella conformazione normativa dell'attività produttiva. Nello stesso tempo, però, proprio in quanto il richiamo al benessere degli animali ricorre nel testo del TFUE, in particolare nell'art. 13 del TFUE con una accentuata valenza finalistica a proposito delle politiche da adottare anche per l'agricoltura, esso appare fondatamente presentarsi come un singolare punto di riferimento in grado di supportare «un altro modo di produrre» nel settore dell'allevamento, quasi a prospettare una nuova autonoma ar-

ticolazione della nozione di agricoltura o di attività agricola in senso ampio rispetto a quelle sino ad ora rinvenibili sulla base della esperienza del diritto agrario di fonte europea.

Le considerazioni sin qui svolte sulla scorta delle relazioni sin qui richiamate sono sufficienti a sciogliere un primo problema di fondo che ha attraversato le relazioni, ossia se i mutamenti nella disciplina della PAC siano stati indotti dal Trattato di Lisbona ovvero se, piuttosto, il Trattato di Lisbona si sia limitato a consolidare *in apicibus* ed in forma talora criptica i mutamenti avvenuti già prima della redazione del Trattato e che hanno portato ad un progressivo svuotamento della PAC, in particolare alla tendenziale sostituzione del diritto agrario promozionale con quello regolativo dell'attività promozionale spettante a soggetti istituzionali diversi dall'Unione e più vicini agli interessi coinvolti, pur nell'apparente continuità degli obiettivi della PAC consacrati già del Trattato di Roma del 1957. Appare del tutto evidente che il Trattato di Lisbona, come ha molto perspicuamente chiarito la relazione di Albinetti, ha registrato un mutamento già in atto in precedenza. L'unico punto di divergenza rispetto all'indagine sul sistema istituzionale offerta dal Professor Albinetti, che è emersa in alcuni interventi (mi riferisco, in particolare a quello di Adornato svolto nel presiedere i lavori), è se la direzione di marcia presa dal diritto agrario europeo sia da imputare ad un esclusivo protagonismo politico della Commissione che uscirebbe rafforzato nel nuovo quadro costituzionale adottato a Lisbona ovvero se, invece, il quadro disciplinare sia o possa essere, anche in futuro, il frutto di un bilanciamento tra diversi soggetti istituzionali dell'Unione e presenti nell'Unione. In altri termini, a fronte dell'assetto del sistema decisionale alla base dell'analisi di Albinetti che interverrebbe in senso sostanzialmente unidirezionale, a partire dalla struttura burocratica della Commissione, come tale beneficiaria di una posizione di singolare potere quasi autocratico, altre voci emerse nel dibattito hanno viceversa posto l'accento sulla presenza, anche alla luce del Trattato di Lisbona, di un sistema di *balance* tra la Commissione e altri soggetti istituzionali in grado di assicurare un *feedback* tra centro e periferia nell'elaborazione delle decisioni in cui possono trovare spazio in particolare sia il Parlamento europeo sia quelli nazionali (e si v. in particolare la relazione di Nascimbene).

A tal riguardo, un problema specifico sul quale il convegno si è soffermato con attenzione è stato quello della comitologia al centro dell'ampia ed analitica relazione di Bianchi. In proposito, per una annotazione telegrafica, mette conto qui segnalare che la comitologia, in passato considerata come espressione di una logica «corporativa», in quanto i portatori di puntuali interessi erano messi in condizione privilegiata di interlo-

quire con la Commissione, per certi versi finisce attualmente con rivelarsi quale strumento per bilanciare il potere di scelta tecnocratico della Commissione, la quale è così chiamata a fare i conti con quelli che sono i soggetti storici su cui incide la PAC. In altre parole, la comitologia può diventare, accanto al Parlamento, una delle vie per bilanciare le scelte fatte dalla Commissione. Bilanciamento tanto più necessario in quanto il diverso contenuto del diritto agrario europeo, sempre più regolativo in vista della fissazione del quadro disciplinare cui devono attenersi i singoli Stati membri, e non più direttamente promozionale, pur prospettandosi in termini squisitamente solo giuridici, è in realtà ad alto contenuto politico, per cui diventa essenziale che si possa attuare un controllo sociale e democratico dei processi decisionali che pur sempre trovano nella Commissione il loro momento di invero formale.

In conclusione, al di là dei profili squisitamente giuridici affrontati nel corso del convegno, i segnali che provengono dalle istituzioni europee in ordine alla riforma della PAC sembrano evidenziare che si intenda proseguire sulla via tracciata nel corso degli ultimi anni: via contraddistinta, in definitiva, dalla progressiva erosione, sino al possibile svuotamento radicale, del primo pilastro della PAC e, in buona sostanza, dalla rinuncia a conservare una strumentazione di governo dei mercati agricoli in grado di fornire agli operatori elementi di conoscenza e di relativa sicurezza per continuare a produrre. Sia per ragioni congiunturali derivanti dall'incontrollata espansione dell'Unione Europea, con i prevedibili problemi di bilancio e di risorse finanziarie che ne sono discesi e che saranno decisivi nel prossimo futuro, sia per la spinta ideologica che deriva dalla globalizzazione, più precisamente dagli interessi forti che l'hanno sostenuta e promossa al fine dell'avvento di quello che è stato definito un *global food regime*, le istituzioni europee, in primis la Commissione, tendono a proseguire sulla via segnata dal neoliberalismo anche nel comparto agro-alimentare, nonostante che la riemersione della *food insecurity* registratasi negli ultimi anni e tuttora in corso a livello globale abbia già evidenziato l'insostenibilità dei paradigmi alla base di siffatto indirizzo. A tal proposito, è necessario riflettere su quanto detto dal Professor Costato, il quale ha denunciato l'inevitabile deriva che emerge a livello planetario in questo momento storico per cui poche istituzioni, neppure coincidenti con Stati sovrani, non solo controllano i flussi finanziari da cui dipendono tutti i processi produttivi, ivi compresi quelli agricoli, ma sono in grado di orientare i mercati mondiali di alcune delle più importanti commodities agricole che sono strategiche in senso diretto e indiretto per l'alimentazione umana. In termini paradossali, il richiamo all'applicazione radicale di un libero mercato senza freni e limiti anche per

i fattori della produzione che sono alla base della catena alimentare appare oggi funzionale all'avvento ed al consolidarsi di quello che alcuni studiosi hanno già definito in termini di «neofeudalesimo» in cui si ripresentano rigide stratificazioni sociali in cui pochi soggetti forti dettano le condizioni di vita degli altri.

A ben vedere, la globalizzazione dell'economia, quale manifestazione applicativa di un radicalismo nella libertà di mercato che tutto coinvolge e mercifica ed in cui siamo già in buona parte immersi, non è un fenomeno nuovo. Più precisamente, la globalizzazione non solo è stata ampiamente preconizzata già nella letteratura economico-politica dell'Ottocento (tanto che sembrano essere state scritte in questi giorni alcune pagine profetiche di C. Marx<sup>1</sup>) quale possibile sbocco dello sviluppo capitalistico, ma nel corso del primo Novecento sia stata considerata una prospettiva rifiutata ed evitata dall'umanità sulla base di un giudizio allora ottimistico e che nel volgere di pochi decenni doveva rivelarsi erroneo. Mi riferisco, a quest'ultimo riguardo, alla conclusione cui era pervenuto Karl Polanyi, un grande studioso, erede della tradizione culturale mitteleuropea, in quale, alla metà degli anni '40 del secolo scorso, nel suo famoso lavoro su «La grande trasformazione», riteneva chiuso il ciclo del liberismo e nel ribadire la necessità di interventi correttivi dei mercati evidenziava, in termini che oggi appaiono lungimiranti ed anticipatori, i guasti cui avrebbe potuto condurre l'affermarsi dei paradigmi che sono alla base della globalizzazione dell'economia oggi in corso e che coinvolge anche i mercati agricoli. Mi si consenta di richiamare le parole di Polanyi, già da me riprese in un recente saggio sull'odierna *food insecurity*, (su v. JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, 565), secondo cui «permettere al meccanismo di mercato di essere l'unico elemento direttivo del destino degli esseri umani e del loro ambiente naturale e perfino della quantità e dell'impiego del potere d'acquisto, porterebbe alla demolizione della società. La natura verrebbe ridotta ai suoi elementi, l'ambiente ed il paesaggio deturpati, i fiumi inquinati, la sicurezza militare messa a repentaglio e la capacità di produrre cibo e materie prime distrutte.

---

<sup>1</sup> E v. tra le tante pagine, MARX, *Miserie della Filosofia* del 1847: «Venne infine un tempo in cui tutto ciò che gli uomini avevano considerato come inalienabile divenne oggetto di scambio, di traffico, e poteva essere alienato; il tempo in cui quelle stesse cose che fino allora erano state comunicate ma mai barattate, donate ma mai vendute, acquisite ma mai acquistate – virtù, amore, opinione, scienza, coscienza, ecc. – tutto divenne commercio. È il tempo della corruzione generale, della venalità universale, o, per parlare in termini di economia politica, il tempo in cui ogni realtà, morale e fisica, divenuta valore venale, viene portata al mercato per essere apprezzata al suo giusto valore».

Indubbiamente i mercati del lavoro, della terra e della moneta sono *essenziali* per un'economia di mercato, ma nessuna società potrebbe sopportare gli effetti di un simile sistema di rozze finzioni neanche per il più breve periodo di tempo, a meno che la sua sostanza umana e naturale, oltre che la sua organizzazione commerciale, fossero protette dalle distruzioni arrecate da questo diabolico meccanismo».

In conclusione, nella prospettiva qui evidenziata, appare evidente che dalla dialettica interna alle stesse istituzioni europee (oggetto di riflessione anche nel nostro convegno) nonché dalla spinta derivante sia da movimenti sorti nella società civile – si pensi, in particolare, a quelli (già richiamati da Lorenza Paoloni nella sua relazione) che si ispirano appunto al recupero della cd. *sovranità alimentare* e alla riscoperta centralità dei diritti fondamentali da parte dei cittadini e delle stesse istituzioni statali (si considerino, al riguardo, gli indirizzi di politica agricola di recente emersi in Francia) dipenderà la concreta possibilità di mettere in discussione il processo di globalizzazione dell'economia che vede oggi accomunati gli Stati Uniti e l'Europa: processo all'interno del quale – mette conto ricordarlo – non solo si iscrivono i grandiosi fenomeni migratori che stanno modificando l'assetto politico-sociale dell'Europa, ma che segnano anche la ricomparsa di diffuse quanto drammatiche carestie e l'accentuarsi della disuguaglianza tra il nord ed il sud del mondo: fenomeni, questi, in grado di generare, a loro volta, nuove tensioni sociali e politiche dagli esiti imprevedibili, come attestano i recenti avvenimenti intervenuti nei paesi africani che si affacciano sul Mediterraneo.

È, dunque, in questo nuovo quadro, in forte movimento e attraversato da segnali contraddittori, che, nella cornice segnata dal Trattato di Lisbona e da diverse convenzioni internazionali, molti attori sociali saranno chiamati a diverso titolo a delineare il futuro della politica agricola europea e, in definitiva, a ridefinire il quadro giuridico in cui potranno svolgersi le attività produttive agricole e, al tempo stesso, garantirsi la salvaguardia del territorio e dell'ambiente rurale nell'interesse delle generazioni future. Anche i giuristi, in particolare i giusagraristi europei, non potranno sottrarsi a tale compito di alto valore sociale e civile, pur con tutti i limiti del loro sapere tecnico e senza alcuna enfasi per il loro ruolo.



## ELENCO DEGLI AUTORI

FRANCESCO ADORNATO

*Professore ordinario di Diritto agrario nell'Università di Macerata*

FERDINANDO ALBISINNI

*Professore ordinario di Diritto agrario nell'Università della Tuscia*

MATTEO BENOZZO

*Ricamatore di Diritto agrario nell'Università di Macerata*

DANIELE BIANCHI

*Funzionario della Commissione europea*

LUC BODIGUEL

*Chargé de recherche-CNRS\_UMR 3128 Droit et Changement social - Chargé d'enseignements -  
Faculté de Droit de Nantes*

SILVIA BOLOGNINI

*Ricamatrice di Diritto agrario nell'Università di Udine*

PAOLO BORGHI

*Professore ordinario di Diritto agrario nell'Università di Ferrara*

MARCO BORRACCETTI

*Ricamatore di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Bologna*

FRANCESCO BRUNO

*Professore associato di Diritto agrario nell'Università del Molise*

IRENE CANFORA

*Professoressa associata di Diritto agrario nell'Università di Bari*

FAUSTO CAPELLI

*Professore di Diritto dell'Unione europea presso il Collegio europeo/Università di Parma.  
Direttore della Rivista «Diritto comunitario e degli scambi internazionali»*

ETTORE CASADEI

*Professore ordinario di Diritto agrario nella Alma Mater Studiorum - Università di Bologna*

GIUSEPPE COSCIA

*Già Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università del Piemonte  
orientale - Alessandria*

LAURA COSTANTINO

*Ricercatrice di Diritto agrario nell'Università di Bari*

LUIGI COSTATO

*Professore Emerito nell'Università di Ferrara*

CRISTIANA FIORAVANTI

*Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Ferrara*

MARIANNA GIUFFRIDA

*Professoressa ordinaria di Diritto agrario nell'Università di Messina*

BERND GRUNER

*Segretario generale del CELCAA (European Liaison Committee for the Agricultural and Agri-Food Trade)*

ANTONO JANNARELLI

*Professore ordinario di Diritto agrario nell'Università di Bari*

PAMELA LATTANZI

*Ricercatrice di Diritto agrario nell'Università di Macerata*

PABLO AMAT LLOMBART

*Profesor Titular de Derecho Civil de la Universidad Politécnica de Valencia*

NICOLA LUCIFERO

*Ricercatore di Diritto agrario nell'Università di Firenze*

GIOIA MACCIONI

*Ricercatrice di Diritto agrario nell'Università di Udine*

SILVIA MANSERVISI

*Ricercatrice di Diritto agrario nell'Università di Ferrara*

STEFANO MASINI

*Ricercatore di Diritto agrario nell'Università di Roma «Tor Vergata»*

ANTONELLA MILETTI

*Ricercatrice di Diritto privato nell'Università di Napoli «Federico II»*

E. MUÑIZ ESPADA

*Profesora Titular de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid y Vicepresidenta Española ante el Comité Europeo de Derecho Rural*

BRUNO NASCIBENE

*Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Milano*

LORENZA PAOLONI

*Professoressa associata di Diritto agrario nell'Università del Molise*

LUCA PETRELLI

*Professore associato di Diritto agrario nell'Università di Camerino*

DAVIDE PIERLEONI

*Direttore Unità Produttiva Servizi dell'Istituto Mediterraneo di Certificazione s.r.l. - organismo di controllo e certificazione autorizzato dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ai sensi del Regolamento (CE) n. 834/2007*

MARIA PIA RAGONIERI

*Professoressa ordinaria di Diritto agrario nell'Università della Tuscia*

DONALD RENNIE

*President, European Council for Rural Law (CEDR)*

VITO RUBINO

*Ricercatore di Diritto dell'Unione europea nell'Università del Piemonte Orientale*

LUIGI RUSSO

*Professore associato di Diritto agrario nell'Università di Ferrara*

ROBERTO SAIJA

*Ricercatore di Diritto agrario nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria*

FERNANDO SALARIS

*Professore ordinario di Diritto agrario nell'Università di Sassari*

LAURA SALVI

*Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea, nell'Università di Ferrara*

ELEONORA SIRSI

*Professoressa associata di Diritto agrario nell'Università di Pisa*

ALESSANDRA TOMMASINI

*Professoressa associata di Diritto agrario nell'Università di Messina*

ILARIA TRAPÈ

*Ricercatrice di Diritto agrario nell'Università di Macerata*

FEDERICA ZOLLA

*Dottore di ricerca in Diritto agrario nell'Università di Macerata*



PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ GIURIDICA  
DELL'UNIVERSITÀ DI FERRARA

---

1. FRIGNANI A., *L'«injunction» nella «common law» e l'inibitoria nel diritto italiano* (1974), pp. XX-666.
2. COSTATO L., *I domini collettivi nel Medio Polesine* (1968), pp. IV-196.
3. LEGA C., *Il rapporto giuridico di previdenza sociale* (1969), pp. IV-304.
4. ZAMORANI P., *Precam habere* (1969), pp. XII-320.
5. LEZIROLI G., *Enti canonici ed enti ecclesiastici* (1974), pp. IV-128.
6. LEGA G., *La organizzazione periferica degli enti di previdenza sociale* (1974), pp. VIII-173.
7. COLORNI V., *L'eguaglianza come limite della legge nel diritto intermedio e moderno* (1976), pp. VIII-204.
8. FABRIS P., *Il patto di non concorrenza nel diritto del lavoro* (1976), pp. VIII-240.
9. ZAMORANI P., *Possessio e animus*, I (1977), pp. 274.
10. LEZIROLI G., *Aspetti della libertà religiosa* (1977), pp. 244.
11. MANFREDINI A., *Contributi allo studio dell'«iniuria» in età repubblicana*, pp. IV-276.
12. MANFREDINI A., *La diffamazione verbale nel diritto romano. I. Età repubblicana* (1979), pp. VIII-296.
13. CIACCIA CAVALLARI B., *La rinnovazione nel processo di cognizione* (1981), pp. IV-440.
14. COLORNI V., *Judaica minora* (1983), pp. XVI-830.
15. DE MAESTRI L., *Il processo delle misure di sicurezza* (1983), pp. IV-192.
16. ZACCARIA G., *Ermeneutica e giurisprudenza. I fondamenti filosofici nella teoria di Hans Georg Gadamer* (1984), pp. IV-104.
17. ZACCARIA G., *Ermeneutica e giurisprudenza. Saggio sulla metodologia di Josef Esser* (1984), pp. XVI-228.
18. BIGNARDI A., *«Controversiae agrorum» e arbitrati internazionali* (1984), pp. IV-220.
19. FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche* (1984), pp. VIII-332.
20. SCARANO USSANI V., *L'utilità e la certezza* (1987), pp. IV-224.
21. ZACCARIA A., *La prestazione in luogo dell'adempimento fra novazione e negozio modificativo del rapporto* (1987), pp. VI-402.
22. TOSCHI A., *Il segreto nell'istruzione penale* (1988), pp. IV-344.
23. COCOZZA F., *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo* (1988), pp. IV-240.
24. NANNINI U. G., *Il consenso al trattamento medico* (1989), pp. VIII-584.
25. COCOZZA F., *Il Governo nel procedimento legislativo* (1989), pp. IV-266.
26. DESANTI L., *Sileat omnibus perpetuo divinandi curiositas* (1990), pp. VI-246.
27. LEZIROLI G., *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici* (1990), pp. IV-324.
28. COLORNI V., *Judaica minora. Nuove ricerche* (1991), pp. VI-114.
29. BRUNELLI G., *Struttura e limiti del diritto di associazione politica* (1991), pp. VI-274.
30. LEGA C., *Diritto della bonifica* (1992), pp. XII-276.
31. BIGNARDI A., *De suo iure agere oportet. Contributo allo studio di una «regula iuris»* (1992), pp. VIII-240.

32. CIACCIA CAVALLARI B., *La contestazione nel processo civile. I. La contestazione tra norme e sistema* (1992), pp. XXII-190.
33. CIACCIA CAVALLARI B., *La contestazione nel processo civile. II. La non contestazione: caratteri ed effetti* (1993), pp. VI-156.
34. NAPPI P., *Tutela giurisdizionale e contratti agrari* (1994), pp. XVI-516.
35. PUGIOTTO A., *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesis, uso, implicazioni* (1994), pp. VI-702.
36. DESANTI L., *De confirmando tutore vel curatore* (1995), pp. VI-372.
37. PASTORE B., *Giudizio, prova, ragion pratica. Un approccio ermeneutico* (1996), pp. X-278.
38. FORMIGONI W., *ΠΙΘΑΝΩΝ a Paulo epitomatorum libri VIII. Sulla funzione critica del commento del giurista Iulius Paulus* (1996), pp. VI-190.
39. VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale* (1999), pp. XII-302.
40. AVIO A., *I diritti inviolabili nel rapporto di lavoro* (2001), pp. VIII-244.
41. DELLE MONACHE S., *La «contemplatio domini». Contributo alla teoria della rappresentanza* (2001), pp. XIV-478.
42. MAGRI M., *La legalità costituzionale dell'amministrazione. Ipotesi dottrinali e casistica giurisprudenziale* (2002), pp. XVI-412.
43. PUGIOTTO A., *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali* (2003), pp. XII-462.
44. DESANTI L., *Restitutionis post mortem onus. I fedecommessi da restituirsi dopo la morte dell'onerato* (2003), pp. X-494.
45. GRAZIOSI A., *L'esibizione istruttoria nel processo civile italiano* (2003), pp. XII-434.
46. FORLATI S., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale* (2005), pp. X-202.
47. BENELLI F., *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione* (2006), pp. VIII-180.
48. SCHIAVO S., *Il falso documentale tra prevenzione e repressione. Impositio fidei criminaliter agere civiliter agere* (2007), pp. X-314.
49. MAINARDIS C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale* (2007), pp. X-358.
50. NASCOSI A., *Il tentativo obbligatorio di conciliazione stragiudiziale nelle controversie di lavoro* (2007), pp. X-374.
51. MAZZO M., *La responsabilità del produttore agricolo* (2007), pp. VIII-264.
52. VERONESI P., *Il corpo e la Costituzione. Concretezza dei "casi" e astrattezza della norma* (2007), pp. X-358.
53. FINESSI A., *Frazionamento volontario del credito e obbligazione plurisoggettiva* (2007), pp. X-330.
54. BERNARDI A. - BALDASSARE P. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Legalità penale e crisi del diritto, oggi. Un percorso interdisciplinare* (2008), pp. X-248.
55. DESANTI L. - FERRETTI P. - MANFREDINI A. D. (a cura di), *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà* (2009), pp. VIII-468.

---

I volumi sopra elencati dal n. 1 al n. 55 relativi alle «Pubblicazioni della Facoltà Giuridica dell'Università di Ferrara» sono stati pubblicati dall'Editore Giuffrè - Milano.

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

---

1. A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicabilità delle norme. Un percorso costituzionale*, 2011.
2. S. BORELLI - M. MAGRI (a cura di), *La riforma dell'impiego nelle pubbliche amministrazioni (L. 15/2009 e D.Lgs. 150/2009)*, 2011.
3. L. COSTATO - P. BORGHI - L. RUSSO - S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*. Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, 2011.



Finito di stampare  
nell'ottobre 2011  
Ink Print Service - Napoli

