

FERDINANDO ALBISINNI<sup>1</sup>

## Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli

<sup>1</sup> Accademia dei Georgofili

### I. L'AGRICOLTURA ASSENTE

L'incontro di oggi, che trae occasione dalla recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione<sup>1</sup>, richiama nel titolo due aree disciplinari e di esperienza, che non sono (e non erano) nominate nel testo di tali articoli: l'*agricoltura* e l'*uso dei suoli*.

L'omissione non sorprende, perché di *agricoltura*, e più in generale di attività destinata alla produzione di *cibo* e di *uso dei suoli* per tale attività, non si è parlato nell'ambito del dibattito che ha accompagnato questa iniziativa legislativa.

D'altro canto – come è noto – la parola *agricoltura* non compare più nel testo vigente della costituzione, in esito alla riforma del 2001<sup>2</sup>, che ha cancellato dall'elenco delle materie nominate nell'art. 117 quella dell'*agricoltura e foreste*.

Alcuni dei relatori questa mattina hanno motivatamente censurato le scelte del 2001.

Il tempo è galantuomo, e sta oggi maturando la consapevolezza che cancellare *agricoltura e foreste* dall'elenco delle materie nominate in costituzione è stata una scelta davvero paradossale, per un Paese come l'Italia, che rivendica da sempre la ricchezza della propria agricoltura, vanta nelle statistiche ufficiali la capacità di esportazione dei prodotti agroalimentari, sottolinea il primato quanto al numero di prodotti DOP e IGP riconosciuti in sede europea.

<sup>1</sup> L. Cost., 11 febbraio 2022, n. 1, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost.

<sup>2</sup> Introdotta dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 1, che ha modificato il Titolo v della Parte II, fra l'altro riscrivendo l'art. 117 Cost.

Questo stesso Paese ha deciso improvvisamente nel 2001 di cancellare la parola *agricoltura* dalla costituzione.

Anche quando, in questi ultimi anni, si è tornati a parlare di riforme costituzionali, *agricoltura* e *produzione agricola* sono rimaste totalmente assenti dal dibattito (dibattito peraltro assai ridotto, non avendo suscitato le proposte grande interesse, né in sede politica, né in sede scientifica – come sottolineato da alcuni dei relatori che mi hanno preceduto).

La stessa ampia legge di riforma costituzionale del 2016, approvata dal Parlamento ma bocciata in sede referendaria<sup>3</sup>, non prevedeva la reintroduzione della materia *agricoltura e foreste* nel testo dell'art. 117 Cost., pur aggiungendo all'elenco delle competenze dello Stato «le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la *sicurezza alimentare*», in qualche misura anticipando l'attenzione alla *food security* riemersa dopo la pandemia di Covid-19 e lo scoppio della guerra in Ucraina<sup>4</sup>.

L'aspetto paradossale è che, successivamente alla riforma del 2001, la nostra Corte costituzionale è dovuta intervenire più volte in controversie tra lo Stato e le Regioni, nelle quali si discuteva di questioni che le Regioni rivendicavano come di propria competenza esclusiva collocandole in una materia, l'*agricoltura*, non nominata espressamente nell'art. 117 Cost., e come tale rientrante – almeno a una prima lettura – nella previsione del 4<sup>a</sup> comma, in forza del quale «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

La Corte costituzionale, in un'articolata serie di sentenze, ha motivatamente respinto tale lettura, ricostruendo un quadro di principi e regole, e un articolato contesto, nel quale collocare l'*agricoltura*.

Le pronunce della Corte in materia sono numerosissime, a conferma dell'insostenibilità della scelta operata nel 2001. I conflitti Stato-Regioni sono insorti immediatamente. Basti dire, per ricordare qualche numero significativo, che dal gennaio 2002 al luglio 2019 sono oltre 400 le pronunce della Corte, che hanno investito questioni che in vario modo riguardano l'*agricoltura*, con un'impressionante dimensione del contenzioso costituzionale in argomento: si va dalle 10 decisioni del 2002, alle 12 del 2003, 16 del 2004, 21

<sup>3</sup> È la ben nota riforma costituzionale, il cui testo è pubblicato nella G.U. del 15 aprile 2016, parte prima.

<sup>4</sup> Sulla riscoperta della *food security*, e più in generale della *politica*, nel governo della produzione agricola, v. le iniziative curate dall'Accademia dei Georgofili: F. ALBISINNI, *Diritto al cibo e istituzioni europee e nazionali*, in *I Georgofili in occasione del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20. Supplemento agli Atti dei Georgofili 2021*, Firenze, 2021, pp. 139-152; F. ALBISINNI, *La Politica Agricola Comune: la riscoperta della politica*, «I Georgofili. Atti della Accademia Georgofili», s. VIII, vol 19, 2022, pp. 211-214.

del 2005, 37 del 2006, 29 del 2007, 30 del 2008, 27 del 2009, 24 del 2010, 15 del 2011, 30 del 2012, 31 del 2013, 25 del 2014, 24 del 2015, 24 del 2016, 20 del 2017, 21 del 2018, 11 nei primi sette mesi del 2019.

In questi 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, ricostruendo la disciplina dell'*agricoltura* come essenzialmente unitaria e condivisa, a livello nazionale e comunitario.

Giova qui richiamare, fra le altre, due decisioni del Giudice delle leggi, successive di pochi anni alla riforma costituzionale di inizio secolo: la n. 14 del 13 gennaio 2004 in materia di aiuti di Stato alle imprese agricole, e n. 240 del 19 luglio 2004 in materia di quote latte.

Le motivazioni enunciate dalla Corte, a fondamento della riconosciuta costituzionalità delle norme censurate dalle Regioni, appaiono esemplari:

- «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>5</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 scadenze predefinite dalla normativa comunitaria*»<sup>6</sup>.

Nelle parole del giudice delle leggi è emerso così il disegno di *un diritto comune*, che rimanda a risalenti esperienze caratterizzate da una pluralità di

<sup>5</sup> Così la sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004.

<sup>6</sup> Così la sentenza n. 240 del 19 luglio 2004.

centri regolatori (è agevole pensare all'Italia del Rinascimento, delle Signorie, dei Comuni, e insieme dell'Impero e del Papato), e che per la sua stessa natura richiede linguaggi comuni, un quadro di regole condivise, un'assunzione di responsabilità partecipate.

Tale linea ricostruttiva e sistemica è stata in prosieguo confermata e meglio precisata nei suoi contenuti da successive pronunce, che hanno bilanciato le competenze statali e quelle regionali, quale quella del 2019, con la quale è stata dichiarata illegittima la norma del 2017, che aveva previsto il riconoscimento di "distretti del cibo" con Decreti adottati dal ministro delle politiche agricole semplicemente *sentita* la Conferenza Stato-Regioni. La Corte ha chiarito che tali provvedimenti, incidendo su una pluralità di materie, talune riconducibili a competenze esclusive dello Stato (fra queste la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), altre a materie di competenza concorrente (l'alimentazione, appunto), altre ancora di competenza regionale residuale, richiedono la *previa intesa* della Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto del principio di *leale cooperazione*<sup>7</sup>.

Nell'originale prospettiva che caratterizza l'esperienza giuridica del nostro tempo, *il diritto agrario e alimentare*, per le tensioni che lo attraversano e per la novità delle regole che lo investono, si è confermato così – nell'autorevole lettura della Corte costituzionale – *laboratorio esemplare* per la formazione di un *diritto complesso e multilivello*, non riducibile in ipotesi al solo diritto di fonte europea, ma che vede la necessaria interazione di una pluralità di fonti e di soggetti regolatori e di governo.

## 2. L'AGRICOLTURA NEI TRATTATI EUROPEI E NELLE RIFORME DELLA PAC

All'interno del dialogo fra fonti europee e fonti nazionali, l'*agricoltura*, assente dal testo vigente della costituzione (anche se ben presente nella trama vivente delle nostre istituzioni, quale dichiarata dalla richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale), è tuttavia largamente presente nei trattati europei, con esiti rilevanti anche in materia di diritto interno<sup>8</sup>.

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 con la Revisione di Metà Periodo,

<sup>7</sup> Corte cost., sentenza n. 72 del 5 aprile 2019.

<sup>8</sup> In argomento, per ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Interpretazione conforme al Diritto UE e Diritto Agrario: Verso un Diritto Comune dell'Agricoltura*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione Europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Jovene Editore, Napoli, 2015, p. 237.

consolidata con i Regolamenti del dicembre 2013<sup>9</sup>, oggetto di importanti innovazioni con il Regolamento *Omnibus* del dicembre 2017<sup>10</sup> in significativa corrispondenza con l'allargamento ai nuovi Stati membri, e da ultimo fortemente orientata in direzione della *sostenibilità* e della *tutela della biodiversità* con le riforme del 2021<sup>11</sup>, precedute da rilevanti documenti programmatici<sup>12</sup> ed entrate in applicazione dal gennaio 2023, si va infatti articolando lungo un'ampia e non conclusa, né interamente definita *ex ante*, serie di atti nazionali e comunitari, che disegnano un condiviso *diritto europeo*, agrario, alimentare e ambientale, pur non importando necessariamente una «*mise en oeuvre*» uniforme nei diversi Paesi della Comunità<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Reg. (UE) n. 1305/2013 (sullo sviluppo rurale), n. 1306/2013 (sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune), n. 1307/2013 (sui pagamenti diretti), n. 1308/2013 (sulla OCM unica).

<sup>10</sup> Con questo nome viene abitualmente designato il Regolamento (UE), 13 dicembre 2017, n. 2017/2393, che ha modificato in più punti rilevanti i regolamenti di riforma della PAC del 2013, fra l'altro introducendo speciali regole per gli accordi di mercato fra i protagonisti della filiera agro-alimentare.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione. Per una prima analisi delle novità introdotte nella PAC dai regolamenti di riforma del dicembre 2021, v. Accademia dei Georgofili, *La PAC innanzi alle sfide del tempo presente*, 6 maggio 2022, con relazioni di L. Costato, A. Pacciani, P. Pulina, L. Russo, A. Banterle, G. Martino, P. De Castro, F. Albisinni, <<https://www.georgofili.it/Media?c=2df30ef1-bdc9-4285-b1b6-048e35049a14>>.

<sup>12</sup> V. le Comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura. Comunicazione sulla politica agricola comune post 2020*, Bruxelles, 29 novembre 2017, COM(2017) 713 final; *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final; *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 380 final; *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final; Commission Staff Working Document, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 93 final. [Ndr: questo documento è pubblicato soltanto in lingua inglese].

<sup>13</sup> Cfr. *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, Cedam, Padova, 1997, voll. I-II.

In esito al Trattato di Lisbona, agricoltura e pesca rientrano fra i settori per i quali l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri<sup>14</sup>; sicché questi «possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore» qualora l'Unione non abbia esercitato la propria competenza<sup>15</sup>.

Un'indagine sul quadro istituzionale e di regolazione del settore primario può dunque operarsi nell'oggi soltanto attraverso un'analisi storico-comparativa del diritto dei Trattati, del diritto unionale derivato, e del diritto nazionale.

Anche dopo il Trattato di Lisbona, enunciati generali, finalità e principi risultano immutati rispetto al risalente testo del Trattato di Roma del 1957, ove si confrontino gli artt. 38, 39, 40, 41, del TCEE, e gli artt. 38, 39, 40, 41, del TFUE.

Una novità è presente nell'art. 38 del TFUE, lì ove questo si apre con una solenne affermazione, assente dall'art. 38 del TCEE, e nel primo comma del primo paragrafo dichiara: «L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca».

L'enunciato non costituisce un'innovazione in termini di disciplina sostanziale, quanto piuttosto in termini di redazione dell'articolo, perché di «instaurazione di una politica agricola comune», che deve accompagnare «il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli», parlava già il par. 4 dell'art. 38 TCEE, con formula ripresa pressoché identica dal par. 4 dell'art. 38 TFUE, salva l'ovvia sostituzione del riferimento al «mercato interno» rispetto al precedente riferimento al «mercato comune».

Resta la conferma, resa solenne ed esplicita sul piano del linguaggio, di una scelta che ancora oggi – come già oltre sessanta anni fa – vede nella PAC una delle necessarie politiche fondanti della Comunità e dell'Unione Europea.

Al di là di questa indicazione iniziale, per il resto gli artt. 38, 39, 40, 41, del TFUE riproducono il testo degli artt. 38, 39, 40, 41, del TCEE<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> V. l'art. 4, par. 2, lett. D) del TFUE.

<sup>15</sup> Secondo quanto prevede l'art. 2, par. 2 del TFUE. L'art. 3 del TFUE peraltro esclude dall'ambito della competenza concorrente e attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione la conservazione delle risorse biologiche del mare, evidentemente in ragione del ritenuto carattere indivisibile delle risorse marine, che per loro stessa natura non tollerebbero cesure disciplinari lungo confini politici. Al contrario viene assegnato alla competenza concorrente il generale settore dell'ambiente (v. TFUE, art. 4, par. 2, lett. e), così rimarcando la dimensione anche locale della declinazione delle discipline di protezione ambientale.

<sup>16</sup> Con la specificazione, esplicitata nel par. 1, comma 2, dell'art. 38 del TFUE – ma già implicitamente contenuta nel testo dell'art. 38 del TCEE – 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».

La scelta di mantenere immutate 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>17</sup>.

È sufficiente ricordare le componenti ambientali e di sostenibilità, che già a partire dagli anni '80 del secolo passato sono divenute elemento essenziale di tutti gli interventi di politica agricola<sup>18</sup>, il progressivo ampliamento degli interventi a comprendervi anche i prodotti forestali<sup>19</sup> nonostante il legno sia tuttora escluso dall'elenco dei prodotti agricoli di cui all'Allegato I del TFUE, la valorizzazione della multifunzionalità e la crescente attenzione alle politiche di qualità, per constatare la singolarità del silenzio serbato su questi temi dagli articoli, che nel TFUE sembrano ignorare il tempo trascorso.

La mancata integrazione degli articoli dei Trattati che individuano le finalità della PAC, 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 e integrazioni apportate nel corso degli anni all'art. 2 del TCEE (e poi del TCE), per tener conto dell'ampliarsi delle finalità e degli oggetti assegnati all'azione della Comunità Europea, e ove si comparino l'art. 2 del TCEE e l'art. 3 del TUE successivo a Lisbona.

Va detto tuttavia che la tutela dell'ambiente è da tempo presente come valore fondante, che attraversa e condiziona tutte le politiche europee, ivi inclusa la politica agricola, lì ove l'art. 11 del TFUE (ex art. 6 TCE) dispone: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

<sup>17</sup> Cfr. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, «Riv. dir. agr.», I, 2009, p. 592.

<sup>18</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; sull'evoluzione della disciplina v. G. GALLONI, C. TAROLO, C. DONNHAUSER, *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Pirola, Milano, 1995.

<sup>19</sup> Prima con interventi specifici, giustificati nell'ambito di scelte intese alla riduzione di produzione agricole eccedentarie, e in prosieguo 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.



All'interno di questa trama ordinante si collocano le ultime riforme della PAC, espressamente caratterizzate dalla dichiarata attenzione ai profili di sostenibilità ambientale.

Gli ultimi provvedimenti legislativi europei in materia sono stati elaborati a partire dal documento della Commissione Europea del novembre 2017, dedicato a *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura. Comunicazione sulla politica agricola comune post 2020*, ove si legge in apertura:

«La politica agricola comune (PAC) è stata una delle prime politiche dell'Unione europea. Ha conseguito brillantemente i suoi obiettivi iniziali di garantire approvvigionamenti di buona qualità e prodotti sicuri e affidabili, sostenendo al contempo gli agricoltori europei».

«La politica agricola europea ha consentito all'UE di diventare la superpotenza agroalimentare che è oggi: l'UE è il primo esportatore agroalimentare a livello mondiale, gode di una reputazione senza pari per il suo patrimonio culinario e i suoi prodotti alimentari nonché per le competenze dei suoi produttori».

Con queste premesse, sembrava ovvio applicare la regola aurea: “squadra che vince non si cambia”, ma il documento proseguiva:

«La PAC deve guidare la transizione verso un'agricoltura più sostenibile, deve favorire la resilienza del settore nei periodi di crisi e sostenere il reddito degli agricoltori e la redditività. La PAC deve accogliere pienamente le innovazioni digitali che rendono più semplice il lavoro quotidiano degli agricoltori, ridurre la burocrazia e potrebbe favorire un ricambio generazionale quanto mai necessario».

Il successivo rilevante documento è quello sul *Green Deal* del 2019.

È una proposta ambiziosa, intesa a «riformulare l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima ed all'ambiente».

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

Si parla di neutralità climatica da conseguire entro il 2050, di industria, di profili energetici, di trasporti, di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, ma anche di cibo.

Seguono poi tre ulteriori comunicazioni della Commissione UE, tutte del 20 maggio 2020:



- «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita»;
- «Strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente»;
- «Analysis of links between CAP Reform and Green Deal».

Ne emerge una dichiarata «Attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche (...) Vi è l'impellente necessità di ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici, ridurre il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, potenziare l'agricoltura biologica, migliorare il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità».

A questi documenti hanno fatto seguito le proposte legislative del 2018, e da ultimo i Regolamenti approvati nel dicembre 2021, ed entrati in applicazione nel gennaio 2023.

Le proposte nel loro insieme, per un verso prevedevano rilevanti novità quanto ai sistemi di erogazione di aiuti alle imprese, e per altro verso mantenevano in vigore il precedente Regolamento (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica, sia pure con importanti interventi di modifica su punti centrali della disciplina di alcuni prodotti (e in particolare con modifiche sui prodotti di qualità), con ciò prendendo atto che questo regolamento aveva subito rilevanti integrazioni già nel 2017 con il regolamento *Omnibus*, conosciuto come tale proprio per il suo ampio spettro di intervento.

All'interno di questo disegno di riforma, ampio spazio era assegnato agli aspetti istituzionali, sotto tre profili:

- a. la collocazione strategica riconosciuta al Parlamento Europeo;
- b. le rilevanti competenze assegnate alla Commissione, attraverso meccanismi di delega sostanzialmente aperti e privi di effettivi vincoli nel merito;
- c. il ruolo attribuito agli Stati membri e al loro rapporto con l'Unione; ruolo significativo sul piano delle scelte di spesa e di amministrazione e distribuzione delle risorse finanziarie assegnate, anche attraverso il nuovo strumento del *Piano Strategico nazionale*, ferma restando la ribadita *centralizzazione regolatoria*, espressa attraverso la definizione dei profili soggettivi e delle attività.

L'adozione dei provvedimenti finali ha richiesto tempi ancora più lunghi che in passato, per il sovrapporsi di due vicende:

- le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo nel 2019;
- l'esplosione della pandemia da Covid-19 a partire dall'inizio del 2020 e tuttora.

Finalmente questo lungo processo si è concluso e sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 6 dicembre 2021 sono stati pubblicati i tre regolamenti, che hanno riscritto la Politica Agricola Comune:

- il Regolamento (UE) 2021/2115, sui piani strategici nazionali, che unifica le discipline, sin qui separate, del primo e del secondo pilastro (aiuti diretti, e PSR), per il periodo dal 1 gennaio 2023 al 31 dicembre 2027;
- il Regolamento (UE) 2021/2116, sui controlli e sul monitoraggio dei finanziamenti, anch'esso in applicazione dal 1 gennaio 2023;
- il Regolamento (UE) 2021/2117, che ha introdotto modifiche alla disciplina della OCM unica, al Pacchetto qualità, e ad altri regolamenti sui prodotti di qualità.

Pur nella varietà dei testi, è possibile individuare due linee centrali, presenti nell'intero pacchetto di riforme, e anticipate dai documenti della Commissione:

- l'attenzione al clima e all'ambiente come elementi di prevalente interesse rispetto alla produzione;
- il riconoscimento della diversità delle agricolture europee, indicato come presupposto per l'adozione di piani strategici nazionali e regionali, che dichiaratamente puntano a valorizzare il radicamento territoriale dell'agricoltura, ma che di fatto muovono verso una crescente amministrativizzazione di tale attività.

Collocandosi all'interno di questo disegno condiviso, i nuovi Regolamenti, nel sostenere e regolare la PAC, e dunque l'*attività agricola*, sono intervenuti espressamente sulla tutela della biodiversità e dell'ambiente, fra l'altro con l'adozione di *Indicatori di risultato* e di *Indicatori di impatto*, che in varia misura riportano al tema qui discusso.

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

Giova ricordare che, coerentemente con l'ampio perimetro investito dalla normativa europea a tutela della *biodiversità* e dell'*ambiente*, le generali definizioni di *pericolo* e di *rischio* erano state profondamente riscritte in sede eu-

ropea già dal Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali<sup>20</sup>, che ha preceduto le ultime riforme della PAC, e che dal Regolamento (UE) 2021/2117 di modifica della OCM unica e del “Pacchetto qualità” è stato esteso anche ai controlli sul vino.

Queste definizioni erano state introdotte, come è noto, dal Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare: il *pericolo* era riferito esclusivamente alla *salute umana* e investiva esclusivamente i prodotti destinati, anche indirettamente all'*alimentazione umana*.

Nel nuovo Regolamento (UE) 2017/625, il *pericolo* è definito come «qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente».

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

Se il Regolamento (CE) n. 178/2002 aveva segnato il passaggio a una *disciplina di filiera*, per tale tuttavia intendendo la sola *food production chain* e dunque una filiera finalizzata al *consumo alimentare umano*, il nuovo regolamento sui controlli del 2017 ha espresso la consapevolezza che l'attenzione alla *filiera agro-alimentare* non è per sé sola sufficiente, ma necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo incide sul mondo in cui viviamo e operiamo.

Il Regolamento sui controlli del 2017, non casualmente adottato nell'ambito della PAC (indicata come base giuridica, unitamente al mercato ed alla sanità pubblica), ha costruito in qualche misura un ponte fra *produzione agricola, food security e food safety, salute e benessere umano, salute e benessere animale, dei vegetali e dell'ambiente*.

Ne sono seguiti esiti rilevanti sul piano dei modelli anche nel diritto interno, quanto alla perimetrazione dei *confini dell'agrarità* e quanto alle nuove responsabilità che l'ordinamento assegna all'*imprenditore agricolo*.

<sup>20</sup> Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Sulle novità di oggetto, perimetro, e metodo, introdotte da tale regolamento v. F. ALBISINNI, *Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, «Riv. Dir. Alim.», <www.rivistadirittoalimentare.it>, 1, 2018, p. 11.

L'*agricoltura*, e gli *agricoltori*, si trovano così innanzi a una dinamica disciplinare, che ne accentua le responsabilità, e insieme ne valorizza il ruolo, all'interno di un percorso di riforma della PAC, che sempre più utilizza gli strumenti del *diritto regolatorio* rispetto al *diritto incentivante*.

Gli artt. 6, 7, 12, 13, 97, del Reg. (UE) 2021/2115 rinviano alla *condizionalità* ed alle BCAA – *Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali* di cui all'Allegato III, nonché agli *obiettivi climatico-ambientali specifici* nei singoli Stati membri, sottolineando il rilievo centrale e connotante della componente ambientale delle misure proposte, in assenza di una comparabile attenzione per i profili produttivi.

L'*agricoltura* resta dunque largamente presente nei Trattati europei e nel diritto unionale derivato, ma nel contempo assume al proprio interno la cura della biodiversità, dell'ambiente, e dell'intero *ciclo della vita*, quale componente identitaria della propria disciplina.

In questa prospettiva il *benessere animale* assume rilievo esplicito nella PAC, sotto il profilo della quotidianità operativa, della condizionalità e dei controlli nella filiera agricola e alimentare.

### 3. BENESSERE E TUTELA DEGLI ANIMALI: L'ART. 9 COST. E L'ART. 13 TFUE

Di *tutela degli animali* si occupa anche il nuovo testo dell'art. 9 Cost., peraltro utilizzando una formula che, sotto il profilo lessicale, oltre che dei contenuti, risulta ben diversa dal riferimento al *benessere animale* presente nella richiamata normativa europea.

La disposizione recentemente introdotta nella Costituzione non fissa alcun principio, ma si limita a rinviare alla legge dello Stato per la *disciplina di modi e forme di tutela degli animali*.

Negli ultimi anni la Corte costituzionale è stata investita da un numero crescente di conflitti fra lo Stato e le Regioni in tema di disciplina della caccia agli animali selvatici, in ragione dell'irrisolta ripartizione delle competenze su questioni riconducibili all'agricoltura e all'ambiente.

In particolare molte Regioni, essendo legate alla propria dimensione territoriale e avvertendo da vicino i gravi danni alla produzione agricola cagionati dal moltiplicarsi di alcuni animali selvatici<sup>21</sup>, hanno adottato leggi intese a favorire l'abbattimento di tali animali, anche al di là dei limiti spaziali e temporali fissati dalla normativa statale. Da ciò ripetuti conflitti innanzi alla

<sup>21</sup> È il caso, ben noto, del moltiplicarsi dei cinghiali in molte regioni, con conseguenti rilevanti danni alle coltivazioni.

Corte costituzionale, in cui lo Stato ha sistematicamente impugnato queste leggi regionali.

Emerge palese, da un pur sommario esame di questa giurisprudenza<sup>22</sup>, per un verso la necessità di operare un bilanciamento fra protezione della fauna selvatica e tutela delle attività produttive agricole e della stessa biodiversità agricola e forestale, e per altro verso la perdurante assenza di canoni generali, che consentano di individuare soggetti e principi chiamati a guidare queste scelte.

È una sfida impegnativa per le nostre istituzioni, che impone di superare incertezze e conflitti.

D'altro canto, la riforma dell'art. 9 Cost. in materia di *modi e forme di tutela degli animali* non offre alcun parametro, alcuna gerarchia di valori e interessi, alcuna griglia al cui interno operare le scelte, limitandosi a individuare la competenza legislativa dello Stato in materia, così da escludere interventi regionali<sup>23</sup>.

Tenuto conto che la norma non fissa principi o regole di merito, ma solo un canone di competenza legislativa, sarebbe stato ragionevole collocare questa disposizione non nell'ambito dei *Principi Fondamentali* ove è stata inserita dal legislatore, ma semplicemente all'interno del disegno di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni.

La recente riforma costituzionale è sembrata evidentemente a qualche ufficio legislativo una provvida occasione per escludere in radice interventi regionali in tema di caccia, prescindendo dal merito delle questioni.

Con ciò, però, risultano tuttora irrisolte (anzi, neppure affrontate) le rilevanti questioni in ordine al bilanciamento fra valori e interessi della produzione agricola e alimentare e tutela della biodiversità.

A fronte dei limiti dell'intervento del legislatore costituzionale italiano, la disposizione legislativa di merito alla quale si fa oggi comunemente riferimento è quella introdotta dal Trattato di Lisbona e contenuta nell'art. 13 del TFUE, nell'ambito delle *Disposizioni di Applicazione Generale*, ove appare l'espressione *benessere animale*, disposizione esplicitamente richiamata nelle

<sup>22</sup> In argomento, per ulteriori indicazioni v. il Quaderno dell'Accademia dei Georgofili, 2021-II, *La Riforma della PAC e la gestione della fauna selvatica*, Incontro dell'11 novembre 2021, Firenze, 2022, e ivi N. LUCIFERO, *La "gestione sostenibile" della fauna selvatica tra questioni irrisolte e nuove prospettive interpretative*, a p. 39; e F. ALBISINNI, *Riforma della PAC: agricoltura, ambiente, ciclo della vita, e nuovi confini dell'agrarità*, a p. 25.

<sup>23</sup> Non casualmente l'art. 3 della citata legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, precisa: «1. La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti».

più recenti decisioni in materia dei giudici nazionali, oltre che della Corte di giustizia<sup>24</sup>.

Il paradigma di base, che ha a lungo guidato l'azione del legislatore, europeo e nazionale, è cambiato in modo decisivo con il Trattato di Lisbona, con l'introduzione nel TFUE del nuovo art. 13 (assente nel precedente testo del TCE), collocato nella Parte I "Principi", Titolo II "Disposizioni di Applicazione Generale"<sup>25</sup>, che dispone:

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

La disposizione così introdotta non è del tutto nuova, riprendendo in larga misura il testo del Protocollo 33, allegato al TCE dal Trattato di Amsterdam del 1997. Ma, al di là della maggiore rilevanza formale della disposizione, collocata in primo piano fra i Principi nella Parte I del TFUE e non più fra i Protocolli integrativi, il testo adottato a Lisbona nel 2007 risulta particolarmente innovativo soprattutto nel merito<sup>26</sup>, lì ove pur riprendendo in larga misura il testo del Protocollo 33 al Trattato di Amsterdam del 1997, introduce una rilevante novità, qualificando gli animali come *esseri senzienti*, con formula assente nel testo di 10 anni prima<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> È sufficiente qui richiamare le tre recenti decisioni, della Corte di giustizia in tema di macellazione rituale (17 dicembre 2020, C-336/19), del Consiglio di Stato in tema di sperimentazione dei macachi (8 febbraio 2021, n. 1186), della Corte di Cass. pen. sulle modalità della caccia (27 ottobre 2020, n. 29816), esaminate nell'incontro del 16 aprile 2021, organizzato dall'AIDA-Associazione Italiana di Diritto Alimentare, su "Benessere animale, scienza e giurisprudenza. Tre sentenze in cammino" (pubbl. in [www.aida-ifla.it](http://www.aida-ifla.it)).

<sup>25</sup> Titolo II che comprende, fra l'altro, le norme intese a eliminare le ineguaglianze e a promuovere la parità tra uomini e donne (art. 8), a promuovere un elevato livello di occupazione e di istruzione (art. 9), a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, l'origine, la religione o le convinzioni personali (10), ad integrare nelle altre politiche la tutela dell'ambiente (art. 11) e la protezione dei consumatori (art. 12).

<sup>26</sup> In argomento, per ulteriori indicazioni v. il n. 3, 2021 della «Riv. Dir. Alim.», <[www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)>, e ivi M. TALLACCHINI, *Il sentire animale tra scienze, valori, e policies europee*, p. 26; R. SAIJA, *Esercizio "conformato" dell'attività venatoria: un ossimoro?*, p. 69; F.E. CELENTANO, *Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea*, p. 79; L. COSTATO, *Benessere animale, tra "misericordia" e giurisprudenza*, p. 89; F. ALBISINNI, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, p. 9.

<sup>27</sup> Il Protocollo 33 recitava: «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie nei settori dell'agricoltura, dei trasporti, del mercato interno e della ricerca, la Comunità e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, rispet-

L'espresso riconoscimento degli animali come esseri senzienti ha introdotto nel tessuto legislativo unionale (e pertanto anche all'interno degli ordinamenti nazionali) un nuovo paradigma, che riconosce all'animale un ruolo proprio, non più determinato in ragione del sentimento umano.

Ciò apre, per il giurista, obbligati interrogativi, quanto alla configurabilità di una possibile titolarità di situazioni giuridiche protette direttamente in capo agli animali, e non più soltanto in capo al soggetto umano portatore di situazioni giuridiche che investono animali come singoli o come gruppi<sup>28</sup>.

A questa novità centrale, che modifica in radice le prospettive della regolazione (e della giurisdizione – come confermato dalle ripetute pronunce in argomento), si aggiungono altre due espressioni cardine, presenti già nel testo politico del 1997:

- il benessere degli animali valorizzato in sé (peraltro inteso come protezione – *welfare* e non come vivere bene – *well-being*), e non soltanto in funzione della salute umana, come avveniva con il Reg. (CE) n. 178/2002<sup>29</sup>;
- il rispetto delle consuetudini.

Sicché, il nuovo paradigma introdotto dall'art. 13 TFUE, nel riconoscere le esigenze in materia di benessere degli animali, si caratterizza nel contempo per una dichiarata politica di bilanciamento tra valori tutelati, con formule significativamente diverse rispetto alle formule assolute utilizzate nei precedenti artt. 7-12 TFUE.

L'individuazione dei valori da tutelare e dei criteri di bilanciamento è il tema sul quale sono stati chiamati a pronunciarsi in più occasioni in tempi recenti i giudici della Corte di giustizia UE (quanto alla macellazione rituale, a talune forme di caccia agli uccelli con le reti, alle tane degli animali selvatici), quelli del Consiglio di Stato italiano (quanto alla sperimentazione scientifica e alla tutela degli orsi), quelli della Corte di legittimità (in tema di obblighi assoluti imposti anche ai cacciatori)<sup>30</sup>; tema declinato in queste pronunce in

---

tando 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».

<sup>28</sup> In argomento, per ulteriori indicazioni v. F.P. TRAISCI, *Specismo e antispecismo nella tutela degli animali. Gli animali sono o non sono tutti uguali dinanzi alla legge?*, «Riv. dir. alim.», <www.rivistadirittoalimentare.it>, 3, 2021, p. 42; ID., *Animali e Umani: Il tentativo di un inquadramento razionale e unitario dell'animale anche nel nostro sistema giuridico*, ESI, Napoli, 2021.

<sup>29</sup> In argomento, v. R. SAIJA, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, «Riv. dir. alim.», <www.rivistadirittoalimentare.it>, 4, 2019, p. 64; F. ALBISINNI, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, cit.

<sup>30</sup> Su questa giurisprudenza, per ampi riferimenti, v. i contributi richiamati *supra* alla nota 23.



una pluralità di *rationes decidendi*, tutte però esplicitamente riferite ai principi introdotti dall'art. 13 TFUE.

La riforma dell'art. 9 Cost. non è dunque intervenuta nel merito della disciplina, quanto a tutela e benessere degli animali, ma i principi cardine in materia, quali enunciati nel TFUE, sono da tempo vigenti e operanti nel nostro ordinamento, con ulteriore esemplare conferma della pluralità di fonti operanti in quest'area, e della natura di *laboratorio esemplare* che caratterizza il diritto dell'agricoltura, della produzione alimentare, e dell'ambiente.

#### 4. L'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE PRIMA DELLA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41

A fronte della mera individuazione di competenze in cui si risolve la formula relativa ai modi e alle forme di tutela degli animali introdotta nell'art. 9 Cost., la nuova disposizione è invece chiara e inequivoca per quanto attiene all'*ambiente*, lì ove aggiunge l'ambiente, la biodiversità, e gli ecosistemi ai valori direttamente ed espressamente tutelati dalla Repubblica.

Occorre tuttavia chiedersi se e in che misura questa disposizione abbia innovato nel preesistente tessuto normativo.

Quanto all'*ambiente*, anche a prescindere in ipotesi dalla diretta applicabilità nell'ordinamento interno del diritto unionale (a partire dall'introduzione nel TCEE del nuovo titolo dedicato all'ambiente ad opera del Trattato di Maastricht), occorre considerare che la Corte costituzionale, con una giurisprudenza risalente e consolidata, ha da tempo dichiarato che la tutela dell'ambiente «è imposta da precetti costituzionali».

Già nel 1987, ben prima della riforma del 2001 che ha introdotto nel Titolo v la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le competenze esclusive dello Stato unitamente alla tutela dei beni culturali<sup>31</sup>, la Corte ha riconosciuto «l'ambiente come bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione», da intendersi quale *valore primario ed assoluto* tutelato dai precetti costituzionali, sottolineando:

«L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità.

Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari

<sup>31</sup> V. l'art. 117 Cost., co. 2, lett. s).

profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.

L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto» e «trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti della utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.)»<sup>32</sup>.

Sicché, quanto la riforma del 2022 ha introdotto negli artt. 9 e 41 Cost. in tema di tutela dell'ambiente, doveva intendersi già incluso nel testo originario di tali disposizioni, secondo quanto dichiarato dal Giudice delle leggi oltre 30 anni fa, in riferimento ai limiti che l'art. 41 Cost. pone all'iniziativa economica privata e che l'art. 42 Cost. pone alle modalità di esercizio della proprietà.

La successiva giurisprudenza ha più volte confermato questo risalente insegnamento.

Così nel 2007 la Corte<sup>33</sup>, nel rigettare i ricorsi proposti da alcune Regioni avverso una legge di modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha ribadito che «il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987)», precisando che la tutela dell'ambiente e del paesaggio non investe «il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico. (...)»

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali»<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Così il punto 2.2. della sentenza della Corte cost. 1987, n. 641, che – proprio in esito al riconosciuto rango costituzionale della tutela dell'ambiente – ha dichiarato legittime le norme che assegnano al Giudice ordinario la giurisdizione sulle azioni per il risarcimento del danno ambientale.

<sup>33</sup> Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, nei giudizi riuniti promossi dalle Regioni Toscana, Calabria e Piemonte, di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, da 24 a 29, del Decr. Leg.vo 24 marzo 2006, n. 157, che ha sostituito e modificato alcuni articoli del Decr. Leg.vo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>34</sup> Punto 7.1. della sentenza ult. cit.

Alla stregua di questo insegnamento, ambiente e paesaggio costituiscono «un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto».

Ben prima della riforma del 2022, dunque, la tutela dell'ambiente e con esso dell'ecosistema costituiva principio di rango costituzionale.

Anche l'*interesse delle generazioni future*, e il *mantenimento degli equilibri biologici* (e così, con formula diversa ma con contenuti analoghi, la *tutela della biodiversità e degli ecosistemi*), è stato da tempo individuato quale principio fondante della legislazione nazionale in tema di protezione della fauna selvatica, anche in ragione delle convenzioni internazionali in materia.

Significativa in tal senso una decisione del 1988<sup>35</sup>. Il giudice costituzionale, chiamato a decidere sulle competenze assegnate allo Stato dalla legge sulla caccia del 1977<sup>36</sup> in riferimento alle competenze rivendicate dalla Provincia autonoma di Trento quanto all'imposizione di limiti alle specie cacciabili, ha dichiarato legittime tali disposizioni siccome rientranti ne «l'oggetto minimo inderogabile della protezione che lo Stato, anche in adempimento di obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria, ha ritenuto di dover offrire al proprio patrimonio faunistico, nella consapevolezza che "flora e fauna selvatica costituiscono un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco che va preservato e trasmesso alle generazioni future", dato "il ruolo fondamentale della flora e della fauna selvatiche per il mantenimento degli equilibri biologici"»<sup>37</sup>, richiamando a fondamento di tale decisione<sup>38</sup> la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa<sup>39</sup>, nonché la Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica<sup>40</sup>.

Ulteriori elementi in tal senso sono venuti in prosieguo, con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2007, e l'introduzione del riferimento alle *future generazioni* nel Preambolo di tale Carta.

L'indagine sulla tutela della biodiversità, dell'ambiente e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, rimanda insomma a una dimensione multilivello dell'ordinamento, aperto a fonti operanti secondo modelli ben diversi da quelli della tradizionale gerarchia formale.

<sup>35</sup> Corte cost., sent. n. 1002/1988, del 27 ottobre 1988.

<sup>36</sup> L. 27 dicembre 1977, n. 968.

<sup>37</sup> Così il punto 3 della motivazione della sent. n. 1002/1988, ult. cit.

<sup>38</sup> V. il prosieguo del punto 3 della motivazione della sent. n. 1002/1988, ult. cit.

<sup>39</sup> Adottata a Berna il 19 settembre 1979, e ratificata con Legge 5 agosto 1981 n. 503.

<sup>40</sup> Adottata a Berna il 23 giugno 1979, e ratificata con Legge 25 gennaio 1983 n. 42.

## 5. IL DIRITTO AGRARIO COME DIRITTO DEL TERRITORIO RURALE

Viene a questo punto spontaneo chiedersi quale posto occupi il diritto agrario all'interno di tale processo, e quali contenuti e perimetro esso vada assumendo.

«Oggi l'attenzione sembra concentrarsi sulla nozione di *diritto del territorio* e sul complesso oggetto della sua disciplina: orbene, non v'è difficoltà a presentare *il nuovo diritto agrario* – senza per questo rinunciare ad affermarne la tipicità – come l'insieme delle norme afferenti a quella porzione del territorio che, nell'ambito della generale pianificazione, riceve una destinazione all'uso agricolo. Viene in tal modo a profilarsi un'altra possibile definizione del diritto agrario, che si intona all'interesse crescente per i problemi di governo del territorio e dell'ambiente, giudicati assorbenti rispetto ai problemi della riforma delle strutture produttive aziendali» – così, alla fine degli anni '70, uno studioso disegnava, con suggestiva anticipazione, possibili linee evolutive di un *diritto agrario* come *diritto del territorio*<sup>41</sup>.

Pochi anni più tardi, nell'indagare sulle prospettive del diritto dell'agricoltura negli anni '80, altro autorevole studioso sottolineava: «Proprio il diritto dell'agricoltura costituisce l'esempio quanto mai significativo di una branca del diritto, che non solo per molti suoi istituti si pone sul terreno di uno spazio comune (diritto comune è stato detto) tra privato e pubblico, ma per altri istituti si pone tutto all'interno del diritto pubblico come diritto amministrativo agrario (...). Nella prospettiva di evoluzione del diritto pubblico dell'agricoltura degli anni Ottanta è possibile prevedere che anche il legislatore italiano, come già è avvenuto in altri Paesi europei, sarà chiamato, sotto la spinta di nuove esigenze dell'ecologia, ad occuparsi dell'*instaurazione di un rapporto diverso da quello tradizionale tra agricoltura ed urbanistica*. (...) Ecco perché non è lontana una legislazione urbanistica a favore dell'agricoltura o delle zone verdi (...). Anche questi sono dunque importanti recenti orientamenti sulle "*nuove frontiere*" del diritto agrario»<sup>42</sup>.

Questi insegnamenti, risalenti, autorevoli, favorevolmente accolti in alcune occasioni di riflessione, eppure a lungo trascurati nelle scelte di governo e legislazione di settore, e obiettivamente subordinati rispetto ad altri temi giudicati di interesse nei prevalenti indirizzi di intervento istituzionale, tornano alla mente innanzi alle vicende di questi ultimi anni.

<sup>41</sup> A. CARROZZA, *L'autonomia del diritto agrario*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Utet, Torino, 1978, 37, a p. 52.

<sup>42</sup> G. GALLONI, *Agricoltura (diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, in *Diritto agrario*, a cura di A. Carrozza, vol. 4 dei «Dizionari del diritto privato», a cura di N. Irti, Utet, Torino, 1983, 1, a p. 7 e 38.

Di qui l'interesse per l'indagine sulla disciplina del rapporto tra agricoltura e territorio, attraverso un approccio comparativo alle plurime riforme, che dagli anni '70 ai primi anni del nuovo secolo hanno segnato un'epoca di profonde innovazioni, dalla prima regionalizzazione, attraverso gli interventi di settore (dai parchi, ai beni ambientali, alla disciplina urbanistica nazionale e regionale, alle acque e ai piani di bacino), sino alle leggi di conferimento di ulteriori funzioni alle Regioni e agli enti locali, alla riforma del Titolo v della Costituzione con ampia individuazione di competenze esclusive delle regioni ed espansione delle competenze concorrenti, alle leggi e decreti delegati di orientamento e modernizzazione dell'agricoltura.

In questo senso, gli *occhiali dell'agrarista* si rivelano lenti preziose per una rilettura delle linee dell'ordinamento, che non costituisce l'ennesimo riposizionamento dei confini del diritto agrario, ma piuttosto l'assunzione di un punto di osservazione, quello dell'*agricoltura* (con i plurimi significati che essa ha assunto nei più recenti enunciati europei), quale scelta metodologica di riordino, di ciò che in altre prospettive, pur conosciuto, assume significati e determina esiti tutt'affatto diversi.

E non sembra casuale che, in anni recenti, a far tempo dall'apertura del dibattito sulla riforma dello Stato e in sintonia con le indicazioni per la semplificazione e la delegificazione, gli agraristi si stiano volgendo con crescente attenzione verso temi tradizionalmente propri del diritto pubblico<sup>43</sup>.

Come è noto, chi ha cominciato a parlare di paesaggio agrario, in esso includendo l'ambiente e la sua storia, è un agronomo, Emilio Sereni<sup>44</sup>, che già negli anni '60 del secolo passato sottolineava che il paesaggio quale noi lo conosciamo è frutto delle pratiche agricole.

Un volume pubblicato recentemente, che raccoglie gli atti di un Convegno sui 60 anni dal libro di Sereni ad oggi<sup>45</sup>, con interventi di giuristi, di storici e di scienziati, articolati secondo una pluralità di prospettive, conferma che non esiste un modello di ecosistema stabile nel tempo, e che la stabilità è un'idea che non trova conferma nella storia ambientale del pianeta, così come non esistono sistemi vegetazionali interamente naturali in Italia.

<sup>43</sup> È sufficiente in proposito ricordare i temi cui sono stati dedicati, fra fine e inizio secolo, i Convegni dell'IDAIC-Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze, da quello del dicembre 1999, dedicato al *Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni regionali*, Atti del Convegno di Firenze del 17-dicembre 1999, a cura di A. Germanò, Giuffrè ed., Milano, 2000; a quello dell'aprile 2002, dedicato a *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell'Incontro di Firenze del 13 aprile 2002, a cura e con un saggio di A. Germanò, Giuffrè ed., Milano, 2003.

<sup>44</sup> E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario*, Bari, Laterza, 1961.

<sup>45</sup> *Il paesaggio agrario italiano. Sessant'anni di trasformazioni da Emilio Sereni ad oggi (1961-2021)*, a cura di C. Tosco e G. Bonini, Viella ed., Roma, 2023.

Insomma, in Italia l'ambiente quale lo conosciamo oggi è largamente frutto del lavoro dell'uomo, come ha sottolineato la lezione di Emilio Sereni.

C'è una vicenda esemplare nell'evoluzione della disciplina urbanistica quanto all'uso dei suoli nelle zone agricole: è pur vero che a tutt'oggi non c'è una generale legge nazionale sull'uso dei suoli; c'è stata però un'ampia legislazione regionale, a partire dalla Toscana, seguita dalla Lombardia, dall'Emilia-Romagna, e poi da numerose altre regioni, che ha riservato ai soli imprenditori agricoli la facoltà di realizzare costruzioni nuove in zone agricole<sup>46</sup>.

In questo quadro è intervenuta, alla metà degli anni '90, la Corte costituzionale, con una decisione<sup>47</sup> che risulta di particolare rilievo per l'autorevolezza con cui ha indicato al legislatore nazionale, oltre che all'interprete e al pubblico amministratore, un modello pianificatorio complessivo che investe l'intero territorio, sottolineando l'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale suscettibile di tutela *ex se* nell'ambito del regime urbanistico, con ciò superando precedenti orientamenti della stessa Corte che avevano privilegiato l'aspetto «urbano» della disciplina.

La novità di quegli anni è ancor più significativa, ove si consideri che una non dichiarata, ma largamente presupposta, contrapposizione fra agricoltura e ambiente è rimasta a lungo presente negli atti formali con cui il Parlamento si esprime (cioè, le leggi nazionali), al di là delle dichiarazioni di intenti.

D'altro canto, il credito che continua tralazizamente a godere la contrapposizione fra «agricoltura-produzione» e «agricoltura-protezione», conferma – prima di qualunque analisi di dettaglio – la vischiosità di categorie, originali quando elaborate al tempo del D.P.R. 616/1977, ma manifestamente inadeguate a spiegare un'agricoltura dell'oggi, che deve tutta e necessariamente collocarsi nel paradigma dello «sviluppo sostenibile».

La Corte costituzionale, chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale di una legge della Regione Lombardia<sup>48</sup>, che, aderendo ai nuovi modelli soprararmamentati, nelle zone agricole consente la realizzazione di interventi edilizi soltanto in funzione delle esigenze di coltivazione del fondo e subordinatamente al possesso di determinati requisiti soggettivi (qualità di imprenditore agricolo a titolo principale o figure assimilate), ha dichiarato la legittimità di tale legge. La norma era stata censurata dal TAR Lombardia, siccome ritenuta in contrasto con un modello ricostruttivo, secondo il quale la disponibili-

<sup>46</sup> In argomento, per un esame dei passaggi in cui si è articolata la vicenda, legislativa e giurisprudenziale, in tema di disciplina nell'uso dei suoli agricoli, v. F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, Ed. Tellus, Roma, 2004.

<sup>47</sup> Corte cost., ord. 16 maggio 1995, «Riv. dir. agr.», II, 1996, p. 201.

<sup>48</sup> Artt. 2 e 3 della Legge Regione Lombardia 7 giugno 1980, n. 93, «Norme in materia di edificazione nelle zone agricole».

lità di una certa superficie in metri quadrati avrebbe dovuto comunque dare diritto a realizzare un certo numero di metri cubi, laddove vincolare l'edificare a un progetto del produrre avrebbe importato un'ingiusta discriminazione fra soggetti, in ragione di fattori da ritenere irrilevanti sotto il profilo urbanistico ed esorbitanti dalla materia "urbanistica" attribuita alla competenza regionale. In altre parole, per il giudice del merito amministrativo, subordinare l'edificare a un progetto del produrre avrebbe importato una compressione di diritti dominicali, esorbitante dall'ambito delle competenze regionali.

La Corte costituzionale ha respinto la censura del TAR Lombardia e ha confermato la legittimità della legge, sulla base di un'importante affermazione di principio: le scelte del legislatore regionale, dirette a limitare l'utilizzazione edilizia dei territori agricoli, a frenare il processo di erosione dello spazio destinato alle colture, sono da considerarsi legittime perché trovano fondamento nell'articolo 44 della costituzione, che intende conseguire il razionale sfruttamento del suolo.

Ha concluso la Corte: «gli artt. 2, 1<sup>a</sup> comma, e 3 della legge Regione Lombardia n. 93 del 1980, oggetto di contestazione da parte del giudice *a quo*, sono frutto di un'insindacabile scelta del legislatore regionale, diretta a limitare l'utilizzazione edilizia dei territori agricoli e a frenare il processo di erosione dello spazio destinato alle colture, scelta che ha il proprio fondamento nell'art. 44 della Cost., il quale "al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali", facoltizza il legislatore, anche regionale, a predisporre aiuti e sostegni all'impresa agricola e alla proprietà coltivatrice».

Il giudice delle leggi ha consacrato così le letture sistemiche dell'art. 44 Cost., secondo le quali per «razionale sfruttamento del suolo» non è da intendersi un dato quantitativo, ma piuttosto una produzione che rispetti le vocazioni naturali, e ha riconosciuto l'agricoltura quale interesse meritevole di privilegiata considerazione nella legislazione (anche, ma non solo, urbanistica), in ragione di un impegno, che travalica i semplici aspetti produttivi e si fa garante di un uso del suolo conforme alle vocazioni e alle possibilità naturali.

Sicché, se si assume come regola di diritto che l'agricoltura è il canone rispetto al quale valutare gli interessi e le altre potenziali utilità ritraibili dal territorio, le regole d'uso e di destinazione del territorio agricolo non sono più vincoli esterni, imposizioni, sottrazioni rispetto a un poter fare, ma al contrario esplicitazione e valorizzazione di ciò che è nella *natura delle cose*.

Non va dimenticato che il Consiglio di Stato ancora nel 1991 aveva dichiarato illegittima la prescrizione del P.R.G. di S. Benedetto del Tronto, in forza della quale lo *jus aedificandi* era riservato ai soli proprietari coltivatori diretti concedenti o conduttori di licenza nonché agli affittuari e mezzadri che ave-



vano acquisito il diritto di sostituirsi al proprietario nella esecuzione di opere oggetto della concessione, «risolvendosi la stessa in una non consentita discriminazione da parte dello strumento urbanistico nel diritto alla concessione edilizia in base a qualità personali»; con decisione così massimata: «In sede di pianificazione urbanistica, la destinazione a verde agricolo non è imposta ai fini della salvaguardia di interessi agricoli, ma come mezzo di disciplina urbanistica del territorio allo scopo di evitare addensamenti edilizi e espansioni pregiudizievoli ad un corretto insediamento urbano del territorio»<sup>49</sup>.

La Corte costituzionale ha chiuso decisamente a queste argomentazioni, sino ad allora largamente dominanti, con esiti che hanno investito ben più della sola definizione di possibili conflitti di competenza in ordine al soggetto (Stato, Regioni, o Enti locali), legittimato a fissare le regole del costruire.

Ne è emerso un dinamismo delle regole, capaci di proporsi in una dimensione sistematica, che nell'agricoltura territoriale (meglio: in un consolidato inter-essere fra agricoltura e territorio, e così in un condiviso interesse) trova un canone ordinatore generale, modulato in funzione di una pluralità di bisogni non antagonisti.

## 6. PRODUZIONE AGRICOLA, DIRITTO AL CIBO, SOSTENIBILITÀ

Su questa risalente trama disciplinare si innesta il tema della *produzione agricola*, assente – come già ricordato – dal testo novellato degli artt. 9 e 41 Cost.

Anche il *diritto al cibo* non è espressamente nominato nel testo costituzionale, diversamente da alcune costituzioni più recenti, pur se è possibile ricostruire una sua dimensione costituzionale attraverso la lettura sistemica di più disposizioni, coniugando l'art. 2 sul diritto a un'esistenza libera e dignitosa con gli artt. 32, 36 e 38<sup>50</sup>.

*Produzione agricola e diritto al cibo* inteso come garanzia di *food security* sono invece esplicitamente presenti nei Trattati europei.

Come già ricordato<sup>51</sup>, le finalità assegnate alla PAC dai Trattati sono rimaste immutate dalla creazione della CEE nel 1957 a tutt'oggi con il vigente TFUE del 2007.

«a) incrementare la produttività dell'agricoltura (...) c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi

<sup>49</sup> Cons. Stato, V, 19 settembre 1991, n. 1168, in «Cons. Stato», I, 1991, p. 1336.

<sup>50</sup> Sul diritto al cibo si rinvia, per tutti a L. COSTATO, voce «*Diritto al cibo*», in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sezione civile, vol. XI, UTET, Torino, 2019, p. 177; e ai suoi editoriali in «Riv. dir. alim.», <[www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)>.

<sup>51</sup> V. *supra*, par. 2.

ragionevoli nelle consegne ai consumatori» sono tuttora le dichiarate finalità della politica agricola comune, e tutte pongono in relazione *produzione agricola e accesso al cibo* per i cittadini europei.

D'altro canto, non va trascurato che l'individuazione dell'oggetto e delle finalità della politica agricola nel Trattato istitutivo della Comunità (e oggi nel TFUE) non costituisce mero enunciato privo di valenza applicativa<sup>52</sup>. La giurisprudenza ha più volte sottoposto a sindacato gli atti del legislatore in materia e, pur riconoscendo un'ampia discrezionalità, non ha esitato ad annullare atti legislativi di portata generale, ove giudicati contrastanti con l'oggetto o con le finalità della politica agricola, quali risultanti dal Trattato istitutivo o dagli atti di adesione<sup>53</sup>.

Dopo il Trattato di Lisbona, si era sostenuto da alcuni commentatori che taluni degli obiettivi, assegnati alla PAC nel 1957 dal Trattato di Roma e riaffermati nel 2007 dal Trattato di Lisbona, erano da considerare ormai "obsoleti", e che il loro mancato adeguamento sarebbe dipeso soltanto dai tempi stretti in cui era stato necessario chiudere l'accordo<sup>54</sup>. Si è parlato di "PAC camaleontica" proprio a segnalare la natura in divenire della politica agricola<sup>55</sup>.

L'esperienza di questi anni ha invece confermato la perdurante rilevanza delle storiche finalità della PAC, quali riaffermate nel vigente art. 39 TFUE, e valorizzate da ultimo dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare<sup>56</sup>.

Le crisi degli ultimi due anni (dal Covid-19, all'emergenza climatica ed energetica, alla guerra in Ucraina) hanno riportato in primo piano le politiche della sicurezza e con queste la responsabilità delle istituzioni europee e nazionali nel garantire un diritto al cibo declinato anzitutto quale garanzia di accesso a un bene essenziale (meglio: al bene essenziale, presupposto necessario per l'esercizio di ogni altro diritto, come riaffermato ancora di recente dalla giurisprudenza nazionale e internazionale).

Queste crisi hanno determinato una crescente domanda di sicurezza degli approvvigionamenti (alimentari, oltre che di vaccini e di altri presidi sanitari); domanda che in alcuni Stati membri si è tradotta in crescente attenzione verso i temi *della food sovereignty*, che sembravano sin qui confinati ai soli Paesi in

<sup>52</sup> In punto v. L. COSTATO, *Nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, «Riv. dir. agr.», I, 2011, p. 119; ID., *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, «Riv. dir. agr.», I, 2013, p. 213.

<sup>53</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; nonché la sentenza del 7 settembre 2006, resa nella causa C-310/04, *Regno di Spagna c/ Consiglio dell'Unione Europea*.

<sup>54</sup> Per un'analisi delle posizioni assunte in argomento da talune istituzioni europee, v. D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, «Riv. dir. agr.», I, 2009, p. 592.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Per ulteriori indicazioni sul punto v. F. ALBISINNI, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in «Riv. dir. alim.», <[www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)>, 4, 2021, p. 7.

via di sviluppo, a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della Via Campesina.

C'è un elemento che colpisce molto chi si occupa del settore: da molti anni ormai eravamo abituati a ragionare di *sicurezza alimentare* soltanto quale *food safety* cioè di sicurezza igienico-sanitaria, perché davamo per scontato che l'approvvigionamento alimentare fosse garantito dai mercati internazionali, per di più a prezzi bassi.

Le ultime vicende hanno fatto riscoprire la *food security*, riapparsa quale *Global food security* nelle proposte della Commissione che hanno portato alle riforme del 2021.

L'Europa rappresenta una percentuale assai ridotta di popolazione rispetto al resto del mondo, ma deve porsi il problema perché la garanzia della *food security* come quella della sicurezza ambientale certamente non possono essere affrontati nel nostro piccolo recinto. Come ha ben sottolineato nella sua relazione il consigliere Carpentieri, occorre *pensare globale: l'agire locale* non è adeguato per rispondere alle sfide dell'oggi, siano esse in tema di ambiente o di accesso al cibo.

Le stesse risposte che il diritto europeo sta elaborando all'interno delle riforme della PAC suscitano motivate perplessità. Queste riforme sono entrate in applicazione dal gennaio di quest'anno. Siamo quindi ancora in una primissima fase, i cui contenuti operativi potranno dirsi definiti soltanto dopo la piena applicazione in sede nazionale.

Si è detto che l'agricoltore è colui che quale custode del paesaggio riceve una remunerazione attraverso gli aiuti europei.

In realtà l'attuale meccanismo degli aiuti non è un meccanismo premiale, ma di penalizzazione: se l'agricoltore non rispetta gli standards di sostenibilità (ambientali, ma anche sociali), viene penalizzato.

## 7. LA CORTE DI GIUSTIZIA E LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DELLA BIODIVERSITÀ

La tutela dell'ambiente e della biodiversità ha trovato importanti conferme nella giurisprudenza della Corte di giustizia, specie negli ultimi anni.

Due casi decisi nel 2021 appaiono esemplari in tal senso.

Il primo caso è quello relativo alla protezione delle tane di animali selvatici<sup>57</sup>, in riferimento a quanto previsto dalla direttiva sulla conservazione degli habitat naturali<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Corte di giustizia, 28 ottobre 2021, C-357/20, *IE c/ Magistrat der Stadt Wien*.

<sup>58</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

In Belgio una società di costruzioni aveva avuto l'autorizzazione a realizzare un complesso immobiliare in una zona agricola, e aveva cominciato a scavare per realizzare le fondazioni. Durante i lavori era emerso che ove si stava scavando c'erano alcune tane abbandonate di criceti. Un'associazione ambientalista non locale (e dunque non portatrice di uno specifico titolo su quei certi terreni), ma nazionale, propone ricorso davanti al giudice amministrativo belga chiedendo il blocco dei lavori nella zona ove erano presenti le tane. Il giudice riconosce la legittimazione ad agire dell'associazione, siccome portatrice di interessi generali, senza necessità di dimostrare uno specifico titolo di legittimazione legato a una zona particolare, e rimette la questione alla Corte di giustizia perché valuti se la direttiva sugli habitat naturali si applichi anche nel caso di tane abbandonate. La società di costruzioni resiste in giudizio, deducendo che gli scavi in corso non producevano alcun danno agli animali e all'habitat, perché le tane erano ormai abbandonate.

La Corte di giustizia respinge le tesi della società di costruzioni e conclude che la direttiva sulla conservazione degli habitat naturali deve essere interpretata nel senso «che i siti di riproduzione di una specie animale protetta devono essere tutelati per tutto il tempo necessario a consentire a tale specie animale di riprodursi con successo, cosicché questa tutela si estende anche ai siti di riproduzione che non sono più occupati, laddove esistano probabilità sufficientemente elevate che detta specie animale vi faccia ritorno»<sup>59</sup>. La motivazione non richiama l'art. 13 TFUE, ma insiste sulla circostanza che la direttiva degli anni '90 va interpretata e applicata con riferimento alla tutela non del singolo individuo, ma della finalità di garantire all'intera specie interessata la possibilità di «riposarsi o riprodursi con successo»<sup>60</sup>, confermando il parametro della tutela del benessere animale come canone decisorio di portata generale, che opera senza necessità di dimostrare un immediato e diretto pregiudizio al singolo esemplare, mirando piuttosto a conseguire un assetto reciprocamente rispettoso fra le diverse specie nell'utilizzazione delle risorse naturali. La protezione degli animali si estende non soltanto ai loro comportamenti attuali ma anche ai possibili comportamenti futuri, in qualche modo rinviando all'*interesse delle future generazioni* richiamate dal nuovo testo dell'art. 9 Cost., qui intese con riferimento non alle future generazioni umane, ma a quelle animali. Alcuni dei relatori nell'incontro di oggi hanno fatto riferimento alla tutela di *interessi diffusi*. La decisione della Corte di giustizia sulla perdurante protezione delle tane di animali selvatici, anche se attualmente non in uso, per un verso riconosce questi interessi diffusi in capo agli animali, intesi come col-

<sup>59</sup> Così il dispositivo.

<sup>60</sup> Così la motivazione.

lettività e non necessariamente come singoli individui, e alle loro future generazioni, e per altro verso assegna legittimazione per agire in giudizio a soggetti collettivi non necessariamente collegati al singolo interesse in discussione.

Sempre nel 2021 la Corte<sup>61</sup>, con riferimento a una normativa francese che autorizzava la cattura di uccelli utilizzando il vischio quale metodo tradizionale di cattura nonostante i danni che tale metodo poteva causare a uccelli di specie protette, ha dichiarato che quanto disposto dalla vigente direttiva europea in tema di conservazione degli uccelli selvatici<sup>62</sup> «deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che autorizza, in deroga all'articolo 8 di tale direttiva, un metodo di cattura che comporta catture accessorie, qualora queste ultime, pur essendo di volume esiguo e di una durata limitata, siano idonee ad arrecare alle specie non bersaglio catturate danni che non siano trascurabili»<sup>63</sup>. La direttiva richiamata nella decisione, del novembre 2009<sup>64</sup>, è stata approvata prima dell'entrata in vigore del TFUE. Eppure la motivazione, per interpretare e applicare la direttiva del 2009, espressamente richiama l'art. 13 TFUE, sottolineando che tale disposizione impone all'Unione e agli Stati membri di tenere *pienamente* conto delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione e di «valutare il carattere soddisfacente delle soluzioni alternative»<sup>65</sup>.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, l'art. 13 TFUE svolge così il ruolo di principio informatore dell'intera legislazione, anche precedente.

Ne risultano canoni disciplinari assai precisi, ben più puntuali del generico rinvio alla “legge dello Stato” operato dalla riforma dell'art. 9 Cost.; canoni suscettibili di diretta applicazione anche nel nostro ordinamento domestico.

## 8. UN RECENTE REGOLAMENTO EUROPEO

La dimensione della sostenibilità e della tutela dell'ambiente emerge evidente anche nelle più recenti scelte regolatrici della Commissione Europea.

<sup>61</sup> Corte di giustizia, 17 marzo 2021, C-900/19, *One Voice, Ligue pour la protection des oiseaux c/ Ministre de la Transition écologique et solidaire*, su cui v. R. SAIJA, *Esercizio “conformato” dell'attività venatoria: un ossimoro?*, cit.

<sup>62</sup> Direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

<sup>63</sup> Così il dispositivo.

<sup>64</sup> V. *supra* nota 61.

<sup>65</sup> Così la motivazione.

Esemplare in tal senso è un regolamento della Commissione del febbraio 2023<sup>66</sup>, che ha vietato l'uso in agricoltura di due fitofarmaci a base di nicotinoidi precedentemente autorizzati.

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

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

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

Al punto (9) delle premesse, il regolamento del 2023 richiama il generale Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare<sup>67</sup>. In realtà il regolamento del 2002 è tutto centrato sulla protezione della salute umana e il riferimento ivi contenuto alla «tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente» è soltanto eventuale: «tenuto eventualmente conto» («taking into account, where appropriate»)<sup>68</sup>. Sicché tale riferimento non sembra idoneo a giustificare il divieto di prodotti che, in quanto tali, non sono dannosi per la salute umana.

Giova ricordare che i Regolamenti generali (CE) n. 396/2005<sup>69</sup> sui livelli massimi consentiti di residui antiparassitari, e (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare<sup>70</sup> non menzionano neppure indirettamente fra le finalità perseguite la *tutela della biodiversità*.

In particolare, il Reg. (CE) n. 396/2005, che definisce il quadro regolatorio sull'impiego di antiparassitari per prodotti di origine vegetale e animale o loro parti, da utilizzare come alimenti o mangimi freschi, trasformati e/o

<sup>66</sup> Regolamento (UE) 2023/334 della Commissione del 2 febbraio 2023, che modifica gli allegati II e V del regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i livelli massimi di residui di clothianidin e thiamethoxam in o su determinati prodotti.

<sup>67</sup> È il ben noto Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

<sup>68</sup> Cfr. l'art. 5 del Reg. (CE) n. 178/2002, cit., che individua gli *obiettivi generali* della legislazione alimentare.

<sup>69</sup> Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio.

<sup>70</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002, cit.

compositi<sup>71</sup>, attribuisce alla Commissione europea il compito di individuare i prodotti autorizzati sulla base dei pareri scientifici dell'EFSA<sup>72</sup>, al fine di «garantire un elevato livello di tutela dei consumatori» attraverso «disposizioni comunitarie armonizzate relative ai livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale»<sup>73</sup>.

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

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

Il regolamento delegato del 2023 prosegue e, al punto (10) delle premesse per giustificare il proprio intervento sottolinea: «A livello mondiale cresce la preoccupazione che il declino degli impollinatori costituisca una grave minaccia per la biodiversità globale, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, nonché per il mantenimento della produttività agricola e della sicurezza alimentare. Secondo l'iniziativa internazionale per la conservazione e l'uso sostenibile degli impollinatori della Convenzione sulla biodiversità, l'impollinazione è uno dei meccanismi più importanti per il mantenimento e la promozione della biodiversità e, in generale, della vita sulla Terra. La qualità e la resa di molti ecosistemi, compresi gli ecosistemi agricoli e i due terzi delle principali colture alimentari, dipendono dagli impollinatori. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) invita a intervenire per affrontare le cause del declino degli impollinatori ai fini di una produzione alimentare sostenibile a livello mondiale. Fortemente dipendenti dall'impollinazione, alimenti quali frutta, verdura, frutta a guscio e semi sono le principali fonti alimentari dei micronutrienti necessari per prevenire il rischio di alcune malattie non trasmissibili negli esseri umani. Gli impollinatori svolgono quindi un ruolo importante per garantire la diversità alimentare e ridurre la minaccia per la biodiversità nell'ambiente globale».

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

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

<sup>71</sup> V. art. 2 del reg. (CE) n. 396/2005, cit.

<sup>72</sup> V. art. 14 del reg. (CE) n. 396/2005, cit.

<sup>73</sup> V. art. 1 del reg. (CE) n. 396/2005, cit.



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

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

Da ciò l'applicazione delle misure europee anche a produzioni extraeuropee, assoggettate a controlli alle frontiere ai sensi del Regolamento (UE) 2017/625<sup>74</sup>.

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

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

Il diritto di fonte europea generato attraverso questi percorsi si fa ultranazionale, si fa «diritto nazionale altrui»<sup>75</sup>: a far tempo dal 2026 chi vorrà esportare in Europa prodotti agricoli dovrà dimostrare, mediante idonea certificazione rilasciata da un ente di controllo operante nel Paese di origine, la non utilizzazione dei fitofarmaci in discorso in un Paese non soggetto alla sovranità europea.

<sup>74</sup> È il già richiamato nuovo regolamento sui controlli ufficiali, in applicazione dal 2019; v. *supra* nota 20 e par. 2.

<sup>75</sup> Secondo la bella ed efficace espressione di F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, il Mulino, Bologna, 2005; in argomento v. le ampie analisi, in chiave comparativa, sulle tendenze in essere nell'ambito delle regole di commercializzazione dei prodotti alimentari di qualità, in *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, a cura di N. Lucifero, Cedam-Wolters Kluwer, Milano, 2023.

Si assiste, in un'arena affollata di regolatori, allo «spostamento dal coordinamento gerarchico centrato sullo Stato ad un collegamento autonomo non gerarchico tra attori (...) appartenenti a tutti i livelli di governo»<sup>76</sup>.

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

Così, quanto al nuovo perimetro del diritto agrario e alimentare, si deve prendere atto che la tutela della biodiversità (in questo caso: delle api e degli insetti impollinatori) è oggi componente interna e connotante dell'intera Politica Agricola Comune. Il diritto agrario dell'oggi si pone certamente come diritto agro-alimentare, nella misura in cui integra nell'attenzione alla filiera una fondante attenzione all'origine stessa del cibo, e si caratterizza come diritto del ciclo della vita nella sua interezza e complessità, ben oltre il perimetro della tutela della salute umana in sé considerata. L'agricoltore nella sua attività è chiamato a occuparsi in modo consapevole non solo di quello che produce, assicurandosi che sia sano e salutare per la salute umana; ma anche degli effetti che la sua attività determina su tutto ciò che lo circonda, sulla biodiversità (parola ben più ampia e comprensiva rispetto all'ambiente).

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

La dimensione globale in cui si colloca il Reg. (UE) 2023-334 sotto il profilo del richiamo a fonti formalmente non cogenti di organismi internazionali, risulta evidente lì ove, alla premessa (10) si citano il Piano di azione adottato nel 2018 dalla Conferenza delle Nazioni Unite per la protezione degli Impollinatori, nonché il documento della FAO del 2019, entrambi documenti non sottoscritti dalla UE in quanto tale.

Il Reg. (UE) 2023-334 nella premessa (12) richiama altresì le Buone pratiche agricole – BPA quali definite dall'art. 3.2.(d) del Reg. (CE) n. 396/2005, ma tale disposizione non fa menzione di ambiente o biodiversità, laddove le BCAA – *Buone Condizioni Agronomiche ed Ambientali* sono espressamente previste negli ultimi regolamenti di riforma della PAC<sup>77</sup>. Dunque la Commissione, con il suo recente intervento, ha svolto un'operazione additiva, e

<sup>76</sup> Come ha osservato T.A. BÖRZEL, *Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea*, «Stato e mercato», 54, dicembre 1998, p. 417, citato da S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 133, che richiama la tendenza alla «trasformazione dello Stato da attore in arena».

<sup>77</sup> V. il Reg. (UE) 2021/2115; *supra* par. 2 e nota 11.

non meramente interpretativa (secondo modelli ben noti alla nostra giurisprudenza costituzionale). E questa operazione additiva, dichiaratamente collocata all'interno delle regole della PAC, ha investito le regole della *produzione agricola*, proiettandosi ben oltre i confini dell'Unione.

## 9. UNA DISCIPLINA IN CAMMINO

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e la nuova PAC pongono all'interprete (e così all'amministratore pubblico e alla giurisprudenza) una sfida non rinviabile: quella di costruire regole di uso e di destinazione del suolo e delle risorse naturali, capaci di coniugare attività agricola e tutela dell'ambiente e della biodiversità.

L'esame di alcune innovative disposizioni introdotte dall'ultima riforma della PAC, della giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale, e di alcuni regolamenti operanti in coerenza con le prospettive soprarichiamate, consente di individuare l'emergere di un nuovo disegno, chiamato a operare anche nell'ordinamento interno, nel quale agricoltura e ambiente assumono spazi condivisi.

Mi sembra si possa concludere che l'attenzione congiunta verso le risorse naturali e umane, e dunque verso una considerazione insieme unitaria e plurale di *ambiente*, trovi nel diritto di fonte europea il suo laboratorio privilegiato di elaborazione, una *disciplina in cammino*, al cui interno i temi della tutela dell'ambiente e del paesaggio si propongono con un'identità che non può trascurare la *produzione agricola*, e con ciò un disegno ordinante ove collocare anche le ultime modifiche apportate agli artt. 9 e 41 Cost.

Lungo questo percorso occorre coniugare *agricoltura e ambiente*, come fa da alcuni secoli l'Accademia dei Georgofili, riprendendo la risalente lezione della nostra Corte costituzionale, per la quale tutela ambientale e paesaggistica insistono su un bene per sua natura complesso e unitario.

## RIASSUNTO

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e la nuova PAC pongono all'interprete (e così all'amministratore pubblico e alla giurisprudenza) una sfida non rinviabile: quella di costruire regole di uso e di destinazione del suolo e di tutte le risorse naturali, capaci di coniugare attività agricola e tutela dell'ambiente e della biodiversità.

L'esame di alcune innovative disposizioni, introdotte dall'ultima riforma della PAC e da alcuni regolamenti applicativi della Commissione, operanti in coerenza con le prospettive soprarichiamate, consente di individuare l'emergere di un nuovo disegno, chiamato a

operare anche nell'ordinamento interno, nel quale devono trovare spazi condivisi produzione agricola e tutela della biodiversità e dell'ambiente.

#### ABSTRACT

The reform of the articles 9 and 41 of the Constitution and the new CAP pose to the interpreter (and thus to the public administrator and to the judges) a challenge that cannot be postponed: that of building rules for the use and destination of the land and of all natural resources, capable of combining agricultural activity and protection of the environment and biodiversity.

The examination of some innovative provisions, introduced by the latest reform of the CAP and by some implementing regulations of the Commission, operating in coherence with the above-mentioned perspectives, allows us to identify the emergence of a new framework, called to operate also in the internal legal system, where shared spaces for agricultural production and the protection of biodiversity and the environment must be found.

