

I. ARTYKUŁY

FERDINANDO ALBISINNI*

ORCID: 0000-0001-6139-0987

Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura

1. Le prospettive del diritto agrario in Europa

Come più volte sottolineato da Roman Budzinowski¹, il diritto agrario nella prospettiva europea si è sviluppato secondo linee peculiari, in qualche modo ponendo in questione la stessa idea di *politica agricola “comune”*, in ragione della sua *mobilità*. Negli ultimi sessanta anni, la pluralità delle scelte, fra interventi sui prezzi, sulle strutture e sul mercato, disaccoppiamento, *greening*, regole di produzione e di commercializzazione, regole di qualità e di origine, e tutte le ulteriori ben note declinazioni di questa fondante politica europea, hanno reso difficile isolare esiti ed elementi identitari del diritto europeo dell'agricoltura in ragione della sua stessa *mobilità*. Ancor meno sembra possibile collocare unitariamente all'interno di una sola categoria le complesse relazioni, che in questo arco temporale si sono determinate fra norme di fonte comunitaria e poi unionale, e regole della quotidianità.

* Universitas Mercatorum, Roma, Italia.

¹ V., nella prospettiva della comparazione tra diritto polacco e diritto italiano, R. Budzinowski, già in *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym* (Il concetto di impresa agricola nel diritto polacco), Pozna 1992, e di recente in *Considerazioni sullo sviluppo del diritto agrario (Riflessioni intorno ai diritti della terra e del mercato agroalimentare)*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare – Liber Amicorum Alberto Germanò*, vol. II, Torino 2017, p. 1145 ss.

L'aspetto apparentemente paradossale è che gli articoli dedicati ai contenuti della PAC sono rimasti immutati, sul piano della lettera del testo, dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona, dal 1957 al 2009, e ad oggi.

Come è noto, finalità e strumenti della PAC, quali dichiarati nel 1957 dagli artt. 39–41 del TCEE, sono stati interamente e letteralmente confermati dagli artt. 39–41 del TFUE. Anche nel testo dell'art. 38, che identifica l'oggetto della disciplina, le uniche differenze fra TCEE e TFUE sono l'esplicita menzione della politica della pesca e la sostituzione della formula "mercato interno" a quella di "mercato comune" (peraltro entrambe conseguenti a risalenti modifiche introdotte già dall'Atto Unico e dal Trattato di Maastricht)², laddove il riferimento all'agricoltura ed al commercio dei prodotti agricoli e la stessa definizione di prodotti agricoli rimangono immutati quanto alla lettera delle formule adottate.

Sul piano degli enunciati – insomma – finalità e strumenti risultano formalmente immutati rispetto al risalente testo del Trattato di Roma. Resta la conferma, resa solenne ed esplicita sul piano del linguaggio³, di una scelta che ancora oggi – come già oltre sessanta anni fa – vede nella politica agricola comune una delle politiche fondanti della Comunità e poi dell'Unione Europea⁴.

La scelta di mantenere immutate le norme dei trattati che individuano le finalità della politica agricola comune appare tuttavia in qualche misura sorprendente, ove si considerino le radicali innovazioni, che nell'arco di alcuni decenni, ed in misura crescente a partire dagli anni '90 del secolo passato, hanno profondamente ridisegnato contenuti e confini di questa

² Il riferimento al mercato interno – come è noto – è stato introdotto dall'Atto Unico del 1986; e la politica della pesca era menzionata espressamente dall'art. 3 TCE già nel testo modificato dal Trattato di Maastricht del 1992; sicché le modifiche dell'art. 38 apportate con il Trattato di Lisbona appaiono espressione di un semplice re-drafting formale, essendo le innovazioni sostanziali risalenti ad oltre due decenni prima.

³ V. l'art. 38 del TFUE, lì ove questo, con solenne affermazione, nel primo comma del primo paragrafo dichiara: "L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca".

⁴ Per analisi – secondo differenziate prospettive – sulle questioni poste dal Trattato di Lisbona in riferimento alla PAC, v. L. Costato, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, Brussels 2008, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>; idem, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, "Rivista di diritto agrario" 2011, n. 1, p. 119; idem, *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, "Rivista di diritto agrario" 2013, n. 1, p. 213; C. Blumann, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, Brussels 2008, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>; D. Bianchi, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" 2009, n. 1, p. 592; F. Gencarelli, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2010, vol. 19, p. 734; F. Albinetti, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" 2010, n. 1, p. 206; idem, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: I codici europei dell'agricoltura*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2011, n. 2, p. 29.

politica⁵. È sufficiente ricordare le componenti ambientale e di sostenibilità, che da anni sono divenute elemento essenziale di tutti gli interventi di politica agricola⁶, il progressivo ampliamento degli interventi a comprendervi anche i prodotti forestali⁷ nonostante il legno sia tuttora escluso dall'elenco di cui all'Allegato I del TFUE, la valorizzazione della multifunzionalità e la crescente attenzione alle politiche di qualità⁸, e soprattutto l'abbandono delle politiche intese ad accrescere la produzione ed assicurare per tale via la sicurezza degli approvvigionamenti, adottando al contrario sistemi di pagamento basati sul *decoupling*, cioè sul disaccoppiamento rispetto alle produzioni ed alla coltivazione⁹, la dichiarata enfasi su un asserito mercato globale e competitivo nel quale l'agricoltore dovrebbe imparare ad operare con il coevo abbandono delle risalenti politiche di governo del mercato, l'introduzione di paradigmi di *condizionalità* e *greening* rigidamente disegnati non per obiettivi ma per singoli minuti comportamenti (con singolare contraddizione rispetto all'affermato disegno di recupero di spazi di autonomia per le scelte imprenditoriali in agricoltura), per constatare la singolarità del silenzio serbato su questi temi dagli articoli che nel TFUE, oltre cinquanta anni dopo il TCEE, sembrano ignorare totalmente il tempo trascorso.

Le concrete scelte espresse dalla PAC nell'ultimo ventennio non sembrano insomma aver trovato eco nelle formulazioni contenute nel TFUE, che continuano ad assegnare alla politica agricola comune finalità apparentemente immutate rispetto agli anni '50 e '60 del secolo passato, anni caratterizzati

⁵ R. Budzinowski, *Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" 2013, n. 1-2, p. 145

⁶ Già a partire dagli anni '80 del secolo passato, con l'esplicita attrazione di finalità di tutela ambientale prima nell'ambito di politiche territorialmente definite e poi all'interno delle più generali scelte di politica agricola; per riferimenti sull'evoluzione della disciplina in materia v. G. Galloni, C. Tarolo, C. Donnhauser, *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Milano 1995; F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004.

⁷ Prima con interventi specifici, giustificati nell'ambito di scelte intese alla riduzione di produzione agricole eccedentarie, ed 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; per riferimenti ed analisi v. L. Paoloni (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma 2009.

⁸ Per ulteriori indicazioni in punto sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano 2000.

⁹ Per ulteriori indicazioni sul punto v. i contributi raccolti nel volume L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona - I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara del 6-7 maggio 2011, Napoli 2011.

da un quadro sociale, economico, produttivo, ambientale e del commercio internazionale ben diverso da quello conosciuto dall'Europa negli ultimi due decenni, e caratterizzati soprattutto da concrete scelte di politica agricola molto diverse da quelle dell'oggi.

D'altro canto, non va trascurato che l'individuazione dell'oggetto e delle finalità della politica agricola nel Trattato istitutivo della Comunità (ed oggi nel TFUE) non costituisce mero enunciato privo di valenza applicativa¹⁰. La giurisprudenza ha più volte sottoposto a sindacato gli atti del legislatore

¹⁰ Sicché è stato motivatamente osservato che “dall'adozione del *decoupling*, non solo le eccedenze comunitarie siano di fatto scomparse, ma si siano manifestati, sul mercato, problemi di approvvigionamento in più di un'annata agraria, per questo o per quel prodotto e, comunque, forti oscillazioni nei prezzi. Tutto questo *costituisce una potente violazione dell'art. 39 del TFUE*, il quale stabilisce le finalità della politica agricola comune e, in particolare prevede la stabilità dei mercati, la sicurezza dell'approvvigionamento, prezzi ragionevoli ai consumatori e un tenore di vita equo agli agricoltori”. L. Costato, *L'agricoltura, cenerentola...* a p. 217 [cors. agg.].

In contrapposta prospettiva, nel prendere atto di questa irrisolta contraddizione, si è proposto da altra parte – con qualche gusto per il paradosso e la provocazione intellettuale – non di adeguare il diritto derivato dell'agricoltura alle finalità ed ai sovraordinati principi ribaditi nel TFUE, ma al contrario, di modificare gli articoli del TFUE per adeguare questi alle scelte di politica agricola espresse dai regolamenti (formalmente sotto ordinati) adottati a partire dalla Revisione di Metà Periodo del 2003, formalizzando anzitutto l'abbandono delle politiche intese “all'incremento della produttività dell'agricoltura” – così D. Bianchi, *La PAC “camaleontica”...*, p. 618, il quale ipotizza una modifica degli articoli del TFUE attraverso la procedura semplificata prevista dall'art. 48, par. 6, del TUE, c.d. “clausola passerella”. Questa tesi, peraltro, anche al di là di qualunque osservazione di merito, omette di considerare le nette ed esplicite posizioni assunte dalla Corte costituzionale tedesca in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona da parte del Parlamento tedesco, con la sentenza 30 giugno 2009, il cui comunicato stampa ufficiale in tradizione italiana di R. Caponi è pubbl. in “Il Foro Italiano” (2010, p. IV, c. 164), lì ove il Bundesverfassungsgericht ha sottolineato: “Il Grundgesetz non autorizza gli organi nazionali tedeschi a delegare i diritti di sovranità in modo tale che il loro esercizio possa giustificare la determinazione autonoma di ulteriori competenze e vieta il trasferimento del potere di determinazione delle competenze (*Kompetenz-Kompetenz*). Quindi, il rappresentante del governo tedesco nel consiglio europeo può approvare una modifica del trattato attuata con la “clausola passerella” generale soltanto se Bundestag e Bundesrat abbiano emanato, entro un termine che dovrà essere ancora stabilito in considerazione dello scopo perseguito dall'art. 48, 7° comma, par. 3, del trattato Ue-Lisbona, una legge ai sensi dell'art. 23, 1° comma, seconda frase GG”. Per un commento di questa decisione v. R. Caponi, *Dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona*, “Il Foro Italiano” 2010, p. IV, c. 277 ss. Per completezza giova anticipare sin d'ora che le riforme della PAC, tradottesi nei regolamenti pubblicati nel dicembre 2013 ed in quelli da ultimo adottati in questo anno 2021 (v. *infra* par. 9), hanno in qualche misura riscoperto l'attenzione verso l'agricoltura come attività produttiva di beni; in punto per ulteriori riferimenti sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Riscoprire l'agricoltura (e il diritto agrario) nella Politica Agricola Comune?*, in: G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano 2014, p. 299.

in materia e, pur riconoscendo un'ampia discrezionalità, non ha esitato ad annullare atti legislativi di portata generale, ove giudicati contrastanti con l'oggetto¹¹ o con le finalità della politica agricola, quali risultanti dal Trattato istitutivo o dagli atti di adesione¹².

Novità rilevanti sul piano istituzionale e delle competenze sono state invece introdotte dal Trattato di Lisbona, che ha ridisegnato assetti risalenti, non investiti dai precedenti trattati di modifica, e così ha previsto:

– l'adozione della procedura legislativa ordinaria, in luogo di quella speciale che in precedenza assegnava al solo Consiglio dei Ministri la competenza legislativa in materia;

– la riconduzione dell'agricoltura e della pesca fra i settori per i quali l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri¹³; sicché

¹¹ Si veda, in tal senso, la nota decisione resa dalla Corte di giustizia il 25 febbraio 1997, in cause riunite C-164/97 e C-165/97. I ricorsi erano stati proposti dal Parlamento europeo, il quale aveva censurato alcuni regolamenti in materia di protezione delle foreste adottati dal Consiglio sulla base dell'art. 43 del Trattato, assumendo che la base giuridica di tali regolamenti, riguardando prodotti (quelli forestali) non compresi nell'Allegato II del Trattato, andava piuttosto individuata nelle norme relative alla protezione dell'ambiente, con conseguente applicabilità della diversa procedura di adozione prevista da tali norme. La Corte ha accolto il ricorso ed annullato i regolamenti, sulla base del seguente principio di diritto: "Non si può considerare che l'allegato II del Trattato, il quale elenca i prodotti assoggettati agli artt. 39–46, relativi all'agricoltura, si applichi in generale agli alberi e ai prodotti dell'attività forestale, anche se taluni di questi prodotti, considerati isolatamente, possono rientrare nella sfera di applicazione di detti articoli. Ne consegue che i regolamenti nn. 307/97 e 308/97 non costituiscono una normativa riguardante la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per la quale l'art. 43 del Trattato avrebbe costituito la base giuridica adeguata a condizione che una siffatta normativa contribuisse alla realizzazione di uno o più obiettivi della politica agricola comune. Quindi, adottando i regolamenti impugnati in base all'art. 43, mentre l'art. 130 S costituiva in proposito la base giuridica appropriata, il Consiglio ha commesso una violazione delle forme sostanziali ed ha leso le prerogative del Parlamento, di talché i regolamenti impugnati devono essere annullati".

¹² Si veda la sentenza del 7 settembre 2006, resa nella causa C-310/04, *Regno di Spagna c/ Consiglio dell'Unione Europea*, con cui la Corte di giustizia, decidendo su un ricorso proposto dalla Spagna avverso il Regolamento CE del Consiglio n. 864/2004, che aveva esteso il regime unico di pagamento al cotone, ha ribadito la propria "giurisprudenza costante" sull'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica agricola comune (giurisprudenza alla cui stregua "si tratta non di sapere se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo" – così il punto 99 della decisione), e tuttavia ha accolto il ricorso per violazione del principio di *proporzionalità*, non avendo il Consiglio dimostrato di avere preso in considerazione tutti gli elementi rilevanti, al fine di dimostrare la coerenza delle misure adottate con gli obiettivi fissati dal Trattato di adesione della Grecia e della Spagna in tema di sostegno alla coltura del cotone.

¹³ Art. 4, par. 2, lett. d) del TFUE; tale disposizione esclude dall'ambito della concorrenza concorrente ed attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione la conservazione delle risorse biologiche del mare, in ragione del ritenuto carattere indivisibile delle risorse marine, che

gli Stati membri “possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore” qualora l’Unione non abbia esercitato la propria competenza, laddove in precedenza da più parti si riteneva che l’Unione avesse competenze esclusive in materia¹⁴;

– l’attribuzione di poteri delegati e di esecuzione in capo alla Commissione, così assegnando alla comitologia un ruolo decisivo, e per più aspetti accresciuto, nel concreto governo della politica agricola¹⁵.

Queste novità istituzionali investono il tema della distribuzione delle competenze regolatrici, fra Unione e Stati Membri ed all’interno dell’Unione, in una prospettiva che colloca la disciplina dell’agricoltura, ed all’interno di questa la definizione e la disciplina dell’impresa agricola, in una più ampia dinamica relazionale.

2. La mobilità del diritto derivato nei primi decenni di esperienza comunitaria

Come si è anticipato – a fronte della perdurante riaffermata stabilità di finalità, strumenti ed oggetto, quali definiti nei trattati – è mutato radicalmente nel corso dei decenni, con accelerazione crescente a far tempo dalla fine del secolo scorso e nei primi anni di questo secolo, il diritto derivato che si fonda sulle disposizioni dei Trattati, e con esso la lettura e l’applicazione che viene data, in sede legislativa ma anche giurisprudenziale, di finalità e principi apparentemente non modificati.

E’ noto che nei primi decenni dell’esperienza comunitaria, le norme di diritto derivato aventi un oggetto riferibile in senso lato al *diritto agrario* costituivano oltre la metà della produzione normativa di fonte comunitaria (comprensiva di direttive e di regolamenti), in non casuale corrispondenza con la circostanza che nel bilancio comunitario la spesa per l’agricoltura, nei primi decenni, assorbiva ben oltre la metà delle risorse¹⁶; e ciò anche

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

¹⁴ Cfr. sul punto, A. Germanò, E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2010, p. 97 ss.

¹⁵ Cfr. L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, “Rivista di diritto alimentare” 2010, n. 1, p. 3, www.rivistadirittoalimentare.it; idem, *Il nuovo titolo dedicato...*

¹⁶ Per i dati quantitativi di bilancio nei primi decenni della PAC, si veda European Commission, *EU budget Financial Report*, Luxembourg 2009, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf.

se l'agricoltura contava (e conta) per una frazione assai ridotta del complessivo PIL europeo.

Si trattava però in larga parte di normativa legata al governo dell'economia, di *diritto incentivante* piuttosto che di *diritto regolatorio*¹⁷, vale a dire di disciplina che minutamente regolava presupposti e procedimenti per l'erogazione di provvidenze, incentivi ed aiuti variamente configurati (restituzioni all'esportazione, prelievi alle importazioni, controlli doganali, prezzi minimi garantiti, politiche di incentivo e sostegno a specifiche filiere produttive, ed analoghe misure di controllo del mercato), senza però incidere direttamente sulla conformazione dell'attività, ed in particolare senza incidere sui rapporti privatistici fra *proprietà* ed *impresa*, che all'epoca costituivano il nucleo centrale e caratterizzante del diritto nazionale dell'agricoltura¹⁸.

Sicché restavano in ombra negli atti comunitari le scelte di regolazione e conformazione, lasciate in larga misura ai singoli Stati membri, anche in ragione di risalenti diversità di impianto giuridico.

In altre parole: nei primi decenni di vita della Comunità, la Politica Agricola Comune costituiva un comparto in sé compiuto, di diretta ed immediata applicazione, rispetto al quale non si dava tanto un problema di *interpretazione conforme* delle norme nazionali, quanto piuttosto di puntuale rispetto ed applicazione diretta delle norme comunitarie all'interno dell'area disciplinare specifica in cui queste erano chiamate ad operare¹⁹.

Possiamo dire che in quella fase si assisteva al pieno dispiegarsi del principio, in prosieguo compiutamente enunciato dalla Corte costituzionale nella notissima sentenza che ha deciso il caso *Granital*²⁰, non occasionalmente pronunciata in tema di diritti di prelievo sulle importazioni di orzo canadese e con riferimento ad un'operazione del 1972²¹, secondo cui: "La disciplina emanata mediante il regolamento della CEE è destinata ad operare,

¹⁷ Sul rapporto fra *economia* e *diritto*, fra *diritto incentivante* e *diritto regolatorio* nell'esperienza della PAC v. A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, "Rivista di diritto agrario" 2006, n. 1, p. 183; idem, *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, "Rivista di diritto agrario" 2007, n. 1, p. 3; idem, *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2009, vol. 18, p. 375; nonché F. Albinetti, *Istituzioni e regole dell'agricoltura...*; idem, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona...*

¹⁸ In punto v. L. Costato, *Agricoltura*, in: M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 1997, parte spec. I, 1.

¹⁹ Per un'analisi sistematica di tale disciplina v. L. Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003.

²⁰ Corte cost. 5 giugno 1984, n. 170, pres. Elia, rel. La Pergola.

²¹ Epoca in cui la politica agricola si risolveva anzitutto in una *politica dei prezzi*, che attraverso prelievi alle importazioni e restituzioni alle esportazioni garantiva ai produttori

con caratteristica immediatezza, così nella nostra sfera territoriale, come in quella di ogni altro Stato membro; il sistema statale, dal canto suo, si apre a questa formazione, lasciando che le regole in cui essa si concreta vengano nel territorio italiano, quali sono scaturite dagli organi competenti a produrle. [...] Questa qualificazione del regolamento comunitario merita un cenno di svolgimento. Le norme poste da tale atto sono, invero, immediatamente applicate nel territorio nazionale per forza propria. Esse non devono, né possono, essere riprodotte o trasformate in corrispondenti disposizioni dell'ordinamento nazionale"²².

In questa fase iniziale della Politica agricola comune, apparentemente neppure si avvertiva un problema di *interpretazione conforme* al diritto EU del diritto agrario nazionale, in particolare quanto alla definizione e perimetrazione dell'*impresa agricola* e dell'*attività agricola*: i due comparti restavano tendenzialmente (e dichiaratamente) distinti. Gli atti comunitari si ponevano come atti di diretta ed esclusiva applicazione, siccome ciascuno relativo all'erogazione di specifici benefici, con una natura che tendeva ad assimilarli ad *atti di amministrazione* più che ad *atti di legislazione*.

Per converso gli atti legislativi nazionali continuavano a disciplinare le figure soggettive (dall'imprenditore agricolo, al coltivatore diretto, all'affittuario), le relazioni contrattuali (dalla mezzadria finché consentita, all'affitto, alla soccida, ed a tutte le altre figure contrattuali, generali e speciali), l'uso dei suoli, le forme di trasferimento della proprietà e dei diritti, secondo discipline distinte e separate, con una separazione assunta come del tutto naturale²³.

3. Le riforme seguite agli accordi in sede WTO

Il quadro così definito ha subito profonde modifiche con le riforme di inizio secolo, che hanno investito categorie e definizioni centrali di quest'area dell'esperienza giuridica.

Il passaggio decisivo verso una dimensione complessiva della politica agricola comune che privilegia un *diritto regolatorio*, con quanto ne è seguito in termini di adozione di un quadro disciplinare sistematicamente ed unitariamente orientato, per sua natura destinato ad integrare e conformare

europei prezzi più elevati rispetto a quelli del mercato mondiale, e dunque utilizzava essenzialmente strumenti propri del *diritto incentivante*.

²² Così la Corte cost. al punto 4 della motivazione.

²³ Per una lettura del rapporto fra fonti nazionali e comunitarie nel diritto dell'agricoltura nei primi decenni di attuazione della PAC, v. G. Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario*, vol. I: *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova 1988.

lo stesso impianto del diritto nazionale, è stato segnato dalle riforme europee seguite agli accordi internazionali istitutivi della WTO ed al conseguente abbandono di politiche di aiuto legate alla produzione ed ai singoli prodotti.

Come è noto, a partire dagli anni '80 e '90 del secolo scorso, l'attenzione alla funzione produttiva di beni materiali tradizionalmente assegnata all'agricoltura era progressivamente scemata, sino a configurarsi come una sorta di ossequio formale a vecchi modelli ormai di fatto abbandonati.

Persuasi dalla prevalente insistenza sulla tutela dell'ambiente, sulla *food safety*, sulla tutela del consumatore, e confortati dalla diffusa (ed in realtà errata) percezione sulla definitività della raggiunta autosufficienza (e, in taluni casi, addirittura eccedenza) europea nella produzione di prodotti agricoli – oltre che fortemente sollecitati da alcune analisi economiche, che volevano ridurre la spesa comunitaria per l'agricoltura, e che in nome della ricerca del più basso prezzo al consumo²⁴ spingevano ad approvvigionarsi di derrate alimentari sul mercato mondiale, incuranti dei possibili esiti sulla permanenza o meno di un'effettiva attività produttiva nelle campagne europee²⁵ – i regolatori di Bruxelles si erano indotti ad operare per far decrescere le produzioni, ingabbiandole in quote di produzione, diritti di impianto, vincoli di trasformazione, ed abolendo progressivamente gli aiuti alla produzione.

Proseguendo lungo questa linea, già ben visibile nel corso degli anni '90 pur se ancora non compiutamente implementata, all'inizio del nuovo secolo la MTR – *Middle Term Review* introdotta dalla riforma del 2003²⁶ (in realtà, non semplice revisione, ma eversione delle categorie consolidate della PAC), giungeva – come è noto – a qualificare come *attività agricola*

²⁴ Ricerca del più basso prezzo al consumo in realtà irrispettosa del canone fissato dai Trattati, che al fine di sostenere l'attività produttiva agricola nell'intero territorio europeo e nella consapevolezza che una totale e non temperata concorrenza sui prezzi avrebbe avuto esiti distruttivi sull'agricoltura europea, miravano (e mirano tuttora) ad “*assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori*” (così l'art. 39.1(e) del testo originario del Trattato CEE, con formula ripetuta identica oggi nell'art. 39.1(e) del TFUE), e non i prezzi più bassi astrattamente possibili. Ma all'epoca della MTR il trionfante mercatismo indusse a passare totalmente sotto silenzio tale essenziale canone fissato dai Trattati, e davvero poche voci richiamarono (peraltro senza esito) i governanti europei al rispetto dei Trattati; v., per tutti, L. Costato, *De la réforme de la PAC...*; idem, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, “Agricoltura Istituzioni Mercati” 2011, n. 2, p. 13; idem, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura...*, p. 119.

²⁵ Secondo quella che – ad esempio – era sempre stata la tradizione della Gran Bretagna, abituata ad importare dalle colonie, o ex-colonie, la grande maggioranza delle proprie derrate alimentari, scambiandole prima con prodotti industriali ed in prosieguo con prodotti finanziari.

²⁶ Si v. in particolare il ben noto Regolamento del Consiglio (CE) del 29 settembre 2003, n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

anche il semplice mantenimento dei terreni *in buone condizioni agronomiche ed ambientali*²⁷, così connotando come elemento meramente *eventuale*, e non necessario, dell'agricoltura, quello della produzione di beni materiali attraverso la cura del loro ciclo biologico²⁸.

Il Regolamento n. 1782 del 2003²⁹, presentato – come si è detto – quale semplice *Revisione di Metà Periodo*, ha operato una rivoluzione epocale all'interno della politica agricola comune quale sino ad allora conosciuta, con l'introduzione del Regime di Aiuto Unico e del sistema dei massimali nazionali per la distribuzione delle risorse.

Si è molto parlato in questi ultimi anni di *rinazionalizzazione della PAC*³⁰, in riferimento a quanto previsto nell'art. 41 del regolamento sull'aiuto unico, in base al quale ogni Stato membro ha ricevuto l'assegnazione di un monte annuale di risorse prefissato per più anni, ed all'interno di questo massimale ha potuto disporre di un'ampia latitudine di scelte, ferma restando la scelta di base in favore del disaccoppiamento e dunque in favore di politiche iscritte in una logica diversa da quella quantitativa e produttivistica che aveva caratterizzato il passato della PAC.

In qualche misura si è effettivamente riportato negli Stati membri il momento decisionale di incisive scelte di politica agricola³¹.

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

Utilizzando e valorizzando gli strumenti della centralizzazione regolatoria.

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

Prescindiamo in questa sede dal considerare il contenuto specifico delle tante definizioni così introdotte, e dal valutare il senso e la condivisibilità

²⁷ V. l'art. 2 del Regolamento n. 1782/2003.

²⁸ Sulla MTR, per ulteriori indicazioni e analisi sia consentito rinviare al F. Albinini, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005.

²⁹ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

³⁰ Cfr. L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" 2003, vol. 12, p. 663.

³¹ Basti pensare alla scelta fra base storica e base regionale per l'attribuzione dei titoli all'aiuto, al possibile disaccoppiamento parziale per taluni settori produttivi, alla modulazione, alle politiche di qualità e per specifici tipi di agricoltura. Sulla riforma del 2003, per ulteriori indicazioni e riferimenti, v. F. Albinini, *Profili di diritto europeo...*

o meno di siffatte definizioni. E così, per citare un esempio per tutti, se qualificare come attività agricola anche il semplice “mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali”³² sia o meno coerente con gli obiettivi, che nel TCEE erano presenti e che – come già ricordato – sono stati mantenuti anche nel TFUE.

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

In particolare, il regolamento n. 1782/2003, poi il regolamento n. 73/2009³³, ed in prosieguo il regolamento n. 1307/2013³⁴, si sono proposti come componente della costituzione materiale della Comunità, lì ove hanno definito una pianificazione di bilancio pluriennale, vincolante per gli Stati membri e tale da consolidare equilibri pregressi³⁵, in riferimento non ad una singola OCM, ma ad una pluralità di interventi prima separatamente disciplinati, con la dichiarata ambizione di ricondurre all'interno del regime di pagamento unico tutti i precedenti sistemi di aiuto diretto nei vari settori produttivi³⁶.

Questa prospettiva ha trovato espressa conferma, nell'aprile 2004, con l'adozione del regolamento n. 864/2004³⁷ che, oltre ad adeguare la disciplina in ragione dell'adesione dei nuovi Paesi membri, ha esteso il sistema dell'aiuto unico ai settori dell'olio di oliva, del tabacco, del cotone e del

³² Art. 2, par. 1, lett. c) del Regolamento n. 1782/2003.

³³ Regolamento (CE) del Consiglio n. 73/2009 del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003.

³⁴ Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

³⁵ Il tema della definizione di un quadro finanziario stabile e definito ex ante è stato uno dei terreni di confronto decisivo fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, come è apparso evidente dalle vivaci discussioni seguite alla pubblicazione della proposta della Commissione, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007–2013*, Bruxelles, COM(2004) 101 final, 10.02.2004.

³⁶ V. il 26° considerando del Regolamento n. 1782/2003.

³⁷ Regolamento (CE) del Consiglio n. 864/2004 del 29 aprile 2004.

luppolo, e poi con i successivi regolamenti che hanno esteso l'applicazione del RUP al pomodoro, all'ortofrutta ed alle colture permanenti, inserendo le relative disposizioni nel corpo normativo del regolamento n.1782/2003³⁸.

Ed anche le più recenti riforme introdotte con i nuovi regolamenti della PAC per il prossimo quinquennio, si muovono lungo la medesima prospettiva, valorizzando l'adozione di definizioni uniformi, sia quanto alle qualifiche soggettive che quanto all'attività³⁹.

4. Le riforme del 2013 e la riscoperta dell'agricoltura come attività produttiva

Dopo una lunga e complessa fase di negoziati, il 17 dicembre 2013 sono stati congiuntamente pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea i Regolamenti n. 1305/2013 (sullo sviluppo rurale)⁴⁰, n. 1306/2013 (sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune)⁴¹, n. 1307/2013 (sui pagamenti diretti)⁴², n. 1308/2013 (sulla OCM unica)⁴³, e n. 1310/2013 (recante talune norme transitorie e di adeguamento)⁴⁴, aventi

³⁸ Il regolamento n. 1782/2003, nell'ultimo testo consolidato, vigente sino all'emanazione del regolamento n. 73/2009, contava ben 24 successivi regolamenti di modifica e integrazione, a conferma del carattere tendenzialmente e progressivamente onnicomprensivo del regolamento sul regime unico di pagamento. È sufficiente qui ricordare, fra i numerosi regolamenti che, nel breve volgere di pochi anni, hanno progressivamente esteso il regime unico di pagamento alla grande maggioranza delle produzioni agricole: il Regolamento (CE) del Consiglio n. 319/2006 del 20 febbraio 2006 sullo zucchero, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 953/2006 del 19 giugno 2006 sul lino e la canapa, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1182/2007 del 26 settembre 2007 sull'ortofrutta, il Regolamento (CE) del Consiglio n. 479/2008 del 29 aprile 2008 sul settore vitivinicolo.

³⁹ V. *infra* par. 9.

⁴⁰ Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

⁴¹ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008.

⁴² Art. 2, par. 1, lett. c) del Regolamento n. 1782/2003.

⁴³ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

⁴⁴ Regolamento (UE) n. 1310/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il regolamento

tutti applicazione a far tempo dal 1 gennaio 2014, salve alcune singole misure, e salva la possibilità per gli Stati membri di graduare nel tempo l'applicazione di alcune previsioni, con particolare riferimento ai pagamenti diretti⁴⁵.

Le novità introdotte da questi regolamenti, nell'impianto e nei contenuti, sono ben più rilevanti di quanto poteva apparire da una prima lettura al tempo della loro approvazione, e si tratta di novità che incidono in modo significativo, sia nelle scelte delle imprese agricole, sia nell'esercizio dei poteri nazionali di governo del settore agricolo – come è apparso manifesto in misura crescente negli anni successivi all'entrata in vigore dei nuovi regolamenti.

Ad oltre un decennio dalla MTR, abbiamo assistito alla riscoperta, da parte di quegli stessi regolatori di Bruxelles che l'avevano a lungo trascurata, della *funzione produttiva dell'agricoltura*. All'interno di questa prospettiva è emersa una recuperata attenzione verso il *diritto agrario* e così verso l'aspetto disciplinare, giuridico, e non solo di governo economico, della PAC, in un'Europa che ha riscoperto essenziali bisogni e ragioni di essere, apparsi per un non breve periodo fortemente appannati da una globalizzazione mercantile, che sembrava tutto omologare all'insegna di una presunta capacità di auto-regolazione del mercato e che tendeva a svalutare la regolazione giuridica.

In particolare, l'*agricoltura come attività essenzialmente rivolta alla produzione di beni attraverso la cura del ciclo biologico*, ed il *diritto agrario come sistema di norme sistematicamente e teleologicamente organizzato* non riducibile ad una moltitudine di minute regole tecniche, hanno fatto entrambi la loro ricomparsa (non casualmente contestuale) nell'ambito dei regolamenti di riforma della PAC del 2013, articolati in una serie di testi che coprono l'intero ambito disciplinare, dal primo pilastro allo sviluppo rurale, alla OCM unica, alle misure relative al finanziamento, alla gestione, al monitoraggio ed ai controlli sulla condizionalità e sul rispetto degli altri obblighi dei beneficiari, a misure di gestione degli aiuti e delle restituzioni.

È il primo complessivo pacchetto di riforme della PAC dopo il Trattato di Lisbona⁴⁶, ed è la prima volta che l'intero assieme di regolamenti (dall'aiuto al reddito, allo sviluppo rurale, alle misure di mercato) è stato presentato e discusso in un unico contesto.

(UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014.

⁴⁵ L'applicazione concreta di diverse misure è stata rinviata al 1° gennaio 2015, in ragione delle difficoltà collegate all'avvio dei pagamenti nel nuovo regime.

⁴⁶ In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare al F. Albinini, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona...*

Ne è emersa, anche sotto il profilo delle motivazioni addotte a sostegno delle scelte operate, l'esplicita consapevolezza circa il carattere necessariamente sistemico e di filiera di ogni intervento di politica agricola.

Con il Trattato di Lisbona molto è cambiato, in generale quanto al disegno delle istituzioni europee, e specificamente quanto alle istituzioni del settore agricolo, pur in un quadro che – come già ricordato⁴⁷ – ha mantenuto immutate le finalità tradizionalmente assegnate alla PAC a far tempo dall'originario Trattato di Roma.

Per altro verso, la crisi finanziaria, esplosa nell'immediata prossimità dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha sottoposto a severissimi test il nuovo disegno istituzionale, e ne ha rivelato inadeguatezze ed insufficienze sotto più profili; tanto che da taluni si è auspicata la riapertura di un processo costituente europeo, capace di investire anche taluni degli snodi essenziali di rappresentatività e di legittimazione politica, che il Trattato di Lisbona ha evitato di affrontare.

All'interno di questo complesso quadro istituzionale, politico e finanziario, le scelte contenute nel pacchetto di riforme della politica agricola del 2013 hanno espresso la ricerca di nuovi assetti, intesi ad offrire un ridisegno adeguato alle domande di *sicurezza* dell'oggi, che ripensi lo stesso rapporto fra gli Stati membri e fra le istituzioni centrali e locali di regolazione e di governo⁴⁸.

5. I Codici Europei dell'agricoltura

È andato così emergendo il ruolo crescente del *diritto* nella costruzione di una dimensione unitaria europea.

Come già ricordato, abbiamo a lungo guardato le norme di fonte comunitaria in materia agricola come *diritto incentivante*. Ciascuna singola norma veniva costruita in funzione dell'obiettivo specifico, puntiforme, di momento dettagliato che si voleva raggiungere, e si esauriva all'interno di quello. Sicché, il rapporto fra *economia e diritto*, nella legislazione comunitaria sull'agricoltura, è rimasto a lungo squilibrato a favore della prima, riservando alle istituzioni ed agli atti comunitari il concreto governo dell'economia agricola, attraverso le leve di intervento sui prezzi e sui mercati, e mantenendo in larga misura alla dimensione nazionale le scelte definitive.

⁴⁷ V. *supra* par. 1.

⁴⁸ In argomento, per ulteriori indicazioni, v. F. Albinetti, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" 2010, n. 1, p. 607.

Tanto che, sino ad un recente passato, questi atti della Comunità, pur avendo natura formale di atti legislativi, sono stati studiati più dagli economisti, che ne hanno valutato l'impatto, gli esiti, le determinazioni sul mercato e sui soggetti, la conseguente allocazione di risorse, che dai giuristi, scarsamente interessati nei confronti di una pluralità di provvedimenti, che raramente presentavano i requisiti minimi di sistematicità, necessari perché si potesse esercitare una riflessione giuridica ricostruttiva.

Questo rapporto si è profondamente modificato a far tempo dalle riforme di inizio secolo, e il *diritto* in senso proprio, il *diritto regolatorio*, in contrapposizione con il *diritto incentivante*⁴⁹, ha acquistato un peso crescente all'interno della legislazione di fonte europea, con la progressiva costruzione di un quadro disciplinare generale, che dichiaratamente ambisce ad una dimensione di *sistema*.

Il punto è verificare in che misura il *diritto regolatorio europeo*, che va così emergendo, svolga il ruolo che gli dovrebbe essere proprio: cioè quello di fornire certezze; ovvero in che misura queste ambizioni risultino insoddisfatte dalla realizzazione concreta.

Per altro verso occorre verificare quale sia *la gerarchia di interessi*, che prevale nella regolazione d'insieme così introdotta.

Come si è osservato in altra occasione⁵⁰, vengono qui in rilievo una serie di passaggi normativi degli ultimi anni, che possiamo individuare con esemplare chiarezza nelle scelte in tema di legislazione agricola ed agroalimentare: passaggi che rinviano ad una nuova dislocazione nella relazione fra gli strumenti dell'*economia* e del *diritto* nella Politica agricola comune.

Va detto che le scelte e le decisioni sulle politiche di bilancio hanno tradizionalmente preceduto e determinato le scelte disciplinari espresse nei regolamenti.

In altre parole, la PAC, quale l'abbiamo storicamente conosciuta, si è costruita anzitutto attorno a scelte di bilancio, determinando sulla base di queste i conseguenti modelli regolatori e parametri definitivi.

Nelle precedenti tornate di negoziato agricolo, l'adozione di un quadro finanziario pluriennale, stabile e definito *ex ante*, è stato occasione di confronto vivace fra la Commissione e gli Stati membri e fra i singoli Stati, lasciando in qualche misura in ombra il processo di *giuridicizzazione* della PAC.

⁴⁹ Cfr. L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, "Rivista di diritto alimentare" 2010, n. 1, p. 3, www.rivistadirittoalimentare.it; idem, *Il nuovo titolo dedicato...*

⁵⁰ Per un'analisi della rinnovata relazione fra *economia* e *diritto* nella Politica Agricola Comune, sia consentito rinviare a F. Albinini, *Istituzioni e regole dell'agricoltura...*

Il punto di novità è che nella fase successiva all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le politiche di bilancio e distributive sono state a loro volta in qualche misura conformate in base a scelte regolatorie e disciplinari, ricercate, discusse e negoziate *ex ante*.

Sicché, le innovazioni nell'esistente *strumentario giuridico* hanno assunto esplicito e decisivo rilievo per una preventiva valutazione di impatto anche economico delle misure proposte.

Si è partiti dalla proposta di abbandonare il criterio storico di distribuzione dei contributi comunitari in ragione delle somme percepite in passato, essendo ormai consapevolezza acquisita quella delle distorsioni conseguenti ad una distribuzione che proiettava verso il futuro un passato lontano e assai diverso dal presente.

Questo diverso approccio ha trovato ascolto all'interno del negoziato, ed è emerso così il rilievo decisivo – anche in termini di distribuzione delle risorse finanziarie – della perimetrazione dell'*attività agricola* e della possibile *pluralità di contenuti* assegnati a tale attività.

In altre parole hanno assunto rilievo centrale le *definizioni* adottate e le *finalità* perseguite, in ragione delle quali le definizioni sono state elaborate e conformate.

Si tratta di un processo, che in qualche misura si pone all'interno della linea di progressiva riattribuzione agli Stati membri di ampi spazi di scelta nella concreta distribuzione degli interventi.

L'assegnazione ai singoli Stati membri di massimali nazionali, e di facoltà di scelta che valorizzano le diversità, si sta infatti accompagnando – per una sorta di intrinseca conseguente necessità – all'adozione di definizioni e perimetrazioni, che penetrano in modo significativo, e ben più incisivo che in passato, in aree sinora presidiate dalla disciplina di diritto interno.

Ne deriva la rilevante conseguenza sistematica, che le definizioni, ad esempio in tema di agricoltore, attività agricola, e prodotti agricoli⁵¹, le disposizioni generali, le figure di nuova introduzione, quale l'“*Agricoltore in attività*”⁵², formalmente dettate in riferimento ad un singolo regolamento, tendono in realtà a costituirsi come *corpus* unitario ed omogeneo, di applicazione generalizzata.

L'art. 4 del Regolamento n. 1307/2013 (come già l'art. 2 del Regolamento n. 1782/2003, e come gli altri regolamenti citati), nell'introdurre definizioni importanti ed in taluni casi fortemente innovative, sembra apparentemente delimitarne l'ambito applicativo, utilizzando la formula “*Ai fini del presente*

⁵¹ V. l'art. 4 del Reg. n. 1307/2013.

⁵² V. l'art. 9 del Reg. n. 1307/2009.

regolamento”, abituale nella normativa comunitaria, anche in ragione dei meccanismi di attribuzione alla Comunità (ed oggi all’Unione) di competenze legislative specificamente determinate; formula utilizzata anche nell’art. 2 del Regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare.

In realtà, l’ambito applicativo di questi regolamenti attribuisce a tale formula un significato che è solo di apparente delimitazione di campo, stante l’assai estesa area di applicazione delle definizioni in discorso.

Così operando, i nuovi regolamenti si propongono come una sorta di *Codici*, che introducono e regolano *istituti giuridici comuni*, e penetrano in modo significativo, ben più incisivo che in passato, in aree anche privatistiche, sin qui saldamente presidiate dalla disciplina di diritto interno.

Muovendo in tale direzione, i regolamenti del 2013 hanno ulteriormente confermato il modello dei *Codici europei dell’agricoltura*, individuabile già a far tempo dalle riforme della PAC di inizio secolo, in riferimento al *Codice degli aiuti diretti*, al *Codice dello sviluppo rurale*, ed al *Codice della OCM unica*⁵³.

Ai primi tre codici è stato invero affiancato un quarto *Codice europeo*, quello relativo a *Finanziamento, Gestione e Monitoraggio*⁵⁴, che ha sistematizzato in un unico testo, accanto alle norme sul finanziamento (in passato contenute nel Regolamento n. 1290/2005), le norme sui controlli, sulla condizionalità e sul monitoraggio, che in precedenza erano separatamente regolate e contenute in ciascun regolamento di aiuto o di intervento.

Si è così accentuato il processo di *centralizzazione regolatoria*, che da oltre un decennio caratterizza le scelte europee in materia, in contrappunto non occasionale con un processo di progressiva localizzazione delle scelte di intervento economico.

L’attribuzione agli Stati di una latitudine di possibili scelte di sostegno finanziario, trasversali tra i diversi settori produttivi, ha richiesto e richiede l’adozione di *regole europee, giuridiche* prima che *economiche, comuni* e pertanto capaci di garantire sul piano del diritto l’unità istituzionale, ed insieme *aperte e modulabili* per conformarsi in modo coerente alle tante agricolture, che caratterizzano un’Europa che comprende una fascia amplissima di climi e latitudini, dalle ampie pianure ghiacciate del Nord ai territori siccitosi del Sud.

⁵³ Per ulteriori indicazioni in argomento v. F. Albisinni, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona...* e su alcuni recenti tentativi di codificazione in agricoltura (rimasti privi di esito) nell’ambito dell’esperienza giuridica italiana; idem, *Codice agricolo e codificazioni di settore*, “Rivista di diritto agrario” 2005, n. 1, p. 419.

⁵⁴ V. *infra* par. 9.

La scelta operata sul piano sistematico risulta ancor più significativa, ove si consideri la contestuale adozione di un modello di governo dell'agricoltura, che ha attribuito maggiori spazi alle dinamiche di mercato anche attraverso l'abbandono progressivo dei sistemi di contingentamento della produzione, dalle quote-latte ai diritti di impianto dei vigneti⁵⁵.

6. I nuovi modelli istituzionali, le competenze, le definizioni

L'unificazione formale e sistematica dei testi si è accompagnata ad una sostanziale riscrittura del complessivo modello di regolazione e di governo del settore agro-alimentare, con esiti rilevanti anche per il disegno delle istituzioni comunitarie e l'individuazione dei rispettivi ruoli e competenze, in ragione dell'assegnazione alla Commissione Europea di deleghe assai ampie e nel contempo in ragione del riconoscimento agli Stati membri di ampi spazi di flessibilità.

La stessa relazione fra Unione e Stati Membri ha assunto, in questa prospettiva, contenuti diversi rispetto al passato.

Ne risulta un *ordinamento composito, multilivello*⁵⁶, in cui livello europeo e livello nazionale sono entrambi necessari, ed in cui il diritto comune valorizza la dimensione nazionale e locale delle scelte redistributive, ma insieme garantisce l'unità sul *piano delle istituzioni* e sul *piano del merito* attraverso originali profili conformativi e di regolazione.

Il compito della regolazione non si esaurisce in un unico contesto ed in un solo livello, ma impegna la Commissione e gli Stati membri attraverso progressivi adattamenti ed addizioni, nella fase discendente, di concreta applicazione, oltre che nella fase originaria di elaborazione ed adozione delle misure di portata generale.

Questo orizzonte policentrico si è manifestato in modo evidente in altri pacchetti di proposte legislative, che hanno viaggiato paralleli alla revisione della PAC del 2013, dal "Pacchetto qualità"⁵⁷, al nuovo Regolamento

⁵⁵ In argomento v. A. Germanò, *L'abbandono del sistema di contingentamento della produzione agricola nei regolamenti del 2013*, Firenze 2014; e di recente, specificamente sui diritti di impianto dei vigneti. R. Franco, *Dai titoli all'aiuto alle autorizzazioni agli impianti viticoli: tra beni e diritti*, "Rivista di diritto alimentare" 2020, n. 3, p. 15, www.rivistadirittoalimentare.it.

⁵⁶ S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma – Bari 2002.

⁵⁷ Tradottosi nel Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, che ha sostituito ed abrogato i precedenti regolamenti (CE) n. 509/2006 e (CE) n. 510/2006 in tema di DOP, IGP ed STG, unificandoli in un unico testo legislativo, ed ha altresì introdotto una nuova

sull'informazione ai consumatori di prodotti alimentari⁵⁸. In particolare le disposizioni che regolano l'informazione al consumatore, l'etichettatura, la comunicazione, il modo di stare sul mercato, incidono fortemente sulla redditività delle imprese del settore agro-alimentare. E non casualmente si è aperto un vivace confronto fra la Commissione europea ed alcuni governi nazionali sul tema della dichiarazione dell'origine delle materie prime agricole nell'etichettatura dei prodotti alimentari⁵⁹.

Altra novità importante introdotta dal Trattato di Lisbona nella disciplina dell'agricoltura, e che ritroviamo all'interno dei regolamenti di riordino della PAC del 2013, riguarda la distribuzione di competenze e poteri fra Unione Europea e Stati membri.

Come è noto, a far tempo dal Trattato di Lisbona i settori dell'agricoltura e della pesca rientrano fra quelli oggetto di competenza concorrente della UE e degli Stati membri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4.2(d) del TFUE⁶⁰.

Si tratta di una novità importante sul piano formale, rispetto ad un recente passato, nel quale si riconosceva alla Comunità una competenza esclusiva in materia di agricoltura.

La competenza concorrente degli Stati membri – ai sensi dell'art. 2 (2) del TFUE – può essere esercitata soltanto “nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria”. Si tratta dunque di una competenza, la cui effettiva articolazione dipende dalle concrete scelte effettuate in ciascun atto legislativo dell'UE (vale a dire dai contenuti dei regolamenti approvati con procedura legislativa ordinaria).

Nel caso della riforma della politica agricola, gli spazi all'esercizio della competenza concorrente degli Stati membri sono stati in effetti riconosciuti in misura rilevante, sia all'interno delle scelte definitorie (*in diritto*), che all'interno delle scelte distributive (*di politica economica*), come risulta

generale disciplina per i prodotti di qualità con una perimetrazione più estesa di quella prevista dai precedenti regolamenti.

⁵⁸ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Per alcuni primi commenti v. il fascicolo 2-2011 della “Rivista di diritto alimentare”, www.rivistadirittoalimentare.it, con i contributi di F. Albisinni, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, ivi, p. 32; e di P. Borghi, *Risk-related Communication and Food-related Communication: What Information to Consumers?*, ivi, p. 49.

⁵⁹ In argomento, per ulteriori indicazioni, v. F. Albisinni, *L'origine dei prodotti alimentari e la Corte di giustizia: un'irrisolta incertezza*, “Rivista di diritto alimentare” 2020, n. 2, p. 53, www.rivistadirittoalimentare.it.

⁶⁰ In argomento v. A. Germanò, E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario...*, p. 97 ss.; L. Costato, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura...*; F. Albisinni, *Istituzioni e regole dell'agricoltura...*

evidente dall'analisi delle nuove misure. Ciò assegna nuove e più gravose responsabilità in capo ai singoli Stati, i quali più difficilmente potranno imputare alle scelte di Bruxelles l'inefficienza dei propri interventi.

Sul piano giuridico, un significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate, si rinviene nell'essenziale definizione di “*attività agricola*”, contenuta nell'art. 4.1(c) del regolamento n. 1307/2013 sui pagamenti diretti⁶¹, lì ove si dispone:

“1. Ai fini del presente regolamento si intende per: ...

(c) “attività agricola”:

- i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,
- ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione”.

Se si compara questa definizione di *attività agricola* con quella introdotta dal Regolamento n. 1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal Regolamento n. 73 del 2009, definizione che considerava *attività agricola* “la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali”⁶², le differenze con la nuova definizione appaiono evidenti, lì ove quest'ultima non considera più sufficiente il semplice “mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali”, ma richiede “il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori” e soprattutto aggiunge: “o lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati Membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione”.

La novità definitoria c'è, ed è rilevante.

Si accentua il versante produttivo, e non soltanto di semplice mantenimento, e l'*agrarietà* dell'attività svolta si misura in ragione della sua *idoneità*

⁶¹ Art. 2, par. 1, lett. c) del Regolamento n. 1782/2003.

⁶² Art. 2.1(c) del Regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

rispetto alle *attività produttive* di allevamento (il pascolo) o di coltivazione, che costituiscono il compito assegnato all'attività agricola in senso proprio da questa proposta di regolamento.

Di più: la formula coinvolge gli Stati Membri già nella conformazione definitiva, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche ed ambientali precisandone analiticamente obiettivi e norme⁶³, laddove nel testo del 2013 il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati Membri è ben più ampio, facendo riferimento ad un'attività *ulteriore* rispetto a quella del *mantenimento* della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il ruolo conformativo riconosciuto agli Stati Membri appare del resto non occasionale, ma assegnato *pour cause*, siccome logicamente connesso all'attenzione verso attività propriamente produttive, perché 27 Stati (quali ne conta attualmente l'Unione Europea) implicano agricolture molto diverse, anzi – pensando alle tante agricolture italiane e di altri Paesi – ben di più di 27 agricolture.

La pluralità delle agricolture europee – le *tante agricolture*, ciascuna espressione del proprio territorio e delle caratteristiche di questo, storiche, culturali, ed umane, oltre che naturali – da sempre sottolineata dagli studiosi⁶⁴, ma a lungo negata dalle concrete scelte di Bruxelles che hanno nei fatti lasciato alla diversità ed alla dimensione locale uno spazio secondario e di risulta (spazio, che dopo le aperture verso la ruralità e la multifunzionalità espresse dai regolamenti degli anni '90 del secolo scorso, si era nella sostanza ancora più ristretto in esito alla scelta dei primi anni di questo secolo in favore del disaccoppiamento e del mercato globalizzato), ha trovato, con la rinnovata definizione di agricoltura introdotta nel 2013 e con gli spazi assegnati alla dimensione nazionale, formulazione giuridica esplicita e di portata generale.

Gli Stati membri vengono coinvolti nel processo definitorio, riconoscendo – all'interno di un'esplicita scelta di favore verso la produzione – che ad essi spetta definire il senso ed i contenuti concreti delle attività, garantendo l'effettivo legame con le finalità perseguite in ragione delle peculiarità territoriali e delle tecniche adottate.

⁶³ V. l'art. 5 e l'Allegato IV del Regolamento n. 1782/2003.

⁶⁴ È sufficiente qui ricordare le ricerche di Manlio Rossi Doria, sin dagli anni '50 del secolo scorso, ripubblicate di recente in M. Rossi Doria, *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali ed ambiente*, Napoli 2005. Sul piano dell'analisi giuridica v. A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, "Rivista di diritto agrario" 2013, n. 1, p. 11.

Ne risulta una conferma del ricorso agli strumenti propri del *diritto regolatorio*, che per un verso accentra quale garanzia di unità dell'ordinamento giuridico europeo, ma nel contempo disegna una *centralizzazione regolatoria* flessibile, dinamicamente articolata a livello territoriale.

Sicché, a far tempo dall'avvio del secondo decennio di questo secolo XXI, l'unificazione definitiva, nel suo stesso porsi, sancisce una riconosciuta valorizzazione delle differenti declinazioni dell'*attività produttiva agricola*, pur unitariamente e sistematicamente considerata.

Negli anni successivi, il processo di ricomposizione sistematica del diritto europeo dell'agricoltura ha poi trovato ulteriore articolazione in interventi di ampia portata, caratterizzati da scelte e formulazioni originali ed innovative.

Faccio qui riferimento a:

- il nuovo regolamento sui controlli ufficiali, Regolamento (UE) 2017/625, entrato in applicazione nel 2019;
- la progressiva crescente attenzione dedicata ai temi compresi all'interno della formula “benessere animale”;
- le novità contenute nelle riforme della PAC approvate e pubblicate nel dicembre 2021, ed i documenti che hanno accompagnato queste proposte di riforma nell'arco degli ultimi due anni, anche in relazione alle sfide poste dalla pandemia di COVID-19.

7. Il nuovo Regolamento sui controlli ufficiali

Nel 2017 è stato emanato il nuovo Regolamento (UE) 2017/625 “relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari”⁶⁵.

Si potrebbe dire, con formula sintetica, che questo è “Il Regolamento della complessità e della globalizzazione”.

È il *Regolamento della complessità*, non soltanto per le dimensioni e per le numerose aree interessate in modo originale dalla nuova disciplina

⁶⁵ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, pubbl. in G.U. 7 aprile 2017, n. L/95, in applicazione dal 14 dicembre 2019, salve alcune singole disposizioni aventi diversa data di applicazione. Per maggiori indicazioni su questo regolamento, sia consentito rinviare a F. Albinini, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, “Rivista di diritto alimentare” 2018, n. 1, p. 11, www.rivistadirittoalimentare.it; idem, *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, “European Food and Feed Law Review” 2019, vol. 14, p. 118.

sia nel merito che sotto il profilo istituzionale, ma per le stesse complesse finalità assunte, lì ove il nuovo regolamento sin dalle premesse investe congiuntamente “la sicurezza alimentare, l'integrità e la salubrità” (“food safety, integrity and wholesomeness”, nel testo inglese).

Nel medesimo tempo è il *Regolamento della globalizzazione*, non solo quanto alla dimensione geografica immediatamente e dichiaratamente connessa al mercato ed agli scambi, nel mercato interno e nel mercato globale, ma quanto all'*oggetto*, ai *destinatari*, al *perimetro*, *tematico* e *istituzionale*, con ciò valorizzando “il globale che è in noi” anche sotto il profilo della cogente disciplina giuridica⁶⁶.

Quanto all'*oggetto*, ai *destinatari*, al *perimetro tematico*, è sufficiente leggere l'art. 1 del nuovo regolamento, rubricato “Oggetto e ambito di applicazione”, per constatare l'ampiezza ed insieme l'ambizione dell'intervento legislativo,

Il nuovo Regolamento contiene, in un unico complesso testo normativo, l'intero insieme di disposizioni sui controlli in tema di prodotti alimentari, ed insieme a queste le disposizioni sui controlli in tema di qualità dei prodotti, di salute e benessere degli animali, di sanità delle piante, di prodotti fitosanitari, con un'area applicativa così ampia da coprire non soltanto gli alimenti e la nutrizione, ma l'intero *ciclo della vita*, vegetale e animale, in una prospettiva sistemica, nella persuasione che *la vita* per sua natura non possa essere tutelata per segmenti o settori, ma soltanto nella sua interezza.

I controlli su animali e piante, oltre che finalizzati a garantire la sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti alimentari e dei mangimi destinati ad entrare nella catena del consumo alimentare umano, assumono il *benessere animale* e la *protezione delle piante* da organismi nocivi quale oggetto *per sé* rilevante⁶⁷.

In conseguenza di questo più ampio perimetro tematico, che finisce per investire tutte le forme di vita, anche le definizioni di *pericolo* e di *rischio* sono riscritte rispetto alla GFL.

Nel Regolamento n. 178/2002, *pericolo* o *elemento di pericolo* è definito come “agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento

⁶⁶ Per ulteriori indicazioni sui temi legati alla crescente domestica globalizzazione del diritto alimentare europeo, e così al “*globale che è in noi*”, si rinvia alle relazioni discusse nel Convegno organizzato dall'AIDA il 14–15 ottobre 2015, a Milano, in occasione dell'Expo, pubblicate in “Rivista di diritto alimentare” 2016, n. 1, www.rivistadirittoalimentare.it, con l'introduzione *Bricks and Stones of the GFL Laboratory* ed ai contributi in L. Costato, F. Albisinni (a cura di), *European and Global Food Law*, Milan 2016, spec. quanto all'introduzione *The road to Global Food Law*, ed al cap. II, *The path to the European and Global Food Law System*.

⁶⁷ V. i considerando (7) e (9) del Reg. 2017/625.

o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare *un effetto nocivo sulla salute*⁶⁸, laddove il riferimento alla *salute* è inteso come riferimento alla *salute umana* ai sensi dell'art. 1 di tale regolamento, e conseguentemente *rischio* è definito come “*funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo*”⁶⁹.

Nel nuovo regolamento sui controlli ufficiali del 2017, *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*”⁷⁰, e conseguentemente *rischio* è definito come “*una funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente, conseguente alla presenza di un pericolo*”⁷¹.

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

Se il Regolamento n. 178/2002 aveva segnato, in modo espresso e dichiarato, il passaggio ad una *disciplina di filiera*⁷² per tale tuttavia intendendo la sola “*food production chain*”⁷³, il nuovo regolamento sui controlli del 2017 esprime la consapevolezza che l'attenzione alla *filiera agro-alimentare* (*agri-food chain*, e non più solo *food chain*⁷⁴) necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo si collega al *ciclo della vita*, ed alle successive fasi di utilizzazione di prodotti di origine vegetale o animale, pur se non connesso al ciclo della produzione e distribuzione di alimenti.

⁶⁸ Art. 3.1. n. 14 del Reg. n. 178/2002.

⁶⁹ Art. 3.1. n. 9 del Reg. n. 178/2002.

⁷⁰ Art. 3.1. n. 23 del Reg. 2017/625.

⁷¹ Art. 3.1. n. 24 del Reg. 2017/625.

⁷² V. artt. 1 e 3 del Reg. n. 178/2002.

⁷³ V. il considerando (12) del Reg. 178/2002, che recita: “In order to ensure the safety of food, it is necessary to consider all aspects of the *food production chain* as a continuum from and including primary production and the production of animal feed up to and including sale or supply of food to the consumer because each element may have a potential impact on food safety”.

⁷⁴ V. il considerando (3) del Reg. 2017/625, ed i numerosi considerando che lo seguono in analogia prospettiva, e che sottolineano fra l'altro che la dimensione complessiva della *agri-food chain* coinvolge numerosi aspetti ed oggetti non trattati dal precedente Reg. 882/2004 (così, fra gli altri, i considerando 17 e 19).

Coerentemente con tale nuovo approccio, gli *operatori* cui si applica il nuovo sistema sono identificati non con i soli “*operatori del settore alimentare*” cui si rivolgono il Regolamento n. 178/2002⁷⁵ ed il Regolamento n. 882/2004⁷⁶, ma con “*qualsiasi persona fisica o giuridica soggetta a uno o più obblighi previsti dalla normativa di cui all’articolo 1, paragrafo 2*”⁷⁷.

L’*operatore* così individuato dal Regolamento 2017/625 comprende chiunque si occupi di salute o benessere animale⁷⁸, di protezione contro gli organismi nocivi per le piante⁷⁹, di prodotti fitosanitari e pesticidi⁸⁰, di profili ambientali; in una parola: chiunque abbia a che fare con il *ciclo biologico*, il *ciclo della vita*, a prescindere dalla collocazione all’interno della *fliera alimentare*.

Viene spontaneo pensare ad una figura centrale nell’ordinamento italiano, quella dell’*imprenditore agricolo*, come introdotto dall’art. 2135 del codice civile del 1942, e precisato nel 2001 con i decreti di orientamento⁸¹.

Come è noto, il testo novellato dell’art. 2135 cod.civ. ha precisato che per attività essenzialmente agricole si intendono “le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un *ciclo biologico* o di una *fase necessaria del ciclo stesso*, di carattere vegetale o animale”.

La disposizione italiana del 2001 si è proposta con carattere innovativo, nella sostanza e non soltanto nelle forme espressive, ove si consideri che, secondo risalenti insegnamenti, per coltivazione del fondo ai sensi del testo originale dell’art. 2135 cod.civ. doveva intendersi il “*complesso unico ed inscindibile del ciclo dei lavori svolti dall’agricoltore per conseguire i prodotti immediati e diretti della terra, dalla rottura del suolo al raccolto*”⁸².

⁷⁵ Ai sensi dell’art. 3, par. 1, n. 3, del Reg. n. 178/2002.

⁷⁶ V. l’art. 2, par. 1, del Reg. n. 882/2004, che rinvia alle definizioni di cui agli artt. 2 e 3 del Reg. n. 178/2002, e l’art. 3 del Reg. n. 882/2004, che dispone l’applicazione dei controlli previsti da tale regolamento alle “aziende del settore dei mangimi e degli alimenti” ed agli “operatori del settore dei mangimi e degli alimenti”.

⁷⁷ Art. 3.1. n. 29, del Reg. 2017/625.

⁷⁸ V. l’art. 1, par. 2, lett. d) e f) del Reg. 2017/625.

⁷⁹ V. l’art. 1, par. 2, lett. g) del Reg. 2017/625.

⁸⁰ V. l’art. 1, par. 2, lett. h) del Reg. 2017/625.

⁸¹ Il riferimento è qui al ben noto Decr. Leg.vo 18 maggio 2001, n. 228, Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, che ha fra l’altro riscritto l’art. 2135 cod. civ. contenente la definizione di imprenditore agricolo. Sulle prospettive aperte dalla riforma del 2001 in tema di individuazione e disciplina dell’impresa agricola, la letteratura è vastissima; per indicazioni generali si rinvia qui al *Commentario a I tre “Decreti orientamento” della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, in: L. Costato (a cura di), *Le nuove leggi civili commentate*, Padova 2001, p. 668 ss.

⁸² Così E. Bassanelli, *Dell’impresa agricola*, in: A. Scialoja-Branca (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna – Roma 1943, p. 410, ricordato da M. Goldoni, in:

L'esplicita assunzione fra le attività essenzialmente agricole di *una qualunque attività* relativa al *ciclo biologico* ha rotto l'*inscindibilità* del "ciclo dei lavori dell'agricoltore" ai fini della produzione, a lungo ritenuta elemento essenziale dell'organizzazione imprenditoriale agricola⁸³.

L'ampia perimetrazione dell'attività dell'*impresa agricola* con riferimento al *ciclo biologico*, ed a qualunque *fase* di questo (ampia perimetrazione rintracciabile già nel testo originale del 1942 dell'art. 2135 c.c.⁸⁴, e definitivamente affermata in esito alla novella del 2001) ha valorizzato per un verso il rapporto fra imprese e la *dimensione distrettuale* del rapporto fra *imprese di fase*⁸⁵, e per altro verso ha sottolineato la profonda unitarietà del *ciclo biologico* come *ciclo della vita*, che non consente di isolare i singoli momenti di attività e di intervento umano, ma per sua natura richiede attenzione all'intera *filiera*, intesa non soltanto in senso *verticale*, *dai campi alla tavola* come sin qui intesa dalla disciplina europea dell'alimentazione a far tempo da fine e inizio secolo, ma anche in senso *orizzontale*, in riferimento a tutto ciò che attiene alla *vita*, anche se non immediatamente e direttamente collocato nel percorso che conduce a quel certo prodotto finale, alimento o mangime.

Questa prospettiva, anticipata nella dimensione domestica dell'ordinamento italiano dal codice civile del 1942 e rafforzata dalla novella del 2001, ha trovato oggi, nel *diritto europeo*, un'espressa formulazione precettiva, che dalla tutela della *salute umana* coerentemente e sistematicamente trascorre alla tutela dell'intero *ciclo della vita*, dalla fase agricola a tutte le successive fasi, che comunque in vario modo utilizzano prodotti aventi origine da organismi viventi.

In questo senso mi sembra si possa dire che la definizione di "*operatore*" introdotta dal Regolamento 2017/625 conferma e fa propria la scelta di sistema presente nel testo novellato dell'art. 2135 cod.civ., pur se nel medesimo tempo proietta la propria area di disciplina e di conformazione ben oltre l'attività agricola, lì ove comprende tutte le successive fasi di trasformazione, manipolazione, trasporto, commercializzazione.

L. Costato (a cura di), *Trattato breve...*, p. 114, il quale pone in evidenza anche le analoghe posizioni della giurisprudenza sul punto.

⁸³ "Non esiste impresa agricola senza una attività di coltivazione del fondo che abbracci un intero ciclo biologico, e pertanto non è attività agricola quella riguardante singole attività che non comprendono l'intero ciclo di produzione" – così G. Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Roma 1999, p. 253, ad esprimere icasticamente risalenti, ma oggi non più condivisibili, posizioni della dottrina e della giurisprudenza anteriori al 2001, sui contenuti da attribuire alla formula di "coltivazione del fondo" nel testo originario dell'art. 2135 cod. civ.

⁸⁴ Esemplari in tal senso le anticipatrici indicazioni di A. Carozza, *Lezioni di diritto agrario*, vol. I: *Elementi di teoria generale*, Milano 1988, p. 150 ss.

⁸⁵ In argomento, per ulteriori indicazioni v. F. Albisinni, *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, "Quaderni dell'Istituto Giuridico", Università degli Studi della Tuscia, Viterbo 2002.

In altre parole l'*impresa del ciclo della vita*, disegnata dal Regolamento (UE) 2017/625, è coerente con l'*impresa agricola italiana del ciclo biologico*, pur coprendo un'area ben più ampia, e condivide con questa una logica di *specialità disciplinare*, non in ragione di privilegi od esoneri, ma in ragione della preminente importanza e *specialità* di interessi, diritti, e valori, tanto nell'*agricoltura* che nell'*alimentazione*.

A questo percorso si accompagna quello proprio del *diritto agrario europeo*, e dunque della PAC, percorso che ha portato – come si è già ricordato⁸⁶ – ad una definizione sistemica e unificante di *attività agricola* con il Regolamento (CE) n. 1782/2003⁸⁷ e con i successivi del 2009 e del 2013⁸⁸.

Il regolamento sui controlli del 2017 costruisce in qualche misura un ponte fra questi due percorsi, della *food safety* e della PAC, in direzione di una ricomposizione sistematica, che valorizza la responsabilità dell'*impresa* che in qualunque modo si rapporta al *ciclo biologico* od all'*ambiente*, a prescindere dalla destinazione finale, alimentare o meno, del prodotto.

Conferma esplicita in tal senso viene dalle nuove disposizioni del Regolamento 2017/625 dedicate al legno ed alle sue possibili patologie⁸⁹, nonché alle patologie dei vegetali⁹⁰, lì ove in un regolamento che individua la propria base giuridica in una pluralità di disposizioni del TFUE, l'art. 43 T(PAC), l'art. 114 (mercato interno), l'art. 168, par. 4 lett. b (protezione della sanità pubblica nei settori veterinario e fitosanitario), si prevedono norme specifiche sull'importazione di legno e tronchi di legno⁹¹, di imballaggi in legno⁹², di alberi, arbusti, materiale forestale di moltiplicazione⁹³.

⁸⁶ V. *supra* par. 6.

⁸⁷ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

⁸⁸ Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori; e Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

⁸⁹ V. il considerando (61) del Reg. 2017/625.

⁹⁰ V. l'art. 3, par. 1, n. 21 e 22, del Reg. 2017/625, quanto all'ampia definizione dei prodotti vegetali e dei possibili vettori di patologie vegetali, di cui al Regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante.

⁹¹ V. l'art. 64 del Reg. 2017/625.

⁹² V. l'art. 77 del Reg. 2017/625.

⁹³ V. l'All. IV del Reg. 2017/625.

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

Resta tuttavia significativo, sotto il profilo della connotazione sistemica della nuova disciplina europea, che la risposta a queste patologie non si sia risolta esclusivamente in misure specifiche e di eccezione (quali ad esempio quelle adottate qualche anno fa dopo la crisi innescata dal consumo di germogli di soia infetti)⁹⁴, ma che la tematica della cura del legno e dei prodotti forestali sia stata portata all'interno di un regolamento sui controlli, che colloca l'attenzione alla salute umana all'interno di una più ampia prospettiva di *attenzione alla vita* in tutte le sue manifestazioni.

L'*impresa agricola* viene con ciò identificata come *impresa del ciclo della vita*, investita di responsabilità non solo per i prodotti destinati all'alimentazione, ma più in generale per tutto ciò che comunque si lega alla cura del ciclo biologico e dell'ambiente, quali che siano la destinazione dei prodotti e le finalità delle attività.

8. Il benessere animale

Ulteriori significative indicazioni quanto ai contenuti ed al perimetro da assegnare al *diritto europeo dell'agricoltura* sono venute negli ultimi anni dal tema del *benessere animale*.

La disposizione legislativa alla quale si fa comunemente riferimento è quella introdotta dal Trattato di Lisbona e contenuta nell'art. 13 del TFUE, nell'ambito delle "Disposizioni di Applicazione Generale", ove solennemente si afferma: "l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti".

Disposizioni legate al rispetto degli animali, intese ad evitare o comunque ridurre sofferenze, erano presenti nella legislazione europea ben prima del Trattato di Lisbona: già dagli anni '70 alcune direttive avevano vietato la macellazione senza previo stordimento, ed avevano introdotto misure di protezione degli uccelli selvatici, degli animali da allevamento e di quelli utilizzati a fini scientifici e sperimentali.

⁹⁴ Sui (ben) quattro speciali regolamenti adottati in risposta alla crisi innescata dalla vicenda relativa ai germogli di soia, v. V. Paganizza, *Les quatre Mousquetaires (ou mousquetons) contre E. Coli: i Regolamenti (UE) 208/2013, 209/2013, 210/2013, 211/2013 e gli "eccessi" nella sicurezza*, "Rivista di diritto alimentare" 2013, n. 2, p. 36, www.rivistadirittoalimentare.it.

Un elemento comune caratterizza questo complesso di risalenti disposizioni: il *benessere animale* non era individuato come *fine in sé*, oggetto di autonoma considerazione, ma come *oggetto regolato* in ragione di altre finalità (dalla realizzazione del mercato interno, alla tutela della concorrenza e dell'ambiente, alla PAC).

Collocandosi nella medesima prospettiva, il Regolamento (CE) n. 178/2002 distingue fra *benessere dei cittadini* (significativamente designato come *well-being* nella versione in lingua inglese, e *Wohlfühlen* in quella in lingua tedesca)⁹⁵, e *benessere animale* (significativamente designato come *welfare* nella versione in lingua inglese, e *Tierschutz* in quella in lingua tedesca)⁹⁶, e si occupa di *benessere animale* soltanto in funzione della tutela della vita e salute umana, con una formula che assegna rilievo solo *eventuale* alla tutela del benessere animale (“*tenuto eventualmente conto*”)⁹⁷; di talché, quanto ai compiti affidati all'EFSA prevede: “3. L'Autorità contribuisce ad un livello elevato di tutela della vita e della salute umana e a tal fine tiene conto della salute e del benessere degli animali, della salute dei vegetali e dell'ambiente, nel quadro del funzionamento del mercato interno”⁹⁸.

La stessa definizione di *Legislazione alimentare* introdotta dal Regolamento (CE) n. 178/2002 comprende i *mangimi* soltanto in quanto “prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati”⁹⁹. Questa scelta restrittiva quanto al perimetro di intervento risulta ancor più significativa di un interesse solo mediato nei confronti della *salute e benessere animale*, ove si consideri che il regolamento del 2002 costituisce la risposta di sistema ad una crisi, quella della BSE del 1996–1997, che ha certamente cagionato perdite di vite umane, ma che ancor prima ha colpito in modo terribile la salute ed il benessere dei bovini.

Dopo l'introduzione dell'art. 13 TFUE, il quadro è mutato, sul piano legislativo e giurisprudenziale.

Sul piano legislativo, un decisivo contributo, quanto all'individuazione di nuovi paradigmi e nuovi protagonisti all'interno del quadro regolatorio, è venuto con il già richiamato Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali, che espressamente ribadisce, sin dalle premesse, nel (7) conside-

⁹⁵ V. il considerando (1) del Reg. (CE) n. 178/2002.

⁹⁶ V. il considerando (36) del Reg. (CE) n. 178/2002.

⁹⁷ V. l'art. 5.1. del Reg. (CE) n. 178/2002, che recita: “1. La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente”.

⁹⁸ Art. 22.3. del Reg. (CE) n. 178/2002.

⁹⁹ Art. 3.1. del Reg. (CE) n. 178/2002.

rando: “L’articolo 13 TFUE riconosce che gli animali sono esseri senzienti. La legislazione dell’Unione in materia di benessere degli animali impone a proprietari e detentori di animali e alle autorità competenti di rispettare gli obblighi in materia di benessere degli animali al fine di garantire loro un trattamento umano e di evitare di cagionare loro dolore e sofferenze inutili”, sottolineando la doverosa attenzione a tutte le forme di vita, animali e vegetali, a prescindere dalla loro destinazione alla catena dell’alimentazione umana, con esiti anche sul diritto interno.

Quanto alla giurisprudenza, nell’arco di pochi mesi, tre Giudici supremi di diversi ordinamenti e giurisdizioni sono stati chiamati a decidere sul rapporto che abbiamo (o che dovremmo avere), come esseri umani, con gli animali come *esseri senzienti*.

La Corte di giustizia con sentenza del dicembre 2020¹⁰⁰ ha dichiarato legittima una legge delle Fiandre (Belgio) che impone il previo stordimento degli animali anche in caso di macellazione rituale, sottolineando: “61. In secondo luogo, una normativa nazionale che impone l’obbligo di previo stordimento dell’animale durante la macellazione rituale, disponendo nel contempo che tale stordimento sia reversibile e che non provochi la morte dell’animale, rispetta il contenuto essenziale dell’articolo 10 della Carta, in quanto, secondo le indicazioni contenute nel fascicolo di cui dispone la Corte [...], l’ingerenza risultante da una simile normativa è limitata a un aspetto dell’atto rituale specifico costituito da tale macellazione, non essendo per contro quest’ultima vietata in quanto tale”. La Corte ha con ciò operato una scelta che privilegia le prescrizioni dell’art. 13 TFUE quanto alla tutela del benessere degli animali come *esseri senzienti* e – pur riconoscendo il valore della tutela della libertà religiosa e dell’*osservanza dei riti* affermato dall’art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – ha ritenuto di entrare nel merito di tali riti in ragione di un valore, quello del *benessere animale*, dichiarato superiore ad una ritualità tradizionale, pur nel confermato rispetto della libertà religiosa.

In Italia, il Consiglio di Stato, con sentenza del febbraio 2021¹⁰¹, in tema di sperimentazione sugli animali a fini di ricerca medica, per un verso ha dichiarato legittimo il provvedimento che ha autorizzato la sperimentazione sui macachi, motivando con rigorosa attenzione al rispetto dei canoni che la *Scienza* ha individuato per la sperimentazione scientifica, e così la *sostituzione*, la *riduzione* ed il *perfezionamento*; ma nel contempo ha censurato la “mancanza di adeguate informazioni sulle condizioni in cui versano gli animali”,

¹⁰⁰ Corte di giustizia, 17 dicembre 2020, C-336/19.

¹⁰¹ Consiglio di Stato, 8 febbraio 2021, sentenza n. 01186/2021.

sottolineando: “Vale infatti rammentare che la sperimentazione è effettuata con primati vivi, senzienti, dei quali è indotta la cecità, con indubbia sofferenza. Pertanto, se è vero che è stata dimostrata la necessità di tale sperimentazione per la messa a punto di protocolli per la riabilitazione della cecità corticale nell'uomo, non di meno tale sperimentazione non può non essere condotta nel pieno rispetto delle cavie utilizzate, esseri dotati di particolare sensibilità neurologica, ancora di più considerando la tutela rafforzata dalla speciale protezione accordata ai primati non umani. In altri termini, se per la ricerca scientifica – che [...] costituisce “valore come tale universale e in generale non suscettibile di compressione” – è necessario sacrificare animali dotati di elevata sensibilità fisica e, dunque, alta percezione del dolore, è doveroso e imprescindibile condurre gli esperimenti assicurando di infliggere alle cavie la minore sofferenza possibile. Solo con tale impegno, che deve essere posto a presupposto dell'inizio dell'attività, è possibile accettare il sacrificio di animali, esseri senzienti. [...] i report da effettuare devono cioè attestare che, nonostante le pratiche condotte sui macachi, è rispettato il “benessere animale” di cui all'art. 13 del vigente Trattato europeo”. Il riconoscimento ai macachi dello status di *esseri senzienti* e dunque di *protagonisti al centro della decisione*, e l'attenzione alle *condizioni di stress* e di *possibile interazione fra specie*, sono stati così riconosciuti dal Consiglio di Stato come essenziale canone decisorio, non suscettibile di compressione.

Ancora in Italia, la Corte di cassazione penale, con una decisione dell'ottobre 2020¹⁰², sulle modalità con cui praticare la caccia, ha dichiarato l'esistenza dell'obbligo di dare il colpo di grazia all'animale mortalmente ferito in una battuta di caccia al fine di evitargli ulteriori sofferenze e, superando l'intitolazione del Titolo 9-bis del Codice penale sui “Delitti contro il sentimento per gli animali”, è giunta alla conclusione secondo cui: “la norma è volta a proibire comportamenti arrecanti sofferenze e tormenti agli animali, nel rispetto del principio di evitare all'animale, anche quando questo debba essere sacrificato per un ragionevole motivo, inutili crudeltà ed ingiustificate sofferenze”.

In tutti questi recenti casi giudiziari, il protagonista riconosciuto dalla decisione è l'*animale per sé considerato* come *essere senziente*, non in ipotesi i sentimenti umani, con una rilevante modifica rispetto alla prospettiva a lungo dominante.

Sicché, le ultime recenti riforme e decisioni sul *benessere animale*, lette all'interno del più generale percorso europeo, inducono a riflettere in modo unitario su un *diritto del ciclo della vita*, che non comprende solo oggetti

¹⁰² Corte cass., sez. III pen., 27 ottobre 2020, n. 29816.

e regole della produzione tradizionalmente intesi, ma in modo trasversale investe tutti gli *esseri viventi*, riconosciuti come *esseri senzienti*.

Ne seguono esiti rilevanti sul piano dei modelli, anche nel diritto interno, quanto alla perimetrazione dei confini dell'agricoltà e quanto alle nuove responsabilità che l'ordinamento assegna all'*imprenditore agricolo*, che con il *ciclo della vita* interagisce quotidianamente.

Tant'è che in Italia i Decreti Leg. vi del 2 febbraio 2021 di adeguamento della normativa nazionale al Regolamento (UE) 2017/625¹⁰³, prevedono in capo alle imprese agricole controlli, sequestri e sanzioni in caso di rischi per il benessere animale, la salute degli animali e delle piante, e l'ambiente, autonomamente considerati rispetto ai rischi per la salute dell'uomo, senza distinguere fra le diverse specie e le finalità cui individui e specie sono destinati.

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

9. Il Green Deal e le ultime riforme della PAC

Da ultimo, significative indicazioni quanto alle linee evolutive del diritto europeo dell'agricoltura stanno emergendo all'interno del percorso di riforma della PAC, avviato nel 2018, e concluso solo nel 2021 anche in ragione dei nuovi scenari imposti dalla pandemia da COVID-19¹⁰⁴.

Le proposte della Commissione Europea, presentate nel giugno 2018 ed intese a definire il nuovo quadro disciplinare e finanziario della PAC per il terzo decennio del secolo, comprendono tre testi: il primo inteso a sostituire i vigenti regolamenti n. 1305/2013 sullo sviluppo rurale e 1307/2013 sui pagamenti diretti unificando la relativa disciplina in un unico provvedimento¹⁰⁵,

¹⁰³ D. Lgs. 2 febbraio 2021 n. 19, Norme per la protezione delle piante dagli organismi nocivi in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625; e gli altri D. Lgs. tutti in data 2 febbraio 2021, n. 18, n. 20, n. 23, n. 24, n. 27, n. 32.

¹⁰⁴ In argomento, per ulteriori indicazioni, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, "Rivista di diritto agrario" 2020, n. 1, p. 43; idem, *La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia*, Firenze 2021.

¹⁰⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica

il secondo inteso a sostituire il regolamento 1306/2013 su finanziamento gestione e monitoraggio¹⁰⁶, ed il terzo con il quale si prevede di introdurre modifiche al Regolamento (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica¹⁰⁷.

In questi documenti, pur dando atto della circostanza che “I prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente, diminuiti da fattori macroeconomici, tensioni geopolitiche e altre forze” (punto 1), la Commissione non menziona la *global food security* e la *EU food industry*, ben presenti invece – come già ricordato – nelle premesse delle precedenti riforme della PAC del 2013. Ed ancora nel dicembre 2019, il documento della Commissione sul *Green Deal*¹⁰⁸ omette qualunque riferimento alla *food security*, privilegiando l’attenzione ai profili di *compatibilità ambientale*, e di *efficienza normativa e semplificazione*.

Lo scenario in cui opera la PAC è però profondamente cambiato in questi due anni, e la pandemia ha inciso in misura radicale sul commercio internazionale e sulla ricerca di *sicurezza*.

La pandemia ha determinato una crescente domanda di *sicurezza degli approvvigionamenti (alimentari)*, oltre che di *vaccini* e di altri *presidi sanitari*; domanda che in alcuni Stati membri, e fra questi la Francia vale a dire uno dei due Stati leader dell’Unione Europea con la Germania, si è tradotta in crescente attenzione verso i temi della *food sovereignty*, che sembravano sin qui confinati ai soli Paesi in via di sviluppo a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della *Via Campesina*¹⁰⁹.

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 il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216 (COD).

¹⁰⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 393 final, 2018/0217 (COD).

¹⁰⁷ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l’etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo; Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 394 final, 2018/0218 (COD).

¹⁰⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

¹⁰⁹ Cfr. la posizione assunta dall’autorevole Académie d’agriculture de France, *Le Mensuel*, n. 55, Juin 2020, con un documento significativamente intitolato: “Pandémie du

Nell'arco di pochi mesi dall'insorgere della pandemia, la Commissione Europea ne ha espressamente riconosciuto i diretti e rilevanti effetti sulla produzione agricola e sull'approvvigionamento alimentare all'interno dell'Unione, osservando, nel documento del maggio 2020 intitolato nel testo inglese "*A Farm to Fork Strategy*"¹¹⁰: "La pandemia di COVID-19 ha sottolineato l'importanza di un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili. Ci ha inoltre reso estremamente consapevoli delle interrelazioni tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta. È evidente che dobbiamo fare molto di più per mantenere noi stessi e il pianeta in buone condizioni di salute. L'attuale pandemia è solo un esempio: l'aumento della frequenza di siccità, inondazioni, incendi boschivi e nuovi organismi nocivi ci ricorda costantemente che il nostro sistema alimentare è minacciato e deve diventare più sostenibile e resiliente".

Ed il Commissario europeo all'agricoltura ha dichiarato: "The outbreak of the coronavirus is having an unparalleled effect on our society and economy. Our farmers and every actor of the EU food supply chain are working hard to keep feeding Europe, despite the difficulties they face. The European Commission will continue to support farmers and food producers, collaborate with EU member states, and take whatever measures are necessary to ensure the health and well-being of the people of Europe"¹¹¹.

In prosieguo, nel dicembre 2020, il documento della Commissione sui Piani strategici nazionali ha insistito sulla necessità di "Promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare"¹¹², recuperando la *food security* e l'*attività produttiva agricola* come elemento essenziale e connotante delle scelte in materia di agricoltura.

coronavirus et autonomie alimentaire: actualité et nécessité d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires".

¹¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final.

¹¹¹ Commissario Europeo per l'Agricoltura, *CORONAVIRUS: Emergency response to support the agriculture and food sectors*, Maggio 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors_en.pdf.

¹¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, Bruxelles, 18.12.2020, COM(2020) 846 final.

Si sono dunque manifestate nel 2020 rilevanti novità di disegno e di prospettiva rispetto alle proposte di riforma del 2018, e sono riemerse le essenziali finalità di *sicurezza* che, secondo plurime declinazioni, hanno connotato dall'origine la Politica agricola europea. Finalità che nell'oggi non possono essere confinate all'interno del territorio dell'Unione Europea, ma rinviano ad una dimensione globale ed alle complesse finalità che la FAO aveva individuato già nel documento approvato nel 1996 nel World Food Summit di Roma, ove si legge che la *food security* si realizza “when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”¹¹³.

Ne risulta una declinazione complessa del diritto europeo dell'agricoltura, che va oltre la dimensione quantitativa e comprende essenziali elementi di garanzia, che legislazione e giurisprudenza hanno sintetizzato nella formula inclusiva del *diritto al cibo*, e che mira a coniugare nelle scelte quotidiane l'attenzione ai profili di sostenibilità ambientale ed a quelli produttivi.

All'interno di questo processo, le altre istituzioni europee, e così il Parlamento ed il Consiglio, hanno giocato un ruolo centrale nel ridefinire alcune delle formulazioni proposte dalla Commissione.

In particolare il Parlamento dell'UE ha emendato in modo significativo la definizione di *attività agricola* proposta dalla Commissione, ha sostituito la definizione di *agricoltore in attività* a quella di *agricoltore vero e proprio* proposta dalla Commissione valorizzando l'*attività* ed insieme la *consapevole relazione con l'ambiente inteso nella sua interezza siccome comprensivo di tutte le forme di vita* come elementi identitari dell'*impresa agricola*, ha riportato nella definizione delle DOP piena attenzione *ai fattori umani*, ha proposto (peraltro senza successo) l'introduzione di un nuovo articolo intitolato alla “Global dimension of the CAP”, nel quale espressamente dichiarare che tutti gli interventi della PAC devono rispettare il *diritto al cibo* ed il *diritto allo sviluppo*, in una dimensione globale¹¹⁴; più in generale ha recuperato attenzione ai profili produttivi, integrandoli con quelli ambientali e collocandoli all'interno di un modello che richiede l'attiva iniziativa degli Stati membri all'interno di piani strategicamente orientati.

I Regolamenti definitivamente approvati, e pubblicati sulla G.U.U.E. n. L435 del 6 dicembre 2021¹¹⁵, hanno ripreso tali sollecitazioni, ribadendo

¹¹³ FAO, World Food Summit, 13–17 November 1996, Rome; il report è pubblicato al link <http://www.fao.org/3/w3548e/w3548e00.htm>.

¹¹⁴ V. il nuovo art. 10a, introdotto dal Parlamento con proprio emendamento.

¹¹⁵ 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

“il ruolo dell’agricoltura nella fornitura di beni pubblici”¹¹⁶, e dichiarando espressamente “L’Unione deve promuovere un settore agricolo moderno, competitivo, resiliente e diversificato che tragga beneficio da una produzione di alta qualità e da un uso efficiente delle risorse e che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine nell’ambito di un settore agroalimentare competitivo e produttivo, salvaguardando nel contempo il modello di azienda agricola a conduzione familiare”¹¹⁷.

Sicché anche la sfida posta dalla pandemia, interagendo con il processo di riforma della PAC e con il *Green Deal*, ha contribuito all’elaborazione di un impianto normativo, che si articola in una dimensione sistematica ed insieme multilivello, comprendente gli Stati membri e l’Unione Europea, ma anche una più ampia dimensione globale, nella consapevolezza che i temi dell’agricoltura, nella relazione con l’ambiente, la sostenibilità e lo sviluppo, ed insieme con la sicurezza degli approvvigionamenti, richiedono elaborazioni unitarie e sistematicamente orientate¹¹⁸.

10. Nuova impresa agricola, scienze della vita, e codici europei dell’agricoltura

Sembra dunque di poter concludere che le complesse vicende di questi due primi decenni del XXI secolo, sin qui sommariamente ricordate, si caratterizzano per la crescente attenzione verso le *scienze della vita* come elemento essenziale e connotante dell’attività dell’*impresa agricola*:

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.

¹¹⁶ Considerando 9 del Reg. (UE) 2021/2115.

¹¹⁷ Considerando 24 del Reg. (UE) 2021/2115.

¹¹⁸ Per alcune prime analisi sulle riforme della PAC del 2021, v. L. Costato, F. Albinini, L. Russo, *Produzione e mercato innanzi alle sfide del tempo presente: diritto al cibo, sostenibilità e mercati*, Incontro del 6 settembre 2021, Accademia dei Georgofili, <https://www.georgofili.net/articoli/produzione-e-mercato-innanzi-alle-sfide-del-tempo-presente-diritto-al-cibo-sostenibilit-e-mercati/10945>.

– sia quanto alle generali responsabilità dell'operatore del settore agricolo introdotte dal nuovo Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali, in riferimento a tutte le forme di vita, a prescindere dalla destinazione di quanto è oggetto dell'attività agricola;

– sia quanto alle nuove ed originali missioni assegnate all'impresa agricola in ragione della riconosciuta tutela del benessere animale assunto quale paradigma di portata generale in ragione della tutela degli animali, di tutti gli animali, come *esseri senzienti*;

– sia quanto alla stessa articolazione della PAC, chiamata a coniugare *ambiente, sostenibilità, diritto al cibo, e diritto allo sviluppo*, in una dimensione che supera largamente i confini dell'Unione Europea.

È un processo che vede il diritto dell'agricoltura muovere verso la costruzione di *codici europei*, che non sono *codici unici* per i Paesi che oggi compongono l'Unione Europea, ma piuttosto *codici comuni ed aperti*, nei quali bisogni, soggetti e *fonti*, nazionali e regionali, globali e locali, occupano un posto di rilievo accanto a quello proprio delle *fonti europee*, nella misura in cui *codice* è anzitutto un sistema di segnali, di comunicazione, di decrittazione, un modo di interpretare (e dunque di regolare) l'esperienza del reale, che richiede la condivisione di un comune linguaggio.

Ne risulta confermato un modello di costruzione di un *diritto europeo dell'agricoltura*, che opera attraverso processi di *codificazione* sistematica, che valorizzano l'utilizzazione dello strumento giuridico di regolazione, a fronte del tradizionale ricorso a tecniche di intervento economico.

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

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

BIBLIOGRAFIA

- Albisinni F. (2000), *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano.
- Albisinni F. (2002), *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, "Quaderni dell'Istituto Giuridico", Università degli Studi della Tuscia, Viterbo.
- Albisinni F. (2004), *Diritto agrario territoriale*, Roma.
- Albisinni F. (2005), *Codice agricolo e codificazioni di settore*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.

- Albisinni F. (2005), *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo.
- Albisinni F. (2010), *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Albisinni F. (2010), *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Albisinni F. (2011), *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: I codici europei dell'agricoltura*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 2.
- Albisinni F. (2011), *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, "Rivista di diritto alimentari" n. 2.
- Albisinni F. (2014), *Riscoprire l'agricoltura (e il diritto agrario) nella Politica Agricola Comune?*, in: G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano.
- Albisinni F. (2018), *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, "Rivista di diritto alimentare" n. 1.
- Albisinni F. (2019), *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, "European Food and Feed Law Review" vol. 14.
- Albisinni F. (2020), *L'origine dei prodotti alimentari e la Corte di giustizia: un'irrisolta incertezza*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.
- Albisinni F. (2020), *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Albisinni F. (2021), *La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia*, Firenze.
- Bassanelli E. (1943), *Dell'impresa agricola*, in: A. Scialoja-Branca (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna – Roma.
- Bianchi D. (2009), *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Blumann Cl. (2008), *La PAC et le Traité de Lisbonne*, Brussels 2008, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>.
- Borghi P. (2011), *Risk-related Communication and Food-related Communication: What Information to Consumers?*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym* (Il concetto di impresa agricola nel diritto polacco), Poznań.
- Budzinowski R. (2012), *L'insegnamento del diritto agrario in Polonia*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Budzinowski R. (2013), *Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee. Alcune riflessioni*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 1–2.
- Budzinowski R. (2017), *Considerazioni sullo sviluppo del diritto agrario (Riflessioni intorno ai diritti della terra e del mercato agroalimentare)*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare – Liber Amicorum Alberto Germanò*, vol. II, Torino.
- Caponi R. (2010), *Dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona*, "Il Foro Italiano" p. IV.
- Carozza A. (1988), *Lezioni di diritto agrario*, vol. I: *Elementi di teoria generale*, Milano.
- Cassese S. (2002), *La crisi dello Stato*, Roma – Bari.
- Costato L. (1997), *Agricoltura*, in: M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano.

- Costato L. (2003), *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" vol. 12.
- Costato L. (2008), *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, Brussels 2008.
- Costato L. (2010), *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in "Rivista di diritto alimentare" n. 1.
- Costato L. (2011), *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Costato L. (2011), *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac*, "Agricoltura Istituzioni Mercati" n. 2.
- Costato L. (2013), *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Costato L. (a cura di) (2001), *Le nuove leggi civili commentate*, Padova.
- Costato L. (a cura di) (2003), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova.
- Costato L., Albisinni F. (a cura di) (2016), *European and Global Food Law*, Milan.
- Costato L., Borghi P., Russo L., Manservigi S. (a cura di) (2011), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona – I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara del 6–7 maggio 2011, Napoli.
- Franco R. (2020), *Dai titoli all'aiuto alle autorizzazioni agli impianti viticoli: tra beni e diritti*, "Rivista di diritto alimentare" n. 3.
- Galloni G. (1999), *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Roma.
- Galloni G., Tarolo C., Donnhauser C. (1995), *Agricoltura e ambiente. Il cambiamento di rotta della nuova PAC e la sua attuazione in Italia*, Milano.
- Gencarelli F. (2010), *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" vol. 19.
- Germanò A. (2014), *L'abbandono del sistema di contingentamento della produzione agricola nei regolamenti del 2013*, Firenze.
- Germanò A., Rook Basile E. (2010), *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino.
- Jannarelli A. (2006), *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Jannarelli A. (2007), *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Jannarelli A. (2009), *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente" vol. 18.
- Jannarelli A. (2013), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, "Rivista di diritto agrario" n. 1.
- Paganizza V. (2013), *Les quatre Mousquetaires (ou mousquetons) contre E. Coli: i Regolamenti (UE) 208/2013, 209/2013, 210/2013, 211/2013 e gli "eccessi" nella sicurezza*, "Rivista di diritto alimentare" n. 2.
- Paoloni L. (a cura di) (2009), *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma.
- Rossi Doria M. (2005), *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali ed ambiente*, Napoli.
- Sgarbanti G. (1988), *Le fonti del diritto agrario*, vol. I: *Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova.

AGRICULTURAL BUSINESS AND LIFE SCIENCES IN EUROPEAN AGRICULTURAL LAW

Summary

The article focuses on the evolutionary trends of agricultural law in a European perspective, highlighting the challenges and problematic issues that have accompanied the choices made in the context of the Common Agricultural Policy in the 21st century. In this perspective, particular attention has been paid to the issues of the agricultural business and the subject of the limits of agricultural activity; these are issues raised in the Italian legal system, but also relevant to the Polish legal system, as Roman Budzinowski has repeatedly stressed in his works. The analysis considers in particular the reforms of the present century, from the Mid-Term Review 2003 to the reforms of 2013 and of 2021, when there occurred a rediscovery of agriculture as a productive activity; it also highlights the emergence of new systemic models that eventually formed the European agricultural codes. Then, the most recent innovations introduced by the Lisbon Treaty are recalled, starting from some recent regulations on official controls and Commission documents on the European Green Deal and animal welfare, to the protection of all forms of life and the environment in its complexity and unity, which leads to the conclusion that the complex events of the first two decades of the 21st century are marked by an increasing attention directed towards the life sciences seen as an essential and distinctive element of the activity of an agricultural enterprise in all its forms.

Keywords: agribusiness, WTO, Common Agricultural Policy, European agricultural codes, animal welfare, life sciences

IMPRESA AGRICOLA E SCIENZE DELLA VITA NEL DIRITTO EUROPEO DELL'AGRICOLTURA

Riassunto

Il lavoro indaga sulle linee evolutive del diritto agrario nella prospettiva europea, ponendo in evidenza le sfide e le criticità che nel XXI secolo hanno connotato le scelte operate nell'ambito della politica agricola comune. All'interno di questa prospettiva, specifica attenzione è assegnata ai temi dell'impresa agricola e della stessa perimetrazione dell'attività agricola; temi risalenti nell'ordinamento italiano, ma rilevanti anche nell'ordinamento polacco, come sottolineato più volte negli studi di Roman Budzinowski. L'analisi investe in particolare le riforme di questo secolo, dalla MTR del 2003 alle riforme del 2013 e del 2021 con la riscoperta dell'agricoltura come attività produttiva, sottolineando l'emergere di nuovi modelli sistemici, che finiscono per costruire Codici europei dell'agricoltura. Vengono poi richiamate le ultime novità introdotte dal Trattato di Lisbona, da alcuni recenti regolamenti in tema di controlli ufficiali e dai documenti della Commissione sul Green Deal europeo, con la connessa attenzione ai temi del benessere animale e della tutela di ogni forma di vita e dell'ambiente nella sua complessità e unità, per concludere che le complesse vicende di questi due primi decenni del XXI secolo si caratterizzano per la crescente attenzione verso le scienze della vita come elemento essenziale e connotante dell'attività dell'impresa agricola in tutte le sue diverse declinazioni.

Parole chiave: impresa agricola, WTO, politica agricola comune, codici europei dell'agricoltura, benessere animale, scienze della vita