

# D O T T R I N A

ANTONIO JANNARELLI

## IL DIRITTO AGRARIO DEL NUOVO MILLENNIO TRA *FOOD SAFETY*, *FOOD SECURITY* E *SUSTAINABLE AGRICULTURE*

*Food is not an isolated thing – a mere commodity comprised of a list of ingredients or the numbers on a nutrition facts panel. Food always becomes part of the ecology from which it is produced.*

(F.L. KIRSCHENMANN, *Food as Relationship*)

### ABSTRACT

Il saggio analizza l'attuale diritto agrario attraverso le problematiche racchiuse nelle formule *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*. Mediante una indagine storicamente orientata, che parte dalla riattenzione per la *food safety* dopo l'episodio della mucca pazza a quella per la *food security* a seguito della crisi mondiale del 2008, il saggio mira innanzitutto a segnalare la diversità sul piano giuridico del diritto agrario e del diritto alimentare anche al fine di un corretto approccio alle questioni relative ai rapporti giuridici propri delle filiere agro-alimentari come emergono nell'età della globalizzazione dei mercati. Esso si conclude con l'individuazione del nuovo orizzonte del diritto agrario rappresentato dall'ineludibile esigenza di puntare sull'agricoltura sostenibile come unica prospettiva per il futuro.

*This paper analyzes the current agricultural law through the issues enclosed in formulas food safety, food security and sustainable agriculture. Through a historically oriented investigation, which starts from the re-attention for food safety after the "mad cow" episode to the food security following the 2008 global food crisis, the essay aims above all to point out the juridical diversity of the agricultural law and the food law also for the purpose of a correct approach to questions relating to the juridical relationships proper to agri-food chains as they emerge in the age of market globalization. The*

*essay concludes with the identification of the new horizon of agricultural law representend by the inescapable need to focus on sustainable agriculture as the only prospect for the future.*

PAROLE CHIAVE: Diritto agrario – Filiere agroalimentari – Globalizzazione – Sostenibilità.

KEYWORDS: *Agricultural Law – Agri-Food Supply Chain – Globalization – Sustainability.*

SOMMARIO: 1. Il diritto agrario tra *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*: un itinerario da ripercorrere. – 2. La riscoperta della *food law* nell'età della globalizzazione dei mercati agro-alimentari: diritto agrario e diritto alimentare tra legami funzionali e distinzioni per principi. – 3. Dal primato degli interessi degli agricoltori nell'*agricultural law* a quello dei consumatori nella *food law*. La rilevanza della distinzione nell'analisi giuridica delle filiere agro-alimentari. – 4. Dalla *food safety* alla *food security* dopo la crisi del 2008: globale e locale nella riscoperta centralità dell'agricoltura a livello planetario. – 5. Il nuovo orizzonte del diritto agrario: l'agricoltura sostenibile quale presupposto ineludibile della *food security* e della *food safety*.

1. La “liberalizzazione” dei mercati agricoli, intervenuta nell'ambito della c.d. globalizzazione dell'economia all'insegna del primato della *Private Global Regulation*<sup>1</sup>, si è affermata a livello planetario tra la fine del secolo scorso e gli inizi del nuovo<sup>2</sup>.

Essa ha avuto effetti oltremodo significativi su molteplici piani che meritano un'analisi dettagliata. Nella loro interconnessa problematicità tale effetti possono riassumersi con tre specifiche “formule”, *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*: formule, a ben vedere, al fondo delle quali è possibile tanto cogliere le tensioni e al tempo stesso i punti di forza che attualmente si registrano nella configurazione del “diritto agrario” che sia all'altezza dei tempi, quanto le principali tendenze di evoluzione potenzialmente destinate a proiettarsi nei prossimi decenni.

Le tre tematiche riassunte nelle formule verbali ora richiamate vanno qui consapevolmente esplorate innanzitutto in prospettiva

---

<sup>1</sup> Così, con grande lucidità, si era espresso H. FRIEDMANN, *The Political Economy of Food: a Global Crisis*, in *New Left review*, 1993, p. 29 ss.

<sup>2</sup> In realtà, l'avvio del processo è più risalente, ma negli ultimi decenni ha avuto una significativa accelerazione, portando a indubbi cambiamenti strutturali nei mercati agricoli globali: sul punto si v. K. ANDERSON, *Globalization's effects on world agricultural trade, 1960-2050*, in *365 Phil. Trans. R. Soc. B* 2010, p. 3007 ss. Sul punto si v. anche la felice sintesi offerta da A. ORFORD, *Food Security, Free Trade, and the Battle for the State*, *11 J. International L & International Relations*, 2015, p. 1 ss.

Per un'ampia analisi dell'impatto, a livello globale e di molti Paesi, che il neoliberismo ha avuto sul settore agricolo ed alimentare si v. i saggi raccolti da A. BONANNO e L. BUSCH, *Handbook of the international political economy of agriculture and food*, Elgar, 2015. Sulla progressiva emersione di orientamenti diretti a contrastare l'egemonia di tale impostazione ideologica e politica, si v. A. BONANNO e S.A. WOLF (a cura di), *Resistance to the Neoliberal Agri-Food Regime: A Critical Analysis*, Routledge, 2017.

diacronica, sebbene siano attualmente tra loro intrecciate in misura sincronica.

Prima di analizzarle partitamente, va peraltro precisato che la problematica c.d. ambientale è indubbiamente la più risalente nel tempo, ma ciò è vero solo in termini generali, in quanto è assai di recente che essa è stata affrontata in stretto collegamento con le tematiche proprie dell'agricoltura in quanto tale.

Ciò detto, mette conto qui partire dall'analisi della *food safety*, nella sua accezione molto ampia, ossia a partire dalla questione apparsa in maniera significativa sulla scena della politica economica e del diritto dai primi anni del nuovo secolo. Ebbene, a questo riguardo, al di là della specifica singolare occasione rappresentata nell'esperienza europea dalla vicenda della c.d. mucca pazza, cui si lega l'adozione in Europa del reg. n. 178 del 2002, la crescente rilevanza assunta dall'alimentazione, più precisamente lo spostamento dell'attenzione dai prodotti agricoli in quanto tali agli alimenti, solo in limitata parte è da ascrivere all'emersione del tema relativo ai rischi per la salute umana connessi al consumo di prodotti alimentari: rischi, per la verità, sempre presi in considerazione dalla legislazione alimentare, sebbene si siano effettivamente accentuati negli ultimi tempi sia per via della crescente tecnologizzazione della produzione di alimenti<sup>3</sup>, sia per l'ampiezza dei traffici cui i prodotti sono oggi sottoposti con

---

<sup>3</sup> Ciò ha accresciuto non solo l'esigenza di un sempre più efficiente rapporto sinergico tra la protezione della *food safety* e la ricerca scientifica (sul tema si v. K. HUSBANDS FEALING, J.I. LANE, J.L. KING, S.R. JOHNSON (a cura di), *Measuring the Economic Value of Research: The Case of Food Safety*, Cambridge, 2017), ma anche quella di affrontare il tema relativo ai costi del complessivo sistema di interventi e di strutture diretto a contenere al massimo i rischi per la salute legati al consumo di alimenti: su questo aspetto si v. la ricerca di T. ROBERTS (a cura di), *Food Safety Economics: Incentives for a Safer Food Supply*, Springer, 2018. Infatti, la sostanziale differenza tra l'approccio tradizionale e quello inaugurato nella più recente *food law* è che attualmente la finalità di prevenzione ha indotto a scelte di ingegneria istituzionale finalizzate ad assicurare un sistema cooperativo e sinergico tra ricerca volta alla prevenzione dei rischi e l'attuazione di decisioni rapide ed efficaci. Di qui, ad esempio, non solo l'istituzione in Europa della autorità europea della sicurezza alimentare quale interfaccia delle analoghe strutture nazionali – oggi al centro di una proposta di riforma avanzata dalla Commissione europea (la si legge in COM (2018) 179 *final*) – con l'adozione anche di un sistema rapido di allerta (il c.d. RASFF – *The Rapid Alerts System for Food and Feed*), ma anche l'introduzione nel 2015, a livello della stessa Commissione europea, della specifica Direzione DG SANTE

l'accentuarsi impressionante dei rischi strettamente igienico-sanitari connessi alle contaminazione di batteri, virus, parassiti etc.<sup>4</sup>.

A ben vedere, infatti, la progressiva strutturazione aggiornata di una *food law* indirizzata con la sua complessiva normativa alla protezione non solo dei fondamentali interessi salutaris dei consumatori, ma anche della salvaguardia degli interessi economici di questi soggetti nonché della correttezza delle relazioni lungo le filiere agro-alimentari e alimentari<sup>5</sup>, è la diretta conseguenza della liberalizzazione quanto alla circolazione transnazionale dei prodotti agricoli e agro-alimentari: manifestazione primaria della c.d. globalizzazione dei mercati intervenuta, peraltro, in un momento storico in cui lo sviluppo industriale delle produzioni agricole sembrava aver supe-

---

chiamata ad elaborare ed attuare le politiche della Commissione in materia di sicurezza alimentare e di sanità e salute pubblica.

<sup>4</sup> Nel comunicato stampa diffuso in occasione della Conferenza internazionale sulla sicurezza degli alimenti tenutasi ad Addis Abeba nei giorni 12-13 febbraio 2019 si legge tra l'altro: «Gli alimenti contaminati da batteri, virus, parassiti, tossine o sostanze chimiche fanno sì che oltre 600 milioni di persone si ammalino e 420.000 muoiano in tutto il mondo ogni anno. Malattie legate a carenze alimentari pericolose sovraccaricano i sistemi sanitari e danneggiano le economie, il commercio e il turismo. L'impatto di alimenti non sicuri costa ogni anno alle economie a reddito medio-basso circa 95 miliardi di dollari in perdita di produttività. A causa di queste minacce, la sicurezza degli alimenti deve essere un obiettivo fondamentale in ogni fase della catena alimentare, dalla produzione, alla raccolta, alla lavorazione, allo stoccaggio, alla distribuzione, alla preparazione e al consumo».

<sup>5</sup> Infatti l'art. 8, par. 1, del reg. n. 178 del 2002 dispone: «La legislazione alimentare si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano. Essa mira a prevenire le seguenti pratiche: a) le pratiche fraudolente o ingannevoli; b) l'adulterazione degli alimenti; c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore». A sua volta, l'art. 16 così recita: «Fatte salve disposizioni più specifiche della legislazione alimentare, l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti o mangimi, compresi la loro forma, il loro aspetto o confezionamento, i materiali di confezionamento usati, il modo in cui gli alimenti o mangimi sono disposti, il contesto in cui sono esposti e le informazioni rese disponibili su di essi attraverso qualsiasi mezzo, non devono trarre in inganno i consumatori» (al riguardo si v. la decisione della Corte di giustizia 4 giugno 2015 nella causa C-195/14). La novità fondamentale dell'attuale quadro normativo della *food law* è che la tutela è indirizzata fondamentalmente a prevenire, più che solo reagire ai danni per la salute dei consumatori e alle alterazioni delle libere scelte da parte loro. Di qui la centralità assunta da tre principi strumentali al perseguimento sistemico di tale obiettivo: analisi costante dei rischi, rispetto e applicazione del principio di precauzione, promozione e tutela della trasparenza delle informazioni.

rato il problema storico della scarsità di cibo, ossia il tema della *food security*<sup>6</sup>.

Più precisamente, per molti decenni il protezionismo agricolo a livello dei rapporti tra le economie dei singoli Stati è stato affidato tanto a meccanismi di sostegno degli agricoltori in grado di incidere sui prezzi delle materie prime prodotte, quanto a barriere doganali finalizzate a contenere, ridurre ovvero eliminare la concorrenza in sede di importazione di derrate agricole e/o alimentari provenienti da Paesi terzi. Non è necessario qui richiamare, a conforto di questo tema, l'esemplare vicenda costituita proprio dalla esperienza emersa in Europa nella edificazione della Comunità europea e dell'Unione, ovvero le vicende che hanno portato al passaggio dal Gatt alla WTO, a livello del commercio internazionale anche dei prodotti agricoli. Ciò che qui preme sottolineare è che il progressivo affermarsi di una stagione di libero scambio a livello globale, dovuto alla ormai radicata e diffusa necessità strategica dei singoli Paesi o blocchi di assicurare uno sbocco esterno alle proprie produzioni agricole<sup>7</sup> – necessità attualmente recepita ed attuata anche da Paesi del terzo mondo – ha modificato in profondità il rapporto storico, proprio degli Stati moderni, tra le barriere doganali tradizionali – sotto forma di dazi, di contingentamenti etc. – e le barriere c.d. *non tariff*, a partire da quelle tecniche relative alla preparazione e vendita di alimenti e alla loro presentazione sul mercato.

Non deve sfuggire, invero, che il ricorso a barriere tecniche – quali che ne siano il contenuto e le modalità applicative – è diventato attualmente il principale, se non l'unico mezzo, attraverso il quale

---

<sup>6</sup> È del tutto evidente, con specifico riferimento alla *food safety* in senso stretto, ossia all'esigenza che il prodotto non risulti dannoso per la salute umana, che, in termini astratti, non vi può essere certo *food security* senza *food safety*. In realtà, la problematizzazione di quest'ultima nei tempi più recenti dipende da un lato dallo sviluppo delle conoscenze mediche, dall'altro dalla diffusione massiccia e sempre *in progress* di tecniche manipolative dei prodotti che possono generare nuovi processi dannosi per la salute umana.

<sup>7</sup> Come dire che sempre di più le politiche economiche dei singoli Paesi o aree implicano direttamente effetti sui mercati globali. Quanto al rilievo che in questa direzione ha svolto l'Unione europea negli ultimi tempi si v. per tutti, J.-C. BUREAU e J. SWINNEN, *EU policies and global food security*, in 16 *Global Food Security*, 2018, p. 106 ss.

in concreto si determinano – sia pure con misura e modalità diverse – effetti protezionistici nella circolazione delle produzioni agricole a fronte della concorrenza dei prodotti provenienti da altre economie. In altre parole, mutuando una nota formula di von Clausewitz, si potrebbe affermare che, come la guerra è soltanto un diverso modo di proseguire la politica, così l’invocazione e la protezione della *food safety* sono apparse, a livello dell’economia globalizzata, fatta la debita tara delle effettive accresciute esigenze di tutela della salute, come altre modalità di attuazione di una politica economica, più che solo agricola, concretamente in grado di produrre effetti protezionistici per le produzioni alimentari a base agricola destinate al mercato interno ed internazionale, a fronte della concorrenza da parte di altri prodotti provenienti da Paesi terzi nonché da altre aree<sup>8</sup>.

È in questo quadro congiunturale e al tempo stesso di lungo periodo che si collocano tanto la diffusa attenzione per la *food law*, emersa in tutte le aree sociali e politiche fortemente presenti nella produzione e nel consumo di prodotti alimentari a base agricola, quanto anche la circostanza per la quale, a ben vedere, è proprio questa ad essere oggi il terreno di scontro e di confronto tra i diversi modelli di *food law* che sono emersi nelle principali aree politico-economiche del globo al preciso fine di ottenere o mantenere un ruolo egemonico sui mercati mondiali. È sufficiente, al riguardo, rammentare non solo il confronto in atto da molti anni tra gli USA e l’Unione europea in ordine sia agli standard di sicurezza da assumere a salvaguardia della salute del consumatore, sia anche al livello delle informazioni che vanno fornite ai consumatori finali degli alimenti<sup>9</sup>, ma anche la progressiva attenzione a siffatta problematica da parte della Cina nella veste sempre più rile-

---

<sup>8</sup> Sull’impatto delle scelte europee in materia di *food safety* sulla circolazione mondiale dei prodotti alimentari in termini sia protezionistici sia di adattamento di Paesi terzi alle regole adottate nel vecchio continente si v. il recente contributo di J.-C. BUREAU e J. SWINNEN, *EU policies and global food security*, in 16 *Global Food Security*, 2018, p. 106 ss.: ivi ampia bibliografia. Sul punto si v. anche il saggio di J. SWINNEN, *Economics and politics of food standards, trade, and development*, in 47 *Agricultural Economics*, 2016, p. 7 ss.

<sup>9</sup> Per una sintetica rappresentazione dei punti di convergenza e di divergenza tra i due sistemi si v. N. D. FORTIN, *Food Law and Sustainable Food Processing: A Comparison of the EU and the USA*, in A. PROCTOR (a cura di), *Alternatives to Conventional Food Processing*<sup>2</sup>, London 2018, p. 61.

vante, tanto di Paese importatore, quanto di esportatore di prodotti alimentari destinati ad entrare in competizione con quelli provenienti da altre grandi aree socio-economiche<sup>10</sup>.

Per altro verso, la crescente presenza di grandi imprese multinazionali nei traffici internazionali dei prodotti agricoli, quali protagoniste anche di ampie operazioni di concentrazione<sup>11</sup>, ha favorito altresì lo sviluppo non soltanto di filiere agricole sovranazionali, che oggi si leggono e si valutano in termini di *global food value chain*<sup>12</sup>, ma anche di una *private food law*<sup>13</sup>. In tale sviluppo si iscrive la strutturazione a livello di soggetti privati di quel regime che si affianca alle azioni di organismi pubblici e che è stato definito il *Tripartite Standards Regime*<sup>14</sup>, in termini rispettivamente di “*quality standards*”,

---

<sup>10</sup> Sul mutamento delle attese della popolazione cinese in ordine alla sicurezza alimentare si v. la recente riflessione di E. KUEVER, *Moral imaginings of the market and the state in contemporary China*, in 6 *Economic Anthropology*, 2019, p. 98 ss.; per il recente passato si v. Y. YAN, *Food Safety and Social Risk in Contemporary China*, in 71 *The Journal of Asian Studies*, 2012, p. 705 ss. In effetti, l'agricoltura cinese negli ultimi anni si è sviluppata adottando processi altamente industrializzati ed inquinanti e solo di recente ha posto attenzione alla tematica della *food safety*: si v. sul tema J.-S. JEN e J. CHEN, *Food Safety in China: Science, Technology, Management and Regulation*, Wiley & Son, 2017. Sulla etichettatura relativa alla presenza di OGM si v. per l'esperienza cinese X. ZHU, M.T. ROBERTS e K. WU, *Genetically Modified Food Labeling in China: In Pursuit of a Rational Path*, in 71 *Food and Drug L.J.*, 2016, p. 30 ss. Quanto alle avviate esperienze in termini di *agroecology* si v. a cura della FAO il *Report of International Symposium Biologicon Agroecology in China*, tenutosi a Kunming, Yunnan, China 29-31 agosto 2016, Roma 2017.

A ben vedere, la tematica è stata oggetto di attenzione anche da parte dei Paesi originariamente partecipi della Unione sovietica: al riguardo si v. M.T. NURGALIYEVA, A. VON WRIGHT, K. LINDROOS, A. SMAGULOV, Z. ISKAKOVA, *Analysis of the Food Safety Legislation of the Eurasian Economic Union*, in 12 *Eur. Food & Feed L. Rev.*, 2017, p. 234 ss.

<sup>11</sup> Sul tema si rinvia per tutti al recente contributo di P.H. HOWARD, *Concentration and Power in the Food System Who Controls What We Eat?*, London, 2016.

<sup>12</sup> Per una sintetica illustrazione del modello si v., tra i più recenti contributi, M. E. CUCAGNA e P.D. GOLDSMITH, *Value-adding in the Agri-food value chain*, in *The International Food and Agribusiness Management Review*, 2016; sulla sua applicazione si v. H. ATTAIE e O. FOURCADET, *Guidelines for Value Chain Analysis in Agri-food Sector in Transitional and Developing Economies*, ESSEC Business School France, 2003.

<sup>13</sup> In questi termini B.M.J. VAN DER MEULEN, *Private Food Law: Governing Food Chains Through Contracts Law, Self-regulation, Private Standards, Audits and Certification Schemes*, Wageningen, 2011.

<sup>14</sup> Sul tema si v. innanzitutto A. LOCONTO, J.V. STONE e L. BUSCH, *Tripartite Standards Regime*, in G. RTIZER (a cura di) *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*. Blackwell, 2012, p. 2044 ss. e M. HATANAKA, J. KONEFAL e D.H. CONSTANCE, *A tripartite standards regime analysis of the contested development of a sustainable agriculture*

di attività di certificazione (*certification*) nonché di accreditamento (*accreditation*) dei certificatori. Tutto ciò contribuisce ad introdurre obiettivamente nuove barriere, sia pure di *soft law*, nella circolazione dei prodotti agricoli<sup>15</sup>, ai fini della loro differenziazione sul mercato, a danno soprattutto dei piccoli produttori e dei Paesi meno sviluppati<sup>16</sup>, nonché ad incidere sulla stessa competizione lungo la filiera alimentare<sup>17</sup>.

In questa prospettiva, è del resto inevitabile che al confronto tra i diversi modelli si affianchino, a livello sovranazionale, progressive contaminazioni tra i sistemi emersi, suscettibili *in progress* di strutturare una *international food law*, in parallelo con l'emersione di un *global food system*<sup>18</sup>.

---

*standard*, in 29 *Agric. Human Values*, 2012, p. 65 ss. Più di recente, L. BUSCH, *Is resistance futile? How agri-food attempts to co-opt the alternatives*, in A. BONANNO, S.A. WOLF, *Resistance to the Neoliberal Agri-Food Regime: A Critical Analysis*, Routledge 2017 nonché E. FOUILLEUX, A.M. LOCONTO, *Dans les coulisses des labels: régulation tripartite et marchés imbriqués De l'eupéanisation à la globalisation de l'agriculture biologique*, in 58 *Revue française de sociologie*, 2017, 58, p. 501 ss. Il tema è ripreso analiticamente più di recente da F. ALBISINNI, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2018.

<sup>15</sup> Questa considerazione critica, a ben vedere, è emersa negli Stati Uniti anche a proposito delle normative introdotte a seguito del *Food Safety Modernization Act* che ha portato all'adozione di regole finalizzate alla *food safety* molto costose per le piccole imprese agricole: sul punto si v. l'analisi di M.J. POLLANS, *Regulating Farming: Balancing Food Safety and Environmental Protection in a Cooperative Governance Regime*, 50 *Wake Forest L. Rev.*, 2015, p. 399 ss.

<sup>16</sup> Sul fenomeno resta fondamentale la riflessione offerta dal volume a cura di J. SWINNEN, K. DECONINCK, T. VANDEMOORTELE, A. VANDEPLAS, *Quality Standards, Value Chains, and International Development: Economic and Political Theory*, Cambridge, 2015. Sull'interazione degli standard, si v. il documento della OECD, *Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain* del 2 febbraio 2009. Sui vantaggi conseguiti dalle grandi imprese produttrici rispetto alle altre, a seguito delle innovazioni introdotte negli USA dal *Food Safety Modernization Act* del 2011, si v. la recente indagine di J. BOVAY e D.A. SUMNER, *Economic Effects of the U.S. Food Safety Modernization Act*, in 40 *Applied Economic Perspectives and Policy*, 2018, p. 402 ss.

<sup>17</sup> Sull'uso competitivo dei *quality standards*, si v. la ricerca di V. VON SCHLIPPENBACH e I. TEICHMANN, *The Strategic Use of Private Quality Standards in Food Supply Chains*, 94 *American Journal of Agricultural Economics*, 2012, p. 1189 ss.

<sup>18</sup> Sul tema al centro di un acceso dibattito si v. esemplarmente i saggi raccolti da W.D. SCHANBACKER, *The Global Food System Issues and Solutions*, Santa Barbara (CA), 2014. Più di recente si v. K.A. PETROVETS, *Moving towards harmonization of food safety standards: role of the TPP and TTP agreements*, in 12 *J. Food Law. & Policy*, 2016, p. 111 ss.

In ogni caso, in linea con il processo stesso della globalizzazione, tutto questo processo risulta fortemente indirizzato, se non guidato, in maniera occulta dagli interessi dei soggetti forti presenti nelle industrie alimentari in grado di incidere sui contenuti tecnici della *food law* e sulle attese dei consumatori. Del resto, sulla base della statistiche fornite dalla *World Health Organization*, emerge che le principali cause di mortalità presenti attualmente nelle società industriali avanzate è dovuta fondamentalmente al consumo di alimenti prodotti in larga misura dalle industrie alimentari e che, secondo la *food law*, sono da considerarsi del tutto sicuri e sani, sebbene confliggenti apertamente con una dieta ragionevole e salutare<sup>19</sup>. Per altro verso, nell'elaborazione a livello internazionale dei contenuti tecnici della *food law* è del tutto pacifica l'influenza delle *Agribusiness Transnational Corporations* in grado di orientare anche le decisioni

---

<sup>19</sup> La più recente attenzione sul contenuto proteico della alimentazione in termini di *nutrition* – da considerare secondo qualcuno lo sviluppo in termini di diritto del *right to food* (si v. al riguardo P.A. DILLER, *Combating Obesity with a Right to Nutrition*, 101 *Geo. L.J.*, 2013, p. 969 ss.) – ha aperto un nuovo fronte di riflessione e di indagine nella prospettiva secondo la quale bisognerebbe promuovere una *functional food security* in luogo della semplice *food security* come tale in linea con gli stili alimentari tuttora egemoni nel mondo globalizzato e che sono alla origine di molte gravi malattie sociali tra cui l'obesità e l'arteriosclerosi: sul punto, si v. il recente libro manifesto a cura di R. WATSON, R. SINGH e T. TAKAHASHI, *The Role of Functional Food Security in Global Health*, Academic Press, 2018; sul tema della obesità, una sintesi delle diverse soluzioni prospettate si legge ora in E.A. BLACK, *Obesity: The Market May Hold the Solution*, 87 *UMKC L. Rev.*, 2019, p. 269 ss.

Per altri versi, siffatte malattie legate alla alimentazione, formalmente libera e affidata alle scelte individuali, colpiscono la fasce più deboli della popolazione. Queste, infatti, fanno ricorso ai cibi più economici e reclamizzati che sono fortemente calorici e, però, poco nutrienti: sul tema, al centro di un vasto dibattito negli *States* a proposito del paternalismo sotteso alle campagne per una corretta nutrizione, si v. il recente contributo di G. OTERO, E. GÜRCAN, G. PECHLANER, G. LIBERMAN, *Food security, obesity, and inequality: Measuring the risk of exposure to the neoliberal diet*, in 18 *Journal of Agrarian Change*, 2018, p. 536 ss.; al riguardo si v. anche le recenti statistiche presenti nel rapporto edito dalla FAO su *The State of Food Security and Nutrition in the World*, Roma, 2018.

In realtà, anche a prescindere da questi dati, la vicenda storica della legislazione alimentare evidenzia pur sempre il margine di convenzionalità che è alla base delle soluzioni tecniche acquisite dalla disciplina quali soglie per fissare i limiti di tolleranza di sostanze additive presenti negli alimenti cui si affida di volta in volta il compito di distinguere tra pratiche permesse e pratiche proibite: sul punto si v. la recente ricerca storica di S. RIOUX, *Capitalist food production and the rise of legal adulteration: regulating food standards in 19<sup>th</sup> century Britain*, in 19 *Journal of Agrarian Change*, 2019, p. 64 ss.

della autorità nazionali ed internazionali sulla sicurezza alimentare: si pensi, a titolo esemplificativo, al ruolo dell'*International Life Sciences Institute* (ILSI) che annovera tra i suoi componenti le principali società transnazionali che producono e commercializzano alimenti<sup>20</sup>.

Non è necessario qui richiamare i qualificanti contenuti diversi in materia di *food safety* in termini tanto di standard minimi di sicurezza, quanto di strutture istituzionali destinate al monitorare e governare il rispetto della normativa mediante complesse articolazioni circa il controllo della produzione e dei prodotti lungo la filiera. È sufficiente osservare che uno delle principali motivi di differenziazione contenutistica dei modelli di *food law* è legato, fatta la debita tara delle diverse sensibilità ed identità culturali di fondo, alla distinta specializzazione produttiva dei singoli Paesi e, sostanzialmente, al rilievo che in ciascuno di questi presenta la produzione delle *commodities* agricole di base destinate a diventare alimenti con o senza trasformazione, rispetto alla produzione di alimenti, sia pure a base agricola.

A titolo esemplificativo, un Paese fondamentalmente esportatore della produzione agricola di base la cui quantità sia ampiamente superiore al soddisfacimento della domanda interna, anche per via della massimizzazione delle tecniche di produzione utilizzate – si pensi ad esempio agli Stati Uniti nonché, più di recente, al Brasi-

---

<sup>20</sup> A ben vedere, la delicatissima questione relativa al conflitto di interessi non ha risparmiato la stessa autorità europea per la sicurezza alimentare che è da molti anni al centro di un acceso dibattito anche dinanzi al Parlamento europeo: sul punto si v. *ex multis* le numerose cronache ospitate dal sito del *CEO Corporate European Observatory* a proposito anche delle diverse prese di posizioni critiche del Parlamento europeo nei confronti dell'Autorità europea in merito alla sua effettiva indipendenza. Il tema si è assai di recente rivitalizzato a proposito della questione relativa all'utilizzo del glicosato promosso dalla Monsanto in quanto da una parte si è riscontrato che brani del parere negativo circa la cancerosità del pesticida licenziato dall'EFSA riprendeva parti integranti del documento proveniente dalla Monsanto, dall'altra, tale determinazione dell'EFSA, condivisa peraltro da tutti gli Stati europei ad eccezione della Svezia, è stata smentita da una recente sentenza nord-americana in una vertenza tuttora aperta. A questo riguardo, è significativa la recentissima decisione del Tribunale dell'Unione europea 7 marzo 2019 nel caso T-716/14 che ha condannato l'EFSA per aver rifiutato l'accesso di un privato cittadino ad alcuni documenti relativi agli studi di tossicità svolti nell'ambito del rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva glifosato.

le<sup>21</sup> – ha certamente un comprensibile forte interesse a che la sua produzione OGM sia legittimamente riconosciuta alla pari rispetto all'altra nell'ambito della *food law* dei Paesi terzi e, al tempo stesso, che la concorrenza nel suo mercato interno non venga alterata per via della presenza competitiva di alimenti provenienti da altre aree sulle cui etichette sia messo in evidenza l'assenza di prodotti OGM<sup>22</sup>. Per le medesime ragioni, a parti invertite, i Paesi specializzati nella produzione di alimenti di alta qualità, sia pure a base agricola – si pensi in primo luogo a quelli europei, in particolare quelli mediterranei – hanno maggiore interesse, a parità di sicurezza salutare del prodotto, a salvaguardare la *food quality*, mediante adeguati segni distintivi, anche a prescindere dalla stessa provenienza della materia prima.

Quanto basta, in definitiva, per comprendere che, a dispetto della sua indubbia “tecnicità”<sup>23</sup>, la *food law* ben legittimamente prospetta contenuti diversi frutto di scelte politiche o di soluzioni distinte secondo il bilanciamento che si intende assicurare tra i vari

---

<sup>21</sup> Negli ultimi anni il Brasile è tra i primi Paesi nell'utilizzazione massiva di pesticidi in agricoltura ed il secondo nella produzione OGM e nell'esportazione di prodotti agricoli.

<sup>22</sup> Il tema, come è noto, si è sviluppato negli Stati Uniti. Nonostante le resistenze emerse nel corso degli anni va osservato che di recente le ragioni della trasparenza della informazione hanno registrato una maggiore attenzione. In questo quadro si colloca la decisione del 21 dicembre 2018 con cui l'U.S. Department of Agriculture ha adottato il *National Bioengineered Food Disclosure Standard*. In particolare, a partire dal gennaio del 2020 nella legislazione e nella documentazione ufficiale l'acronimo “GMO”, ossia “*genetical modified organism*” viene sostituito con quello di “BE” *food* corrispondente a “*Bioengineered Food*”. Nel documento, che ha registrato anche molte riserve in ordine all'adeguatezza della *disclosure* introdotta, si è precisato altresì che: «*The amended Act defines 'bioengineering' with respect to a food as referring to a food (A) that contains genetic material that has been modified through in vitro recombinant deoxyribonucleic acid (DNA) techniques; and (B) for which the modification could not otherwise be obtained through conventional breeding or found in nature*». Sul dibattito emerso negli States in ordine alla *disclosure* a proposito dei prodotti geneticamente modificati si v. S. NOXON VECCHIARELLI, *Mandatory Labeling of Genetically Engineered Food: Constitutionally, You Do Not Have a Right to Know*, 22 *San Joaquin Agric. L. Rev.*, 2012, p. 215 ss.

<sup>23</sup> Sull'incidenza di questa nella riflessione dei giuristi si v. le considerazioni di G. STRAMBI e M.A. BIASIOTTI, *Incertezza e ambiguità della terminologia nel diritto agroalimentare: il ruolo delle strategie semantic based*, in F. CHESSA, C. DE GIOVANNI, M.T. ZANOLA (a cura di), *La terminologia dell'agroalimentare*, Atti del Convegno Ass.I.Term. (Cagliari, 23-24 maggio 2014), Milano, 2014, p. 67 ss.

interessi che entrano in gioco e secondo il diverso peso che si intende riconoscere al rapporto tra il mercato globale ed i mercati geograficamente più circoscritti.

In definitiva, lo spostamento effettivo a livello globale della competizione economica dalla produzione agricola, sempre più sottratta ai tradizionali sistemi protezionistici, agli alimenti, con particolare riguardo a quelli di base agricola, ha portato negli ultimi decenni ad una profonda rivisitazione del tema tradizionale circa la stessa semplice “salubrità” ed igienicità degli alimenti. Questo, infatti, è stato inserito in un più ampio sistema normativo che, per dirla con Roberts<sup>24</sup>, si è sostanzialmente sviluppato intorno a cinque aree problematiche: «*commerce, safety, marketing, nutrition, and systems*», tutte fondamentalmente<sup>25</sup> a valle della produzione agricola di base destinata alla alimentazione, con o senza sua previa trasformazione.

Senza entrare nel merito di queste tematiche, qui preme soprattutto rimarcare che, in linea di principio, la moderna *food law* inizia, per così dire, laddove finisce l'*agricultural law*. Questa prima conclusione, a ben vedere, va chiarita ed approfondita.

2. In primo luogo, non può dimenticarsi – salvo a tornarvi in proseguo – che l'attività agricola di base è da sempre funzionale al perseguimento di molteplici obiettivi; al tempo stesso, la sua principale produzione conosce una varietà di sbocchi oltre quello fondamentale rappresentato dalla fornitura della materia prima alla base della alimentazione umana.

In questa prospettiva, risulta comunque pur sempre efficace lo

---

<sup>24</sup> Ci si riferisce all'importante contributo di M.T. ROBERTS, *The Food Law in United States*, Cambridge, 2016. Per una diligente illustrazione del sistema nord-americano si rinvia a F. BRUNO, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Milano, 2017.

<sup>25</sup> In realtà, per via dell'industrializzazione dello stesso processo produttivo agricolo, l'attenzione della *food law* si è rivolta anche alle fasi che portano alla venuta ad esistenza della *commodities* agricole di base: a titolo esemplificativo, oltre alle sementi OGM, si pensi ai pesticidi sempre più massicciamente utilizzati nell'agricoltura convenzionale, agli ormoni utilizzati nel corso dell'ingrasso per accrescere il peso delle carni etc., per non parlare di tutte le tecniche adottate per la conservazione dei prodotti agricoli ai fini della loro successiva trasformazione o commercializzazione.

slogan “*no farms, no food*”. La problematica specifica al centro della *food law* presume già la presenza di una adeguata produzione agricola in grado di rispondere alla domanda alimentare e, dunque, il concreto perseguimento di una politica agricola che permetta di assicurare la presenza di una offerta produttiva adeguata. Come dire, a voler qui continuare ad utilizzare formule sintetiche, che la *food policy* si colloca ben oltre la *food law* in quanto tale. Essa, infatti, costituisce il punto di incontro e di sintesi tra la *farm policy* ed il perseguimento e la salvaguardia della *food security* assunte quali ineludibili presupposti perché ci si possa occupare adeguatamente della *food safety*<sup>26</sup>.

La distinzione di piani su cui si collocano rispettivamente l'*agricultural law* e la *food law*, pur nella convergenza che viene a determinarsi a proposito della predominante destinazione della produzione agricola di base alla alimentazione umana, in via sia diretta sia indiretta<sup>27</sup>, trova peraltro una fondamentale consacrazione sul piano dei principi giuridici che ne sono alla base.

Non vi è dubbio, infatti, che se l'attività agricola costituisce una modalità ineludibile di gestione del territorio in termini innanzitutto, ma non solo, di produzioni materiali di beni di cui la società umana non può fare a meno, appare evidente che la disciplina delle relazioni sociali e giuridiche relative alla fruizione “attiva” del territorio rurale

---

<sup>26</sup> È sulla base di questa convergenza che nella esperienza accademica degli Stati Uniti è emerso nei primi anni del nuovo secolo una specifica area di ricerca destinata appunto alla *Food Law & Policy*: sulla nascita e la strutturazione di tale area si v. la ricostruzione offerta dai suoi pionieri B.J. LINNEKIN; E.M. BROAD LEIB, *Food Law & Policy: The Fertile Field's Origins and First Decade*, in *Wis. L. Rev.*, 2014, p. 557 ss.; ID., *Food Law & Policy: An Essential Part of Today's Legal Academy*, 13 *J. Food Law & Policy*, 2017, p. 228 ss.

<sup>27</sup> Negli ultimi tempi, anche nella esperienza europea, si è significativamente accentuata la destinazione delle terre alla produzione di alimenti per animali rispetto alle produzioni direttamente destinate all'uomo: sulle attuali dimensioni del fenomeno, si v. il recentissimo rapporto a cura di GREENPEACE EUROPEAN UNIT, *Feeding the problem. The dangerous intensification of animal farming in Europe*, Bruxelles, 2019 da cui emerge che attualmente in Europa il 63% delle terre coltivabili è destinato alla produzione di alimenti per animali. Non va dimenticato, del resto, che il reg. n. 178 del 2002 cui si deve la profonda rivisitazione del sistema di *food safety* in Europa nell'individuare l'oggetto della disciplina ha opportunamente compreso anche i mangimi che, del resto, sono stati all'origine della crisi della c.d. mucca pazza.

esige risposte sistemiche idonee a favorire e non certo a deprimere il perseguimento di tali scopi. In altre parole, la politica non solo deve assicurare che la redditività dell'attività agricola sia in grado di favorire e conservare un'antropizzazione dei territori rurali adeguata alle esigenze della produzione e del "mantenimento" del territorio rurale, ma anche di promuovere la valorizzazione della funzione sociale svolta dai ceti rurali, sebbene nelle società industrializzate essi siano una componente sempre più minoritaria dell'intera comunità.

Nella linea qui delineata non deve sorprendere se effettivamente, sul piano giuridico, la specifica attenzione del diritto alla gestione dei territori agricoli, in chiave produttiva e anche conservativa, risulti in concreto orientata alla peculiare tutela degli interessi degli operatori agricoli, attori principali dell'agricoltura-produzione e dell'agricoltura-protezione<sup>28</sup>. Attenzione, mette conto evidenziarlo, che è emersa in termini espliciti e consapevoli di politica economica e del diritto, proprio nella età moderna, ossia proprio quando da un lato il cuore dell'economia si spostava dal settore primario al settore industriale e post industriale, dall'altro al settore primario si affidava in maniera sempre più consapevole il compito di fornire all'intera società produzioni adeguate al soddisfacimento della domanda alimentare nonché di presidiare, in funzione conservativa, il territorio rurale.

Non è necessario qui ripercorrere analiticamente le forme e le modalità con cui nelle diverse società moderne si è manifestato e strutturato lo "speciale" trattamento riservato all'agricoltura e che tuttora viene sinteticamente riassunto nella formula del c.d. "eccezionalismo agricolo". È sufficiente qui aggiungere che l'esigenza di un intervento politico del diritto a tutela degli interessi degli operatori agricoli se da una parte ha trovato il suo fondamento nella rilevanza strategica per l'intera società riconosciuta al settore primario,

---

<sup>28</sup> È bene sottolineare che alcuni decenni fa le espressioni usate nel testo segnalavano due distinte modalità di svolgimento dell'agricoltura in quanto rispondenti a finalità diverse. L'attuale fase storica ha reso sempre più evidente la necessità di una convergenza tra le due prospettive secondo una linea di politica economica e del diritto destinata a proiettarsi nel futuro dell'umanità posto che è in gioco il destino stesso del pianeta: sul punto v. *infra* nel testo.

dall'altra ha trovato una sua più specifica ulteriore ragione tecnica nella constatazione circa la concreta effettiva difficoltà per i singoli operatori agricoli di provvedere da soli a difendere i propri interessi a causa delle peculiari caratteristiche dei mercati agricoli<sup>29</sup> e della complessiva debolezza strutturale dei *farmers* nei confronti dei propri interlocutori economici nelle relazioni di mercato<sup>30</sup>.

La cifra fondamentale per comprendere il *proprium* del moderno *agricultural law* è costituito dall'interesse diretto da tutelare, quello dei *farmers*, e da quello mediato che è della intera società comprensiva dei consumatori finali di alimenti a base agricola. Tradizionalmente, soprattutto nei Paesi europei, il cuore della disciplina e, conseguentemente della riflessione giuridica, si è concentrato sulle questioni socio-economiche aventi ad oggetto le condizioni strutturali necessarie per l'esercizio dell'attività produttiva nell'ambito di una gestione delle risorse sufficientemente bilanciata tra urgenti, non rinviabili e crescenti, esigenze produttive ed esigenze, di lungo periodo, circa la conservazione di ampie parti del territorio indispensabili per l'equilibrio ambientale.

La modernizzazione dell'economia agricola ha, in questa prospettiva, richiesto per molti decenni l'adozione di una legislazione interventistica sui rapporti economici.

Sul piano del diritto privato si è dovuto fondamentalmente disci-

---

<sup>29</sup> La singolarità dei mercati agricoli, come è noto, è dovuta innanzitutto alla presenza di un'inelasticità dell'offerta delle produzioni agricole, in ragione dei cicli biologici che ne sono alla base, e di una inelasticità della domanda alimentare, il tutto in un sistema peraltro di concorrenza perfetta tra gli operatori agricoli che restano sempre *price takers*. A questa singolarità se ne è aggiunta un'altra, segnalata nella letteratura economica in termini di *agricultural treadmill*, per la quale gli agricoltori sono costretti sempre ad inseguire lo scarto tra la aumento della produttività e la contrazione del proprio reddito con costanti investimenti: al riguardo resta fondamentale il contributo di W.W. COCHRANE, *Farm Prices: Myth and Reality* Minnesota Press, 1958, p. 85 ss.

<sup>30</sup> Senza qui richiamare una letteratura immensa è sufficiente segnalare l'efficace sintesi che si legge in PIRNEA, LANFRANCHI, GIANNETTO, *Agricultural Market Crisis and Globalization. A Tool for Small Farms*, in 61 *Romanian Statistical Review*, 2013, fasc. 10, p. 40, secondo i quali: «*The difference between agriculture and industry is that in industry we can measure our profit, stop or start production, increase or decrease it too. But agriculture depends on the rain and natural conditions. The crop is planted according to the season and has to be harvested at the right time. All the produce comes to the market at the same time the price is determined by the market, not the farmers*».

plinare le situazioni di appartenenza della terra, ossia del tradizionale principale fattore produttivo al centro per secoli di aspri conflitti sociali, assicurare la libertà di iniziativa economica degli agricoltori, selezionare gli strumenti contrattuali di accesso al godimento della terra da parte dei non proprietari, liberalizzare la circolazione dei prodotti agricoli. Sul piano del diritto pubblico dell'economia, è spettato alle grandi opere pubbliche il compito di bonificare il territorio per renderlo utilizzabile dal punto di vista agricolo, creare le infrastrutture materiali ed istituzionali per il funzionamento delle relazioni economiche nel territorio, promuovere le attività con incentivi finanziari e creditizi.

Per certi versi, si può sinteticamente riassumere la linea di sviluppo del diritto agrario moderno rilevando che, in definitiva, esso ha avuto come punto sostanziale di riferimento il complesso della normativa destinata all'esercizio dell'attività produttiva agricola vista dal versante *interno* alle strutture produttive di base. Peraltro, ciò non ha impedito, ovviamente, che la legislazione agraristica superasse i cancelli delle aziende agricole: anzi, con specifico riferimento alle relazioni di mercato aventi ad oggetto i prodotti agricoli, per lunghi decenni, come è noto, la politica economica interventistica ha fortemente ridimensionato l'operatività dei meccanismi tecnici del libero mercato con l'instaurazione di complessi sistemi protezionistici finalizzati a sostituire ai liberi prezzi di mercato per i prodotti agricoli prezzi "politici" più alti. Ciò è avvenuto proprio al fine da un lato di assicurare un reddito adeguato ai *farmers*, dall'altro di stimolare lo sviluppo costante della produzione agricola per soddisfare la domanda alimentare dei consumatori.

A ben vedere, infatti, l'esigenza di un trattamento "speciale" per gli agricoltori, in quanto soggetti "deboli" è emersa nella modernità con particolare riferimento alle relazioni che intervengono a partire dai cancelli delle aziende agricole tra i *farmers* e gli acquirenti dei loro prodotti tuttora destinati in larga prevalenza a diventare alimenti. Tale problematica, per lungo tempo affrontata fondamentalmente attraverso un forte intervento pubblico sui mercati agricoli, con la sostituzione dei prezzi di mercato dei prodotti agricoli con prezzi

amministrati, è tornato al centro dell'attenzione a seguito dell'abbandono di tale politica.

Infatti, con il ritorno al "libero" mercato dei prodotti agricoli, si sono ripresentati in forma ancor più accentuata di quanto emerso nel corso del Novecento i problemi relativi all'instabilità strutturale dei mercati agricoli: instabilità dovuta appunto alla disparità di potere contrattuale tra operatori agricoli – operanti tra loro in un sistema di concorrenza pura – e gli acquirenti della produzione costituiti dalle imprese alimentari dedite alla trasformazione dei prodotti agricoli in alimenti finali e dalle grandi imprese della distribuzione che agiscono in un sistema di oligopolio se non addirittura di monopolio nelle acquisizioni delle derrate. Siffatta instabilità, peraltro, si è accentuata per via della nota singolare inelasticità che caratterizza i mercati agricoli dal versante sia della offerta sia della domanda. Per altro verso, la contrazione dell'intervento pubblico sui mercati delle *commodities* agricole ha spianato la strada al processo di finanziarizzazione dell'agricoltura<sup>31</sup>, per cui la presenza di fenomeni speculativi ha aggravato sensibilmente le difficoltà di funzionamento dei mercati agricoli.

Tutta questa tematica, peraltro, si è ulteriormente complicata nell'attuale stagione storica con il diffondersi della c.d. "agricoltura sotto contratto", ossia dello sviluppo crescente di processi di integrazione per cui gli operatori agricoli producono già sotto contratto in quanto vincolati contrattualmente alla cessione dei loro prodotti ben prima della loro stessa venuta ad esistenza. In tal modo, l'attività agricola produttiva si è venuta progressivamente collocando all'interno di un sistema agro-alimentare e agro-industriale sia perché il suo *output* produttivo è in larga parte incanalato a valle lungo le filiere alimentari che portano al consumo finale dei prodotti alimentari a

---

<sup>31</sup> Sul punto si v. G. LAWRENCE, S.R. SIPPEL, D. BURCH, *The financialisation of food and farming* in G.M. ROBINSON e D.A. CARSON (a cura di), *Handbook of Globalisation of Agriculture*, Elgar, 2015, p. 309 ss.; A. BONANNO, *La financiarización de la agricultura y alimentos en el contexto de la restructuración neoliberal: rasgos principales y contradicciones fundamentales*, in *Estudios Rurales*, Vol. 5, 2016, p. 1 ss.; S. FIELD, *The financialization of food and the 2008-2011 food price spikes*, in 48 *Environment and Planning*, 2016, p. 2272 ss.

base agricola, sia perché, con la progressiva industrializzazione della loro attività, i *farmers* sono diventati acquirenti di fattori della produzione forniti loro dalle imprese industriali che ne condizionano fortemente i costi di produzione.

In questo senso, la progressiva manifatturizzazione dell'attività agricola ha finito con l'accentuare la debolezza strutturale del settore primario chiamato in posizione di inferiorità, stante la frantumazione della sua base sociale, a relazionarsi con industrie oligopolistiche se non monopolistiche a monte e addirittura monopsoniche a valle.

3. A fronte del *diritto agrario*, oggettivamente ruotante sulla tutela diretta degli interessi degli agricoltori, quali protagonisti dell'attività di produzione della principale materia prima per la alimentazione umana e, al tempo stesso, custodi del territorio rurale, la moderna *food law* è viceversa orientata alla diretta tutela dei consumatori di alimenti<sup>32</sup> ossia dei destinatari finali dei beni derivanti da quel complesso di attività produttive che si snodano nelle filiere agro-alimentari. Sicché, in vista della tutela di tali interessi, non ha senso fare differenza tra i produttori della materia prima a base agricola, ossia gli agricoltori in senso stretto, e gli operatori presenti lungo la filiera agro-alimentare, posto che tutti sono coinvolti, sia pure in misura diversa, nella produzione di alimenti. Ed invero, nell'esperienza giuridica europea, i principi ora richiamati a proposito della *food law* sono esplicitamente alla base del reg. n. 178 del 2002, ossia del regolamento che ha fornito le fondamenta per la costruzione del moderno diritto alimentare con il superamento della prospettiva meramente descrittiva tradizionalmente rappresentata dalla c.d. legislazione alimentare.

Non è necessario ripercorrere analisi ormai assai note e consoli-

---

<sup>32</sup> Sul punto si v. per tutti L. COSTATO, *I principi del diritto alimentare*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1051, secondo il quale il diritto alimentare si configura come «un complesso di regole giuridiche di origine nazionale, comunitaria e internazionale informate alla finalità di proteggere il consumatore di alimenti», nella consapevolezza peraltro che siffatto consumo presenta caratteri del tutto specifici. Negli stessi termini si v. più di recente S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*<sup>4</sup>, 2018, p. 1 ss. Per l'esperienza nord-americana si v. ROBERTS, *op. cit.*

date nella letteratura; basta qui ricordare che nel reg. n. 178 del 2002 la tutela degli interessi dei consumatori non solo è alla base del sistema, ma presenta un'ulteriore peculiarità. Infatti, la disciplina non prende in considerazione solo gli aspetti salutistici ed igienici legati al consumo di alimenti, ma attribuisce rilevanza anche ai complessivi valori socio-culturali che caratterizzano concretamente il fenomeno dell'alimentazione<sup>33</sup>, nonché gli interessi stessi economici dei consumatori quali acquirenti finali di prodotti alimentari. Corollario di questa impostazione, fondata sull'assoluto rilievo apicale riconosciuto agli interessi del consumatore di alimenti, è che ogni impresa coinvolta nel processo che conduce alla realizzazione dell'alimento lungo la filiera agro-alimentare e alimentare si configura, omogeneamente, come "impresa alimentare" soggetta in quanto tale ad una medesima disciplina<sup>34</sup>. Non a caso, a stretto giro dall'emersione in Europa

---

<sup>33</sup> Sulla complessità dei valori sociali ed etici legati al cibo ed al rilievo che lo stesso ha nell'identità collettiva e negli scambi culturali si v. da ultima la preziosa rassegna a cura di M. RAWLINSON e C. WARD, *The Routledge Handbook of Food Ethics*, Routledge, 2016.

<sup>34</sup> Infatti, l'art. 3 del reg. n. 178/2002 stabilisce che è «'impresa alimentare', ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti». A sua volta, l'art. 17, par. 1, prevede che spetta agli operatori del settore alimentare garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

Del resto nel *considerando* 12 del medesimo regolamento si legge che «per garantire la sicurezza degli alimenti occorre considerare tutti gli aspetti della catena di produzione alimentare come un unico processo, a partire dalla produzione primaria inclusa, (...) fino alla vendita o erogazione di alimenti al consumatore inclusa, in quanto ciascun elemento di esso presenta un potenziale impatto sulla sicurezza alimentare». A proposito inoltre della produzione primaria agricola, nel successivo *considerando* 14 si è sostenuta la necessità di prendere in considerazione «pratiche e mezzi di produzione agricoli a livello di produzione primaria e i loro effetti potenziali sulla sicurezza generale degli alimenti». Sul piano specifico della disciplina tecnica, peraltro, la normativa in materia di igiene, pur considerandosi anche gli agricoltori quali operatori del settore alimentare soggetti a registrazione (art. 6 del reg. n. 852 del 2004), ha distinto la disciplina relativa alla produzione primaria, ossia quella fondamentalmente agricola, da quella riguardante le altre fasi della produzione di alimenti (Si vedano gli allegati al reg. n. 852 del 2004). La distinzione coinvolge anche l'applicazione del sistema c.d. HACCP. Come si legge nel *considerando* 14 di tale regolamento: «Il requisito di definire procedure basate sui principi del sistema HACCP non dovrebbe inizialmente essere applicato alla produzione primaria, ma la fattibilità della sua estensione sarà uno degli elementi del riesame che

della crisi della c.d. “mucca pazza”, la direttiva 34/1999, adottata prima del reg. n. 178 del 2001, aveva già ritoccato la disciplina della responsabilità per prodotto difettoso, di cui alla direttiva 85/374, fissando l'estensione obbligatoria di tale responsabilità anche a carico dei produttori agricoli.

Ciò che qui preme segnalare è che la prospettiva finalistica propria della *food law*, incentrata sulla tutela dei consumatori, inevitabilmente considera i rapporti che emergono nella filiera esclusivamente dal punto di vista finale ossia in funzione del consumo alimentare. L'impostazione di base della disciplina è pertanto indifferente alla diversificazione delle posizioni degli operatori presenti nella filiera agro-alimentare tra cui ricadono anche quelle degli operatori agricoli in senso stretto. Sul primo versante è sufficiente ricordare che la forte standardizzazione dei parametri tecnici recepiti dalla legislazione in chiave di *food safety* vede come principali promotori e protagonisti le grandi imprese industriali a tutto sfavore delle imprese alimentari minori che operano nei circuiti della produzione e distribuzione locale. Sul secondo, va ricordato, a titolo esemplificativo, che a proposito dei segni distintivi dei prodotti agricoli trasformati introdotti dal diritto europeo e finalizzati a valorizzarne la qualità nonché a dare rilievo alla provenienza geografica di alcuni specifici componenti agricole, la disciplina adottata prescinde dalla qualificazione giuridica degli operatori coinvolti potendo questi ultimi essere tanto operatori agricoli in senso stretto quanto operatori commerciali ed industriali.

Sotto questo profilo è più che legittimo che siffatta disciplina possa essere oggetto di analisi sia dal versante del *diritto agrario*, sia da quello del *diritto alimentare*, ma ciò non legittima la conclusione, pur presente in dottrina, diretta a cogliere un indifferenziato *continuum* tra *diritto agrario* e *diritto alimentare* in termini generici ed assoluti e quindi ad alimentare distorcenti dibattiti in ordine alle vocazioni egemoniche ed espansive dell'uno sull'altro e viceversa.

Sul piano metodologico, in sostanza, è necessario tenere distinte

---

la Commissione effettuerà in seguito all'attuazione del presente regolamento. È tuttavia opportuno che gli Stati membri incoraggino gli operatori a livello della produzione primaria ad applicare tali principi per quanto possibile».

le tematiche incentrate sulle relazioni economiche tra operatori agricoli e operatori diversi che si snodano lungo la filiera agro-alimentare e che non coinvolgono direttamente gli interessi salutistici ed economici dei consumatori finali, e quelle che toccano direttamente gli interessi dei consumatori a proposito degli alimenti e/o gli interessi dei soli operatori commerciali ed industriali.

Ebbene, le prime, sinteticamente configurabili in termini di relazioni agro-alimentari, rappresentano attualmente il centro di attenzione del diritto agrario posto che è in queste, a ben vedere, che attualmente si prospetta l'esigenza di tutelare direttamente gli operatori agricoli, ferma restando la tutela indiretta e sullo sfondo dei consumatori finali.

Questa impostazione, propria del moderno diritto agrario, è chiaramente rinvenibile non solo nella messa a punto del tema alla base dell'attuale *food policy*, ma anche del quadro istituzionale della politica agricola dell'Unione europea.

Sul primo versante è sufficiente richiamare l'osservazione, condivisa da tutta la letteratura economica sulla *food policy*, che è alla base delle due considerazioni di Swinnen<sup>35</sup>, secondo cui. «*When prices fall (are low) farmers are negatively affected, and aid and policy focus should be therefore targeted on them. When prices rises (are high) consumers are negatively affected and they should attract most policy attention and aid*».

Sul secondo versante, basta ricordare che, a distanza di oltre cinquanta anni dal Trattato di Roma, il quadro normativo fondamentale riservato dal diritto europeo all'agricoltura, ora ribadito nell'art. 39 del TFUE, sia rimasto inalterato nell'individuare lucidamente gli obiettivi strategici dell'agricoltura: l'attenzione si è esclusivamente concentrata sui *farmers*, in quanto produttori della materia prima destinata a costituire, in via diretta ed indiretta, la base dell'alimentazione umana e sui *consumatori* quali destinatari finali degli alimenti. In particolare, tutta la politica agricola appare in quella disposizione indirizzata a perseguire due obiettivi: da un lato assicurare ai pro-

---

<sup>35</sup> Il riferimento è a J. SWINNEN, *The Right Price of Food*, in *29 Development Policy Review*, 2011, p. 676 ss., in part. p. 675.

duttori agricoli redditi dignitosi affinché una parte dei soggetti attivi nell'economia continui a dedicarsi alla agricoltura in quanto fornitrice innanzitutto, e non solo, di materia prima alimentare, dall'altro garantire ai consumatori la possibilità di soddisfare la propria domanda alimentare a prezzi ragionevoli<sup>36</sup>.

La rilevanza circa la soluzione adottata nel sistema giuridico europeo è ancor più evidente e significativa in quanto la precisa individuazione degli interessi da prendere in considerazione è stata adottata pur sempre nella consapevolezza che gli alimenti finali non coincidono necessariamente con le semplici *commodities* agricole sebbene siano queste la loro base. In altre parole, le *Grundnormen* europee in materia di politica agricola hanno sempre legato strettamente produzione agricola e alimentazione, nella piena consapevolezza del fatto che la produzione agricola si colloca pur sempre in un più ampio sistema di relazioni economiche tra operatori collocati su piani diversi della catena che conduce agli alimenti destinati al consumo finale. Ed è proprio in ragione di ciò che l'attenzione, in termini di politica economica e del diritto, si è concentrata sugli estremi più deboli della catena: i produttori agricoli, che nella loro atomistica strutturazione socio-economica sono chiamati a confrontarsi con interlocutori economici molto più forti nelle relazioni di mercato, ed i consumatori finali interessati ad accedere con sufficienza ed effettività alla fruizione di beni alimentari fondamentali per la stessa loro sopravvivenza.

Il perseguimento, in altri termini, di un giusto reddito per i produttori agricoli e di un prezzo ragionevole per i consumatori non solo costituisce in concreto un decisivo punto di incontro tra un principio

---

<sup>36</sup> La continuità del quadro dei principi non ha certo impedito una sensibile diversificazione delle modalità tecniche in sede attuativa. Come dire che altro discorso è verificare se il progressivo spostamento dell'attenzione nella PAC dal primo al secondo pilastro sia sufficiente a permettere che gli aiuti ai produttori, attualmente disaccoppiati dall'andamento dei mercati, sia in grado di assicurare la stabilità delle produzioni con la formazione di prezzi delle materie prime superiori ai costi di produzione nonché di prezzi per gli alimenti ragionevoli per i consumatori. Resta a nostro avviso indubbio, per le ragioni indicate nel testo, che la politica agricola non può trascurare la disciplina dei mercati agricoli e, dunque, quella delle relazioni all'interno delle filiere in funzione comune della *food security*.

cardine dell'*agricultural law* con uno altrettanto importante anche per la *food law*, ma rappresenta l'obiettivo primario della politica agricola. Ciò non significa che la politica agricola si disinteressa del tutto degli operatori economici presenti nella filiera agro-alimentare e però diversi dai *farmers*. Tutto al contrario tali interessi sono presi in attenta considerazione, ma solo e nella misura in cui ciò risulti necessario per il perseguimento degli obiettivi della PAC.

Per altro verso, resta pur sempre evidente che le funzioni complessive svolte dalla attività agricola non si esauriscono nella sola produzione di materie prime peraltro in ampia parte destinate alla alimentazione. È sin troppo noto che la presenza sul territorio rurale ben può legarsi anche allo svolgimento di altre attività da parte delle strutture agricole in grado sia di assicurare fonti di reddito aggiuntive agli operatori agricoli, in quanto legate alla fornitura di molteplici servizi, sia di produrre anche esternalità positive per l'intera collettività mediante lo stesso presidio e cura dell'ambiente, come tali meritevoli di essere conservate e promosse, secondo il modello della c.d. agricoltura multifunzionale<sup>37</sup>.

Ben diverso è sul punto quanto contraddistingue l'area delle *food law* a partire dai principi fondamentali che nell'esperienza europea sono presenti nel reg. n. 178 del 2002. Infatti, se è pur vero che ai fini della tutela degli interessi primari dei consumatori la nozione di impresa alimentare, quale destinataria delle regole, abbraccia in linea di principio tutti gli operatori presenti nella filiera, da quelli agricoli di base a quelli industriali e commerciali, è altrettanto indubbio che nella realtà effettuale, l'obiettivo "separatezza" nei rapporti tra operatori agricoli e consumatori finali, a causa della tuttora inadeguata presenza delle c.d. "filiera corte", comporta che, a prescindere dai profili strettamente salutistici ed igienici, l'attenzione del sistema di *food law* si concentri fondamentalmente sulle relazioni tra gli operatori commerciali ed industriali e tra tutti questi ed i consumatori

---

<sup>37</sup> Sulla necessità di tener conto del complessivo *non-commodity output* delle strutture agricole ai fini di una più corretta *agri-food value chain*, si v. la recente proposta analitica di F.F. FAGIOLI, L. ROCCHI, L. PAOLOTTI, R. SŁOWI SKI, A. BOGGIA, *From the farm to the agri-food system: A multiple criteria framework to evaluate extended multi-functional value*, in 79 *Ecological Indicators*, 2017, p. 91 ss.

finali in ordine sia alla sicurezza sanitaria ed igienica dei prodotti, sia alla loro presentazione proprio al fine di non distorcere le aspettative consumeristiche di questi ultimi. In definitiva, esso riguarda un ambito dell'esperienza sociale-economica e giuridica che è in larga parte fuori dal centro di attenzione del diritto agrario.

Ciò rende evidente che la questione sottesa ai rapporti tra *agricultural law* e *food law*, sulla base dei paradigmi giuridici presenti nell'attuale esperienza europea, non è riconducibile ad una astratta competizione di "saperi" e di "specializzazioni culturali", secondo convenzioni accademiche, ma attiene in primo luogo alla correttezza dell'approccio in termini di politica del diritto e di principi.

A questo riguardo è sufficiente, a titolo esemplificativo, richiamare un problema fondamentale al centro dell'attenzione in Europa in questa fase storica relativa alle modalità con cui affrontare i profondi squilibri che emergono nel sistema agro-alimentare in ordine ai rapporti di forza tra gli operatori presenti nello stesso: profondi squilibri, ormai documentati da numerosissime indagini, per cui, in un sistema di libero mercato competitivo, si registra una netta distanza tra i prezzi (oltremodo bassi) che il mercato "impone" ai produttori agricoli ed i prezzi (significativamente più alti) che i consumatori finali pagano a favore degli operatori commerciali della distribuzione.

Orbene, in questa stagione si fronteggiano due indirizzi di politica del diritto alla cui base, a ben vedere, si presenta il rischio di una voluta quanto distorcente confusione tra i rispettivi piani su cui si collocano le rispettive analisi dell'*agricultural law* e della *food law*.

Infatti, a proposito della disciplina *antitrust*, la prospettiva favorevole alla visione unitaria del sistema alimentare in funzione della tutela esclusiva dei consumatori finali secondo il paradigma proprio della *food law* viene utilizzata consapevolmente dalla Commissione Europea al fine di ridimensionare, sino al punto da distorcerla del tutto, la prospettiva propria dell'*agricultural law* il cui paradigma di fondo è quello della tutela dei *farmers*.

Tale indirizzo è finalizzato, a ben vedere, ad erodere l'eccezionalità agricola presente nelle *Grundnormen* del Trattato dell'Unione, al fine di sovvertire il primato della PAC a favore della disciplina comune della concorrenza. Esso si esprime fundamentalmente in un

approccio che, nel partire dalla tutela dei consumatori finali, in linea con la *food law* e con la disciplina generale in materia di *competition law*, mira in primo luogo ad analizzare le questioni relative ai rapporti tra i diversi operatori della filiera nella prospettiva indifferenziata dell'unitario sistema alimentare, senza distinguere i rapporti in cui sono coinvolti direttamente i *farmers* da quelli che intervengono tra gli altri operatori lungo la filiera<sup>38</sup>.

In secondo luogo, sebbene il sistema positivo del diritto agrario europeo si basi proprio sul primato della PAC sulle regole comuni della concorrenza, si tende progressivamente a minimizzare il rilievo della PAC. Questa viene presentata come semplice occasione per eccezionali deroghe alla disciplina generale *antitrust*, sempre che queste siano in grado di assicurare efficienza al mercato alimentare secondo il modello proprio dell'art. 101, par. 2, del TFUE, sul presupposto, taciuto, secondo il quale l'efficienza del mercato costituirebbe il contenuto finalistico anche della PAC alla stessa stregua di quanto previsto per gli altri settori economici.

L'altro indirizzo, viceversa, mira a che si rispetti il primato della PAC tuttora presente nel trattato dell'Unione e, dunque, che non si prospetti quella sovrapposizione tra *agricultural law* e *food law* tale per cui, a dispetto di quanto pur presente nell'art. 39 del TFUE, il primato nella tutela riconosciuto ai consumatori finali sia di fatto lo schermo di facciata dietro il quale giustificare pienamente il sacrificio – anche in termini di semplice perdita di specifica rilevanza – della posizione propria dei produttori agricoli (alla cui tutela si rivolge

---

<sup>38</sup> Al riguardo, gli indirizzi che emergono nella recente esperienza europea sono molto preoccupanti. Se da una parte si tende a ridimensionare l'eccezionalismo agricolo, al fine di rendere l'associazionismo agricolo concretamente inoffensivo (si v. al riguardo quanto emerso a seguito della decisione della corte di Giustizia nel caso indivia su cui v. per tutti C. DEL CONT e A. JANNARELLI, *Research for AGRI Committee – New competition rules for agri-food chain in the CAP post 2020*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2018) dall'altro si favoriscono, senza esitazioni, ulteriori fenomeni di concentrazione nel settore alimentare tra i colossi dell'industria. Si pensi al recente acquisto della Monsanto da parte della Bayer: sul punto si v. A. DOUGLAS, *Agribusiness and Antitrust: The Bayer-Monsanto Merger, Its Legality, and Its Effect on the United States and European Union*, 7 *Global Bus. L. Rev.*, 2018, p. 156 ss.; nonché I. LIANOS, *The Bayer/Monsanto merger: a critical appraisal*, rinvenibile all'indirizzo <https://www.bundestag.de/blob/561882/.../sv-lianos-data>.

proprio l'art. 39 del Trattato) a favore, di fatto, dei soggetti forti presenti nella catena alimentare e che sono dediti alla trasformazione, commercializzazione e distribuzione degli alimenti a base agricola.

Sicché, ad es., a voler restare sul terreno della sola politica *antitrust*, bisognerebbe da un lato favorire effettivamente l'associazionismo dei produttori agricoli per rinforzarne il potere contrattuale sui mercati<sup>39</sup>, dall'altro combattere seriamente i processi di concentrazione sempre più avanzati che sono in atto tra i colossi delle industrie alimentari e della grande distribuzione attraverso un rafforzamento della tutela *antitrust* contro i monopoli a livello soprattutto internazionale oltre che nazionale<sup>40</sup>. Come è stato di recente suggerito in una ricerca teorica<sup>41</sup>, non può trascurarsi la specificità della catena alimentare, ossia la singolare distribuzione del potere di mercato che si registra nella stessa. In questa, infatti, è ai due estremi che si collocano le posizioni di debolezza – ossia quella dei produttori agricoli e quella dei consumatori, sicché una politica *antitrust* che voglia essere efficace non può occuparsi di un solo versante, posto che gli effetti dell'intervento su uno solo di essi è destinato a ricadute non controllabili sull'altro, ma deve procedere contemporaneamente su entrambi questi fronti: solo così si potrebbero equilibrare nell'interesse generale i vantaggi dei *farmers* e quella dei consumatori finali, proprio secondo la visione prospettica accolta dall'art. 39 del TFUE.

---

<sup>39</sup> Sugli ultimi sviluppi della questione dopo la sentenza della corte di Giustizia nel caso *indivia* e l'adozione del reg. n. 2393 del 2017 si rinvia per tutti a C. DEL CONT e A. JANNARELLI, *Research for AGRI Committee – New competition rules for agri-food chain in the CAP post 2020*, cit.

<sup>40</sup> Sul tema si rinvia per tutti a E. ELHAUGE e D. GERADIN, *Global Competition Law and Economics*, Bloomsbury, 2011. Anche negli stessi Stati Uniti, si registra attualmente un movimento critico nei confronti dell'atteggiamento "morbido" da tempo seguito circa la concentrazione lungo la filiera agro-alimentare secondo le direttive efficientistiche della Chicago School, sino al punto da far invocare il ritorno alla tradizionale lettura in ordine alle finalità chiaramente antimonopolistiche della disciplina *antitrust*. Sui limiti di questa impostazione si v. il *caveat* da ultimo mosso da C. SHAPIRO, *Antitrust in a time of populism*, in 61 *International Journal of Industrial Organization*, 2018, p. 714 ss.

<sup>41</sup> Ci si riferisce al contributo di T. XIA e B. SANCEWICH, *Interaction between buyer power in agricultural procurement and seller power in food retailing, and optimal allocation of anti-trust efforts*, in *Agricultural and Food Economics*, 2018.

4. Le considerazioni fin qui avanzate a partire dalla *food safety* hanno inteso da un lato esplorare la distinzione tra le prospettive analitiche proprie del *diritto agrario* e quelle del *diritto alimentare*, dall'altro rimarcare che sul terreno comune di incontro costituito dall'area delle relazioni agro- alimentari è indispensabile pur sempre non deviare dall'osservanza dei rispettivi principi costitutivi relativi alla protezione e promozione degli interessi dei *farmers* e dei consumatori finali: interessi rispetto ai quali, alla luce della normativa vigente, quelli degli altri operatori presenti nella filiera alimentare si collocano pur sempre in posizione subordinata.

In realtà, tornando allo slogan evocato nelle prime pagine “*no farms, no food*” è bene ricordare che lo sviluppo in Europa dell'attenzione per la *food safety* a partire dai primi anni del nuovo secolo è intervenuto nel momento storico in cui, a livello mondiale, la questione relativa alla disponibilità di prodotti alimentari sufficiente a risolvere i problemi della fame nel mondo sembrava avviata a soluzione. Anche per via della acquisita “abbondanza”, la competizione sui prodotti si era andata focalizzando sulla loro differenziazione in termini di *food quality* e di affinamento delle esigenze circa la salvaguardia della *food safety* con lo spostamento dell'attenzione dal solo controllo igienico sanitario degli alimenti alla prevenzione di rischi sempre nuovi e crescenti dovuti all'innovazione delle tecniche di produzione, conservazione, e confezionamento degli alimenti.

Ebbene, la crisi mondiale emersa nel 2008, con l'impennata dei prezzi dei prodotti agricoli e l'accentuarsi drammatico delle difficoltà di approvvigionamento alimentare sofferte da molti Paesi, ha riproposto all'attenzione della politica economica e delle scienze sociali il tema della *food security*, ossia del tema centrale della *farm policy* e, al tempo stesso, tradizionale dell'*agricultural law*. Infatti, storicamente, lo sviluppo della produzione agricola in grado di rispondere adeguatamente alla domanda alimentare del mercato ha rappresentato la via maestra per coniugare la promozione degli interessi degli agricoltori con il soddisfacimento adeguato delle aspettative alimentari dei consumatori finali.

Le cause di quanto emerso nel 2008 sono state al centro di una amplissima letteratura che ha esplorato a fondo le interconnessioni

ormai globali dei fenomeni economici legati all'utilizzo agricolo delle terre ed ai mercati agricoli, in particolare ai mutamenti profondi intervenuti a livello del c.d. *food regime*.

Ai fini della presente riflessione merita qui limitarsi a richiamare i risultati di tale analisi. La crisi emersa nel 2008, lungi dall'essere congiunturale, è apparsa come la diretta conseguenza proprio della contrazione a livello delle politiche economiche e del diritto dell'eccezionalismo agricolo, per via dell'impostazione culturale incline ad applicare a livello della stessa economia globale ed in misura radicale anche al settore agricolo, che resta pur sempre la fonte primaria dell'alimentazione umana, l'approccio neo-liberista già adottato per gli altri settori economici<sup>42</sup>. Come dire, che si è ritenuto di non dover più tener conto sia dei caratteri strutturali dei mercati agricoli, sia del nesso profondo tra i concreti singoli territori e l'agricoltura quale fonte primaria della produzione agricola destinata alla alimentazione. Sicché, a dispetto dei singolari caratteri strutturali propri dei mercati agricoli, ossia di quei caratteri che, in assenza di adeguate contromisure, portano inevitabilmente alla c.d. *market failure*, si è venuta a determinare una vera e propria "*globalization of market failure*"<sup>43</sup> nel settore agricolo, con gravi negative ripercussioni tanto sulla complessiva offerta di prodotti alimentari ed i relativi prezzi, quanto sugli stessi equilibri socio-economici nei territori destinati nei singoli Paesi alla produzione agricola.

In primo luogo, infatti, il venir meno del sistema di orientamento delle produzioni agricole assicurato in passato mediante interventi pubblici sui mercati agricoli e sui prezzi delle derrate ha indotto gli agricoltori ad affrontare il mare aperto circa le scelte più remunerative. A prescindere dagli effetti in termini di instabilità dei prezzi e dei mercati conseguenti all'obiettivo carenza per i singoli produttori di un sistema di informazioni in grado di permettere scelte colturali rispondenti effettivamente alla domanda del mercato, il venir meno

---

<sup>42</sup> Sul punto si v. F. MOORE LAPPE e J. COLLINS, *World Hunger: 10 Myths*, Oakland, 2015; per altri riferimenti si rinvia al nostro *Cibo e diritti*, Torino, 2016.

<sup>43</sup> Si utilizza qui la espressione prospettata nel lucido saggio di J.K. BOICE, *The Globalization of Market Failure? International Trade and Sustainable Agriculture*, in PERI Political Economic Research Institute, 1999.

degli indirizzi produttivi di fonte pubblica ha indotto moltissimi produttori a destinare le loro produzioni non più al settore alimentare, bensì a quello energetico, in modo da utilizzare le produzioni agricole per ottenere biodisel. Per cui una prima contrazione significativa, a livello globale, dell'offerta agricola destinata all'alimentazione umana non è stata causata da una riduzione effettiva delle produzioni in quanto tali, ma solo dal fatto che una parte cospicua della produzione agricola di base è stata destinata al mercato energetico.

Per altro verso, per ragioni pur sempre economiche, dovute alla diversa redditività dei relativi mercati, nell'ambito delle produzioni agricole destinate all'alimentazione umana, la quota riguardante la diretta alimentazione umana ha conosciuto una sensibile contrazione a favore della produzione agricola di alimenti per il bestiame in conseguenza dei significativi spostamenti della domanda alimentare, emersi in importanti aree geografiche, dai consumi di vegetali ai consumi di carni. In particolare, l'accresciuta destinazione delle terre alla produzione di mais per l'alimentazione animale ha ridotto drasticamente quelle utilizzate per la produzione di vegetali dirette al consumo umano.

Il combinarsi di queste due circostanze dovute all'applicazione del puro sistema di libero mercato anche alla produzione agricola di base ha indubbiamente portato ad una contrazione a livello globale dell'offerta alimentare. La scarsità di cibo ha, a sua volta, determinato una impennata dei prezzi che ha messo in grave difficoltà i Paesi più poveri impossibilitati ad assicurarsi gli approvvigionamenti adeguati al bisogno: di qui l'accentuata drammatica emersione di carestie e di rivolte causate dalla carenza di cibo<sup>44</sup>.

I fenomeni, qui sinteticamente richiamati, si sono altresì saldati con i profondi mutamenti emersi nei Paesi più poveri per effetto della progressiva modifica dei rapporti tra *nord* e *sud* del mondo e l'abbandono delle tradizionali politiche assistenzialistiche nei confronti

---

<sup>44</sup> Per una ricognizione di quanto accaduto negli ultimi anni si v. da ultimi C.P. MARTIN-SHIELDS, W. STOJETZ, *Food security and conflict: Empirical challenges and future opportunities for research and policy making on food security and conflict*, in *World Development*, 2019.

dei Paesi più arretrati: politiche che, a loro volta, avevano sostituito il colonialismo di stampo ottocentesco. Nella stagione storica a noi più vicina la subordinazione dell'agricoltura dei Paesi arretrati alle esigenze dell'economie più avanzate è stata affidata:

a) nel migliore dei casi a processi di integrazione per via contrattuale mediante i quali poche società multinazionali hanno orientato le economie agricole di molti Paesi verso la produzione di merci che rispondono alle esigenze alimentari di mercati lontani, con la conseguenza di sottrarre vaste aree territoriali alla produzione di derrate rispondenti alla domanda alimentare indigena;

b) ovvero al c.d. *land grabbing*<sup>45</sup> realizzato, nel migliore dei casi, mediante la stipula di contratti con i quali enormi territori presenti in alcuni Stati – in particolare quelli africani –, sono concessi in godimento per lunghi periodi a favore di società multinazionali, se non addirittura di Stati sovrani, e dunque sottratti alla fruizione da parte delle popolazioni residenti nei medesimi luoghi con la riduzione delle produzioni rispondenti alla effettiva domanda alimentare locale<sup>46</sup>.

Non è necessario in questa sede ripercorrere indagini minuziose sulle questioni qui richiamate. Esse hanno fornito le premesse sulle quali si è aperto un ampio dibattito incentrato rispettivamente da un lato sull'introduzione anche in molte Costituzioni del *right to food*<sup>47</sup> e dall'altro sulla crescente resistenza al *food regime* che si è andato

---

<sup>45</sup> Sul fenomeno si rinvia per tutti all'ampia bibliografia segnalata da J LEE, *UPDATE: Contemporary land Grabbing, Research, and Bibliography*, rinvenibile nel sito [http://www.nyulawglobal.org/globalex/Contemporary\\_Land\\_Grabbing1.html](http://www.nyulawglobal.org/globalex/Contemporary_Land_Grabbing1.html). Tra i più recenti contributi si v. M. EDELMAN, R. HALL, S.M. BORRAS JR., B. WHITE, I. SCOONES, W. WOLFORD, *Global Land Grabbing and Political Reactions 'from Below'*, Routledge, 2019 e M. GEMMA GRILLOTTI DI GIACOMO, P. DE FELICE, *Land grabbing e land concentration. I predatori della terra tra neocolonialismo e crisi migratorie*, Milano, 2018.

<sup>46</sup> In tale prospettiva, come si è giustamente osservato, la *food security* finisce con incontrarsi saldamente con la *national security* persino per esigenze di difesa militare in ragione dei riconosciuti effetti negativi che la vulnerabilità del *food system* può determinare sulla sicurezza nazionale: significativo al riguardo che nel 2018 per la prima volta dopo la seconda guerra mondiale il governo degli Stati Uniti mediante il *National Defense Authorization Act* abbia riconosciuto il *global food systems* «as direct defense and national security concern».

<sup>47</sup> Sulla giustiziabilità di tale diritto, si v. il recente contributo di H. A. TURA, *The Right to Food and Its Justiciability in Developing Countries*, 7 *Haramaya L. Rev.*, 2018, p. 48 ss.

affermando a livello globale da parte dei Paesi più colpiti dalla contrazione della loro autonomia decisionale e che è alla base della rivendicazione della c.d. *food sovereignty*<sup>48</sup> nonché dell'attenzione per questa ultima anche nei Paesi sviluppati<sup>49</sup>.

Ai nostri fini, preme rimarcare che in questa congiuntura storica la *questione agraria*, in termini di protezione e sviluppo di una agricoltura al servizio dell'alimentazione, ha riassegnato all'*agricultural law* un'indubbia centralità affinché possano in concreto saldarsi *food security* e *food safety*. Non vi è dubbio, infatti, che sono molte le disfunzioni che incidono lungo la filiera sino alla fase del consumo finale e che determinano una dispersione inaccettabile dei prodotti in termini di sprechi<sup>50</sup>. Tuttavia, è altrettanto chiaro che il riorienta-

---

<sup>48</sup> Sulle tematiche segnalate nel testo si rinvia al nostro *Cibo e diritti* cit.: ivi ampia bibliografia. Si v. inoltre O. DE SCHUTTER e C.Y. CORDES (a cura di), *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*, Hart, 2011. Per la più recente bibliografia si v. K. DEKEYSER, L. KORSTEN e L. FIORAMONTI, *Food sovereignty: shifting debates on democratic food governance*, in 10 *Food Security*, 2018, p. 223 ss. Sulle diverse letture della *food sovereignty* si v. la recente preziosa analisi di K. JANSEN, *The Debate on Food Sovereignty Theory: Agrarian Capitalism, Dispossession and Agrecology*, in 42 *The Journal of Peasant Studies*, 2015, p. 213 ss.

<sup>49</sup> Per una rassegna sul punto si v. di recente M.C. NAVIN e J.M. DIETERLE, *Cooptation or solidarity: food sovereignty in the developed world*, in 35 *Agric. Hum. Values*, 2018, p. 319 ss. Quanto agli Stati Uniti, si v. J. CLENDENNING, W.H. DRESSLER e C. RICHARDS, *Food justice or food sovereignty? Understanding the rise of urban food movements in the USA*, in 33 *Agr. Hum. Value*, 2016, p. 165 ss. Sull'esperienza minoritaria offerta dalla c.d. *alternative food network* si v. per tutti N. WALD e D. P. HILL, *'Rescaling' alternative food systems: from food security to food sovereignty*, ivi, 2016, p. 203 ss.

<sup>50</sup> La dispersione dei prodotti alimentari lungo la filiera ha assunto negli ultimi decenni un rilievo imponente si da suggerire la necessità di adeguati correttivi al fine di evitare sprechi che incidono sulla *food security*. Di qui l'attenzione e lo sviluppo della c.d. economia circolare, ossia la ricerca di soluzioni tecniche ed operative finalizzate ad evitare gli sprechi mediante strumenti più sofisticati sia di prevenzione sia di recupero e riutilizzo di risorse che altrimenti andrebbero non solo perdute, ma destinate in quanto rifiuti a dar vita a nuovi costi (per utili riferimenti in ordine all'esperienza europea si v. L. COSTANTINO, *La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare Profili introduttivi*, Bari, 2018). Per la esperienza nord-americana si v. il recente saggio di S.J. MORATH, *Regulating Food Waste* in 48 *Texas Environmental L. J.*, 2018, p. 239 ss.

Sull'economia circolare si è sviluppata una ampia letteratura: per una prima indicazione si v. FOOD AND AGRICULTURAL ORGANISATION, *Global Food Losses and Food Waste. Extent, Causes and Prevention*, Roma, 2011; sul tema è nata anche una rivista specializzata la *Resources, Conservation & Recycling*. Quanto al problema giuridico relativo al raccordo tra la normativa sui rifiuti e la *food law*, ossia al tema circa la qualificazione di un alimento come rifiuto, a prescindere dalla sua persistente commestibilità, si

mento delle produzioni primarie agricole verso la destinazione alimentare esige una riattenzione per il governo dell'attività agricola primaria. Ciò, in definitiva, implica l'inevitabile riconoscimento, in termini di politica del diritto e di politica economica, del c.d. *eccezionalismo agricolo*<sup>51</sup>, in particolare la necessità da un lato di abbandonare la prospettiva semplicistica costituita dall'applicazione

---

v. l'originale contributo di C. BRADSHAW, *Waste Law and the Value of Food*, in 30 *Journal of Environmental Law*, 2018, p. 311 ss.

Per quanto riguarda il sistema agro-alimentare è del resto evidente che nel settore primario il tema degli sprechi si intreccia con i problemi relativi ai limiti di funzionalità dei mercati agricoli: è sufficiente pensare, ad es., da un lato alla produzione primaria invenduta per via dei prezzi troppo bassi che non coprono i costi di raccolta, dall'altro alle eccedenze della produzione rispetto alla domanda. Il che rafforza la conclusione secondo la quale anche la questione relativa all'eliminazione degli sprechi rientra necessariamente nei temi da affrontare nella prospettiva dell'*agricoltura sostenibile*: sul punto si v. per tutti le indicazioni di B. LIPINSKI *et al.*, *Reducing Food Loss and Waste*. W.P., Installment 2 of *Creating a Sustainable Food Future*. Washington, DC, World Resources Institute, 2013 in <http://www.worldresourcesreport.org>. Peraltro le questioni strettamente economiche si intrecciano con quelle sociali: non è un caso che mentre nei Paesi sviluppati lo spreco si concentra nelle fasi del consumo e della trasformazione industriale, nei Paesi in via di sviluppo lo spreco si concentra proprio durante la coltivazione, il raccolto e l'immagazzinaggio: sul punto si v. WORLD RESOURCES INSTITUT, *Creating a sustainable food future*, Report 2013-14.

<sup>51</sup> Per una sintesi del problema alla luce dei mutamenti storici intervenuti si v. J. WILKINSON, *Food security and the global agrifood system: Ethical issues in historical and sociological perspective*, in 7 *Global Food Security*, 2015, p. 9 ss. Discorso ben diverso è quello relativo ai contenuti ed ai limiti dell'"eccezionalismo agricolo". Al riguardo, pur se datato, si v. il saggio di G. SKOGSTAD, *Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States*, in 11 *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 1998, p. 463 ss. Su questo tema il dibattito è tuttora molto aperto anche in considerazione della diversa declinazione che dello stesso si è prospettato nella varie esperienze giuridiche a proposito ad es. della normativa *anti-trust*, dello statuto dell'impresa, della disciplina dei rapporti di lavoro, della legislazione sulle crisi di impresa e sulla protezione dell'ambiente. Per una utile rappresentazione della situazione presente negli Stati Uniti si v. la dissertazione di S.O. RODMAN, *Agricultural Exceptionalism in U.S. Policies and Policy Debates: a Mixed Methods analysis*, J. Hopkins University, 2016. In ordine ad una opportuna revisione critica di quanto emerso in tale esperienza e che ha portato ad un trattamento sin troppo disinvoltamente agevolato per i *farmers* in merito alla disciplina sugli inquinamenti e sulle garanzie per i lavoratori agricoli, si v. la recente rassegna offerta da M. MORTAZAVI, *Food, Fracking, and Folly*, in 50 *Arizona State Law Journal*, 2018), p. 617 ss.

Sulla innegabile necessità di conservare in Inghilterra un trattamento speciale per l'agricoltura dopo la *Brexit* si v. M. CARDWELL, *Brexit and Agriculture: Implementing a New Legal framework for Agricultural Support*, in 19 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 311 ss.

meccanica anche al settore primario del modello del mercato auto-regolantesi secondo il neoliberismo tuttora imperante, dall'altro di fare tesoro degli effetti perversi cui ha portato il protezionismo e l'assistenzialismo quali emersi nella esperienza storica europea e internazionale nel secolo scorso.

Più precisamente, non si tratta di rimettere indietro le lancette della storia, ossia di riprendere una politica dei prezzi agricoli amministrati, sì da confondere il perseguimento della *food security* con la *farmer security*, ma, al tempo stesso, non si possono trascurare o addirittura negare le peculiarità dei mercati agricoli e la posizione di debolezza in cui versano i *farmers*. Del resto, l'irreversibilità, per certi versi, dei processi di globalizzazione dell'economia esclude che si possa pensare di ritornare a politiche agricole nazionali in nome di un sovranismo velleitario e di facciata: sovranismo pur sempre diverso, comunque, dalla più complessa ambiziosa prospettiva di politica del diritto rappresentata dal movimento che si ispira alla c.d. *food sovereignty*.

Nell'attuale stagione, il diritto agrario non può che guardare, al tempo stesso, al *locale* ed al *globale* e, però, non solo in ragione dell'intreccio sempre più forte tra la dimensione "periferica" dei fenomeni economici e quella transnazionale e della irriducibile presenza del profilo locale nella cultura del cibo<sup>52</sup> a dispetto del sistema fondato sul c.d. *placeless food*<sup>53</sup>. Infatti, a fronte dei processi di omogeneizzazione delle esperienze guidate dalla normalizzazione intrinseca

---

<sup>52</sup> Sul rilievo del profilo socio-culturale in ordine alla presenza e percezione della *food security*, si v. di recente il saggio di E. BRIONES ALONSO, L. COCKX, J. SWINNEN, *Culture and food security*, in 17 *Global Food Security*, 2018, p. 113 ss.; per una lettura in chiave storica della situazione in Occidente si v. R.M. CHILES e A.J. FITZGERALD, *Why is meat so important in Western history and culture? A genealogical critique of biophysical and political-economic Explanations*, in 35 *Agric. Hum. Values*, 2018, p. 1 ss.

<sup>53</sup> Su questo ultimo profilo si v. la ricerca curata da K.M. FITZPATRICK e D. WILLIS (a cura di), *A Place-Based Perspective of Food in Society*, Plagrave, 2015 nonché A.G. PAPADOPOULOS. *Naming Food After Places: Food Relocalisation and Knowledge Dynamics in Rural Development*, Routledge, 2016. È indubbio, infatti, che una delle caratteristiche fondamentali della moderna industrializzazione della produzione alimentare è che da un lato gli operatori agricoli non sanno chi consumerà i loro prodotti e dall'altro i consumatori non hanno alcuna idea di chi ha prodotto gli alimenti di base, come li ha prodotti e dove ciò è avvenuto.

ai processi industriali moderni, che oggi opera a livello globale, non solo resistono, ma tendono a svilupparsi molteplici e tra loro diverse filiere c.d. corte<sup>54</sup>, per cui il panorama complessivo anche della stessa agricoltura destinata alla alimentazione è pur sempre plurale. Esso conosce articolazioni nuove che, peraltro, non guardano nostalgicamente al passato preindustriale, ma utilizzano opportunamente anche le nuove tecnologie a basso costo. Si pensi, in primo luogo, a quelle informatiche che, a tacer d'altro, permettono:

a) le vendite *on line* per cui i *farmers* possono dar vita ad originali circuiti di commercializzazione che permettono loro di mettersi direttamente in contatto con i consumatori finali, al di fuori del sistema della grande distribuzione, nonché più in generale;

b) la creazione dei c.d. *alternative food networks*<sup>55</sup> che si aggiun-

---

<sup>54</sup> Sul fenomeno, in crescita in molti Paesi europei, si v. il rapporto elaborato per l'assemblea nazionale francese da B. ALLAIN, *Le circuits courts et la relocalisation des les filières agricoles et alimentaires*, 2015. In realtà, anche negli Stati Uniti sono emersi negli ultimi due decenni movimenti ed iniziative volte non solo a sviluppare e strutturare circuiti di mercato locale (si v. A.J. COHEN, *The Law and Political Economy of Contemporary Food: Some Reflections on the Local and the Small*, 78 *Law & Contemp. Probs.*, 2015, p. 101) talora del tutto alternativi a quelli propri dell'*agribusiness* e della grande distribuzione (si v. al riguardo i saggi su *Cooperatives and Alternative Food Systems Initiatives* ospitati nel 4 *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 2014), ma anche a attivare operativamente interventi in termini di *food justice*, promuovendo l'attenzione per queste tematiche anche nelle *law schools*: sul punto si v. *ex multis* la rassegna offerta da M. NESTLE e W. A. MCINTOSH, *Writing the Food Studies Movement*, in 13 *Food, Culture & Society*, 2010, p. 159 ss.; KESSLER e E. CHEN, *Food Equity, Social Justice, and the Role of Law Schools*, del novembre 2015 nell'ambito della *Global Food Initiative* presso la UCLA School of Law.

Per altro verso, il rilievo crescente per la *food policy* in una società dinamica come quella nord-americana ben si può cogliere se si considerano le numerose riviste sorte per occuparsi del tema dal punto di vista economico, politico e culturale oltre che scientifico in senso stretto. Il che non toglie che il sistema egemonico industriale ostacoli siffatte iniziative: sul punto si v. D.S. CONNER, *Expressing values in agricultural markets: An economic policy perspective*, in 21 *Agriculture and Human Values*, 2004, p. 27 ss.

<sup>55</sup> Sul tema si v. la recentissima messa a punto di R. MICHEL-VILLAREAL, M. HINGLEY, M. CANAVARI e I. BREGOLI, *Sustainability in Alternative Food Networks: A Systematic Literature Review*, in 11 *Sustainability*, 2019, p. 858 ss.; nonché A. CORSI, F. BARBERA, E. DANSERO, C. PEANO (a cura di), *Alternative Food Networks An Interdisciplinary Assessment*, Palgrave, 2018; S. FORSELL e L. LANKOSKI, *The sustainability promise of alternative food networks: an examination through "alternative" characteristics*, in 32 *Agric Hum Values*, 2015, p. 63 ss. Si v. altresì *ex multis* D. MAYE e J. KIRWAN, *Alternative food networks*, in *Sociopedia.isa*, 2010 ivi altri ampi riferimenti bibliografici. Per una analisi

gono alla singolare esperienza di nicchia rappresentata dalla c.d. *community supported agriculture*<sup>56</sup>.

In questa direzione, senza certo disperdere la sua articolata ricchezza contenutistica, è indubbio il rinnovato rilievo per la complessiva funzione produttiva dell'agricoltura centrata pur sempre, ma non in termini esaustivi, sul legame con la *food law*. Tale funzione non può che basarsi su una rinnovata *farm policy*, nei termini di una politica, anche del diritto, che ponga al centro dell'attenzione le strutture agrarie nelle loro plurali articolazioni e funzioni, ossia secondo le diverse realtà territoriali e socio-culturali in cui esse sono presenti, nonché del rapporto che esiste tra siffatte strutture ed il complessivo ambiente in cui esse operano.

Andando oltre quanto lucidamente segnalato da Tullio Ascarelli più di mezzo secolo fa<sup>57</sup>, attualmente la ricerca in materia di *agricultural law* esige, sul piano del metodo, una indispensabile apertura comparatistica: la sola in grado, oggi, di comprendere la diversità delle esperienze e, al tempo stesso, di cogliere la complessità del reale, considerata la cronologica coesistenza nel mondo, attualmente "imposta" dalla globalizzazione dell'economia, di realtà ed esperienze sociali ed economiche che riflettono stagioni storiche tra loro diverse.

Sotto questo profilo, le tematiche al centro del moderno diritto agrario sono destinate ad arricchirsi e ad accrescersi, senza peraltro che il patrimonio giuridico accumulato nel passato vada perduto, po-

---

su esperienze in atto si v. E. DANSERO e M. PUTTILLI, *The Multiple territorialities of Alternative Food Networks. Six cases from Piedmont region, Italy*, Local Environment., 2012.

<sup>56</sup> Queste comunità costituite da operatori agricoli e consumatori sono emerse nell'esperienza nord-americana: si v. il rapporto a cura di T. GROH e S. MCFADDEN, *Farms of Tomorrow Revisited: Community Supported Farms – Farm Supported Communities*, Biodynamic Farming and Gardening Association, USA, 1998; più di recente C.M. PORTER, *Growing our own: Characterizing food production strategies with five U.S. community-based food justice organizations*, in 8 *J. of Agriculture, Food Systems and Community Development*, 2018, p. 167 ss., ivi ampia bibliografia. Quanto allo sviluppo di siffatte comunità anche nei Paesi europei si v. la rassegna curata dall'European CSA Research Group, *Overview of Community supported agriculture in Europe*, 2016.

<sup>57</sup> Si v. T. ASCARELLI, *Il diritto comparato e la rivoluzione agraria*, in *Dopo il primo convegno internazionale di diritto agrario, valutazioni e prospettive in un incontro di giuristi italiani*, Firenze, 22-24 ottobre 1955, Milano, 1958, p. 51 ss.

sto che esso resta tuttora prezioso per comprendere la complessità del reale. In altri termini, le questioni di immediata attualità legate, nella prospettiva della *food law*, alla commercializzazione delle produzioni nelle filiere agro-alimentari, proprie dell'agricoltura industrializzata, non possono certo far cadere nel nulla – del resto anche perché propedeutiche alle prime – quelle relative alla produzione agricola, a partire dalle tematiche fondiari circa la preservazione del territorio rurale, sia da usi alternativi a quelli agricoli, tanto più se potenzialmente irreversibili, sia dal proliferare, senza più controllo, di regole contrattuali di godimento risultanti predatorie e distruttive della fertilità delle terre e dell'ambiente; per non parlare, infine, delle tematiche aventi ad oggetto le modalità circa lo svolgimento dell'attività produttiva agricola e dell'uso delle acque che sono determinanti per la conservazione in futuro delle stesse basi fisiche dell'agricoltura.

Solo chi ignora la storia, in generale, e la storia del diritto, in particolare, può ritenere che stare al passo con i tempi significhi fare il vuoto alle proprie spalle sulla base di inescusabili semplificazioni, illudendosi che appiattirsi acriticamente sulle sole novità del presente sia sufficiente per riscattarsi dal non aver avuto gli strumenti culturali idonei a comprendere il passato.

5. Il quadro delineato nelle pagine precedenti in ordine ai mutamenti registrati nella riflessione agraristica sinteticamente riassunto nella tematiche tra loro intrecciate e riconducibili ai fronti della *food safety* e della *food security* è comunque incompleto. Infatti, attualmente si registra lo strutturarsi di un nuovo più ampio fronte, anch'esso destinato non solo ad intrecciarsi con gli altri due, ma anche a conformarli.

Un decennio fa, nel fare il punto sul ruolo dell'agricoltura nell'esperienza giuridica europea si era osservato che «la funzione produttiva, tradizionalmente esaustiva dell'agrarietà, e successivamente arricchita dalla prospettiva del mercato, dei traffici internazionali, del consumo e della sicurezza alimentare etc, in definitiva nella prospettiva della filiera produttiva, convive attualmente con altre funzioni ormai diventate strategiche per la nostra epoca, quali la valorizzazione del territorio, la tutela dell'ambiente, la salvaguardia della natura

come risorsa: obiettivi, questi ultimi, per il cui perseguimento la stessa tradizionale attività produttiva agricola può valere come semplice mezzo e non necessariamente come obiettivo o come orizzonte per di più esclusivi»<sup>58</sup>.

Ebbene, sullo specifico punto, deve osservarsi che attualmente il tema rappresentato dalla c.d. *sustainable agriculture* è sensibilmente maturato nell'elaborazione culturale e nella coscienza collettiva ed è destinato progressivamente a rappresentare il cuore delle politiche agricole e dunque a guidare nelle scelte normative volte a dare contenuto nuovo al diritto agrario proiettato nel futuro prossimo. Più precisamente, la principale novità rispetto al recente passato è che le stesse problematiche relative alla *food safety* e alla *food security* richiedono di essere impostate nell'ottica del c.d. "sviluppo sostenibile" in cui va a collocarsi la stessa agricoltura produttiva.

Come dire, in termini sintetici, che la complessiva attività agricola, sia essa diretta alla produzione di alimenti o di prodotti per usi diversi se da un lato, con specifico riferimento alla produzione di alimenti, è destinata vieppiù a conformarsi a modelli operativi finalizzati alla salvaguardia della *food safety*, dall'altro deve in ogni caso pur sempre adeguarsi ad un modello operativo rispettoso innanzitutto della *sostenibilità*, ossia che sia in grado di tenere sotto controllo le esternalità negative legate all'attività svolta in modo che esse restino nei margini adeguati ad assicurare la ricorsività futura delle medesime attività ovvero a preservare le risorse naturali impiegate da processi irreversibili di corrosione e di distruzione. In particolare, l'exasperata applicazione del modello costituito dalla agricoltura industrializzata fondata sulle monoculture e sul ricorso fuori controllo alla chimica per i fertilizzanti e per le malattie della piante ha evidenziato in maniera sempre più evidente gli effetti perversi di una agricoltura c.d. *estrattiva*<sup>59</sup> ossia destinata da un lato a depauperare

---

<sup>58</sup> Così il nostro, Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 3 ss., in part. pp. 13-14.

<sup>59</sup> Su questa qualificazione, sia pure in termini non solo economici, si v. O.F. GIRALDO, *Ecologia politica de l'agricoltura, Agroecologia y Posdesarrollo*, San Cristóbal de las Casas, 2018.

le risorse impiegate senza la loro rigenerazione nel segno della circolarità, dall'altro a legittimare un modello economico in cui è sempre in negativo il bilancio tra il valore della produzione ottenuta e quello delle risorse utilizzate per conseguirla.

Ciò non significa negare la persistenza del carattere pur sempre plurale dell'agricoltura, quasi che il modello dell'agricoltura biologica o quello ancor più rigoroso della c.d. *agriculture de conservation des sols*<sup>60</sup> debbano imporsi, sì da segnare la sola strada da percorrere, con la totale eliminazione di quella che tuttora viene qualificata come l'agricoltura c.d. convenzionale ossia quella che fondamentalemente si colloca nel sistema agro-alimentare e agro-industriale globale e che nella modernità ha contribuito ad accrescere i rendimenti delle terre e favorire un migliore accesso al cibo rispetto all'età premoderna.

È indubbio, d'altra parte, come ha dimostrato una ampia letteratura scientifica e una assai ricca messe di indagini, che attualmente il settore primario contribuisce in misura elevata ai processi di inquinamento dell'ambiente e al determinarsi e consolidarsi del c.d. effetto serra. Secondo una recente ricerca dell'UNEP<sup>61</sup>, il *global food system*, inteso come il complesso di tutte le attività ed i processi che vanno dalla produzione al consumo finale, incluse le attività intermedie di trasformazione trasporto e distribuzione, è responsabile di circa il 60% delle perdite globali terrestri in termini di biodiversità, del 24% delle emissioni di gas, del 33% del degrado del suolo e

---

<sup>60</sup> Questa terza via tra l'agricoltura biologica e quella convenzionale è basata su tecniche produttive dirette tra l'altro a conservare i residui della colture sulle superfici con l'impianto di coperture vegetali durante i diversi cicli, a ridurre i lavori sui terreni e a puntare sulle rotazioni colturali: per una sintesi della sue caratteristiche si v. C. HENRICOT, *L'agriculture de conservation*, Institut Phytofar, 2013. Sullo sviluppo di tale pratica si v. F. LAURENT, *L'Agriculture de Conservation et sa diffusion en France et dans le monde Conservation Agriculture and its distribution in France and in the world*, in *Cybergeo – European journal of geography*, 2015 art. 747. Sui limiti di questa tecnica si v. R. LAHMAR, *Opportunités et limites de agriculture de conservation en Méditerranée. Les enseignements du projet KASSA*, rinvenibile nel sito <http://om.cibeam.org/article.php?IDPDF=6600080>. Circa l'attenzione per questa tecnica anche nella legislazione agricola europea si v. R. FRACASSO, *L'applicazione dell'agricoltura conservativa per garantire la funzionalità del suolo quale bene pubblico nella riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC)*, in *XLIII Incontro di studio del C.e.S.E.T.* p. 165 ss.

<sup>61</sup> Si v. il rapporto, *Food System and Natural Resources*, 2016.

dell'ipersfruttamento delle acque. Invero, per restare alla sola attività agricola in senso stretto, è attraverso l'uso massiccio della chimica, in termini di fertilizzanti, di anticrittogamici, etc., che si esercitano in prevalenza tanto l'attività di coltivazione delle terre quanto quella di allevamento di animali<sup>62</sup>. Orbene, se per un lungo arco di tempo si è ottenuto indubbiamente un significativo aumento dei rendimenti delle risorse impiegate, da alcuni decenni è emerso che tutto ciò ha comportato l'accumulo, in parte irriducibile, di un complesso di esternalità negative, sotto forma di degrado ed avvelenamento del suolo, delle acque e dell'aria, nonché di sviluppo di nuove malattie delle piante e degli animali sempre più aggressive. Ciò incide sulla consistenza e resistenza del patrimonio costituito dalle risorse naturali in quanto implica una grave contrazione della biodiversità che impoverisce in maniera irreversibile l'intero pianeta<sup>63</sup>. In altre parole, siffatto modo di produrre si rivela sempre di più diseconomico sia per gli stessi produttori, in termini redditività e di preservazione del valore dei fattori impiegati, sia per la collettività. A questo ultimo riguardo basta richiamare gli effetti dannosi, ed in parte irreversibili, subiti da tutto l'ambiente tale da portare ad un'alterazione significativa degli equilibri dell'intero ecosistema a partire dal clima<sup>64</sup>.

In effetti, l'acquisita consapevolezza circa l'interdipendenza tra l'economia e l'ambiente ha negli ultimi decenni evidenziato l'urgen-

---

<sup>62</sup> Sull'incidenza negativa sull'ambiente dovuta agli allevamenti si v. con riferimento alla esperienza europea il recente rapporto curato da GREEPEACE, *The dangerous intensification of animal farming in Europe*, 2019.

<sup>63</sup> Si v. al riguardo il recentissimo rapporto curato dalla FAO, *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, a cura di J. BÉLANGER e D. PILLING, Roma, 2019.

<sup>64</sup> Sull'urgenza di porre riparo ai mutamenti climatici che in parte dipendono dal modo in cui si esercita anche l'agricoltura e che al tempo stesso incidono sulla stessa (mutamenti climatici che rientrano tra i *Sustainable Developments Goals* approvati a livello internazionale nel 2015 in sede ONU, i cc.dd. SDG) si v. per tutti B.M.CAMPBELL, J.HANSEN, J.RIOUX, C.M.STIRLING, S.TWOMLOW, E.(LINI)WOLLENBERG, *Urgent action to combat climate change and its impacts (SDG13): transforming agriculture and food systems*, in 34 *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2018, p. 13 ss. Per una illustrazione del documento sui *Sustainable Developments Goals*, si v. la guida curata dalla FAO, *Transforming Food and Agriculture to Achieve the SDGs*, Roma, 2018. Il tema è di grande attualità anche in Europa: si v. il documento della Commissione COM (2018) 773 final, *A Clean Planet for all – A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*.

za di invertire o comunque correggere seriamente la rotta sin qui seguita soprattutto alla luce dei guasti sin qui causati dall'uomo sia alle risorse del mondo, che sono pur sempre limitate, sia a tutti gli ecosistemi presenti sulla terra che sono tra loro connessi e che hanno rivelato di recente tutta la loro fragilità. In altre parole, la tematica coinvolge tutti i settori economico-produttivi e non certo solo quello riguardante la produzione agricola destinata alla alimentazione.

Ed invero, è da molti anni che, a livello della analisi economica e politica, si è posto il problema generale della c.d. *sostenibilità dello sviluppo* secondo la formula introdotta nel 1987 nel rapporto *Our Common Future* elaborato dalla *World Commission for the Environment and Development* (WCED) e noto come il rapporto Brundtland. In tale rapporto il termine “sviluppo sostenibile” presentava come paradigmi fondativi: 1) la necessità di prendere in considerazione i bisogni delle generazioni presenti e future<sup>65</sup>; 2) il rispetto di adeguati limiti in ordine allo sfruttamento delle risorse naturali; 3) il giusto riconoscimento del rapporto intergenerazionale nella individuazione di diritti ed obblighi; 4) un approccio integrato ai temi dell'ambiente e dello sviluppo<sup>66</sup>.

Sul tema della sviluppo sostenibile si è accumulata una letteratura assai vasta dalla quale si può sinteticamente ricavare che la sostenibilità in termini generali si declina al plurale in relazione al preciso obiettivo che si vuole mettere in particolare evidenza. A titolo meramente esemplificativo si è ritenuto che un *sustainable state* è quello in cui: *a*) le utilità (o i consumi) non si riducono nel tempo; *b*) le risorse sono gestite in modo da assicurare il mantenimento delle opportunità di produzione per il futuro; *c*) il “capitale naturale” non si riduce nel

---

<sup>65</sup> La considerazione delle “generazioni future” assume un rilievo particolare nella nozione di sostenibilità in quanto il riferimento ad esse non rileva solo in ordine alla valutazione degli effetti delle decisioni da adottare, ma come parametro anche per individuarne correttamente il contenuto: sul tema con specifico riferimento anche alle esperienze italiane si v. il contributo di S. MABELLINI, *La sostenibilità in campo ambientale e i “diritti delle generazioni future”: un'ulteriore prova delle capacità palinogenetiche dell'art. 9, comma 2, Cost.*, in *Diritto e Società*, 2018, p. 151 ss.

<sup>66</sup> Per la sintesi utilizzata nel testo si v. M.M. KENIG-WITKOWSKA, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, in *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, 2017, p. 64 ss.

tempo; *d*) le risorse sono gestite in modo da mantenere un rendimento sostenibile dei servizi da esse fornite; *e*) le condizioni richieste per la resilienza dell'ecosistema nel tempo devono ridursi. Peraltro, gli obiettivi ora richiamati in ordine alla sostenibilità non sono certo mutualmente esclusivi, sebbene siano espressione di proposte diverse. Essi, infatti, vanno considerati complementari e non certo in competizione tra loro. In ogni caso, alcune delle questioni fondamentali da affrontare, si pensi, a titolo puramente esemplificativo ai mutamenti climatici nonché ad altri situazioni di rischio per l'intero pianeta<sup>67</sup>, esigono risposte coordinate a livello internazionale<sup>68</sup>.

In definitiva, per utilizzare una formula sintetica<sup>69</sup> può dirsi che l'obiettivo fondamentale della sostenibilità è quello di assicurare, pur nella dinamicità dello sviluppo, un equilibrio tra il benessere umano e lo stato delle risorse richieste per ottenere siffatto benessere<sup>70</sup>: le differenze di fondo da cui derivano appunto la versione *weak* e quella *strong* della sostenibilità attengono al diverso rilievo che si vuole assegnare alle risorse naturali con l'evidente diversità delle strategie da seguire<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Per una recentissima ricognizione, si v. il rapporto a cura del WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Risks Report*<sup>14</sup>, 2019.

<sup>68</sup> Sul tema si v. R. LEAL-ARCAS, *Sustainability, Common Concern, and Public Goods*, 49 *Geo. Wash. Int'l L. Rev.*, 2017, p. 801 ss.

<sup>69</sup> Così, H.E. DALY E J.B. COBB, *For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Beacon Press, 1991.

<sup>70</sup> Nei termini del testo si può comprendere l'impostazione equilibrata suggerita da T. JACKSON, *Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy*, 2009 che è ben lontana nel suo equilibrio dalle posizioni riconducibili alla scuola della c.d. decrescita felice a partire dalle teorie di S. LATOUCHE di cui si v. *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, 2008. Resta però ineludibile la necessità: *a*) che il "benessere" da prendere in considerazione non può essere visto solo dal punto di vista dei consumatori secondo il modello neoliberale oggi dominante; *b*) che in ogni caso le risorse naturali del pianeta sono limitate e non illimitate. Come dire, in altre parole, che la sostenibilità esige anche un mutamento dello stile di vita dei cittadini e una revisione critica dell'ideologia consumeristica: sul punto si v. il rapporto di T. TANSEY, *Sustainable Growth or Growth versus Sustainability*, Briefing paper per il Quaker Council for European Affairs, 2011 e M. LAURIE, *EU Sustainable Consumption and Production Action Plan. Briefing, evaluation and action for Quakers*, Quaker Council for European Affairs, 2010.

<sup>71</sup> Per una sintesi delle due impostazioni che peraltro dividono anche gli orientamenti dei diversi Stati si v. Y. CHANG, *A Path towards Strong Sustainability*, rinvenibile nel sito [https://eneken.ieej.or.jp/3rd\\_IAEE\\_Asia/pdf/paper/103p.pdf](https://eneken.ieej.or.jp/3rd_IAEE_Asia/pdf/paper/103p.pdf); più di recente si

Nel 2015, nel quadro delle Nazioni Unite è stata adottata *the 2030 Agenda for Sustainable Development* comprensiva di 17 *Sustainable Development Goals* tra cui anche quello di combattere la povertà e la fame<sup>72</sup>.

In realtà, con specifico riferimento alla problematica che lega *agricultural law* e *food law*, la nozione di *sustainable agriculture* è andata oltre il momento della sola fase relativa alla produzione agricola in quanto si è inteso ricomprendere anche il complesso delle attività che si sviluppano lungo la catena alimentare e che portano alla definitiva commercializzazione ai consumatori finali dei prodotti alimentari. Infatti, tutte queste fasi del *food system* contribuiscono, sia pure in misura diversa, a produrre quelle esternalità negative che si intendono rimuovere o comunque fortemente ridimensionare: si pensi, tra l'altro, agli sprechi che incidono in misura non lieve sulla stessa *food security*. Come dire, dunque, che al rilievo strettamente ecologico che si assegna alla stessa attività produttiva agricola, efficacemente illustrato dalla nuova formula rappresentata dalla *agroecology*<sup>73</sup>, si affianca e si aggiunge anche quello attento ai profili sociali al fine di costruire un *socio-ecologically sustainable food system*.

A questo riguardo è utile richiamare la tassonomia suggerita in dottrina<sup>74</sup> per delineare gli obiettivi specifici da perseguire in questa direzione, ossia quelli di: a) migliorare l'efficienza del sistema, riducendo l'uso degli *inputs* mediante il ricorso nei processi produttivi agricoli a *inputs* e pratiche con minore impatto sull'ambiente; b) ridi-

---

v. K. BIELY, D. MAES, S.V. PASSEL, *The idea of weak sustainability is illegitimate*, in 20 *Environment Development and Sustainability*, 2018, p. 223 ss.

<sup>72</sup> Per informazioni sulle azioni e la campagne intraprese si rinvia alla documentazione che si rinviene presso il sito <https://www.un.org/sustainabledevelopment>.

<sup>73</sup> Sull'evoluzione nel tempo dell'*agroecology*, si v. la preziosa sintesi offerta da C. FRANCIS, G. LIEBLEIN, S. GLIESSMAN, T. A. BRELAND ed altri, *Agroecology: The Ecology of Food Systems*, in 22 *Journal of Sustainable Agriculture*, 2003, p. 99 ss. Sul modello da essa proposto si v. la sintesi offerta da L.F. GÓMEZ, L.A. RIOS-OSORIO, M.L. ESCHENHAGEN DURÁN, *El Concepto de Sostenibilidad en Agroecología*, in 18 *Rev. U.D.C.A & Divulgación Científica*, 2015, p. 329 ss. e H. VALENZUELA, *Agroecology: A Global Paradigm to Challenge Mainstream Industrial Agriculture*, in 2 *Horticulturae*, 2016, p. 1 ss.

<sup>74</sup> Il riferimento è alla riflessione da tempo avanzata da uno dei pionieri della *Agroecology*, S.R. GLIESSMAN di cui si v. il lavoro *Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems*<sup>3</sup>, CRCF Press, 2014

segnare l'intero sistema sulla base di principi ecologici; c) ristabilire, inoltre, una connessione tra produttori agricoli e consumatori al fine di rafforzare la trasformazione socio-ecologica del *food system*.

In realtà, l'assunzione della sostenibilità come paradigma sistemico anche per il settore agricolo non implica l'individuazione di un'unica strategia da applicare. Infatti nell'ambito della sostenibilità si registra la presenza di diverse linee operative destinate a convivere, sebbene siano tra loro molto diverse. Alcune impostazioni, oltremodo radicali, si oppongono drasticamente all'agricoltura industrializzata in quanto da un lato puntano sulla sola agricoltura locale<sup>75</sup>, in chiave peraltro del tutto contraria all'innovazione tecnologica, dall'altro promuovono il primato della agricoltura estensiva. È evidente che siffatte impostazioni nella loro "purezza" possono sortire effetti decisamente perversi tanto in termini di *food security* quanto di effettiva sostenibilità dello sviluppo. Infatti, il ritorno a tecniche produttive premoderne può incidere sensibilmente in termini di contrazione sui rendimenti dei terreni, sì da accentuare i problemi relativi all'inadeguatezza della offerta agricola rispetto ai bisogni alimentari dell'umanità, con l'aggravamento della condizione di accesso al cibo da parte dei soggetti economicamente più deboli. Inoltre, puntare esclusivamente sulla *extensification* per accrescere le produzioni, tramite la conversione di ampie parti del territorio in terre coltivabili compresi i boschi e foreste, rischia di generare effetti negativi irreversibili sull'ambiente e sulla conservazione delle risorse<sup>76</sup>.

Per altro verso, come si è opportunamente rimarcato, la contrapposta formula relativa alla *sustainable intensification*, avente come obiettivi l'aumento dei rendimenti produttivi senza impatti negativi sull'ambiente e senza l'aumento delle terre da coltivare, segnala semplicemente una aspirazione piuttosto che individuare precisi sistemi produttivi già esistenti, come quello convenzionale basato su molti fattori produttivi, ovvero quello basato sulle piccole imprese, o quel-

---

<sup>75</sup> Per una valutazione critica di questa prospettiva si v. le indagini curate da E. FRAŇKOVÁ W. HAAS, S.J. SINGH (a cura di), *Socio-Metabolic Perspectives on the Sustainability of Local Food Systems: Insights for Science, Policy and Practice*, Springer, 2018.

<sup>76</sup> Per questi rilievi critici si v. H.C.J. GODFRAY e T. GARNETT, *Food security and sustainable intensification*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 2014, p. 1 ss.

lo basato sulla produzione biologica<sup>77</sup>. In effetti, se si approfondisce l'analisi della letteratura emersa a proposito della sostenibilità emerge con chiarezza che molti sono i concetti suggeriti dalla dottrina a partire dal rapporto che si intende riconoscere e promuovere tra il sistema socio economico e quello ambientale<sup>78</sup>. Nell'economia della presente riflessione non è necessario entrare nel merito della diverse prospettazioni avanzate. È però sufficiente riprendere quanto già in precedenza osservato, in ordine all'impossibilità di adottare una soluzione unitaria ed esclusiva in quanto non si tratta certo di scegliere tra l'agricoltura industrializzata e quella c.d. tradizionale, ovvero puntare sulle piccole imprese soltanto.

La complessità della realtà socio-economica presente nei diversi territori evidenzia che in sede applicativa resta comunque la necessità di ridimensionare le esternalità negative legate allo svolgimento delle attività che si svolgono nella filiere alimentari, a partire dalle aziende agricole, senza per questo ridurre le produzioni di base, in considerazione peraltro dell'attuale grave gap presente tra l'offerta agricola globale e la domanda alimentare destinata ad emergere nei prossimi decenni alla luce del ritmo di accrescimento dell'umanità. Si tratta di una sfida decisiva per il futuro di tutti<sup>79</sup> tanto più complessa nella sua realizzazione in quanto il mutamento del modello di sviluppo esige, perché sia efficace e condivisa, una autentica rivoluzione culturale da parte delle società.

---

<sup>77</sup> Così, T. GARNETT e H.C.J. GODFRAY, *Sustainable intensification in agriculture. Navigating a course through competing food system priorities*, Food Climate Research Network and the Oxford Martin Programme in the Future of Food, Oxford, 2012.

<sup>78</sup> Sul punto esiste una ampia letteratura. Per una sintesi si v. A.M. CHAPARRO-AFRICANO, *Towards generating sustainability indicators for agroecological markets*, in 43 *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 2019, p. 40 ss. È bene ribadire che la *sustainable agriculture* non coincide con l'agricoltura biologica (sul punto si v. D. RIGBY e D. CACERES, *The sustainability of Agricultural Systems*, Institut for Development Policy and Management, Rural Resources/Rural Livelihoods Working Paper n. 10, 1997). Quanto al rapporto tra la *agroecology* e l'agricoltura biologica si v. P. MIGLIORINI e A. WEZEL, *Coverging and diverging principles and practices of organic agriculture regulations and agroecology. A review*, in 37 *Agron. Sustain. Dev.*, 2017, p. 63.

<sup>79</sup> Una efficace sintesi delle problematiche qui richiamate si rinviene ora nel saggio di O. CALICIOGLU, A. FLAMMINI, S. BRACCO, L. BELLÙE R.SIMS, *The Future Challenges of Food and Agriculture: An Integrated Analysis of Trends and Solutions*, in 11 *Sustainability* 2019, p. 222.

Dal punto di vista del diritto, in particolare del diritto agrario, l'attuale situazione storica segnala una riattenzione strategica per i problemi legati alla conformazione dell'attività produttiva in funzione appunto della sostenibilità in una prospettiva che inevitabilmente esige un necessario raccordo tra la regolamentazione "locale" ed una "globale" proprio in ragione delle sfide globali che l'umanità è chiamata ad affrontare nel futuro prossimo.

Una corretta impostazione del problema richiede, dunque, una adeguata riflessione giuridica. Infatti, è compito del diritto dare un contributo nella configurazione giuridica della c.d. *agricultural sustainability*, innanzitutto, quale sola unica via, a livello europeo, per rivedere, nell'attuale momento storico, i pilastri di rango costituzionale della PAC. Sotto questo profilo, per il diritto agrario si apre una nuova fondamentale stagione di indagine e di protagonismo sul piano teorico ed ermeneutico non più rinviabile<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Del resto, la questione sostenibilità è già al centro dell'attenzione dell'Unione europea e dei singoli Stati europei e merita un'analisi attenta. Nel recente documento della commissione COM (2018) 773 final cit. si richiamano le finalità di cui ai *Sustainable Development Goals* citati nel testo e con riferimento al settore primario dell'economia si segnala quale finalità strategica quella di «*Promote a sustainable bio-economy, diversify agriculture, animal farming, aquaculture and forestry production, further increasing productivity while also adapting to climate change itself, preserve and restore ecosystems, and ensure sustainable use and management of natural land and aquatic and marine resources*».

A questo riguardo, può solo qui segnalarsi, nel rinviare ad una ricerca più ampia e puntuale, che l'impostazione attualmente presente nelle recenti proposte di riforma della PAC, avanzate dalla Commissione e di cui dovrà occuparsi il nuovo Parlamento europeo, non appaiono convincenti. Infatti, se da un lato è da salutarsi con favore l'accentuarsi della c.d. "condizionalità" nell'erogazione degli aiuti in funzione della tutela ambientale e della sostenibilità, dall'altro il richiamo alla sussidiarietà al fine di affidare ai singoli Stati la precisa fissazione del quadro regolativo rischia di indebolire se non compromettere *ex ante* il processo attuativo della *sostenibilità*.