

**MARISA MELI\***

***Gli accordi di sostenibilità nel settore agricolo: alcune considerazioni critiche***

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *L'agricoltura di fronte ai cambiamenti climatici.* – 3. *Il valore della sostenibilità in agricoltura.* – 4. *Le azioni dal basso, a partire dal caso olandese Chicken of Tomorrow.* – 5. *Il cd. eccezionalismo agricolo: il rapporto tra agricoltura e concorrenza nell'attuale modello di organizzazione dei rapporti economici.* – 6. *Gli accordi di sostenibilità nel settore agricolo.* – 7. *Alcune considerazioni critiche: i presupposti per l'esclusione dei principi in materia di concorrenza.* – 8. (Segue): *I protagonisti degli accordi: gli agricoltori di fronte alle sfide della sostenibilità.* – 9. (Segue): *Concorrenza e sostenibilità: un binomio inscindibile.* – 10. *Le diverse declinazioni della sostenibilità: l'obiettivo della neutralità climatica e la tutela della biodiversità.* – 11. (Segue): *Dalla protezione della natura al ripristino degli ecosistemi agricoli: verso un nuovo eccezionalismo agricolo?*

*1. Introduzione*

La presente riflessione prende spunto dalla pubblicazione degli Orientamenti della Commissione europea sull'esclusione dei principi in materia di concorrenza agli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli<sup>1</sup>. Ci si accosta così, con molta cautela, ad un tema che presenta molteplici sfaccettature – a partire dal cd. eccezionalismo agricolo che ha caratterizzato il settore primario sin dalla prima stesura del Trattato – e che richiederebbe ben altre competenze specialistiche.

Tuttavia, l'incursione in tale ambito si giustifica alla luce della connessione che il tema presenta con le attuali riflessioni in materia di transizione ecologica e, più specificamente, col tema della tutela della biodiversità e del ripristino degli ecosistemi agricoli. Argomenti, questi ultimi,

---

\* Professoressa ordinaria di diritto privato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania. E-mail: [mameli@lex.unict.it](mailto:mameli@lex.unict.it).

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per gli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli a norma dell'articolo 210 bis del regolamento (UE) 1308/2013*, pubblicata in G.U.U.E. del 8 dicembre 2023, C/2023/1446.

parte di un PRIN dal titolo *Restoring Biodiversity as a Tool for Climate Change Mitigation* che vede capofila l'Università di Catania<sup>2</sup>. La presente riflessione, pertanto, si inserisce nell'ambito delle prime fasi di avvio di tale ricerca.

## 2. *L'agricoltura di fronte ai cambiamenti climatici*

L'agricoltura – riferita ai sensi del novellato art. 2135 cod.civ. alla coltivazione del fondo, alla selvicoltura, all'allevamento di animali e alle attività connesse<sup>3</sup> - è un settore dell'economia che presenta diverse connessioni col tema dei cambiamenti climatici.

Innanzitutto, ne è tra le principali vittime, come conseguenza del verificarsi di eventi climatici estremi, quali le bombe d'acqua o i fenomeni di siccità. Il che produce effetti dannosi sulla quantità della produzione ma anche sulla qualità della stessa, mettendo a rischio non solo l'accesso al cibo ma anche la sicurezza alimentare, sotto il profilo delle qualità nutritive delle colture alimentari, oltre che per la diffusione di effetti patogeni collegati all'aumento delle temperature<sup>4</sup>. Per tale ragione, il rapporto tra sicurezza alimentare, salute e agri-

---

<sup>2</sup> Ministero dell'università e della ricerca, decreto direttoriale n. 1409 del 14 settembre 2022, *Bando 2022 PNRR – Linea di intervento Sud*.

<sup>3</sup> La disposizione, novellata dal d.lgs. 228/2001, prosegue precisando che:  
2. *Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.*

3. *Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge.*

<sup>4</sup> Cfr. la Scheda di approfondimento del WWF, *L'effetto del clima sull'agricoltura*, reperibile online <https://www.wwf.it/uploads/Effetto-clima-sullagricoltura-2023-WWF-Italia.pdf>, nonché il rapporto molto articolato dell'EFSA (European Food Safety Authority), a cura di A. MAGGIORE, A. ALFONSO, F. BARRUCCI, G. DE SANCTIS, *Climate change as a driver of emerging risks for food and feed safety, plant, animal health and nutritional quality*, in *EFSA Supporting Publications*, n. 6/2020 (<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/sp.efsa.2020.EN-1881>).

coltura sostenibile è messo in evidenza in pressoché tutti gli accordi e i programmi a livello internazionale<sup>5</sup>.

Ma l'agricoltura non è solo vittima. Essa è, o per meglio dire è divenuta, anche una delle principali cause del cambiamento climatico, per tutta una serie di ragioni connesse alla progressiva trasformazione delle tecniche di produzione da agricole ad industriali. Le origini del fenomeno non sono recenti: già negli anni Sessanta, nei paesi in via di sviluppo, l'esigenza di soddisfare le crescenti esigenze alimentari dovute all'esplosione demografica ha condotto, con la cd. rivoluzione verde, all'affermazione di forme di agricoltura intensiva per gli alimenti di base (riso, mais e grano), con un massiccio impiego di mezzi meccanici e chimici ed a vantaggio di varietà migliorate.

Le nuove tecniche hanno mantenuto le promesse, in termini di aumento della produzione ed accesso al cibo, ma nel tempo hanno rivelato il loro lato oscuro, sotto il profilo dello sfruttamento delle risorse, dell'inquinamento delle falde acquifere, del deterioramento del contenuto nutrizionale, e via dicendo<sup>6</sup>.

Da allora il fenomeno si è esteso a dismisura. A partire dagli anni Settanta tutto il sistema agroalimentare si è caratterizzato per la sua evoluzione in chiave industriale capitalistica, dapprima negli Stati Uniti, poi in Europa e, in tempi più recenti, in tutti i nuovi paesi un tempo in via di sviluppo. La globalizzazione dei mercati ha poi chiuso il cerchio: in breve tempo, tutto il sistema agroalimentare è divenuto protagonista di un crescente livello di internazionalizzazione, in cui l'approvvigionamento delle materie prime avviene sui mercati internazionali, le imprese multinazionali controllano buona parte della catena di distribuzione e molti paesi sono dipendenti dalle importazioni dall'estero per soddisfare i bisogni interni di cibo.

La produzione è divenuta così sempre più improntata a un modello di massimo sfruttamento delle risorse, di drammatica riduzione della biodiversità,

---

<sup>5</sup> Cfr., per tutti, il Vertice ONU sui sistemi alimentari sostenibili, svoltosi a Roma nel luglio dello scorso anno <https://www.esg360.it/environmental/summit-sui-sistemi-alimentari-onu-unfss2-servono-400-miliardi-entro-il-2030/>. Sul tema A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio, tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, pp. 513 ss. Non mancano poi le riflessioni di chi, anche in questo ambito, vorrebbe far confluire le relative istanze di tutela in azioni climatiche, v. per tutti S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica*, in *Dir. agr.*, 2023, pp. 69 ss.

<sup>6</sup> Da ultimo, sul tema, J. GHOSH, *L'eredità tossica della rivoluzione verde*, in *L'Internazionale*, n. 1553 dell'8 marzo 2024.

di avvelenamento del suolo e di forte impatto ambientale, anche in termini aumento di emissioni climalteranti.

Emblema di tale trasformazione sono gli allevamenti intensivi, con cui si è definitivamente separato l'allevamento del bestiame dall'azienda agricola, inaugurando la stagione dell'industria della carne, ma non solo: basti pensare alla gran quantità di prodotti super processati che troviamo negli scaffali dei supermercati, magari con diciture del tipo "prodotto nel paese X, confezionato nel paese Y"<sup>7</sup>.

Seguendo questo trend, ben presto tutta l'attività agricola/industriale è divenuta causa di cambiamenti epocali: dall'alterazione dei paesaggi agrari per far posto a colture intensive (spesso destinate a foraggio), alle deforestazioni, al drenaggio di zone umide e a molto altro ancora.

A dispetto di tale realtà esiste, tuttavia, una terza relazione possibile tra agricoltura e cambiamenti climatici, ancora non sufficientemente esplorata: una relazione di cura<sup>8</sup>.

Gli ecosistemi agricoli, infatti, se in buono stato, forniscono una serie di servizi ecosistemici essenziali, che assumono oggi giorno crescente rilevanza sotto il profilo della produzione di cibi sani, del contrasto alle emergenze idriche, del ripristino della biodiversità, anche al fine di combattere le avversità naturali.

Tutto questo, a condizione che si ristabilisca un rapporto di equilibrio tra la natura e le pratiche agricole/contadine.

Certamente, non è mai possibile rimettere indietro le lancette dell'orologio e, con ogni probabilità, è velleitario pensare di poter smantellare un sistema ormai così radicato ed intimamente connesso alle pressanti richieste legate allo sviluppo demografico planetario.

Ma la sfida del domani è dettata da un'esigenza molto pragmatica: l'insostenibilità dell'attuale modello di produzione agroalimentare, anch'essa causa di gravi incertezze sulle sorti alimentari dell'umanità.

### 3. Il valore della sostenibilità in agricoltura

---

<sup>7</sup> Un esempio, tra i tanti, tratti dal web, con riferimento ad una confezione di mousse di pera: *pears grown in Argentina, packed in Thailand*. La confezione, nel caso di specie, è venduta in America!

<sup>8</sup> Ben rappresentata dalle parole di P. BEVILACQUA, *Un'agricoltura per il futuro della terra*, Bra, 2023.

Le considerazioni svolte nel precedente paragrafo mettono in evidenza le molteplici diramazioni del valore della sostenibilità, nella specifica materia di nostro interesse.

L'agricoltura, infatti, è entrata sotto i riflettori del Green Deal, a partire dalla necessità di progettare un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente (punto 2.1.6). Emerge, da tale documento, la consapevolezza della sfida di dover nutrire una popolazione mondiale in crescita continua e, nello stesso tempo, di dover rendere la produzione sempre più sostenibile, a causa delle molteplici *defaillances* dell'attuale modello di produzione per tutte le ragioni sopra evidenziate, alle quali la Commissione aggiunge, in modo altrettanto consapevole, il problema dell'enorme spreco di alimenti, intimamente connesso ad un modello consumistico ormai imperante.

Gli obiettivi programmatici del Green Deal hanno trovato prosieguo in successivi interventi settoriali, rappresentati soprattutto dalla Strategia per la Biodiversità<sup>9</sup> e dalla Strategia dal Produttore al Consumatore (*Farm to Fork*)<sup>10</sup>.

La prima (del maggio del 2020, dal sottotitolo *Ripartire la natura nella nostra vita*) riguarda il tema più generale della perdita della biodiversità e pone l'ambizioso obiettivo di invertire la rotta, ripristinando la natura nell'Unione europea.

Anticipando temi che saranno poi oggetto di specifica attenzione con il Regolamento sul Ripristino della natura (v. *ultra*), la Strategia si propone di riportare la natura anche nei terreni agricoli (punto 2.2.2.), considerando gli agricoltori i custodi delle nostre terre, fisiologicamente deputati a svolgere un ruolo essenziale nel preservare la biodiversità.

Nell'ottica di una transizione verso pratiche completamente sostenibili, la Strategia mette così in evidenza come certe pratiche agricole siano la prima causa del declino della biodiversità, mentre il miglioramento delle condizioni e della diversità degli agroecosistemi produrrebbe l'esito sperato di rendere il settore più resiliente ai cambiamenti climatici, ai rischi ambientali ed alle crisi socioeconomiche, creando al contempo nuovi posti di lavoro, ad esempio nell'agricoltura biologica, nel turismo rurale o in attività ricreative.

---

<sup>9</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020) 380 def.

<sup>10</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020) 381 def.

Nella prospettiva indicata, la Strategia fa esplicito riferimento – tra le altre cose - alla riduzione dell'uso di pesticidi e di antimicrobici; alla riduzione delle perdite di nutrienti dovute all'uso di fertilizzanti; all'aumento dei terreni destinati ad agricoltura biologica; all'aumento della quantità dei terreni destinati ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità e, soprattutto, all'agroecologia, come tecnica di lavorazione della terra in grado di fornire alimenti sani, di aumentare la biodiversità e la fertilità del suolo e di ridurre l'impronta della produzione alimentare.

Anche la Strategia *Farm to Fork* persegue l'obiettivo di guidare la transizione dell'agricoltura verso pratiche più sostenibili e condivide con la Strategia per la biodiversità molteplici obiettivi, come ad esempio la riduzione dell'uso di pesticidi e fertilizzanti.

Essa pone però più specifica attenzione alle filiere alimentari: lo scopo è quello di rendere l'intera filiera (dalla produzione al consumo, passando naturalmente per la distribuzione) in grado di creare un regime alimentare più sano e sostenibile, riducendo gli sprechi alimentari, combattendo le frodi alimentari nella catena di approvvigionamento, migliorando il benessere degli animali.

Nello stesso tempo, la Strategia mira a rendere l'intera filiera alimentare più trasparente, mettendo a disposizione di consumatori maggiori informazioni sugli aspetti nutrizionali e sull'origine degli alimenti.

Va da sé che non si tratta affatto della promozione di un ritorno a tecniche di produzione preindustriali. Al contrario, la Strategia *Farm to Fork* – come del resto la stessa PAC (Politica Agricola Comune) – sembra perfettamente incanalarsi nell'odierno sistema di organizzazione del comparto produttivo agroalimentare, condividendo l'idea che la transizione ecologica altro non rappresenti se non una fase più evoluta del nostro modello capitalistico, orientato in una dimensione *green*<sup>11</sup>.

Sollecitazioni in parte diverse provengono dal più recente Regolamento sul ripristino della natura. Un ambizioso e coraggioso strumento di intervento

---

<sup>11</sup> Sulla PAC cfr. A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, pp. 23 ss. Utile, inoltre, la scheda *La politica agricola comune in sintesi* predisposta dalla stessa Commissione, in [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance\\_it](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_it). In generale, sul tema M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, pp. 618 ss.; S. MASINI, *L'officina delle cose: sulla realtà dell'impresa agricola nella transizione ecologica*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, pp. 5 ss.; A. LUPO, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale*, *Riv. dir. alimentare*, 2022, pp. 54 ss.

che, dopo un iter alquanto accidentato, ha visto la luce nel giugno di quest'anno<sup>12</sup>.

Il regolamento, che si pone in diretta continuità col Green Deal e con la Strategia sulla Biodiversità, dedica particolare attenzione anche agli ecosistemi agricoli (*Considerando* 12 e 14), facendo esplicito riferimento all'abbandono dell'agricoltura estensiva come principale causa della perdita della biodiversità. In particolare, il regolamento fa proprio il convincimento secondo cui:

[...] per disporre di prodotti alimentari sicuri, sostenibili, nutrienti e a prezzi accessibili sono necessari ecosistemi agricoli sostenibili, resilienti e ricchi di biodiversità. Gli ecosistemi agricoli ricchi di biodiversità aumentano inoltre la resilienza dell'agricoltura ai cambiamenti climatici e ai rischi ambientali, garantendo nel contempo la sicurezza degli alimenti e del loro approvvigionamento e creando nuovi posti di lavoro nelle zone rurali, in particolare posti di lavoro legati all'agricoltura biologica nonché al turismo rurale e alle attività ricreative. L'Unione deve pertanto migliorare la biodiversità dei suoi terreni agricoli ricorrendo a una serie di pratiche esistenti utili o compatibili con il miglioramento della biodiversità, compreso il ricorso all'agricoltura estensiva. L'agricoltura estensiva è essenziale per il mantenimento di molte specie e habitat nelle zone ricche di biodiversità. Esistono numerose pratiche agricole estensive che comportano molti benefici importanti per la protezione della biodiversità, dei servizi ecosistemici e degli elementi caratteristici del paesaggio, come l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura e prati permanenti a bassa intensità. Tali pratiche non intendono arrestare l'uso del suolo agricolo, bensì adattare questo tipo di uso a vantaggio del funzionamento e della produttività a lungo termine degli ecosistemi agricoli [...]<sup>13</sup>.

Sulla base di tali premesse, l'art. 11 invita gli Stati membri a mettere in atto le misure di ripristino necessarie per rafforzare la biodiversità degli ecosistemi agricoli, tenendo conto dei cambiamenti climatici, delle esigenze

---

<sup>12</sup> Il regolamento (UE) 2024/1991, che fa seguito ad una proposta avanzata dalla Commissione nel 2022, adottata dal Parlamento europeo nel febbraio 2024 nonostante alcune posizioni contrarie (tra cui l'Italia), nasce anche dalla consapevolezza messa in luce dalla Commissione nel 2020 che non si sia ancora riusciti ad arrestare la perdita di biodiversità. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Lo stato della natura nell'Unione europea. Relazione sullo stato e sulle tendenze delle specie e dei tipi di habitat protetti dalle direttive Uccelli e Habitat nel periodo 2013-2018*, Bruxelles 15 ottobre 2020, COM(2020) 635 def.

<sup>13</sup> *Considerando* 54 del regolamento (UE) 2024/1991.

sociali ed economiche delle zone rurali e della necessità di garantire la produzione agricola sostenibile nell'Unione.

4. *Le azioni dal basso, a partire dal caso olandese Chicken of Tomorrow*

Se il valore della sostenibilità sembra ormai rappresentare il nuovo faro, verso il quale orientare ogni tipo di iniziativa economica, le considerazioni che precedono mettono in evidenza come non si tratti affatto di un punto di approdo così scontato: il tema della sostenibilità presenta infatti molteplici sfaccettature e finisce col mettere in discussione, in pressoché ogni settore di riferimento, le stesse fondamenta del sistema economico.

Ciò vale anche per il tema dal quale abbiamo preso le mosse, ovvero gli Orientamenti sull'esclusione dei principi in materia di concorrenza agli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli.

Si tratta di azioni concertate dal basso in direzione della sostenibilità: veri e propri accordi, di carattere orizzontale o verticale, che nascono tra gli operatori economici con l'intento di orientare i propri comportamenti sul mercato a vantaggio di scelte più attente ai valori della sostenibilità, ma che proprio in quanto frutto di intese finiscono con l'entrare sotto i riflettori del diritto anti-trust.

Emblema dello scontro tra sostenibilità e concorrenza è divenuto il caso olandese *Chicken of Tomorrow*, proprio con riferimento alla materia di nostro interesse<sup>14</sup>.

Si è trattato di un accordo tra produttori, trasformatori della carne e distributori, avente ad oggetto l'adozione di standard relativi alle condizioni di vita del pollame superiori a quelli richiesti dalla legge, in termini di spazi, ma anche di durata e qualità della vita. All'epoca (2015), detto accordo è stato considerato dalla competente autorità di controllo olandese in violazione delle regole

---

<sup>14</sup> Cfr. J.P. VAN DER VEER, *Valuing Sustainability? The ACM's Analysis of Chicken for Tomorrow under art. 101 (3)*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 18 febbraio 2015, (<https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2015/02/18/valuing-sustainability-the-acms-analysis-of-chicken-for-tomorrow-under-art-1013/>). La decisione è stata improntata al *Vision Document on Competition and Sustainability*, Orientamenti sugli accordi di sostenibilità pubblicati dall'autorità nazionale olandese nel 2014.

di concorrenza, così come destinato ad incidere sul prezzo e sul potere di scelta dei consumatori.

Si è trattato, in realtà, di una vicenda ben più complessa, qui riassunta nelle sue linee essenziali proprio per il nucleo centrale delle argomentazioni adottate dall'autorità antitrust, relative al fatto che i vantaggi in termini di benessere degli animali non giustificano gli svantaggi subiti dai consumatori. La decisione è stata molto criticata e superata in concreto dal fatto che, a quanto pare, nel giro di pochi anni tutti i supermercati olandesi si sono spontaneamente adeguati ai nuovi parametri previsti dall'accordo. Ma, in ogni caso, si è trattato di una decisione che ha fatto da apripista e che si rivela emblematica della difficoltà di delineare il raggio di azione del *public interest*, ovvero dello spazio e della rilevanza che possono assumere nel contesto dell'applicazione della normativa antitrust interessi e obiettivi non concorrenziali (cd. *non-competition goals*)<sup>15</sup>. Laddove – com'è di tutta evidenza – la prospettiva del *consumer welfare* diventa un utile tramite per non contaminare l'applicazione del diritto della concorrenza con il perseguimento di obiettivi diversi dall'efficienza dei mercati, sia pure di rilevante interesse pubblico.

A pochi anni di distanza da allora, in ambito europeo ed in diversi contesti nazionali le autorità preposte alla tutela della concorrenza e del mercato hanno avviato percorsi volti a ridefinire criteri e metodologie condivise di misurazione del beneficio ambientale promosso da tali accordi<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. V. MELI, *Il public interest nel diritto della concorrenza della UE*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2020, p. 439.

<sup>16</sup> A partire dalla stessa Olanda, con la pubblicazione delle *Guidelines sustainability claims* (2021) e della Germania che ha introdotto una modifica al proprio *Kartellgesetz* introducendo una ulteriore forma di esenzione legata alla sostenibilità o allo sviluppo di un'economia climaticamente neutra. Cfr. M. SIRAGUSA, *Antitrust e consumer welfare alla prova della doppia transizione ecologica e digitale*, in *Orizzonti dir. comm.*, 2023, pp. 884 ss. Sul tema, in termini più generali, C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Riv. reg. mercati*, 2021, p. 70 ss.; A. MOLITERNI, *Antitrust e ambiente ai tempi del Green Deal: il caso dei "sustainable agreements"*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, pp. 354 ss.; G. MONTI, *Four Options for a Greener Competition Law*, in *J. Eur. Comp. Law & Practice*, 2020, pp. 124 ss. Cfr. inoltre il Focus *Sostenibilità ambientale e concorrenza* dell'AGCM, *Relazione sull'attività svolta*, 31 marzo 2022, pp. 27 ss. ([https://www.agcm.it/dotcmsdoc/relazioni-annuali/relazioneannuale2021/Relazione\\_annuale\\_2022.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsdoc/relazioni-annuali/relazioneannuale2021/Relazione_annuale_2022.pdf)), nonché lo studio dell'OECD, *Environmental Considerations in Competition Enforcement*, 2021, <https://web.archive.org/temp/2023-08-16/597328-environmental-considerations-in-competition-enforcement.htm>. Al tema è dedicata anche la più recente pubblicazione, AA.VV., *Sustainability and Competition Policy*, disponibile all'indirizzo URL

La strada scelta è stata quella di inglobare i nuovi interessi, connessi alla sostenibilità, tra quelli ai quali gli strumenti antitrust debbono deputare attenzione, anche in considerazione della svolta *green* dell'Unione.

Ciò, attraverso un'attenta valutazione dei comportamenti che si possono ritenere irrilevanti, non producendo effetti anticoncorrenziali e di quelli che, pur potendo avere un effetto anticoncorrenziale, si possono consentire in ragione della loro idoneità a produrre vantaggi o risultati desiderabili. In tali ipotesi, il *public interest* opera dunque come deroga, sempre nel rispetto dei principi di indispensabilità e di proporzionalità dell'accordo e sempre che non si giunga al risultato di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale del mercato di cui trattasi.

È stata questa la strada seguita dalla Commissione con la Comunicazione sugli Accordi di cooperazione orizzontale<sup>17</sup>, che prevedono un apposito capitolo sugli obiettivi di sostenibilità.

Parzialmente diverso, invece, è il contesto in cui vengono ad incidere gli Accordi di sostenibilità nel settore agricolo.

Qui, infatti, il *public interest* opera come esclusione della stessa operatività del divieto di dar vita ad accordi anticoncorrenziali. Gli Orientamenti, pertanto, non concorrono a circoscrivere l'ambito di operatività delle possibilità di deroga, ex art. 101, c.3, TFUE, ma riguardano gli stessi presupposti che consentono di escludere l'applicazione del divieto generale di intese anticoncorrenziali, ex art. 101, par. 1, TFUE.

Ciò è diretta conseguenza del cd. eccezionalismo agricolo che ridefinisce, nello specifico ambito considerato, l'applicazione delle regole in materia di concorrenza ed al quale giova dedicare una qualche considerazione preliminare.

##### *5. Il cd. eccezionalismo agricolo: il rapporto tra agricoltura e concorrenza nell'attuale modello di organizzazione dei rapporti economici*

---

<https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-1-2023/on-topic/sustainability-and-competition-policy>.

<sup>17</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, pubblicata in G.U.U.E. del 19 aprile 2022, 2022/C 164/01.

Fin dagli esordi del trattato istitutivo della Comunità europea, quello primario è stato considerato un settore peculiare, soprattutto in considerazione delle sue connessioni con i bisogni essenziali della popolazione, da sottoporre con cautela alle (nuove) regole generali relative al funzionamento del mercato e della concorrenza.

Ciò ha dato vita al cd. eccezionalismo agricolo, che ha assunto, nel tempo, un diverso significato a seconda dei periodi storici e del sistema economico di riferimento<sup>18</sup>.

Punto di partenza è la previsione contenuta nell'art. 42 TFUE, secondo cui le disposizioni in materia di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell'art. 39 dello stesso Trattato<sup>19</sup>.

Il settore agricolo non costituisce dunque uno spazio escluso dalla concorrenza, ma in cui quest'ultima può essere sacrificata in vista del perseguimento degli obiettivi della PAC.

Se gli obiettivi della PAC, indicati nell'art. 39 TFUE, sono rimasti pressoché immutati (cfr. il precedente art. 33 TCE), sono radicalmente cambiate, nel tempo, le modalità con cui darvi attuazione, rappresentando esse stesse il riflesso del più generale modello di organizzazione dei rapporti economici: ecco perché il rapporto tra agricoltura e concorrenza non è definito una volta per tutte, ma rimodulato nelle diverse epoche storiche attraverso gli interventi di normazione secondaria.

Al rapporto tra concorrenza ed agricoltura sono dedicati studi approfonditi, dal taglio anche storico, che ne descrivono l'evoluzione, scandita dagli

---

<sup>18</sup> Sul tema: A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, Bari, 2016; L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, R. LUIGI (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, Milano, 2021, p. 12; L. COSTATO, *La concorrenza in agricoltura nei trattati europei e nel diritto derivato*, in *I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili. Anno 2013. Serie VIII – vol. 10*, tomo II, pp. 355 ss.

<sup>19</sup> Ai sensi del quale, le finalità della politica agricola comune (PAC) sono: «a) incrementare la produttività dell'agricoltura [...]; b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola [...]; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza negli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori». Il par. 2 aggiunge che nell'elaborazione della PAC si dovrà considerare: «a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole; b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti; c) il fatto che l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia».

stessi passaggi che hanno caratterizzato, più in generale, l'intero sistema dei rapporti tra Stato e mercato: il riferimento, in particolare, è alla grande trasformazione che ha segnato il passaggio dall'intervento pubblico, caratterizzato anche da una forte impronta protezionistica, al processo di liberalizzazione e di globalizzazione dei mercati<sup>20</sup>.

Nello specifico settore dell'agricoltura ciò è coinciso, in estrema sintesi, con il passaggio da un momento storico in cui i prodotti dell'agricoltura erano considerati essenzialmente come alimenti, a quello in cui sono piuttosto divenute merci, al pari di ogni altra sottoposte alle regole generali del mercato e della concorrenza. Nella direzione indicata, la graduale eliminazione dell'intervento pubblico, con interventi sempre più mirati al produttore piuttosto che al prodotto, per migliorare la competitività dell'agricoltura europea, ha condotto ad un forte consolidamento strutturale dell'agro-industria e della distribuzione.

È naturale che, in tale processo di trasformazione, anche l'eccezionalismo agricolo abbia finito con l'assumere una diversa fisionomia, oggi tratteggiata dal reg. UE 1308/2013 (cd. reg. OCM, Organizzazione Comune dei Mercati).

L'impostazione di base è desumibile dal *Considerando* 173, che richiama l'importanza delle regole di concorrenza in materia di produzione e commercio dei prodotti agricoli, purché la loro applicazione non comprometta il conseguimento degli obiettivi della PAC.

Sulla base di queste premesse, il regolamento individua nella parte IV le norme applicabili. In particolare, l'art. 209 esclude dall'applicazione del divieto di intese a tutti quegli accordi che risultino necessari per il conseguimento degli obiettivi della PAC. Ma tale disposizione, che pur potrebbe svolgere un ruolo significativo nell'attuale contesto storico, è sempre stata oggetto di una interpre-

---

<sup>20</sup> Cfr. soprattutto A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agroalimentare*, cit. Il riferimento, nel testo, è al titolo *La grande trasformazione* di Karl Polanyi e a ciò che ha rappresentato nel sistema agroalimentare, ovvero al passaggio epocale da un sistema preindustriale ad un moderno sistema di agricoltura industrializzata, caratterizzata dalla riduzione del protezionismo agricolo (aiuti al reddito degli agricoltori), da un sistema lasciato al governo delle regole del mercato, da un intervento pubblico in economia limitato alle risorse destinate allo sviluppo delle aree rurali. Una sfida in cui si credeva e che si profilava come destinata a far soccombere la specialità del diritto agrario, con conseguente omologazione di tutti i settori dell'economia. Sul tema si rinvia ancora a A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2001; sul processo di liberalizzazione della PAC v. inoltre: L. COSTATO, *Le conseguenze della trasformazione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, p. 526; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2015, p. 125 ss.

tazione restrittiva, sotto il profilo dell'indispensabilità dell'accordo rispetto al raggiungimento degli obiettivi della PAC, di fatto rendendo molto difficile la sua trasposizione in azioni concrete.

Maggiore fortuna ha avuto la seconda parte della disposizione, finalizzata ad incentivare la costituzione di associazioni tra agricoltori, al fine di potenziare la loro posizione sul mercato, che vede come controparti il settore distributivo e quello industriale.

Per conseguenza, sono esonerati dall'applicazione delle regole di concorrenza accordi e pratiche concordate di organizzazioni interprofessionali riconosciute, nel rispetto delle regole procedurali previste dalla medesima disposizione e fatte salve alcune conseguenze comunque ritenute indesiderabili, quali: forme di compartimentazione dei mercati, distorsioni alla concorrenza non indispensabili per raggiungere gli obiettivi della PAC, fissazione di prezzi o di quote di mercato, e via dicendo. Gli accordi possono avere ad oggetto una serie di azioni concertate, finalizzate a migliorare la conoscenza e la trasparenza della produzione e del mercato; a promuovere ricerche e studi di mercato; ad esplorare potenziali mercati d'esportazione; a rafforzare la competitività, innovando e/o razionalizzando la produzione verso prodotti più adatti al fabbisogno e al gusto dei consumatori; a ricercare metodi atti a limitare l'impiego di prodotti fitosanitari; a difendere l'agricoltura biologica e le denominazioni di origine, i marchi di qualità, le indicazioni geografiche; ad incoraggiare il consumo sano; a contribuire alla gestione dei sottoprodotti e dei rifiuti.

In estrema sintesi, il venir meno dell'intervento pubblico ha spinto il legislatore europeo alla ricerca di nuovi strumenti, atti a riequilibrare il potere contrattuale dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare. Per tale ragione, un ruolo significativo è stato riconosciuto alle Organizzazioni dei Produttori (OP), alle quali sono assegnate una serie di funzioni di rilievo (art. 157)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> I. CANFORA, *Le Organizzazioni di produttori agricoli tra funzioni di mercato e composizione interna. Riflessioni a margine della sentenza della Corte di Giustizia nel caso Saint-Luis Sucre*, in *Dir. agroalimentare*, n. 3/2023, p. 413; ID., *Organizzazione dei Produttori Agricoli*, in *Dig. Disc. Priv.*, XI Agg., Torino, 2018; P. CAVERZAN, *Associazionismo dei produttori agricoli e diritto della concorrenza dell'Unione europea*, *Riv.dir.agr.*, 2019, 3; G. PETRICCIONE, *L'associazionismo come strumento strategico di governo del mercato alimentare*, in *Agriregioneuropa*, n. 18/2009, disponibile al seguente indirizzo URL: <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/18/lassociazionismo-come-strumento-strategico-di-governo-del-mercato>; A. SORRENTINO, B. VELAZQUEZ, *Alcune riflessioni sulle deroghe alla concorrenza nel quadro della nuova OCM unica*, *ivi*, n. 46/2016, disponibile al seguente

All'interno di tale contesto, prendono forma le "eccezioni", dal punto di vista del diritto della concorrenza, sostanzialmente coincidenti con le attività poste in essere dall'associazionismo dei produttori agricoli, quale soggetto collettivo in grado di compensare la condizione di inferiorità economica e contrattuale dei suoi aderenti rispetto alla agro-industria, con particolare riferimento ai soggetti operanti nel settore della trasformazione e della distribuzione dei prodotti.

L'eccezionalismo esaurisce il suo significato, pertanto, all'interno di un modello di organizzazione dei rapporti rappresentato dall'agricoltura industriale e finisce con l'essere fisiologicamente connesso alla strutturale debolezza degli agricoltori<sup>22</sup>.

L'impostazione di fondo trova oggi conferma anche nella riforma PAC 2023/27 che, tuttavia, in sintonia con la svolta *green* dell'Unione, sembra dedicare maggiore attenzione al tema della sostenibilità.

#### 6. *Gli accordi di sostenibilità nel settore agricolo*

È in tale contesto che si inquadrano gli Orientamenti, da cui il presente lavoro hanno preso le mosse.

Nel 2021, proprio nel contesto del processo di riforma della PAC, al fine di sostenere la transizione verso un sistema alimentare sostenibile e – si legge testualmente - *rafforzare la posizione dei produttori nella filiera agroalimentare* (corsivo mio), al reg. UE 1308/2013, sopra richiamato, è stata apportata una modifica attraverso l'introduzione dell'art. 210 *bis*<sup>23</sup>.

---

indirizzo URL: <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/46/alcune-riflessioni-sulle-deroghe-alla-concorrenza-nel-quadro-della-nuova-ocm>.

<sup>22</sup> Cfr. M. IMBRENDA, *Le relazioni contrattuali nel mercato agroalimentare*, Napoli, 2016; I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale dir. lav. rel. industriali*, 2018, pp. 259 ss. In generale sui contratti del mercato agroalimentare cfr. F. ALBISINNI, M. GIUFFRIDA, R. SAIJA, R. TOMMASINI, *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2012; L. CACCHIARELLI, C. RUSSO, A. SORRENTINO, *Potere di mercato e contrattuale nella filiera agroalimentare: il ruolo delle OP*, in *Agriregionieuropa*, n. 46/2016, disponibile al seguente indirizzo URL: <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/46/potere-di-mercato-e-contrattuale-nella-filiera-agroalimentare-il-ruolo-delle>; L. COSTANTINO, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 784.

<sup>23</sup> La disposizione è introdotta dal Reg. (UE) 2021/2117, del 2 dicembre 2021 che modifica, tra l'altro, il reg. 1308/2013. Per un primo commento A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*

La disposizione, che si collega direttamente agli obiettivi del Green Deal e della Strategia sulla Biodiversità ma, in maniera ancora più diretta, alla Strategia *Farm to Fork*, parte dalla premessa secondo cui, proprio nel quadro di tali strategie di intervento a favore della transizione ecologica, i produttori possano svolgere un ruolo essenziale, potendo divenire essi stessi paladini della sostenibilità.

L'art. 210 *bis* è dunque lo strumento individuato dalla Commissione per attribuire un valore aggiunto alle finalità programmatiche del Green Deal, attraverso la via privata, ovvero rimettendo alle stesse imprese produttrici la scelta in ordine al raggiungimento di ancora più incisivi *target* ambientali.

Sulla base di tali premesse, la disposizione (rubricata Iniziative verticali e orizzontali per la sostenibilità) stabilisce che l'art. 101, paragrafo 1, TFUE non si applica agli accordi, alle decisioni e alle pratiche concordate dei produttori di prodotti agricoli che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale, a condizione che tali accordi, decisioni e pratiche concordate impongano solo restrizioni alla concorrenza che siano indispensabili per l'applicazione di tale norma.

Questo, in sintesi, il contenuto della disposizione:

- a) gli accordi di sostenibilità possono essere sia orizzontali che verticali, ma devono sempre includere i produttori (anche in forma associata) e devono riguardare, in senso stretto, i prodotti agricoli. Se mancano i produttori, agli accordi tra imprese che occupano diversi segmenti della filiera agricola saranno piuttosto applicabili gli Accordi di cooperazione che, come si è detto, prevedono un apposito capitolo sulla sostenibilità, sottoforma di deroga, ex art. 101, 3 c., al divieto di intese;
- b) quanto alle norme di sostenibilità, ovvero agli impegni assunti dalle parti dell'accordo che comportano un miglioramento rispetto alla normativa nazionale od europea, questi ultimi non sono indicati in via tassativa, prevedendosi unicamente che debbano essere volti a conseguire i seguenti risultati: *b1)* obiettivi ambientali, compresi la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e la protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; la transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi

---

*nell'art. 210 bis del reg. 1308 del 2013 ed il relativo progetto di comunicazione della Commissione europea, in Dir. agroalimentare, 2023, p. 449.*

alimentari; la prevenzione e riduzione dell'inquinamento; la protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; *b2*) obiettivi concernenti la produzione, con modalità che riducano l'uso di pesticidi e/ o gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; *b3*) obiettivi concernenti la salute e il benessere degli animali. Tali parametri sono di stretta interpretazione, nel senso che non è prevista un'estensione degli accordi ai più generali obiettivi ESG, lasciando dunque fuori ogni finalità di tipo economico o sociale (concernente, ad esempio, un'equa remunerazione dei lavoratori agricoli o volta a migliorare le condizioni di lavoro in agricoltura). Il che è strano, sia perché il concetto di sostenibilità è ormai uniformemente inteso in un senso più ampio, sia perché gli obiettivi economici e sociali dovrebbero, in ogni caso, rientrare tra quelli che l'art. 39 TFUE assegna alla PAC, rispetto alla quale l'art. 210 *bis* si pone in soluzione di continuità<sup>24</sup>;

*c)* per beneficiare dell'esclusione, le parti devono concordare l'adozione di norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi delle normative dell'Unione o nazionali, sempre che tali accordi siano indispensabili per il conseguimento dei nuovi target di sostenibilità;

*d)* l'applicazione di tali regole lascia impregiudicata la possibilità, per le autorità di controllo, di intervenire *ex post*: così, nei casi in cui l'attuazione di un accordo di sostenibilità comporti, tra l'altro, prezzi al consumo irragionevoli o l'eliminazione dal mercato di un prodotto per il quale esiste una domanda significativa dei consumatori, le autorità garanti della concorrenza potranno intervenire e chiedere di porre fine o di modificare tali accordi<sup>25</sup>;

*e)* seguono alcune indicazioni di dettaglio, ad esempio relative al fatto che i produttori possono chiedere alla Commissione un parere in merito al rispetto dei requisiti previsti dalla disposizione in oggetto, o al fatto che la stessa Commissione, in qualsiasi momento dopo aver formulato tale un parere, qualora ritenga che non ricorrano più le condizioni, possa dichiarare l'accordo soggetto al divieto di intese.

---

<sup>24</sup> Avverte, sotto tale profilo, una sorta di corto circuito tra l'art. 210 *bis* e la PAC A. JANNARELLI, *Gli accordi*, cit., p. 472.

<sup>25</sup> Sul punto si è espressa l'AGCM, *Comunicazione relativa all'applicazione dell'art. 210 bis, par.7, del regolamento (UE) n. 1308/2013 in materia di accordi di sostenibilità dei produttori agricoli*, provv. n. 31142 del 19 marzo 2024.

Gli Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'art. 101 TFUE danno attuazione all'art. 210 *bis*, soffermandosi analiticamente su ciascuno dei suoi presupposti e ribadendo che gli accordi di sostenibilità che soddisfano le condizioni previste dalla norma sono esclusi dal divieto di intese, senza che occorra alcuna previa decisione in tal senso (fermo restando che gli accordi che non soddisfano le condizioni di cui all'art. 210 *bis* potranno essere ulteriormente considerati come ammissibili di deroga, ex art. 101, par. 3, TFUE).

*7. Alcune considerazioni critiche: i presupposti per l'esclusione dei principi in materia di concorrenza*

Gli Orientamenti partono dalla premessa per cui, trattandosi di una eccezione a un principio generale, quale il divieto di dar luogo ad intese anticoncorrenziali, l'ambito di applicazione dell'art. 210 *bis* debba essere interpretato restrittivamente (*considerando* 14).

Una premessa che trova adeguata conferma nelle successive articolazioni, attraverso le quali si struttura un sistema alquanto macchinoso e complesso, di cui si fa fatica ad immaginarne la trasposizione in comportamenti concreti.

In particolare, individuata la norma di sostenibilità che rientra nei parametri previsti dall'art. 210 *bis*, una prima valutazione da compiere attiene al carattere indispensabile dell'accordo.

Ad esempio (tratto dagli Orientamenti): se al fine di migliorare il benessere del pollame allevato per la produzione di carne i produttori accettano di effettuare controlli annuali sulla qualità dell'acqua consumata, al fine di valutare il livello di contaminanti presenti, ci troviamo dinnanzi ad un accordo in cui è improbabile che la cooperazione sia necessaria, ben potendo ogni produttore conseguire il medesimo risultato agendo individualmente. Alle parti dell'accordo, dunque, l'onere di individuare i motivi specifici per cui è necessaria un'azione congiunta.

Solo dopo questa verifica preliminare le parti dovranno accertare se i loro accordi restringono il gioco della concorrenza e, in caso affermativo, se si tratta comunque di accordi indispensabili al fine dell'adozione della norma di sostenibilità. Quest'ultima indagine è particolarmente complessa, dovendosi

passare analiticamente in rassegna la natura della restrizione, l'intensità della stessa e la sua durata.

Non meno complessa la restante parte della valutazione, volta a verificare se si tratti, comunque, di una restrizione ragionevolmente necessaria.

Tutto il percorso è corredato da una serie molto minuziosa di esempi, in positivo e in negativo. Ma è soprattutto alla luce di tali esemplificazioni che emerge l'estrema difficoltà di ogni livello di valutazione imposto alle parti. La sensazione è che il margine di creatività lasciato alle imprese finisca con l'essere a dir poco frustrato e che, in ultima analisi, si tenda a scoraggiare, più che ad incentivare il ricorso a tali pratiche.

8. (Segue): *I protagonisti degli accordi: gli agricoltori di fronte alle sfide della sostenibilità*

Al di là delle difficoltà concrete, a destare perplessità è soprattutto l'idea di partenza, ovvero il fatto che i produttori, primo anello della filiera agro-alimentare, possano svolgere un ruolo fondamentale nell'ambito delle Strategie adottate dall'Unione e possano addirittura andare oltre le misure di regolazione loro imposte, rafforzando per tale via anche il loro potere contrattuale. Come abbiamo detto, ci sono anche stati esempi di iniziative intraprese nella direzione indicata, ma è quantomeno dubbio, nell'attuale momento storico, che ciò possa rappresentare un trend evolutivo caratterizzante l'intero settore.

Al contrario, la premessa da cui si parte è radicalmente smentita dai più recenti fatti di cronaca, che hanno visto gli agricoltori di tutta Europa compatti, in una protesta reazionaria contro il Green Deal e le politiche agricole europee.

Eppure, la protesta dei trattori contro l'Europa qualcosa ci ha insegnato.

Essa ha messo definitivamente in evidenza come il settore sia ormai fagocitato dall'agroindustria e dalla grande distribuzione e come decenni di politiche agricole liberali e di sostegno al modello agroindustriale maggioritario abbia portato a redditi strutturalmente bassi e alla mancanza di potere decisionale<sup>26</sup>.

In tale contesto, è comprensibile che la protesta degli agricoltori si levi contro i vincoli ambientali e climatici, percepiti come un ulteriore fardello di

---

<sup>26</sup> Cfr. l'interessante articolo di V. COMITO, *L'agricoltura e l'ambiente hanno perso la partita*, in *Sbilanciamoci.info*, 13 febbraio 2024.

carattere economico, rendendo poco credibile la prospettiva di voler andare ancora oltre nella ricerca di norme di sostenibilità più stringenti.

In verità, come sappiamo, gli agricoltori sono tra i primi ad essere colpiti dalle conseguenze del riscaldamento globale, con periodi di siccità, inondazioni, tempeste, calamità che stanno indebolendo ulteriormente il comparto alimentare, portando a massicce perdite di raccolto.

Di fronte a tale realtà, è ovvio che la transizione agro-ecologica è parte della soluzione e non del problema: ma se non viene percepita in tal modo nemmeno dai soggetti più direttamente interessati, significa che, a monte, essa trova il suo principale ostacolo proprio nel sistema di organizzazione del comparto agroalimentare. Sistema che, come si è detto, da un lato ha finito col diventare una delle principali cause dei cambiamenti climatici e di altre emergenze ambientali e, dall'altro, non riesce ad assicurare la sopravvivenza degli stessi agricoltori.

In tale contesto, è chiaro che si finisce col perdere di vista il ruolo strategico che l'agricoltura riveste e rischia di divenire vano ogni sforzo inteso a considerare gli stessi agricoltori i paladini della sostenibilità.

Sotto tale profilo, non può non suscitare perplessità la circostanza che gli Orientamenti – ed ancor prima com'è ovvio l'art. 210 *bis* – partano dalla premessa per cui è l'attuale sistema di organizzazione del mercato il primo valore da tutelare; ai produttori l'arduo compito di muoversi entro le maglie del sistema, attraverso complicatissimi accordi che guardino con favore alla rigenerazione dei suoli, alla riduzione dei pesticidi, al miglioramento della salute degli animali, e via dicendo. Ma tutto questo senza nessuna aderenza al dato reale, che vede i medesimi produttori ormai stretti da un sistema che li ha resi soccombenti di fronte ad un potere inesorabilmente forte, quale (è divenuto) quello delle loro controparti della filiera<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Non sono certo mancate, negli anni, le riflessioni della civilistica sulla materia, anche con riferimento alla disciplina delle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese della filiera agricola e alimentare. Sul tema, per tutti, G. D'AMICO, *La giustizia contrattuale nelle filiere agro-alimentari*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, p. 415; E. CAMILLERI, R. NATOLI (a cura di), *Filiera agroalimentare e pratiche sleali*, Palermo, 2023; S. MASINI, *Abusi di filiera (agroalimentare) e giustizia del contratto*, Bari, 2022; M.V. BORGHETTO, *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain between Public and Private Regulation*, Trento, 2020; sul tema inoltre sempre illuminante A. Jannarelli, *Il d.lgs. n.198 del 2021, attuativo della direttiva n.633/2019 sulle pratiche scorrette nella filiera agro-alimentare: una prima lettura*, in *Giust. civ.*, 2021, p. 739; ID., *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n.633 del 2019*, *ivi*, p. 200.

9. (Segue): *Concorrenza e sostenibilità: un binomio inscindibile*

Le considerazioni svolte da ultimo aprono la riflessione ad un tema di ben più ampia portata.

A ben guardare, infatti, tutto il sistema della cd. transizione ecologica, di cui gli Orientamenti rappresentano solo uno degli ingranaggi, parte dalla premessa per cui la concorrenza rappresenti comunque il valore per antonomasia, anche nella prospettiva della sostenibilità<sup>28</sup>.

Questa, del resto, è la prospettiva da cui muove lo stesso Trattato, che ha inserito il principio di sostenibilità già nelle sue norme di apertura (art. 3, par. 3) adoperandosi per uno sviluppo sostenibile dell'Europa basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva. Premessa a partire dalla quale, in tempi più recenti, la stessa Unione ha preso le mosse per riallinearne i contenuti alla luce dei nuovi parametri dell'Agenda 2030, senza mai dubitare della perfetta compatibilità tra sostenibilità e concorrenza<sup>29</sup>.

Gli Accordi di sostenibilità in materia di agricoltura si situano, dal canto loro, all'interno della medesima cornice: l'art. 210 *bis*, infatti, non rappresenta affatto un'occasione per ripensare o rimodellare gli obiettivi di politica economica nel settore agricolo, alla luce del principio di sostenibilità; il che spiega anche la ragione delle sue regole applicative così rigorose, che consentono sì di sacrificare il principio di concorrenza, ma solo in parte e in misura proporzionata, indispensabile al raggiungimento degli obiettivi e sempre in linea rispetto agli obiettivi della PAC.

Ad una prima superficiale lettura, questa è del resto l'impostazione seguita dallo stesso Green Deal. Almeno nelle dichiarazioni di principio, infatti, la sfida della sostenibilità è sempre ricondotta alla possibilità di trasformare l'economia dell'Unione indirizzandola verso un percorso, in cui la stessa soste-

---

<sup>28</sup> Così anche Jannarelli, *Gli accordi di sostenibilità*, cit.

<sup>29</sup> Com'è noto, il concetto di sostenibilità (riconcucibile al rapporto Brundtland) era già al centro del progetto dell'Unione ben prima dell'Agenda 2030 e dei più recenti interventi in materia di transizione ecologica. La lettura al riguardo è ormai sterminata. Si rinvia, per tutti, a F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021. Con riferimento ai più recenti sviluppi A. BUONFRATE, *Green Deal e next generation EU per la ripresa e la resilienza dell'Unione*, in A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di Diritto dello sviluppo sostenibile*, Padova, 2023.

nibilità diviene l'elemento trainante per una crescita sostenibile ed inclusiva, moderna e competitiva.

Nella prospettiva indicata, il principio di libera concorrenza e la sostenibilità non sono dunque valori antitetici: basti trovare, volta per volta, le giuste coordinate (come quelle dettate appunto dall'art. 210 *bis* e dalle sue *Guidelines*) che sappiano ricondurre la transizione ecologica entro i binari del modello neo-liberistico.

In materia di agricoltura, questo emerge in modo evidente se guardiamo alla PAC ma, soprattutto, alla Strategia *Farm to Fork*, che del Green Deal è concreta attuazione. In nessuno dei documenti citati si presta particolare attenzione al fatto che gran parte delle emergenze ambientali attuali sono diretta conseguenza del modello di agricoltura capitalistica che si è imposta sulla scena globale e la pretesa è quella di trovare soluzioni all'interno di quella medesima logica di sistema che tali inconvenienti ha generato<sup>30</sup>.

La strada, in questo come in altri settori, è quella di immaginare un "capitalismo sostenibile", con un forte protagonismo delle imprese ed in cui il processo di transizione è affidato al paradigma del cd. valore condiviso, ovvero armonizzando il successo dell'impresa con quello della comunità<sup>31</sup>.

A tal fine, nello specifico settore di nostro interesse, il fulcro degli interventi risiede in un nuovo sistema di regolazione pubblica che possa seguire tutta la filiera alimentare, rendendola più sostenibile sul piano ambientale e, nello stesso tempo, più sicura, trasparente e competitiva.

Nella direzione indicata si introducono anche novità di rilievo (tra cui come abbiamo visto la riduzione dei pesticidi e dei fertilizzanti, un maggiore ricorso all'agricoltura biologica, e via dicendo) che, nel lungo periodo, potranno anche portare a conseguenze significative, venendo appunto a migliorare l'impatto ambientale delle intere catene di fornitura<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Per una riflessione di ampio respiro che guarda al concetto di sostenibilità in agricoltura v. P. BORGHI, "La" sostenibilità e "le" sostenibilità. L'UE, la sicurezza alimentare e il senso di un sistema alimentare più sostenibile, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, Bari, 2023, pp. 245 ss.

<sup>31</sup> R. HENDERSON, *Changing the purpose of the corporation to rebalance capitalism*, *Oxford Review of Economic Policy*, n. 4/2021, p. 838; ID., *Reimagining Capitalism*, Harvard, 2021.

<sup>32</sup> In questa direzione anche il volume di L. FERRARIS, *The pursuit of sustainable agriculture in EU Free Trade Agreements*, Wageningen, 2020, pubblicato dalla importante Wageningen Academic Publishers, con prefazione di Daniel Calleja Crespo, Direttore Generale della Direzione Ambiente della Commissione Europea. Il lavoro getta le basi per mettere in discussione la coerenza dell'approccio dell'Unione in materia di sostenibilità (agricola), viste le rilevate discrasie tra legi-

Non cambia, però, l'organizzazione di fondo.

Così, per tornare agli esempi dai quali abbiamo preso le mosse: vanno bene gli allevamenti intensivi, magari migliorando un po' il benessere degli animali (un po' più di spazio e qualche giorno di vita in più, e magari meno antibiotici, a vantaggio soprattutto della nostra salute), a nulla rilevando che proprio gli allevamenti intensivi siano tra i maggiori responsabili di emissioni climalteranti, che necessitino di produzioni intensive dedicate, che alterino i paesaggi, e via dicendo. E va bene anche il succo di pera prodotto in Argentina e confezionato in Thailandia, magari sapendo qualcosa in più su come si produce e come si confeziona. Nemmeno la Strategia *Farm to Fork*, infatti, a dispetto del suo nome, sembra prediligere un sistema che sia realmente dal produttore al consumatore: solo nelle premesse c'è un rapido riferimento al fatto che anche se le società diventano più urbanizzate le persone vogliono sentirsi più "vicine" agli alimenti che consumano. Ma il virgolettato non è mio e sta ad indicare che la vicinanza di cui si parla non è necessariamente da intendere in senso geografico.

In tal modo, non è difficile accorgersi che si sposa un significato debole di sostenibilità: il mondo continua com'è, cerchiamo solo di rendere la produzione (e il capitalismo) più sostenibile.

#### 10. *Le diverse declinazioni della sostenibilità: l'obiettivo della neutralità climatica e la tutela della biodiversità*

Il Green Deal, però, non è solo questo. Con specifico riferimento al settore agricolo, ha ragione chi ritiene che non si riescano ancora a cogliere fino in fondo le sue potenzialità<sup>33</sup>. Da un lato, infatti, emerge in tutta la sua drammaticità la consapevolezza che il modello agroindustriale stia distruggendo gli ecosistemi necessari all'agricoltura di domani e che si pongano oggi nuove sfide, volte a consentire agli agricoltori di trarre un tenore di vita dignitoso dal proprio lavoro, a proteggere gli ecosistemi ed a garantire cibo sano per tutti. Dall'altro

---

slazione applicabile a beni prodotti in Europa e gli (spesso inferiori) standard ambientali (e non solo) a cui sono sottoposte la coltivazione e la lavorazione dei prodotti provenienti dai paesi terzi, che i consumatori europei con sempre maggior frequenza trovano sulla propria tavola. È ovvio pertanto che il lavoro si inquadra nell'ambito del controllo delle filiere e delle cd. catene di valore come punto di svolta per un capitalismo *green*.

<sup>33</sup> A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, cit., p. 470 e, più ampiamente, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 37.

lato, risulta altrettanto evidente che né la PAC né la Strategia *Farm to Fork* intendano compiere fino in fondo una trasformazione necessaria, soffocando più che potenziando le novità del Green Deal.

In realtà, ciò che non si coglie ancora nella sua reale portata è il fatto che il Green Deal si pone quale strumento volto a perseguire lo specifico obiettivo della neutralità climatica e che, nella prospettiva indicata, dedica particolare attenzione al tema, trasversale, della tutela della biodiversità<sup>34</sup>.

I due temi sono connessi, perché neutralità climatica non significa soltanto ridurre le emissioni, ma rendere il sistema più resiliente, attraverso il ripristino della condizione di salute degli ecosistemi. Questi ultimi, infatti, forniscono servizi essenziali quali cibo, acqua dolce, aria pulita; attenuano inoltre le catastrofi naturali, contrastano parassiti e malattie e contribuiscono alla regolazione del clima, in ragione della loro capacità di assorbimento dei gas climalteranti (punto 2.1.7. del Green Deal).

Nella prospettiva indicata, è la Strategia per la Biodiversità a rappresentare meglio la nuova tabella di marcia.

Si tratta di un documento di estremo interesse. Non è usuale, infatti, trovare in un testo normativo (sia pure non vincolante) un riferimento al nostro essere parte della Rete della vita<sup>35</sup> ed alle connessioni che esistono tra la nostra salute e la salute degli ecosistemi.

Nella Strategia, si trova ribadito a più riprese il concetto per cui la natura è importante – ed è importante riportarla nella nostra vita - non solo per il cibo di cui ci nutriamo, l'acqua che beviamo, l'aria che respiriamo, ma anche per la capacità di far fronte ai cambiamenti globali, alle minacce per la salute e alle incombenti catastrofi<sup>36</sup>.

Certo, non si manca anche qui di evidenziare il collegamento con i benefici economici che si traggono dalla protezione della natura (quale ad esempio l'aumento degli stock marini a beneficio dell'industria della pesca), ma prioritaria rimane l'attenzione che il documento riserva alla salute degli ecosistemi di per sé considerata, ovvero per la loro capacità di stoccare e sequestrare il carbo-

---

<sup>34</sup> Profilo messo molto bene in evidenza da D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024.

<sup>35</sup> E il pensiero non può non andare a F. CAPRA, *La rete della vita*, Segrate, 2001.

<sup>36</sup> Per una rappresentazione tecnico scientifica delle ragioni per cui la tutela della biodiversità assume tutti i riferiti significati cfr. A. CHIARUCCI, *Le arche della biodiversità. Salvare un po' di natura per il futuro dell'uomo*, Milano, 2024.

nio, produrre alimenti sani e diversificati, proteggere da inondazioni e desertificazione e far fronte in tal modo ai cambiamenti climatici in atto.

È evidente come, in tale contesto, l'agricoltura giochi un ruolo essenziale, proprio per il contributo decisivo che apporta alla tutela della biodiversità ed in quanto gli ecosistemi agricoli, insieme alle foreste, al suolo ed agli oceani, sono i principali pozzi di assorbimento naturale di carbonio, oltre a tutto ciò che si è detto in ordine alla loro intrinseca capacità di soddisfare esigenze primarie della popolazione.

Per far questo, tuttavia, è necessario scollegarsi da quella idea di agricoltura che, a partire da un determinato momento storico, è stata orientata al massimo profitto, disboscando oltre ogni limite il pianeta, selezionando l'uso di piante e di animali di varietà e razze meglio addomesticabili e più produttive, ponendosi in contrasto con gli equilibri del pianeta<sup>37</sup>.

Per esser chiari, la Strategia per la Biodiversità non si pone affatto in antitesi rispetto alla PAC o alla Strategia *Farm to Fork*, rinviando invece a queste ultime in ordine alle modalità di intervento.

Ma è il suo contenuto intrinseco a veicolare un messaggio di diverso genere: l'obiettivo diventa la tutela degli ecosistemi; l'imperativo è quello di riattivarne le funzioni essenziali. Il che rinvia ad una logica che non può essere (solo) quella del capitalismo sostenibile, ma che mette in primo piano le ragioni della natura, il primato dell'ecologia, anche a dispetto della stessa crescita economica<sup>38</sup>.

Sotto tale profilo, ha ragione chi ritiene che il Green Deal ha una portata innovativa dirompente<sup>39</sup>. L'impressione è che possa condurre a un completo rinnovamento del modello politico economico europeo, imponendo ad esso una nuova grande trasformazione, in nome di qualcosa che non è un *optional*: la salute degli ecosistemi, messa a rischio da anni di sviluppo sfrenato ed i cui effetti si manifestano oggi in maniera traumatica.

---

<sup>37</sup> L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFUE*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, R. LUIGI (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, cit., p. 4.

<sup>38</sup> E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Questa Rivista*, 2021, p. 130.

<sup>39</sup> Cfr. ancora D. BEVILACQUA, E. CHITI, *op. cit.*, *passim*.

11. (Segue): *Dalla protezione della natura al ripristino degli ecosistemi agricoli: verso un nuovo eccezionalismo agricolo?*

Figlia della Strategia per la Biodiversità è la cd. Legge europea sul ripristino. Si tratta, stavolta, di un regolamento, che vincola in quanto tale gli Stati a provvedere al ripristino degli ecosistemi, al fine di garantire il recupero di una natura ricca di biodiversità e resilienza in tutto il territorio dell'Unione (*Considerando 1*).

All'interno di tale regolamento gli ecosistemi agricoli assumono una valenza propria, in aggiunta al ripristino degli ecosistemi terrestri e degli habitat naturali (art.4) ed in stretta connessione con l'obiettivo del ripristino delle popolazioni degli impollinatori (art.10).

Più specificamente, l'art. 11 Reg. assegna agli Stati membri il compito di:

- adottare le misure di ripristino necessarie per rafforzare la biodiversità degli ecosistemi agricoli, tenendo conto dei cambiamenti climatici, delle esigenze sociali ed economiche delle zone rurali e della necessità di garantire la produzione agricola sostenibile nell'Unione;
- adottare misure volte a conseguire l'aumento di almeno due dei seguenti tre indicatori di biodiversità: indice delle farfalle comuni; stock di carbonio organico nei suoli minerali delle terre coltivate; percentuale di terreni agricoli interessata da elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità (quali fasce tampone, siepi, alberi, fossati, ruscelli, piccole zone umide, ecc. v. all. IV regolamento). Almeno due indicatori devono essere misurabili nel periodo compreso tra l'entrata in vigore del regolamento e la fine del 2030 e successivamente ogni 6 anni fino al raggiungimento dei livelli soddisfacenti fissati dall'art. 14;
- adottare misure volte a far sì che l'indice dell'avifauna comune in habitat agricolo raggiunga determinati livelli, secondo i criteri indicati nell'allegato V;
- adottare misure volte a ripristinare i suoli organici ad uso agricolo che costituiscono torbiere drenate, prevedendo una percentuale di ri-umidificazione sulle superfici, fatte salve le riduzioni in presenza di impatti negativi significativi previsti dalla stessa norma (impatti negativi su infrastrutture, edifici, adattamento ai cambiamenti climatici o altri interessi pubblici). Si precisa altresì che l'obbligo di ri-umidificazione riguarda gli Stati e non gli agricoltori e i proprie-

tari terrieri per i quali rimane volontaria, fatta salva per gli Stati la possibilità di introdurre adeguate forme di incentivazione per il raggiungimento di tale obiettivo.

Tali misure dovranno trovare concretezza all'interno dei Piani nazionali di ripristino (capo III), che ciascuno Stato dovrà predisporre per adempiere agli obblighi derivanti dal regolamento. Agli Stati membri è rimessa anche la quantificazione della superficie che deve essere ripristinata con riferimento a ciascuno degli ecosistemi interessati dal regolamento. In particolare, l'art. 14, c.6 prevede che gli Stati membri individuino e mappino le zone agricole (e forestali) che necessitano di ripristino, ed in particolare le zone che, a causa dell'intensificazione o di altri fattori di gestione, necessitano di una connettività e di una diversità paesaggistica maggiori.

È evidente, dunque, che la pianificazione giocherà un ruolo essenziale nella tutela della biodiversità ed a tale aspetto verrà dedicata particolare attenzione nel quadro della ricerca PRIN coordinata dall'Università di Catania<sup>40</sup>.

Ma ciò che preme in questa sede segnalare è che – al di là degli specifici obblighi di ripristino che interesseranno le zone individuate – il regolamento assume una valenza generale in ordine alle modalità di gestione dei terreni agricoli. Il riferimento, in particolare, è a quanto previsto nel primo comma dell'art. 11 (tenere conto dei cambiamenti climatici, delle esigenze sociali ed economiche delle zone rurali e della necessità di garantire la produzione agricola sostenibile).

Se l'imperativo è il ripristino, è evidente infatti che l'obiettivo di salvaguardare gli ecosistemi agricoli non può non essere visto anche in chiave prospettica, facendo della prevenzione il perno attorno al quale ruota l'obiettivo di creare ecosistemi agricoli sostenibili, resilienti e ricchi di biodiversità, fondamentali anche al fine del contrasto ai cambiamenti climatici e ai rischi ambientali.

Nella direzione indicata, i parametri indicati dal regolamento europeo individuano senza mezzi termini la svolta che si rende necessaria, se non si vuole che lo sviluppo economico continui a distruggere ecosistemi, in una perenne e disperata corsa al ripristino.

Se visto in questa prospettiva, il regolamento sul ripristino non può che apparire come occasione di un cambiamento epocale.

---

<sup>40</sup> V., *supra*, § 1.

Cambiamento che, in estrema sintesi, comporta:

- creare alternative a quella agricoltura industrializzata che, improntata alle leggi del libero mercato, non protegge le sue stesse fondamenta, ovvero la terra e chi la lavora, generando sprechi intollerabili;
- attribuire centralità alle politiche pubbliche, che mettano al centro la tutela della biodiversità e degli ecosistemi, divenuti nel nostro ordinamento anche oggetto di tutela costituzionale<sup>41</sup>;
- ripartire dal locale, porre al centro i singoli territori, le loro specificità e le loro vocazioni produttive privilegiando le filiere corte, da sempre ammesse e viste con favore, ma pur sempre come alternative di nicchia rispetto alla logica dominante<sup>42</sup>;
- rilanciare il principio della sovranità alimentare, non certo nel suo insignificante contenuto populista, ma così come affermato nella *Via Campesina*<sup>43</sup>, ovvero come “il diritto dei popoli, delle comunità e dei paesi di definire le proprie politiche agricole del lavoro, della pesca, del cibo e della terra che siano appropriate sul piano ecologico, sociale, economico e culturale alle loro realtà uniche”;
- ripartire dall'idea che il diritto al cibo (previsto già dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, art. 25), debba essere inteso come diritto ad avere un accesso regolare, permanente e libero, di qualità e in quantità adeguata, che rispetti la tradizione e la cultura di appartenenza del consumatore<sup>44</sup>;

---

<sup>41</sup> Sulla centralità delle politiche pubbliche nell'attuale contesto della transizione ecologica cfr. A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Questa Rivista*, 2020, p. 32; con particolare riferimento al settore agricolo S. MASINI, *Continuità e trasformazione della nozione di agricoltura nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 371; A. JANNARELLI, *Cibo e Diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015.

<sup>42</sup> Cfr. M.C. RIZZUTO, *L'impresa agricola tra "sostenibilità" e "sicurezza"*, in *Orizzonti dir. comm.*, 2023; G. COCCO, *Filiera corta e farmers' markets*, in *Riv. giur. ambiente*, 2015, p. 167. Ciò senza giungere davvero ad estremismi di nicchia, come quelli messi in campo dalla corrente del bioregionalismo. Una corrente di pensiero che propugna un approccio etico, politico, ideologico legato al territorio in cui si vive, considerato un insieme omogeneo dal punto di vista morfologico (inclusi i confini dei bacini idrografici e le caratteristiche del suolo e del terreno. La corrente di pensiero che nasce negli Stati Uniti (uno degli esponenti storici Gary Snyder) e che in Italia ha dato vita persino a due correnti di pensiero, riconducibili a Paolo d'Arpini e Giuseppe Moretti.

<sup>43</sup> Nei termini indicati nel testo, il principio di sovranità alimentare è stato rilanciato dal *World Food Summit* indetto dalla FAO a Roma, nel 1996. Cfr. L. GIACOMELLI, A. COCCHI, A. PACINICO, *Il diritto di accesso al cibo nella prospettiva della sovranità alimentare: vecchie e nuove sfide al tempo delle crisi*, in *Questione Giustizia*, 2021.

<sup>44</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto al cibo*, Milano, 2014.

- riscoprire l'agricoltura "agricola", ovvero l'agricoltura tradizionale, anche al fine di valorizzare le aree interne della propria regione.

In estrema sintesi, alla luce del messaggio veicolato dal Green Deal, dalla Strategia per la Biodiversità e, soprattutto, dal Regolamento sul ripristino, l'effettiva salvaguardia degli ecosistemi agricoli impone un'idea forte di sostenibilità, che sappia tradursi in un deciso ritorno verso un'agricoltura agroecologica, in grado di salvaguardare gli ecosistemi agricoli e di nutrire in modo sano la popolazione.

Appare dunque evidente come, nonostante la PAC abbia fatto propria l'azione per il clima già con la riforma del 2013<sup>45</sup> e nonostante esistano buone pratiche soprattutto nel pilastro dello sviluppo rurale, un ulteriore cambio di passo si impone.

Un cambio di passo che pone non pochi problemi, dal punto di vista della tenuta generale del sistema: è evidente, infatti, che buona parte delle azioni indicate si pone in contrasto rispetto al mantenimento dell'attuale assetto del comparto agroalimentare e finisce per entrare in rotta di collisione rispetto al principio di libera concorrenza ed alla logica economica imperante. Ma il punto è proprio questo: alla luce dei principi introdotti, che mettono in primo piano le esigenze di tutela della biodiversità e di salvaguardia degli ecosistemi agricoli, la PAC dovrebbe realmente fare da contraltare rispetto all'applicazione automatica dei principi del libero mercato.

Lo strumento per compiere questa rivoluzione copernicana è già presente nel sistema: si tratta, come abbiamo visto, dell'eccezionalismo agricolo, già affermato sin dagli esordi del diritto europeo.

Se è vero, infatti, che l'eccezionalismo agricolo ha mutato, nel tempo, i suoi contenuti ed il suo significato<sup>46</sup>, allora è possibile immaginare che le esigenze di salvaguardia degli ecosistemi agricoli rappresentino l'avvio di una nuova fase, in grado di contrastare il paradigma dell'economia dominante, in ragione della sua insostenibilità.

---

<sup>45</sup> G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima?*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2016, p. 64.

<sup>46</sup> Critico, nei confronti delle attuali anguste strettoie dell'eccezionalismo agricolo A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra Food Safety, Food Security e Sustainable Agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 511.

Solo all'interno di questa nuova cornice, ancora lontana dall'esser definita, potrà realmente parlarsi anche di azioni dal basso e di accordi sulla sostenibilità nel settore agricolo, la cui incidenza, nell'attuale contesto economico e così come rappresentata dagli Orientamenti, appare davvero di ridotte proporzioni.

**ABSTRACT**

Marisa Meli – *Gli accordi di sostenibilità nel settore agricolo: alcune considerazioni critiche*

Il lavoro prende le mosse dagli accordi di sostenibilità nel settore agricolo, per valutarne le ricadute in un più generale contesto che vede gli ecosistemi agricoli al centro dell'attenzione del legislatore europeo, nei suoi interventi in materia di tutela della biodiversità e di ripristino ambientale

**PAROLE-CHIAVE:** *[Accordi; sostenibilità; agricoltura; biodiversità; ripristino].*

Marisa Meli – *Sustainable Agreements in the Agricultural Sector: Critical Remarks*

The work starts on sustainable agreements in agriculture for evaluating their effects in a more general context where agriculture ecosystems are focus of attention of European legislation, in the fields of Biodiversity protection and environmental restoration

**KEYWORDS:** *[Agreements; sustainability; agriculture; biodiversity; restoration].*