

## LA POLITICA AGRICOLA COMUNE E LA FILIERA AGROALIMENTARE: ASPETTI NORMATIVI ED EVOLUTIVI

Francesca Salzano\*

**SOMMARIO:** 1.- Origine ed evoluzione della PAC; 2.- La stagione delle riforme: promozione di un'agricoltura sostenibile e sostegno allo sviluppo rurale; 3.- L'economia circolare ed i principi applicati alla filiera agroalimentare; 4. - Brevi rilievi conclusivi.

### 1.- Origine ed evoluzione della PAC.

L'origine della Politica Agricola Comune risiede nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo del 1957<sup>1</sup> e contempla le norme volte a regolare il sistema agroalimentare.

È corretto affermare che la PAC rientra a pieno titolo tra le politiche fondanti dell'Unione europea. Preliminarmente, occorre prendere le mosse dal Titolo II, rubricato Agricoltura, del Trattato sopra menzionato quale base giuridica di riferimento. In particolare, l'art. 39 stabiliva le finalità della PAC, le quali consistevano ai sensi del comma 1:

- 1) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della mano d'opera;
- 2) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;
- 3) stabilizzare i mercati;
- 4) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- 5) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

---

\*Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche, curriculum internazionalistico-europeo-comparato, presso l'Università degli Studi di Salerno.

<sup>1</sup> Si pensi, a tal proposito all'art. 2 in cui si afferma che "la Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano". Ed ancora, all'art. 3 il quale prescrive che l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato:

- a) l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente;
- b) l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi;
- c) l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali;
- d) l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura;
- e) l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti;
- f) la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune;
- g) l'applicazione di procedure che permettano di coordinare le politiche economiche degli Stati membri e di ovviare agli squilibri nelle loro bilance dei pagamenti;
- h) il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune;
- i) la creazione di un Fondo sociale europeo, allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita;
- j) l'istituzione di una Banca europea per gli investimenti, destinata a facilitare l'espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse;
- k) l'associazione dei paesi e territori d'oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale", in *www.eur-lex.europa.eu*.

Invece, ai sensi del comma 2 era stabilito che nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare:

- a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole;
- b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti;
- c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.

Gli obiettivi descritti dovevano essere raggiunti attraverso la creazione di un'organizzazione comune dei mercati agricoli, così come stabilito dall'art. 40. Tali sono rimasti immutati e oggi sono enunciati nel TFUE<sup>2</sup>, 13 dicembre 2007, all'art. 39<sup>3</sup>.

Tuttavia, bisogna attendere la Conferenza di Stresa del 1962, anno in cui la PAC entra in vigore. La stessa, a quel tempo, era retta da tre pilastri caratterizzati dal mercato unico, il quale consentiva la libera circolazione dei prodotti fra gli Stati membri, la solidarietà finanziaria tra i medesimi e un sistema a garanzia del prezzo minimo per i prodotti agricoli.

Orbene, se dapprima la Politica Agricola Comune venne concepita quale riflesso di una politica protezionistica, tale da generare un problema di sovrapproduzione e spreco delle risorse, strettamente connesso alla quantità dei prodotti agricoli, poi, nel corso degli anni è stata oggetto di importanti cambiamenti strutturali<sup>4</sup>.

## **2.- La stagione delle riforme: promozione di un'agricoltura sostenibile e sostegno allo sviluppo rurale.**

È nel 1992 che si assiste ad una modifica sostanziale della PAC.

Ebbene, la riforma "Mac Sharry" pone in discussione i criteri adottati sino a quel momento.

---

<sup>2</sup> In *Gazz. Uff.*, UE, 7 giugno del 2016.

<sup>3</sup> "Ci si è chiesti se la politica agricola comune in atto sia in sintonia con gli obiettivi delineati dall'art. 39 TFUE, ove si attribuisca una dimensione monofunzionale ed essenzialmente produttivistica dell'attività agricola. In particolare, la dottrina ha enfatizzato l'eterogeneità terminologica impiegata dal legislatore europeo per indirizzare la PAC verso obiettivi di politica ambientale e del territorio. Si inizia a parlare di carattere multifunzionale dell'agricoltura con il Libro Verde sulle prospettive per la politica agraria comune e poi con la riforma "Mac Sharry". In argomento, G.A. Primerano, *Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente*, in *Diritto amministrativo* 4 (2019) 837 ss.

<sup>4</sup> "Per rendersi conto dell'evoluzione avvenuta in questo settore, è utile ricordare che, se la riforma della PAC del 1999 (Agenda 2000) si proponeva, tra l'altro, di migliorare la competitività dell'agricoltura europea, non solo mediante la riduzione dei prezzi garantiti, ma anche puntando sulla qualità e la sicurezza degli alimenti, il sostegno a favore della qualità nell'ambito della nuova politica di sviluppo rurale, divenuta il "secondo pilastro" della PAC, appariva tuttavia ancora piuttosto limitato e accessorio, rimanendo del resto compreso nel quadro di misure molto più generali non destinate ad incentivare specificamente il miglioramento della qualità alimentare, quali, ad esempio, gli aiuti per lo sviluppo delle capacità di trasformazione e commercializzazione dell'industria agroalimentare o quelli volti, più in generale, ad incoraggiare "l'adattamento e lo sviluppo delle zone rurali" (artt. 25 e 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia). Il passo decisivo verso il riconoscimento della posizione centrale del tema della qualità nella PAC riformata è stato compiuto, in realtà, con la cd. riforma di metà percorso del 2003 ("Mid-Term Review") che, per la prima volta, ha previsto varie misure specifiche di sostegno a favore del miglioramento della qualità alimentare. Le riforme successive non hanno fatto che confermare il ruolo preminente della politica di qualità nella nuova PAC, sottolineando l'interdipendenza e la complementarità tra i due pilastri di tale politica". In argomento, F. Gencarelli, *La politica di qualità alimentare nella nuova PAC*, in *www.rivistadidirittoalimentare.it* 3 (2009) 2.

Nello specifico, si assiste ad una riduzione dei prezzi e all'introduzione di pagamenti compensativi per ettaro, in favore degli agricoltori. Ma ciò non basta. Tuttavia, la riforma citata assegna un ruolo marginale ad alcune questioni importanti. Basti pensare al tema dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile e della qualità degli alimenti che, come si vedrà in seguito, acquisteranno un peso fondamentale in materia di politica agricola comune.

Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore della riforma "Mac Sharry", la Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale si interroga sui futuri sviluppi della PAC.

In particolare, viene trasmesso al Parlamento europeo lo studio sulle "strategie alternative per lo sviluppo di relazioni in campo agricolo tra l'UE e i paesi associati in vista di una futura adesione", trattasi del Documento sulla strategia agricola<sup>5</sup>, 5 dicembre 1995, n. 0607.

Nello specifico, si prende atto del fatto che nonostante la PAC riformata nel 1992 abbia conseguito un notevole successo sul fronte della riduzione delle eccedenze e della stabilizzazione dei redditi, tuttavia, risulta necessario che la stessa, in futuro, sia orientata a conciliare l'esigenza di una produzione alimentare di qualità con la tutela ecologica dell'agricoltura.

Ebbene, il percorso intrapreso non si arresta, bensì viene portato avanti con grande fervore. In siffatto contesto, la Commissione europea presenta la Comunicazione "Agenda 2000, per un'Unione più forte e più ampia", 15 luglio 1996.

Nel procedere ad un'analisi della medesima, si nota, che nella prima parte, viene posto l'accento sulla necessità di riformare la Politica Agricola Comune, attraverso il "perseguimento dell'avvicinamento ai prezzi del mercato mondiale, associandolo ad aiuti diretti del reddito". Detta impostazione è giustificata da ragioni di varia natura.

Preliminarmente, basti pensare al rapporto tra agricoltura e ambiente, all'attenzione allo sviluppo delle zone rurali e di conseguenza alla necessità, sempre più viva, di una politica di sviluppo rurale integrata e sostenibile e ad un'agricoltura più rispettosa dell'ambiente e della qualità. Inoltre, occorre considerare un altro aspetto significativo che ha ad oggetto la sicurezza e la qualità degli alimenti. Da ciò la necessità di garantire ai consumatori la sicurezza degli alimenti e sostenere prodotti di qualità, connotati da una precisa origine geografica. Sicché assumono rilevanza le questioni attinenti alla compatibilità ambientale dei metodi di produzione.

È evidente che gli obiettivi di cui all'art. 33 del TCE, poi ripresi dall'art. 39 del TFUE, devono essere necessariamente integrati dalle tematiche concernenti la tutela ambientale.

In siffatto contesto, l'agricoltura acquista un ruolo decisivo in materia di sviluppo sostenibile<sup>6</sup>.

Con l'introduzione di Agenda 2000 è stato indicato un "Mid-Term Review", ossia una revisione di medio termine, al fine di verificare l'effetto delle riforme sino a quel momento adottate.

---

<sup>5</sup> In [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), 20 novembre del 1996.

<sup>6</sup> "A proposito della sostenibilità dell'agricoltura europea non ci si può esimere dall'osservare che il novero delle finalità della PAC elencate all'art. 39, par. 1, TFUE, integrate in virtù di quanto previsto dall'art. 1 TFUE, con le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, tra le quali rientra a pieno titolo anche la lotta al cambiamento climatico, non si discosta molto dall'elenco dei target che nell'Agenda 2030 sono associati all'obiettivo della promozione di un'agricoltura sostenibile. Le finalità elencate dall'art. 39 TFUE sono ben riconducibili alla dimensione economica e sociale dello sviluppo sostenibile. Inizialmente la sostenibilità dell'agricoltura europea ha visto dapprima valorizzate le sue dimensioni economica e sociale e solo successivamente anche la dimensione ambientale". Sul punto, v. S. Masini, V. Rubino, *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari 2021, 93 ss.

Trattasi della Riforma “Fischler”, approvata con il Regolamento (CE) del 29 settembre 2003, n. 1782<sup>7</sup> che “istituisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell’ambito della politica agricola comune e stabilisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori”.

Ai sensi dell’art.1, il presente regolamento stabilisce:

- 1) norme comuni concernenti i pagamenti diretti nell'ambito dei regimi di sostegno del reddito della politica agricola comune finanziati dalla sezione Garanzia del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), eccetto quelli previsti dal regolamento (CE) n. 1257/1999;
- 2) un regime di sostegno al reddito degli agricoltori (in seguito denominato «regime unico di pagamento»);
- 3) un aiuto al reddito semplificato e transitorio per gli agricoltori dei nuovi Stati membri (in seguito denominato «regime di pagamento unico per superficie»);
- 4) regimi di sostegno a favore degli agricoltori che producono frumento duro, colture proteiche, riso, frutta a guscio, colture energetiche, patate da fecola, latte, sementi, seminativi, carni ovine e caprine, carni bovine, leguminose da granella.

Gli obiettivi della Riforma “Fischler” possono essere così riassunti:

- a) introduzione di sostegno diretto al reddito;
- b) potenziamento della competitività dell’agricoltura europea e promozione della qualità degli alimenti;
- c) promozione di un’agricoltura più sostenibile;
- d) semplificazione del sistema di sostegno disaccoppiato del reddito;
- e) rafforzamento dello sviluppo rurale.

L’Agenda 2000 prima, e la Riforma “Fischler”, poi, hanno dato particolare rilievo alla dimensione ambientale del settore agricolo.

Ancora, l’attenzione si è focalizzata sulla Politica di sviluppo rurale<sup>8</sup>.

Degno di nota è il Regolamento (CE) 17 maggio del 1999, n. 1257 “sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica e abroga determinati regolamenti”<sup>9</sup>.

Ai sensi dell’art. 22 è stabilito che il sostegno a metodi di produzione agricola finalizzati alla protezione dell’ambiente e alla conservazione dello spazio naturale contribuisce alla realizzazione

---

<sup>7</sup> In [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>8</sup> In argomento, si veda il *Libro verde* della Commissione europea in tema di *Principi generali della legislazione in materia alimentare nell’Unione Europea*. “Le prime ripercussioni sullo sviluppo della legislazione comunitaria in materia alimentare sono derivate dalla politica agraria comune e dal programma di realizzazione del mercato interno. Esiste inoltre una politica distinta per la pesca e l’acquacoltura, la politica comune della pesca. In futuro, lo sviluppo delle attività comunitarie in tale settore sarà inoltre fortemente influenzato dalle nuove disposizioni aggiunte dal Trattato di “Maastricht” in materia di protezione della salute umana della tutela del consumatore e dell’ambiente. La politica agraria comune (PAC) ha esercitato un significativo impatto sullo sviluppo della legislazione in materia alimentare nella Comunità. Una delle connotazioni principali della PAC è stato lo sviluppo delle organizzazioni comuni di mercato per i principali prodotti agricoli, in parallelo al sostegno dei prezzi e alle misure di intervento finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG). Affinché tali misure funzionassero efficacemente e fossero evitate le frodi, è stato necessario in alcuni casi stabilire caratteristiche qualitative per definire i prodotti ammissibili agli aiuti. Inoltre, a fini di sostegno del mercato e in alcuni casi in mancanza di meccanismi di sostegno dei prezzi, è stato ritenuto necessario definire le specifiche di qualità dei prodotti”, COM (97) 176 def., del 30 aprile 1997.

<sup>9</sup> In [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

degli obiettivi delle politiche comunitarie in materia agricola e ambientale e benessere degli animali da allevamento. Tale sostegno è inteso a promuovere:

- a) forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica;
- b) l'estensivizzazione, favorevole all'ambiente, della produzione agricola e la gestione dei sistemi di pascolo a scarsa intensità;
- c) la tutela di ambienti agricoli ad alto valore naturale esposti a rischi;
- d) la salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli;
- e) il ricorso alla pianificazione ambientale nell'ambito della produzione agricola;
- f) il miglioramento del benessere degli animali.

Il regolamento menzionato, in realtà, sebbene abbia introdotto un nuovo concetto di agricoltura, attento alla tutela dell'ambiente, tuttavia, è stato sostituito prima, dal Regolamento 20 settembre del 2005, n. 1698 e da ultimo, dal Regolamento 17 dicembre 2013, n. 1305, “sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)”<sup>10</sup>.

Ebbene, viene posta l'attenzione, specialmente nell'introduzione, sul nuovo ruolo attribuito all'agricoltura e sulla promozione dello sviluppo delle zone rurali.

Nello specifico, si afferma che “dovrebbe essere stabilita una politica di sviluppo rurale per accompagnare e integrare i pagamenti diretti e le misure di mercato della PAC, contribuendo così al conseguimento delle finalità di detta politica, enunciate dal TFUE, e mirare ad inglobare i principali obiettivi strategici di cui alla Comunicazione europea, 3 marzo del 2010 (“La strategia Europa 2020”).

Al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali è necessario concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali, concernenti il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurali. Potenziare, in tutte le regioni, la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione delle foreste, l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agricoli, il benessere degli animali, la valorizzazione degli ecosistemi connessi all'agricoltura. È opportuno tener conto della varietà di situazioni in cui sono messe a confronto le zone rurali, dotate di peculiarità differenti o con diverse categorie di potenziali beneficiari, nonché gli obiettivi quali l'innovazione, l'ambiente, la mitigazione dei cambiamenti climatici<sup>11</sup> e l'adattamento ad esse. Le priorità dell'Unione, in materia

---

<sup>10</sup> In [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>11</sup> In argomento, il Libro Bianco “sull'adattamento ai cambiamenti climatici: verso un quadro d'azione europeo”, COM (2009) 147 def., 1 aprile del 2009. Ancora, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce e il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima) “La comunicazione sul “Green Deal” europeo ha varato una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera che migliori la qualità di vita delle generazioni attuali e future, una società dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse. Il “Green Deal” europeo riafferma l'ambizione della Commissione di fare dell'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050. La lotta ai cambiamenti climatici è una sfida pressante. Il riscaldamento dell'atmosfera è in atto e questo fenomeno ha già delle ripercussioni sulla popolazione. I cittadini europei considerano i cambiamenti climatici un problema grave e auspicano interventi più incisivi. I cambiamenti climatici hanno un impatto sempre più forte sugli

di sviluppo rurale, dovrebbero essere perseguite nel quadro dello sviluppo sostenibile e nell'ottica della promozione, della tutela e del miglioramento dell'ambiente".

Il menzionato regolamento, stabilisce ai sensi dell'art. 1, comma 1, norme generali a disciplina del sostegno dell'Unione a favore dello sviluppo rurale, finanziato dal Fondo europeo agricolo.

Inoltre, così come quanto previsto dall'art. 4, è disposto che nell'ambito generale della PAC, gli aiuti allo sviluppo rurale, comprese le attività nel settore alimentare e non, nonché forestale, contribuiscono al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- 1) stimolare la competitività del settore agricolo;
- 2) garantire la gestione sostenibile di risorse naturali e l'azione per il clima;
- 3) realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro.

Ed ancora, sono stati introdotti ulteriori regolamenti in materia. Basti pensare al Regolamento 17 dicembre del 2013, n. 1306 "sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune", il Regolamento 17 dicembre 2013 n. 1307 "recante disposizioni sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei requisiti dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune" e, da ultimo, il Regolamento 17 dicembre 2013, n. 1310 che "stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale"<sup>12</sup>.

Nel merito, trattasi di regolamenti che hanno innovato non solo la fisionomia dell'agricoltura legata ai temi dell'ambiente e della sostenibilità, ma soprattutto attribuiscono un ruolo centrale alla "food security", nella sua duplice accezione di sicurezza alimentare e sicurezza degli approvvigionamenti. Ebbene, in siffatto contesto, il rapporto tra agricoltura ed ambiente assume una connotazione specifica. Pertanto, si assiste al passaggio da un'agricoltura protezionistica e basta essenzialmente sulla quantità delle derrate alimentari ad un'agricoltura nella quale prevale la qualità dei prodotti, con un'attenzione maggiormente orientata alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia dello spazio rurale.

Trattasi, in realtà, di un processo di riforma già avviato con la Comunicazione della Commissione europea sul tema "La PAC verso il 2020: rispondere alle sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio"<sup>13</sup>.

---

ecosistemi e sulla biodiversità del nostro pianeta, oltre che sui nostri sistemi sanitari e alimentari. In questo contesto, la presente proposta mira a istituire il quadro di riferimento per il conseguimento della neutralità climatica dell'UE. Mira a imprimere una direzione, definendo un percorso per conseguire la neutralità climatica, e a rafforzare la certezza e la fiducia nell'impegno dell'UE a favore delle imprese, dei lavoratori, degli investitori e dei consumatori; è inoltre intesa ad aumentare la trasparenza e la responsabilità, in modo da sostenere la prosperità e la creazione di posti di lavoro. A tal fine, la presente proposta legislativa intende sancire l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE per il 2050, in linea con le conclusioni scientifiche dell'IPCC e della piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi degli ecosistemi (IPBES). Intende inoltre contribuire all'attuazione dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, e del suo obiettivo a lungo termine di mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per mantenerlo al di sotto di 1,5 °C. Mira poi a contribuire all'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile", COM (2020) 80 del 4 marzo 2020.

<sup>12</sup> In [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>13</sup> "Il punto che qui rileva non è riconducibile al mero riferimento delle sostenibilità in agricoltura, tema già presente nel contesto dell'Unione europea e, più in dettaglio, negli atti delle Istituzioni con riferimento alla PAC, quanto piuttosto alla volontà di delineare obiettivi comuni tali da segnare i diversi momenti della filiera in ragione di un condiviso interesse rappresentato dal giusto equilibrio tra la tutela dell'ambiente e, quindi delle sue risorse, e alle diverse attività del settore agroalimentare. La natura programmatica della sostenibilità si esprime in concreto attraverso l'individuazione di obiettivi e la previsione di norme precettive finalizzate a determinare i comportamenti virtuosi degli

Seppure nel tempo le finalità della PAC, così come contenute nel Trattato di Roma del 1957, non siano state oggetto di cambiamento, tuttavia, sono state poste in essere una serie di modifiche che hanno inciso sulla struttura della stessa.

Fatta questa premessa, accanto ai pilastri dell'organizzazione dei mercati agricoli e dello sviluppo rurale, è stato definito il raggiungimento di ulteriori obiettivi.

Come precisato dalla Comunicazione de qua, nella sua introduzione “la PAC è chiamata ad affrontare una serie di sfide, che costringono l'Unione europea a fare scelte strategiche per il futuro a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali”. Vi è di più. Si rafforza l'idea di “preservare il potenziale di produzione alimentare dell'UE, secondo criteri di sostenibilità, al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare per i cittadini europei e contribuire a soddisfare la domanda mondiale dei prodotti alimentari”.

Un altro aspetto fondamentale consiste nel “sostenere le comunità agricole che forniscono una grande varietà di derrate alimentari di pregio e qualità prodotte in modo sostenibile, nel rispetto degli obiettivi che l'Unione si è data in materia di ambiente, acque, salute e benessere degli animali e delle piante e salute pubblica. La gestione attiva delle risorse naturali, mediante l'agricoltura, costituisce uno strumento importante per preservare il paesaggio rurale, lottare contro la perdita di biodiversità, favorire l'adeguamento al cambiamento climatico e mitigarne gli effetti”<sup>14</sup>.

Invero, il tema dell'agricoltura e della politica agricola comune si interseca con la problematica attinente alla biodiversità. Nello specifico, si pensi alla Convenzione di Rio de Janeiro del 1992 che annovera tra i suoi obiettivi la conservazione della diversità biologica, l'uso durevole dei suoi componenti, la ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche.

Tale approccio risulta confermato dalla “Strategia nazionale per la biodiversità”, 5 ottobre 2010<sup>15</sup>.

Dalla medesima si evince che le politiche agricole rivestono un ruolo determinante per la gestione e la conservazione della biodiversità.

Ne risulta che, oggi, la PAC è orientata al conseguimento di finalità aventi ad oggetto la salvaguardia ambientale. Sicché, riveste il ruolo di promuovere modelli di produzione durevoli e sostenibili che consentano di intervenire sull'ambiente, nonché sulla valorizzazione ed il ripristino della biodiversità.

Al fine di favorire la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità agricola è necessario: promuovere il territorio attraverso politiche integrate che favoriscano l'agricoltura sostenibile con benefici per la biodiversità e il mantenimento degli squilibri idrogeologici e dei nutrienti;

---

imprenditori. La questione, nei termini ora esposti, sembra voler superare il concetto del ruolo rivestito dall'agricoltura capace di soddisfare i bisogni alimentari e, al contempo, produrre esternalità positive sul piano della prestazione di una serie di servizi dai quali si generano benefici in favore della collettività, quanto piuttosto definire un comune denominatore per tutta la filiera agroalimentare dettato, per l'appunto, dalla sostenibilità”. In argomento, v. Masini, Rubino, *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., 129.

<sup>14</sup> “I temi della produzione alimentare sostenibile e della “global food security” collocano strutturalmente le scelte disciplinari e di governo del settore in una dimensione di filiera, nella consapevolezza che l'intero comparto agroindustriale dell'Unione non può reggersi di per sé solo in una logica industrialistica e mercantile, ma richiede a monte una produzione agricola attiva, necessaria per l'identità e la sostenibilità (economica, oltre che ambientale) dell'intero comparto e per la stessa capacità competitiva dell'industria alimentare nei mercati mondiali”. Sul tema, F. Albissini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano 2018, 167 ss.

<sup>15</sup> In [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it).

promuovere la tutela e la valorizzazione di specie locali ed autoctone, anche valutando l'opportunità di modificare colture e la varietà sulla base delle tendenze climatiche ed, infine, favorire il mantenimento degli ecosistemi e del paesaggio rurale, attraverso una gestione mirata dei terreni agricoli, con lo scopo di creare infrastrutture verdi.

Questi obiettivi possono essere raggiunti mediante pratiche agricole eco-compatibili e volte ad una diversificazione delle produzioni.

Si ricorda, ancora, la Comunicazione della Commissione europea 20 maggio 2020, "Una strategia dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente"<sup>16</sup>.

In realtà, trattasi di una strategia avente ad oggetto la priorità di una crescita sostenibile ed inclusiva, con lo scopo di spiegare effetti favorevoli sull'economia, sulla salute e qualità della vita delle persone.

Come si evince dalla Comunicazione de qua, l'Unione europea si propone di ridurre l'impronta ambientale e climatica del sistema alimentare e rafforzarne la resilienza, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di fronte ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità. Ancora, si legge che questo significa:

a) fare in modo che la filiera alimentare, che abbraccia la produzione, il trasporto, la distribuzione e il consumo dei prodotti alimentari, abbia un impatto ambientale neutro o positivo, preservando e ripristinando le risorse terrestri, marine e di acqua dolce da cui il sistema alimentare dipende ed infine contribuire a mitigare i cambiamenti climatici ed adattarsi ai loro effetti;

b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, la nutrizione e la salute pubblica, assicurandosi che tutti abbiano accesso ad alimenti sostenibili in quantità sufficienti, che rispettino standard elevati in materia di sicurezza e qualità.

La politica agricola comune, da sempre, garantisce elevati standard di sicurezza alimentare, ma come si è affermato in precedenza, ha subito profondi cambiamenti.

In particolare, al fine di fare chiarezza sulla questione deve prendersi in considerazione la Comunicazione della Commissione europea 1 giugno del 2018 "sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio"<sup>17</sup>.

Giova sottolineare che nell'ambito dei motivi e degli obiettivi della presente proposta di regolamento ci si chiede se la PAC sia in grado di affrontare le nuove sfide riguardanti il settore agricolo e nello specifico le questioni attinenti alla tutela dell'ambiente, alle azioni in materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, economia circolare e alla salvaguardia delle zone rurali. In ragione di ciò, emerge la consapevolezza che la politica agricola comune sia sottoposta ad un processo di modernizzazione e semplificazione.

---

<sup>16</sup> In [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it), COM (2020) 381 final.

<sup>17</sup> COM (2018) 0392, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).



A seguito dell'emergenza Covid-19<sup>18</sup>, si è sempre più orientati verso un sistema alimentare sostenibile ed attento alla salute dei consumatori e alla salvaguardia degli ecosistemi.

Quanto delineato, può essere raggiunto attraverso la promozione di una filiera alimentare connotata da politiche sostenibili, che si traducano nella riduzione di pesticidi, fertilizzanti e valorizzazione dell'agricoltura biologica.

In particolare, negli ultimi anni, i principali attori della legislazione alimentare hanno manifestato grande attenzione al tema dell'agricoltura biologica.

I prodotti agricoli e alimentari, ottenuti attraverso il metodo biologico, sono sempre più richiesti e soprattutto sono soggetti a metodi di produzione rispettosi dell'ambiente.

Pertanto, l'agricoltura biologica rappresenta uno degli strumenti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi previsti nell'ambito di riforma della politica agricola comune e in quella dello sviluppo rurale.

La materia è stata, inizialmente, disciplinata dal Regolamento 24 giugno 1991, n. 2092, "relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e le derrate alimentari"<sup>19</sup>, poi, dal Regolamento 28 giugno 2007, n. 834, "relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici" e da ultimo, dal Regolamento 30 maggio 2018, n. 848, "relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici"<sup>20</sup>. Siffatto ultimo regolamento si inserisce nel quadro delle politiche dell'Unione europea e nello specifico, tra le priorità della Strategia Europa 2020, basata sulla conoscenza, l'innovazione e sul passaggio ad un'economia efficiente per quanto attiene alle risorse e alle basse emissioni di carbonio.

In particolare, ai sensi dell'art. 4 la produzione biologica persegue nuovi obiettivi generali, ossia:

- 1) contribuire a tutelare l'ambiente e il clima;
- 2) conservare a lungo termine la fertilità dei suoli;
- 3) contribuire ad un alto livello di biodiversità;
- 4) contribuire efficacemente a un ambiente non tossico;
- 5) contribuire a criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e soddisfare le specifiche esigenze comportamentali degli animali secondo la specie;
- 6) promuovere le filiere corte e la produzione locale nelle varie zone dell'Unione;
- 7) incoraggiare il mantenimento delle razze autoctone in via di estinzione.

---

<sup>18</sup> In argomento, L. Costato, *La politica Agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19*, in *Riv. dir. agr.* 3 (2020) 676 ss.

<sup>19</sup> In Europa, l'interesse circa gli alimenti ottenuti con metodologie rispondenti alla produzione biologica, è divenuto sempre più vivo ed attuale. Degna di menzione, in tale prospettiva, risulta essere la Comunicazione della Commissione europea, 24 marzo 2014, n. 179, "relativa al Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'UE". Si veda, S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano 2015, 238.

<sup>20</sup> "La produzione biologica mira alla salvaguardia delle disposizioni relative all'ambiente, alla salute e al benessere degli animali. È corretto affermare che tale settore rientra a pieno titolo nei regimi di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari, previsti dall'Unione europea, al pari delle DOP, IGP e STG. Tenuto conto dell'evoluzione dinamica del settore biologico, il regolamento (CE) n. 834 del 2007 del Consiglio, sottolineava la necessità di un futuro riesame delle norme dell'Unione sulla produzione biologica, alla luce dell'esperienza acquisita con la loro applicazione. I risultati condotti dalla Commissione europea mostrano che il quadro giuridico in questione dovrebbe essere migliorato per includere norme che corrispondano alle aspettative dei consumatori e garantiscano una sufficiente chiarezza ai loro destinatari. Risulta opportuno, pertanto, abrogare il regolamento richiamato e sostituirlo con uno nuovo", in *Gazz. Uff. UE*, 14/6/2018, n. 150.

In siffatto contesto, non può non farsi riferimento alla disciplina europea dei regimi di qualità. Assumono rilevanza le scelte effettuate dal consumatore indirizzate all'acquisto di prodotti di qualità, caratterizzati da aspetti organolettici, etici ed ecologici<sup>21</sup>.

Agli inizi degli anni novanta inizia a palesarsi l'esigenza di una politica agricola incentrata sulla qualità degli alimenti. Si pensi ai primi regolamenti in materia di indicazioni geografiche, denominazioni d'origine e specialità tradizionali garantite. Preliminarmente, le ragioni che hanno spinto i consumatori a scegliere prodotti di qualità sono giustificate da alcuni scandali alimentari, a titolo meramente esemplificativo, si pensi alla crisi della BSE e ai polli affetti da diossina, le quali hanno comportato una grande richiesta di prodotti alimentari sicuri e di qualità in tutte le fasi della catena alimentare e l'esigenza di privilegiare la qualità e la tipicità dei prodotti alimentari.

A ben vedere, il termine qualità<sup>22</sup> è utilizzato per indicare prodotti qualitativamente superiori, connotati da un valore aggiunto. In particolare, la nozione di qualità, di sovente, può essere sdoppiata in due elementi: l'uno oggettivo, qui il riferimento è ad alimenti dotati di una precisa origine geografica, l'altro soggettivo, a prodotti che vantano una certa reputazione a causa del legame con il territorio.

### **3.- L'economia circolare: i principi applicati alla filiera agroalimentare.**

Nell'ambito del processo di rinnovamento della filiera agroalimentare, si colloca la transizione in favore di un settore agricolo sostenibile e dello sviluppo di aree rurali dinamiche, garantendo alimenti sani, sicuri e di qualità.

Preliminarmente, è doveroso sottolineare cosa si intenda realmente per sviluppo sostenibile ed in che modo possa essere applicato alla materia in esame.

In particolare, allorché ci si riferisca alla nozione di sviluppo sostenibile non può non prendersi in considerazione "l'Our Common Future", c.d. Rapporto "Brundtland" del 1987, "Il futuro di tutti noi"<sup>23</sup>, pubblicato dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo.

---

<sup>21</sup> "La società sta affrontando un passaggio epocale che si riflette soprattutto nel campo alimentare. Se nei decenni passati abbiamo assistito ad un aumento della produzione agricola e alla scelta del consumatore basata solo sul fattore economico, oggi il consumatore è chiamato a prendere in considerazione altri parametri per ridurre gli sprechi e i rifiuti alimentari. Questo processo di rinnovamento della filiera agroalimentare può essere innescato dalle scelte dei consumatori spingendo tutti gli operatori ad adeguarsi ai principi di convivenza sociale". Sul punto, P. Felice, E. E. Palumbieri, M. Zorotea, *Riqualificare le filiere agroalimentari*, Milano 2020, 135ss.

<sup>22</sup> In argomento, F. Capelli, *La tutela della qualità dei prodotti agroalimentari sotto il profilo giuridico: riflessioni sulla riforma della disciplina UE*, Ferrara 2011, in *Atti del Convegno del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Ferrara*, 285 ss. L'autore analizza il tema della qualità mediante una puntuale distinzione: da un lato "tutelare la qualità di un prodotto alimentare sotto il profilo giuridico significa tutelare l'indicazione utilizzata dal produttore per designare le caratteristiche qualitative, sia essa costituita dal marchio collettivo registrato, dal marchio commerciale registrato e dalla denominazione di origine o dall'indicazione geografica registrata, dall'altro quando si riferisce alla qualità di un prodotto agroalimentare, il consumatore medio pensa alle caratteristiche qualitative intrinseche, fisiche e organolettiche, di un prodotto". A. Germanò, *Le politiche europee della qualità alimentare*, in *www.rivistadirittoalimentare.it* 3 (2009) 5. "La polivalenza del concetto di qualità lo rende difficilmente incasellabile in una definizione univoca; sono infatti possibili più tassonomie". G. Sciancalepore, *Qualità dei prodotti, frode di etichette, unfair competition*, Parma 2019, in *Atti del XXV colloquio biennale – Associazione italiana di diritto comparato*, 475 ss. Si veda, ancora, il *Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, COM (2008) 641, def., 15 ottobre 2008.

<sup>23</sup> "Se da un lato lo sviluppo sostenibile impone di soddisfare i bisogni fondamentali di tutti e di estendere a tutti la possibilità di attuare le proprie aspirazioni a una vita migliore dall'altro nella proposta persiste una ottimismo (per alcuni critici eccessiva) fiducia nella tecnologia che porterà ad una nuova era di crescita economica: Il concetto di

Ebbene, per sviluppo sostenibile si intende “far sì che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro”. Tale, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali”.

Il concetto di sostenibilità<sup>24</sup> concerne la nota triade economica, sociale ed ambientale. Ad ogni modo, entrano in gioco ulteriori elementi, quali quello climatico, culturale, etico e così via.

Come già anticipato in precedenza, il tema della sostenibilità impatta nel settore agroalimentare<sup>25</sup> che assume una nuova fisionomia e soprattutto è orientato al ricorso e alla preservazione di molteplici fattori legati all'ambiente. Ciò si traduce nella gestione e nell'utilizzo efficiente delle risorse del suolo, nella tutela della biodiversità e salvaguardia degli ecosistemi.

In tale contesto, si colloca, a livello unionale il tema dell'economia circolare.

Degna di nota è la Comunicazione della Commissione europea del 2 dicembre 2015, dal titolo “L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare”<sup>26</sup>.

La Comunicazione in esame pone l'accento sull'importanza del passaggio ad un'economia circolare che tenga conto delle priorità dettate dall'Unione europea in tema di rifiuti, riciclaggio o riutilizzo di prodotti, mediante l'incentivazione all'uso sostenibile delle materie prime.

Nel campo della filiera alimentare, l'Unione europea mira all'attuazione di una serie di azioni in materia di etichettatura dei prodotti, in particolare ci si riferisce alle informazioni sulle prestazioni ambientali dei medesimi, all'uso e al riutilizzo, non solo, del materiale organico che funge da concime per il terreno ed è un valido sostituto dei fertilizzanti chimici, ma anche, il reimpiego delle acque reflue.

Nell'anno 2018 sono entrate in vigore le quattro Direttive 30 maggio 2018, n. 849, 850, 851 e 852<sup>27</sup>, del “pacchetto economia circolare”, recepite dalla Legge di delegazione europea, 4 ottobre

sviluppo sostenibile comporta limiti, ma non assoluti, bensì imposti dall'attuale stato della tecnologia e dell'organizzazione sociale alle risorse economiche e dalla capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane. La tecnica e la organizzazione sociale possono però essere gestite e migliorate allo scopo di inaugurare una nuova era di crescita economica. Comunque sia, un aspetto merita di essere sottolineato: la centralità della partecipazione di tutti: il soddisfacimento di bisogni essenziali (“basic needs”) esige non solo una nuova era di crescita economica per nazioni in cui la maggioranza degli abitanti siano poveri ma anche la garanzia che tali poveri abbiano la loro giusta parte delle risorse necessarie a sostenere tale crescita. Una siffatta equità dovrebbe essere coadiuvata sia da sistemi politici che assicurino l'effettiva partecipazione dei cittadini nel processo decisionale, sia da una maggior democrazia a livello delle scelte internazionali”, in *www.isprambiente.gov.it*.

<sup>24</sup> “Sebbene il termine sostenibilità indichi un concetto che riecheggia in maniera pervasiva nei più disparati ambiti, manca, allo stato, una definizione soddisfacente capace di dare attuazione agli enunciati, anche normativi, che lo riportano. Le sue origini sono rinvenibili, senza dubbio, nella materia ambientale, in cui si fa riferimento alle potenzialità di un certo ecosistema di permanere inalterato nel tempo; ma il tema della sostenibilità si ricollega anche ad altri settori quali quello economico, sociale e culturale”. Sul tema, G. Sciancalepore, *Le dimensioni della sostenibilità*, in *Iura and Legal Systems VII (2020) 1 C (1) 1ss*.

<sup>25</sup> “Il tema della sostenibilità nel campo dell'agricoltura è oggetto di svariati documenti nazionali ed internazionali. La sostenibilità etica è un'acquisizione recente che amplia la portata dello spettro d'azione del concetto medesimo ed aggiunge ulteriori elementi qualificatori che integrano lo stringente rapporto agricoltura – ambiente. Si annuncia, così, l'era di un nuovo diritto agrario “eco-oriented”, che coniuga il “right to food” con la “green economy”. Sul punto, L. Paoloni, *La sostenibilità etica della filiera agroalimentare*, 2020, in *www.rivistadidirittoalimentare.it*, XIV (2020) 9.

<sup>26</sup> In *www.europarl.europa.eu*, COM (2015) 614 final.

<sup>27</sup> In *Gazz. Uff., EU*, 14 giugno 2018.

2019, n. 117<sup>28</sup>, “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea”.

Per quel che qui interessa, si prenda in considerazione l’art. 16 della legge delega sopra menzionata, rubricato “Principi e criteri direttivi per l’attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e la direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE, relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio”.

Nello specifico, l’articolo in commento, attuativo delle direttive citate, contempla alcune novità afferenti al settore agroalimentare. In particolare, è previsto di:

- a) procedere al riordino dei principi generali di riferimento nel rispetto degli obiettivi ambientali, della tutela della concorrenza, nonché del ruolo degli enti locali;
- b) definire i modelli ammissibili di responsabilità estesa per i sistemi di gestione delle diverse filiere e stabilire misure omogenee per il riconoscimento;
- c) prevedere una disciplina sanzionatoria per ogni soggetto obbligato della filiera;
- d) definire la natura del contributo ambientale, l’ambito di applicazione, le modalità di determinazione in relazione alla copertura dei costi, nonché prevedere adeguati sistemi di garanzia.

Quanto agli strumenti che apportano un beneficio in termini ambientali alla filiera agroalimentare, senza dubbio assume una posizione centrale il “Life Cycle Assessment”, richiamato da due Comunicazioni della Commissione europea<sup>29</sup> del 7 febbraio 2001, “Libro Verde sulla politica integrata dei prodotti” e del 18 giugno 2003, “Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale”.

Trattasi di una metodologia per valutare la sostenibilità o meglio la quantificazione dell’impronta ambientale di un prodotto o servizio durante il ciclo di vita dello stesso. Il ricorso a detto strumento permette di analizzare tutte le fasi del prodotto, connotate dall’utilizzo di materie prime sino a ricomprendere il recupero e lo smaltimento del medesimo.

Lo strumento del “Life Cycle Assessment” fa ricorso alle norme UNI EN ISO 14040 e UNI EN ISO 14044 “Gestione ambientale – Valutazione del ciclo di vita – Principi e quadro di riferimento – Requisiti e linee guida”.

L’esame del ciclo di vita del prodotto svolge una funzione fondamentale, ossia informa circa la prestazione ambientale del prodotto o servizio, c.d. Dichiarazione ambientale di prodotto o “Environmental Product Declaration”.

La dichiarazione ambientale di prodotto, quale schema di certificazione volontaria, è prevista dalla norma ISO 14020, la quale contempla varie etichettature ambientali, che corrispondono a tre tipi differenti. Pertanto, sono istituite etichettature ambientali di tipo I, tipo II e tipo III. Al primo

---

<sup>28</sup> In *Gazz. Uff.*, 18 ottobre 2009, n. 245.

<sup>29</sup> “Il presente Libro verde propone una strategia intesa a rafforzare e a riorientare le politiche ambientali concernenti i prodotti, per promuovere lo sviluppo di un mercato di prodotti più ecologici. La strategia si ispira all’approccio della politica integrata dei prodotti (“Integrated Product Policy – IPP”) e intende integrare le politiche ambientali esistenti sfruttando potenzialità finora trascurate per migliorare una vasta gamma di prodotti e di servizi nell’arco del rispettivo ciclo di vita, dall’estrazione delle materie prime alla produzione, alla distribuzione, all’uso fino alla gestione dei rifiuti. Essa ruota attorno ad un elemento centrale: come riuscire ad ottenere, nel modo più efficiente possibile, prodotti più ecologici e come farli utilizzare dai consumatori”, COM (2001) 68 def., “Obiettivo principale della politica integrata dei prodotti è ridurre l’impatto ambientale dei prodotti lungo l’intero ciclo di vita, ricorrendo, ove possibile, ad un approccio orientato al mercato, nel quale integrare le considerazioni relative alla competitività.”, COM (2003) 302 def., in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

gruppo appartengono le etichette ecologiche volontarie aventi ad oggetto l'intera fase di vita del prodotto e sottoposte ad un regime di certificazione ad opera di un ente indipendente, come il marchio europeo di qualità ecologica, Ecolabel, di cui alla norma ISO 14024.

Il secondo gruppo, secondo quanto delineato dalla norma ISO 14021, è costituito da etichette ecologiche sulle quali sono apposte dichiarazioni o autodichiarazioni ambientali da parte dei produttori e non sono sottoposte all'intervento di un organismo di certificazione.

Del terzo ed ultimo gruppo fanno parte etichette ecologiche che riportano dichiarazioni che indicano la quantificazione dei dati ambientali mediante l'analisi del ciclo di vita del prodotto, così come statuito dalla norma ISO 14025. Tra le misure messe a disposizione dall'Unione europea per ridurre l'impatto ambientale dei prodotti e servizi durante il loro ciclo di vita si rammenta il Regolamento del 25 novembre 2009, n. 1221<sup>30</sup>, "sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e "audit" (EMAS), che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE" e il Regolamento 25 novembre 2009, n. 66 del 2010<sup>25</sup>, "relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)".

Sia il marchio Ecolabel che l'EMAS sono schemi volontari di certificazione che comportano una riduzione degli impatti ambientali dei prodotti.

In particolare, il punto 5 del preambolo del Regolamento n. 66/2010 recita testualmente che il sistema del marchio Ecolabel UE si inserisce nella politica comunitaria relativa al consumo e alla produzione sostenibili, il cui obiettivo è ridurre gli impatti negativi del consumo e della produzione sull'ambiente, sulla salute, sul clima e sulle risorse naturali. Il sistema è inteso a promuovere, attraverso l'uso del marchio Ecolabel UE, i prodotti che presentano elevate prestazioni ambientali. A tal fine, è opportuno prescrivere che i criteri ai quali i prodotti devono conformarsi per potersi dotare del marchio Ecolabel UE siano basati sulle migliori prestazioni ambientali ottenute dai prodotti nel mercato comunitario. Tali criteri dovrebbero essere semplici da capire e da applicare ed essere basati su dati scientifici che tengano conto degli sviluppi tecnologici più recenti. Essi dovrebbero essere orientati al mercato e limitarsi agli impatti ambientali più significativi dei prodotti durante il loro intero ciclo di vita.

Peraltro, anche il legislatore italiano ha dato rilevanza a tali tipi di strumenti con l'introduzione del Decreto del 21 marzo 2018, n. 56<sup>31</sup>, "regolamento per l'attuazione dello schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti, denominato "Made Green in Italy", di cui all'art. 21, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221".

Così, lo schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale, di cui all'art. 21, comma 1, nasce con il precipuo scopo di incentivare la competitività del sistema produttivo italiano a causa della crescente domanda di prodotti ad elevata qualificazione ambientale sui mercati nazionali ed internazionali.

Detto schema si fonda sul sistema che attiene alla determinazione dell'impronta ambientale dei prodotti o "Product Environmental Footprint", regolamentata dalla Raccomandazione 9 aprile 2013,

---

<sup>30</sup> In [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>31</sup> In *Gazz. Uff.*, 29/5/2018, n. 123.

n. 179<sup>32</sup>, “relativa all’uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni”.

Il “Product Environmental Footprint” assolve ad una duplice funzione, in quanto è utilizzato per calcolare le prestazioni ambientali di un prodotto o servizio durante il suo ciclo intero di vita e comunica al consumatore le prestazioni ambientali. L’obiettivo principe delle informazioni contenute nella PEF si traduce nella riduzione degli impatti ambientali dei prodotti e dei servizi. Anche nella filiera agroalimentare si pone la questione dell’impatto ambientale e dell’uso efficiente delle risorse. Le imprese del settore sono sempre più attente alla valorizzazione di prodotti ottenuti con metodologie ecocompatibili che tutelano l’ambiente.

Pertanto, i principi dell’economia circolare possono essere applicati al campo dell’agricoltura e più in generale alla filiera di cui si discute.

La crescente domanda di alimenti a basso impatto ambientale si riverbera nella transizione da un’economia lineare basata su un modello in cui prevale lo sfruttamento delle risorse, ad un’economia circolare in cui il prodotto iniziale e quello finale sono legati da uno schema ciclico. Tuttavia, riqualificare il settore agroalimentare in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica rappresenta una sfida.

Non a caso, la PAC ha previsto strumenti per le imprese del settore che hanno adottato modelli di produzione improntati al tema della sostenibilità. La filiera agroalimentare rappresenta un settore chiave in questo campo, poiché l’Unione europea è orientata sempre di più ad un’agricoltura sostenibile che al contempo coniughi la preservazione dell’ambiente, l’uso efficiente delle risorse ed assicuri un approvvigionamento alimentare sano e sicuro.

Quest’obiettivo virtuoso si esplica in un cambiamento delle prerogative della Politica agricola comune, maggiormente impegnata al rispetto dell’ambiente, allo sviluppo e alla valorizzazione delle zone rurali e ad una gestione sostenibile delle risorse naturali.

La PAC per il periodo 2021/2027 mirerà a:

- a) sostenere un reddito sufficiente per le aziende e la resilienza in tutto il territorio dell’UE per migliorare la sicurezza alimentare;
- b) migliorare l’orientamento al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
- c) migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
- d) contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all’adattamento ad essi, come pure allo sviluppo dell’energia sostenibile;
- e) contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
- f) promuovere l’occupazione, la crescita, l’inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile;
- g) migliorare la risposta dell’agricoltura dell’UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, nonché il benessere degli animali.

---

<sup>32</sup> In *Gazz. Uff., UE*, 4/5/2013.

Ebbene, la riforma della PAC post 2020 sarà connotata da una reinterpretazione degli obiettivi originari e dovrà, soprattutto, essere integrata dalle nuove finalità ad essa assegnate, quali l'ambiente e i cambiamenti climatici.

Si allude, in particolare al “Green Deal” europeo<sup>33</sup>.

La Commissione europea, nel presente documento pone una serie di “sfide” che l'Unione Europea dovrà raggiungere nel campo delle “risorse energetiche”, della “mobilità intelligente e sostenibile”, degli “ecosistemi e biodiversità” e degli “investimenti verdi”. Va ancora segnalato, per quel che qui interessa il riferimento ad un “sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente” che si esplica in favore di una politica agricola comune la quale coniuga lo sviluppo di pratiche alimentari sostenibili con le prestazioni ambientali.

Inoltre, il “Green Deal” europeo condivide le medesime finalità dell'Agenda 2030, contenute nella Risoluzione adottata il 25 settembre del 2015<sup>34</sup>, “Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Giova sottolineare, che all'interno del “Green Deal” europeo<sup>35</sup> trovano specifica collocazione la strategia “Dal produttore al consumatore, per un sistema alimentare sano, equo e rispettoso dell'ambiente”<sup>36</sup> e la “Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030: riportare la natura nella nostra vita”<sup>37</sup>.

Dall'esame delle strategie menzionate emerge con estrema chiarezza la crescente sensibilità a livello globale della costruzione di un sistema alimentare rispettoso dell'ambiente. Come è stato espressamente dichiarato nelle comunicazioni in oggetto, il cambiamento di rotta verso un'agricoltura e un'alimentazione sostenibile e resiliente è emersa, maggiormente a seguito della pandemia da Covid - 19 e ciò ha comportato un mutato approccio ai profili della sicurezza e qualità alimentare. In particolare, “l'importanza di un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili. Ci ha inoltre reso estremamente consapevoli delle interrelazioni tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del

---

<sup>33</sup> COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>34</sup> “Gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i traguardi sono interconnessi e indivisibili; sono di natura globale e universalmente applicabili, tenendo conto delle diverse realtà nazionali, delle capacità e dei livelli di sviluppo e nel rispetto delle politiche e delle priorità di ogni stato. Gli obiettivi sono definiti come ambiziosi e globali, ed ogni governo è libero di impostare i propri traguardi nazionali guidati dal livello globale di ambizione, ma tenendo conto delle circostanze nazionali. Ogni governo potrà inoltre decidere come questi obiettivi ambiziosi e globali debbano essere incorporati nei processi, nelle politiche, e nelle strategie di pianificazione nazionale. È importante riconoscere il legame tra sviluppo sostenibile e altri processi in corso, rilevanti in campo economico, sociale e ambientale”, in [www.agenziacoesione.gov.it](http://www.agenziacoesione.gov.it).

<sup>35</sup> “Il “Green Deal” è parte integrante dell'Agenda 2030, come espressamente dichiara e ne riflette alcune caratteristiche in termini di obiettivi e di azioni interconnesse tra loro; la componente ambientale risulta fortemente presente e impone di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità sia con riferimento agli ecosistemi forestali sia con riguardo agli oceani, dai mari dalle acque sotterranee e superficiali di cui riconosce l'importanza di garantire la loro funzione naturale per la salvaguardia del Pianeta. Il “Green Deal” non rappresenta un documento isolato; tutt'altro, esso si pone in linea con i precedenti atti della Commissione, la sua pubblicazione è stata percepita e condivisa dal Parlamento europeo e seguita (nel breve tempo) da diversi atti di “soft law” che contengono una serie di raccomandazioni della Commissione rivolte al Parlamento e al Consiglio per perseguire gli obiettivi indicati dallo stesso “Green Deal”. Masini e Rubino, *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC cit.* 120.

<sup>36</sup> COM (2020) 381 final, 20/5/2020, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>37</sup> COM (2020) 380 final, 20/5/2020, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

pianeta. È evidente che dobbiamo fare molto di più per mantenere noi stessi e il pianeta in buone condizioni di salute. L'attuale pandemia è solo un esempio: l'aumento della frequenza di siccità, inondazioni, incendi boschivi e nuovi organismi nocivi ci ricorda costantemente che il nostro sistema alimentare è minacciato e deve diventare più sostenibile e resiliente”.

#### **4.- Brevi rilievi conclusivi.**

L'argomento trattato merita alcune valutazioni conclusive. Sebbene, il settore agricolo stia acquisendo una “nuova” fisionomia, la quale mira alla creazione di una filiera agroalimentare che ben si armonizza con il concetto di sostenibilità e con i principi dell'economia circolare, tuttavia, riqualificare il settore agroalimentare in termini di sostenibilità ambientale, sociale ed economica rappresenta tutt'oggi una sfida. In effetti, trattasi di un obiettivo virtuoso, che si esplica in un cambiamento delle prerogative della Politica agricola comune, maggiormente impegnata al rispetto dell'ambiente, allo sviluppo e alla valorizzazione delle zone rurali e ad una gestione sostenibile delle risorse naturali. Ma vi è di più, si palesa l'esigenza di un vero e proprio cambio di rotta del comparto agroalimentare, sensibile alla tematica della sostenibilità<sup>38</sup>.

Concludendo, deve affermarsi che la materia che governa la qualità dei prodotti agricoli e alimentari necessita di un'opera di sensibilizzazione da parte di tutti quei soggetti coinvolti nella filiera agroalimentare, affinché quest'ultima possa interagire maggiormente con il tema della sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

**Abstract.-** Il presente lavoro focalizza l'attenzione sulla valorizzazione del comparto agroalimentare, nel più ampio contesto della Politica agricola comune, la quale, nel tempo, è stata oggetto di importanti riforme, orientate alla promozione di un'agricoltura sostenibile e di incentivazione dello sviluppo delle zone rurali, alla quale sono stati assegnati obiettivi nuovi ed ulteriori rispetto al passato. Senza dubbio è sempre più frequente, nella filiera della quale si discute, il ricorso a metodologie che siano in grado di quantificare l'impronta ambientale dei prodotti,

---

<sup>38</sup> “La crisi pandemica ed economica ha prodotto importanti conseguenze non solo in Italia, ma anche nel resto del mondo. Pertanto, è stato introdotto uno strumento ad hoc, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cd. PNRR, che rappresenta un'occasione unica ed imperdibile per risollevarlo il Paese. La crisi ha messo in evidenza la centralità del settore agricolo, non solo in termini economici e sociali ma anche sotto gli aspetti essenziali relativi a qualità e sicurezza alimentare, garanzia degli approvvigionamenti, salvaguardia del territorio e del paesaggio, tutela delle risorse naturali non rinnovabili come suolo, acqua, aria. Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha posto in essere alcuni progetti che sono inquadrati nell'ambito di una complessiva visione strategica declinata in tre grandi macro-obiettivi: competitività del sistema alimentare; produzione energetica da fonti rinnovabili e al tempo stesso riduzione delle emissioni e miglioramento della sostenibilità dei processi produttivi; miglioramento della capacità di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione del dissesto idrogeologico. Tali progetti tengono conto degli obiettivi strategici contenuti nei diversi documenti di indirizzo e programmazione elaborati dalla Commissione europea, quali “Green Deal”, “Farm to Fork”, Biodiversità e le proposte di riforma della PAC post 2020, ivi comprese la raccomandazione della Commissione europea del 18 dicembre 2020 (SWD 2020 396 final). Il nucleo più importante delle proposte di interesse agricolo è collocato nell'ambito della Missione n. 2 – “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Componente n. 2 – “Agricoltura sostenibile ed economia circolare”. Nell'ambito di tale Componente, la prima linea d'azione, denominata “Agricoltura sostenibile”, prevede iniziative per la competitività, la sostenibilità, la resilienza, la riqualificazione energetica e la capacità logistica del comparto agroalimentare italiano. Obiettivo di tale intervento è sviluppare una filiera agroalimentare sostenibile, migliorare la competitività delle aziende agricole e le loro prestazioni climatico-ambientali, potenziare le infrastrutture della logistica del comparto”, in [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it).



mediante un'attenta analisi del ciclo di vita degli stessi. Non può non prendersi atto del fatto che la Commissione Europea ha dato avvio alla transizione ecologica verso modelli ambientali, sociali ed economici più sostenibili attraverso l'emanazione del "Green Deal" europeo.

This work focuses attention on the enhancement of the agri-food sector, in the broader context of the Common Agricultural Policy, which, over time, has been the subject of important reforms, aimed at promoting sustainable agriculture and encouraging the development of the rural areas, to which new and additional objectives have been assigned compared to the past. Undoubtedly, the use of methodologies that are able to quantify the environmental footprint of products, through a careful analysis of their life cycle, is increasingly frequent in the supply chain in question. One cannot fail to acknowledge the fact that the European Commission has initiated the ecological transition towards more sustainable environmental, social and economic models through the issuance of the European Green Deal.