



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

FLORE

## Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive**

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

*Original Citation:*

La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive / N. Lucifero. - STAMPA. - Supplemento agli Atti dei Georgofili 2021:(2021), pp. 60-76. (Intervento presentato al convegno I Georgofili in occasione del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20 tenutosi a Accademia dei Georgofili - Firenze nel 7 settembre 2021).

*Availability:*

This version is available at: 2158/1258541 since: 2022-02-24T16:15:42Z

*Publisher:*

Edizione Polistampa

*Terms of use:*

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

*Publisher copyright claim:*

(Article begins on next page)

# I GEORGOFILI



I GEORGOFILI  
IN OCCASIONE DEL VERTICE  
DEI MINISTRI DELL'AGRICOLTURA DEL G20

Supplemento agli Atti dei Georgofili 2021



EDIZIONI POLISTAMPA

*Con il contributo di*



FONDAZIONE  
CR FIRENZE

Copyright © 2021  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»  
Anno 2021 - Serie VIII - Vol. 18 (197° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Edizioni Polistampa  
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze  
Tel. 055 737871 (15 linee)  
[info@polistampa.com](mailto:info@polistampa.com) - [www.polistampa.com](http://www.polistampa.com)  
Sede legale: Via Santa Maria, 27/r - 50125 Firenze

ISBN 978-88-596-2228-4

Servizi redazionali, grafica e impaginazione  
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

NICOLA LUCIFERO<sup>1</sup>

## La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agrarie, Alimentari Ambientali e Forestali - DAGRI,  
Università degli Studi di Firenze

### I. PREMESSA

L'interdipendenza tra economia e ambiente ha evidenziato in modo sempre più crescente l'esigenza di un forte cambiamento capace di modificare la prospettiva che per decenni aveva anteposto gli interessi dello sviluppo economico alla tutela delle risorse naturali e degli ecosistemi presenti sul nostro Pianeta. Invero, l'acquisita consapevolezza che si sia determinato un significativo squilibrio a discapito dell'ambiente è dovuto a una pluralità di fattori fortemente collegati tra loro che possono essere, in termini generali, sintetizzati nel sovraffollamento a livello mondiale dovuto alla crescita costante della popolazione (soprattutto in determinate zone geografiche), nello sviluppo smisurato dell'economia a livello mondiale, dovuto certamente alla globalizzazione dei mercati, sempre più interconnessa attraverso commercio, finanza, tecnologie, flussi produttivi, migrazioni di popoli e reti sociali, e allo stesso tempo nello squilibrio in termini di sviluppo e accesso alle risorse tra i diversi Paesi, e talvolta pure al loro interno. Una situazione complessa questa che implica il coinvolgimento di fattori non solo economici, ma anche sociali e ambientali, e che è alla base delle minacce che si stanno presentando su fronti diversi, a livello climatico, con riguardo alle risorse naturali (tra cui la disponibilità di acqua e di terra), alla perdita definitiva di determinati *habitat* e al forte inquinamento, e che sono già causa di mutamenti dei processi naturali dai quali dipende la vita.

La dimensione non solo etica, ma anche giuridica, dei problemi sollevati a livello internazionale con riferimento alla *food security*, ai cambiamenti climatici, alle disuguaglianze sociali e alle migrazioni dei popoli ha portato studiosi (in un primo tempo) e le Istituzioni (in un secondo) a porre lo sviluppo sostenibile

in un quadro olistico segnato da obiettivi comuni (economici, sociali e ambientali) e interventi programmatici a livello sovrastatale che ruotano attorno alla tutela dell'ambiente, ove risulta indispensabile l'integrazione tra lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione ambientale, quali elementi che interagiscono tra loro, e che devono essere posti in equilibrio affinché gli interessi a essi connessi possano essere tutti armonicamente soddisfatti.

Come tutte le questioni ambientali, la *sostenibilità* – formula che, in sintesi, si pone quale comune denominatore di qualsiasi politica di sviluppo sensibile all'interesse ambientale – determina il coinvolgimento di diversi interessi giuridicamente rilevanti e l'esigenza sul piano normativo di un approccio che non può essere affrontato in modo settoriale, bensì come tema orizzontale e trasversale ai diversi saperi del diritto. Il tema determina non solo un contemporaneo di interessi distinti, ma si pone in una prospettiva maggiormente avanzata e articolata che coinvolge anche i comportamenti dei singoli. Lo sviluppo economico è oggi evocato diffusamente come interesse paritario se non talvolta prevalente nel bilanciamento con la tutela ambientale e con altri interessi, quali la tutela della salute o altri ancora quali quelli del paesaggio.

Il coinvolgimento del settore primario, diretto sia alla produzione di alimenti o di prodotti destinati a usi diversi, nel contesto del dibattito che caratterizza l'era dello sviluppo sostenibile porta a tenere in considerazione le esternalità negative legate a tutte le attività svolta lungo la catena alimentare in modo che esse restino nei margini adeguati ad assicurare la salvaguardia delle risorse, e la loro rigenerazione, impiegate nei processi produttivi. Un tema che coinvolge non solo le scelte di ordine politico, e quindi anche di intervento dirigitico dell'economia, ma più in particolare gli agricoltori e le loro attività imprenditoriali e, quindi, anche le loro relazioni contrattuali nell'ambito della filiera, che dovranno direzionarsi necessariamente nella prospettiva della sostenibilità.

## 2. IL GREEN DEAL EUROPEO E LA STRATEGIA PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE IN AGRICOLTURA

Con la Risoluzione del 25 settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (*The 2030 Agenda for Sustainable Development*) che rappresenta un programma di azione per le persone, il pianeta, la prosperità e la pace, prevedendo 17 obiettivi (c.d. *Sustainable Development Goals*) e 169 traguardi (o *Target*), le cui finalità sono interconnesse tra loro, indivisibili e segnati dalla dimensione omnicomprensiva, che si basa espressamente sulla supremazia dello sviluppo sostenibile quale

principio guida composito di portata universale e fondamentale per l'integrazione con le politiche settoriali, e capace di garantire l'equità intergenerazionale auspicata da Agenda 2030 nel rispetto dell'equilibrio e dell'integrità degli ecosistemi, contribuendo al contempo al benessere umano globale. Agenda 2030 rappresenta un documento che si inserisce nell'indirizzo, oramai acquisito, dal diritto internazionale dell'ambiente, caratterizzato da una forte matrice programmatica e da un approccio non settoriale, bensì multidimensionale in quanto si propone specifici obiettivi in campo economico, sociale e ambientale da perseguire attraverso il coinvolgimento di tutti gli Stati. Infatti, Agenda 2030 consacra le tre dimensioni della sostenibilità, che risultano tra loro integrate e indivisibili, e ne valorizza la sua portata globale. Trattasi di un documento dalla forte valenza non solo per le tematiche trattate, ma per l'impegno richiesto ai singoli Stati di rinnovare e rafforzare la *policy* e la *governance* ambientale facendo propri gli SDGs nei processi decisionali, nelle politiche e nelle strategie nazionali da perseguire attraverso il coinvolgimento dei privati anche facendo ricorso al partenariato pubblico-privato.

A livello europeo il nucleo principale su cui si fonda il programma di azione per l'attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 è rappresentato dal *Green Deal europeo* che delinea una precisa strategia proposta dalla Commissione<sup>1</sup> per avviare un'economia sostenibile e *proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE*. 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<sup>2</sup>, e la sua pubblicazione è stata partecipata e condivisa dal Parlamento europeo<sup>3</sup> e seguita (nel breve

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione europea del 30 gennaio 2019, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019)22.

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019 sul cambiamento climatico: visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra in conformità dell'accordo di Parigi del 14 marzo 2019 [2019/2582(RSP)] e la Risoluzione del Parlamento europeo sul *Green Deal europeo* del 15 gennaio 2020 [2019/2956(RSP)].

tempo) da diversi altri atti di *soft law*<sup>4</sup> che contengono una serie di raccomandazioni della Commissione rivolte al Parlamento e al Consiglio per perseguire gli obiettivi indicati dallo stesso *Green Deal*. Tali atti muovono anch'essi dagli impegni assunti da Agenda 2030 e riflettono i contenuti e gli impegni di lungo periodo per perseguire gli obiettivi finalizzati a realizzare una economia sostenibile, inclusiva, climaticamente neutra, capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future.

La sensibilità delle Istituzioni europee verso il tema ambientale e la necessità di adottare una visione strategica a lungo termine, in linea con gli obiettivi di Agenda 2030, risulta tangibile dal susseguirsi degli atti di *soft law* che, pur intervenendo su tematiche specifiche, ancorché sempre riferite all'ambiente, risultano tra loro strettamente collegati e ruotano attorno al maggior tema della sostenibilità ambientale e delle iniziative da intraprendere a livello europeo. Seppur il *focus* può apparentemente sembrare diverso, ove si consideri la competitività<sup>5</sup>, la biodiversità<sup>6</sup>, il clima<sup>7</sup>, la resilienza delle materie prime<sup>8</sup>, lo stato della natura<sup>9</sup>, l'approccio delle Istituzioni europee muove da una considerazione unitaria, quale è la considerazione della necessità di invertire la rotta e adottare una strategia che leghi competitività e tutela dell'ambiente attraverso il ricorso alla sostenibilità, e adotta il medesimo schema programmatico. Infatti, oltre a una impronta fortemente ambientale, tali atti si accomunano per il grado di precettività, e dunque di forza operativa, e per la loro natura

<sup>4</sup> Parere del Comitato europeo delle regioni, *Un'Europa sostenibile entro il 2030: seguito riservato agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, alla transizione ecologica e all'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici* del 8 ottobre 2019 [2020/C 39/06], e il precedente Parere del Comitato europeo delle regioni, *Gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS): una base per la strategia UE di lungo termine per un'Europa sostenibile entro il 2030* del 26 giugno 2019 [2019/C 404/04].

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti del 28 novembre 2018, *Un pianeta pulito per tutti*, COM(2018)773.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020*, COM(2020)380.

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 17 settembre 2020, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini*, COM(2020)562.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 3 settembre 2020, *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità*, COM(2020)474.

<sup>9</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo del 15 ottobre 2020, *Lo stato della natura nell'Unione europea*, COM(2020)635.

programmatica che si esprime nel definire obiettivi e strategie per perseguire il comune obiettivo.

Nella prospettiva segnata dal *Green Deal*, che pone quale finalità il raggiungimento di un impatto climatico zero nel 2050 definendo una nuova strategia di crescita per stimolare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita, viene adottata dalla Commissione la strategia *Dal produttore al consumatore*<sup>10</sup>, che viene espressamente posta al centro del *Green Deal*, riconoscendo che il conseguimento di sistemi alimentari sostenibili legghi tra loro in modo inscindibile gli obiettivi di avere persone sane, società sane e un pianeta sano. D'altronde, la ricerca di una sostenibilità del sistema agroalimentare coinvolge non solo la fase della produzione primaria, ma il complesso delle attività che si sviluppano lungo la catena alimentare e che portano alla commercializzazione ai consumatori finali dei prodotti alimentari. Ciò in quanto tutte le fasi che segnano la *food chain* possono, sia pure in misura diversa, produrre delle esternalità negative che la strategia europea si propone di combattere per eliminarle o rimuoverle. Queste due strategie sono fortemente interconnesse, e si rafforzano notevolmente le une con le altre favorendo l'adozione di una strategia che favorisca i rapporti tra natura, agricoltori, industria e consumatori nella prospettiva di una sostenibilità alimentare. Un approccio alla questione che si riscontra altresì nella citata strategia per la biodiversità ove gli obblighi conservativi e di tutela della natura prevalgono e coinvolgono anche il fattore terra e l'attività agricola. In altri termini, attraverso la sostenibilità ci si propone di raggiungere una filiera alimentare sostenibile che possa dare luogo a regimi alimentari non più solo sicuri, ma anche sostenibili con una particolare attenzione alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche.

Se *prima facie* gli atti di *soft law* sopra richiamati possono rappresentare la presa di posizione delle Istituzioni europee su singole tematiche prive di un collegamento tra di loro, va detto che, in verità, il susseguirsi nel breve periodo di tali documenti acquisisce un particolare valore sul piano ermeneutico e conduce a una visione unitaria della posizione fatta propria dalle Istituzioni europee che riguarda tutti i settori dell'economia (tra cui i trasporti, l'energia, l'edilizia, l'agricoltura, il settore chimico, ecc.) nella prospettiva di definire una strategia di crescita sostenibile, competitiva ed efficiente che vuole portare nel 2050 l'Europa a una neutralità climatica, ossia a non generare emissioni nette di gas a effetto serra. L'interpretazione di tali atti acquisisce una par-

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM(2020)381.

ticolare valenza nella definizione della strategia europea, non settoriale, ma trasversale a tutti i settori. Indubbiamente è un approccio condivisibile ove si consideri che un obiettivo di questa portata può essere raggiunta unicamente con il coinvolgimento di tutti gli Stati, e la *sostenibilità* rappresenta la chiave di lettura per dettare un equilibrio tra tutela della natura e sviluppo economico; in tal senso, si legge il rapporto tra *biodiversità* ed *economia* in quanto la conservazione della prima può apportare benefici economici diretti a molti settori dell'economia, oppure tra *biodiversità* e *sicurezza alimentare* in quanto una agricoltura intensiva può essere alla base del depauperamento delle risorse produttive con effetti sugli approvvigionamenti alimentari, mentre biodiversità e sicurezza alimentare rappresentano un connubio inscindibile. Si tratta di atti dalla particolare portata che non solo esprimono il carattere di una tecnica di regolazione in seno all'Unione europea di volta in volta alternativa, complementare o preparatoria, ai tradizionali e formalizzati sistemi di produzione delle regole, così come previsti nei Trattati, ma indicano la direzione innanzi alla quale gli imprenditori e l'intera società devono porsi per non rimanere ai margini del sistema produttivo. Ciò che tuttavia non può sfuggire, come autorevolmente osservato, è «una specie di intrusione di un programma alimentare in un progetto di agricoltura ecologica» (Costato, 2020) che non implica sovrapporre discipline giuridiche autonome quanto piuttosto incidere attraverso nuove regole sui processi produttivi e, quindi, anche sulla destinazione degli alimenti. In effetti, se si supera la proclamazione di intenti che si registra in tali atti, e quindi gli obiettivi di ridurre a livello europeo l'impronta ambientale e climatica del sistema alimentare e rafforzarne la resilienza, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare di fronte ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, guidare la transizione globale verso la sostenibilità competitiva dal produttore al consumatore e sfruttare le nuove opportunità, non si comprende ancora in cosa possa consistere all'atto pratico il programma e, ancor più, come possano conciliarsi finalità che, sulla carta, non sembrano poter convergere.

A tale proposito, giova richiamare il piano di azione per l'economia circolare quale risposta concreta al cambiamento richiesto dal *Green Deal* nella prospettiva di creare una realtà più pulita e competitiva in “co-creazione” con gli operatori economici, i consumatori, i cittadini e le organizzazioni della società civile<sup>11</sup>. Una pianificazione finalizzata a prevedere una economia circolare in diversi settori dell'economia – compreso il settore agroalimentare – per assi-

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 marzo 2020, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020)98.

curare prodotti sostenibili, promuovere processi circolari con l'intento anche di ridurre gli sprechi lungo la filiera (*food loss*) o nei consumi domestici (*food waste*) e adottare misure trasversali basate sempre sulla circolarità come presupposto per la neutralità climatica. Il modello dell'economia circolare manifesta in concreto gli obiettivi a cui propende la sostenibilità in agricoltura ove si consideri la possibilità dei sistemi produttivi di rigenerarsi da soli attraverso flussi materiali, quali quelli biologici in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici destinati, dopo il dismembramento, a essere rivalorizzati con il riutilizzo senza entrare nella biosfera.

Se tali brevi considerazioni possono valere per quanto riguarda la fase della produzione posta a monte della filiera, maggiori complessità si determinano ove si consideri la fase posta a valle della *food chain* che implica necessariamente il potenziale reimpiego dell'alimento nel processo di filiera oppure il suo scarto con conseguenze sul piano della qualificazione giuridica, se *sottoprodotto* o *rifiuto*, oppure sulla sua destinazione alternativa per evitare lo spreco alimentare<sup>12</sup>.

### 3. IL SISTEMA DELLA FILIERA AGROALIMENTARE E LA SOSTENIBILITÀ

La dimensione economica e giuridica della filiera agroalimentare rappresenta l'ambito di intervento degli obiettivi della sostenibilità da parte delle Istituzioni europee nella strategia *from Farm to Fork*. Invero, l'approccio di filiera e di sistema che segna le fasi della produzione e della commercializzazione nel senso della connotante dimensione relazionale tra gli operatori coinvolti dove i loro rapporti di interconnessione sono ogni giorno più diffusi e profondi implica l'adozione di misure sostenibili per la salvaguardia delle risorse ambientali. Il concetto di catena alimentare guarda alla disciplina dei prodotti alimentari non per sé soli, bensì muovendo dall'attività agricola, assumendoli in una prospettiva di una *filiera* unitaria, attenta al mercato e insieme consapevole del ruolo della produzione primaria. La *sostenibilità* è posta al centro del sistema di filiera per perseguire, attraverso un approccio trasversale alle sue diverse fasi, una pluralità di obiettivi volti a ridurre le esternalità negative

<sup>12</sup> Nonostante l'introduzione della decisione delegata della Commissione (UE) 2019/1597 del 3 maggio 2019 e della decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2019/2000 del 28 novembre 2019, che fornisce dettagli su come rispettare l'obbligo di segnalare i rifiuti alimentari imposto dalla direttiva (UE) 2018/8519 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 sui rifiuti in generale, il tema risulta ancora privo di un quadro disciplinare uniforme e armonizzato a livello UE. Il nostro Paese ha introdotto la l. 166/2016 (c.d. "Legge Gadda") con misure di semplificazione al fine di incentivare le donazioni da parte degli operatori del settore alimentare, agricolo e agro-alimentare e stabilendo come priorità il recupero di cibo da donare alle persone in difficoltà economica e sociale nel nostro Paese.

ricomprese nel complesso delle attività che si sviluppano lungo di essa. Ciò implica il rispetto delle risorse naturali e, quindi, dei fattori della produzione, garantire la *food security*, in quanto l'approvvigionamento alimentare rappresenta una priorità, unitamente alla *food safety*, perché un mercato di prodotti sicuri richiede il rispetto delle misure di sicurezza e qualità; e infine preservare l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento, con l'obiettivo unico di rendere gli alimenti più sostenibili. In tal modo risulta altresì necessario perseguire un riequilibrio della ripartizione del valore lungo la filiera, e quindi alla disciplina degli atti di concorrenza sleale<sup>13</sup> e, più in generale, a tutte quelle distorsioni che possono garantire un reddito adeguato ai produttori, per comprendere anche il contesto disciplinato dal diritto del lavoro e volto a limitare lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura. Se infatti la sostenibilità esige un equilibrio tra gli interessi giuridicamente rilevanti coinvolti nel contesto delle relazioni di filiera, molteplici e diverse sono le possibili fattispecie che necessariamente, ove distorte, incidono sugli obiettivi previsti a livello europeo.

Non può non osservarsi come l'agricoltura, più di altri settori dell'economia, abbia da tempo posto attenzione all'interesse della tutela ambientale attraverso diversi interventi del legislatore europeo in ambiti specifici oppure ricercando un equilibrio a favore della tutela dell'ambiente o delle sue risorse. La produzione biologica rappresenta senza alcun dubbio una esperienza virtuosa in cui il processo produttivo risulta conformato all'obiettivo di limitare le esternalità negative attraverso la definizione di regole di processo che, in sostanza, coinvolgono l'intera azienda e, più in generale, rappresenta un momento di incontro tra più tematiche, diverse tra loro, di politica ambientale e di regole del mercato, che convergono in un sistema che comprende le strutture produttive, e quindi i prodotti agroalimentari, ma anche il territorio e l'ambiente<sup>14</sup>. Sul punto, giova rilevare come lo sviluppo del sistema biologico sia stato accompagnato fin dall'inizio da un forte *favor* del consumatore verso questi prodotti al punto da ricomprendere nel tempo comparti produttivi inizialmente rimasti estranei alla disciplina. Inoltre, si pensi anche all'adozione di sistemi produttivi sostenibili oppure al rafforzamento delle politiche di incentivo ai comportamenti virtuosi (tra cui il *greening*, i metodi produttivi a basso impatto ambientale, o gli incentivi ai mercati di prossimità) e di disincentivo ai comportamenti dannosi all'ambiente e al clima (il riferimento è

<sup>13</sup> Cfr. Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

<sup>14</sup> Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici che abroga il Regolamento (CE) 834/2007.

ad alcuni parametri della condizionalità); le misure della politica di sviluppo rurale hanno valorizzato ulteriormente gli ecosistemi con riferimento all'uso dei suoli, delle risorse idriche, e delle fonti di energia rinnovabile. Tuttavia, la posizione assunta dalle Istituzioni europee sembra andare oltre e delineare un nuovo modello che ruota attorno alla sostenibilità e che coinvolge tutta la filiera agroalimentare. Il punto che qui rileva non è riconducibile al mero riferimento della sostenibilità in agricoltura, tema già presente nel contesto del diritto dell'Unione europea e, più in dettaglio, negli atti delle Istituzioni con riferimento alla PAC<sup>15</sup>, 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 l'interesse alla tutela dell'ambiente e, quindi delle sue risorse, e alle diverse attività del settore agroalimentare.

Una serie di obiettivi che riflettono un approccio non circoscritto a singole fasi o momenti della produzione agricola o di quella della trasformazione o distribuzione degli alimenti, quanto piuttosto la ricerca di regole comuni all'intera filiera per perseguire l'obiettivo di *costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente*. La sostenibilità dei sistemi alimentari rappresenta infatti, per le Istituzioni europee, una questione globale e i sistemi alimentari dovranno adattarsi per fare fronte a sfide eterogenee. Un problema che non si presenta sul piano solo concettuale ma che, coerentemente alla più autorevole dottrina, richiede di porre le stesse problematiche riguardanti la *food safety* e alla *food security* nell'ottica dello sviluppo sostenibile in cui va a collocarsi la stessa agricoltura produttiva. Invero, nell'ambito della sostenibilità vi sono diverse linee operative da seguire, peraltro non sempre omogenee, che sono chiamate a coesistere nel più ampio sistema delle regole comuni della filiera agroalimentare.

La questione, nei termini ora esposti, sembra voler superare il concetto del ruolo rivestito dall'agricoltura capace di soddisfare 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. Sul piano concreto la prospettiva della sostenibilità dello sviluppo come strumento diretto a introiettare la tutela dell'ambiente nelle logiche economiche coinvolge il settore agroambientale in tutti i suoi momenti, siano essi relativi ai metodi di produzione e all'impatto sulle risorse naturali. La prospettiva sembra essere quella della definizione

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione europea del 18 novembre 2010, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM(2010)672.

di una gestione produttiva, da svolgersi in un determinato contesto, di tipo qualitativo da individuarsi non più su base locale quanto piuttosto in una dimensione culturale che riflette l'indirizzo anzidetto. Se in passato erano state avanzate non poche criticità con riguardo al modello di agricoltura industrializzata in ragione di episodi di inquinamento, o dei rischi potenziali correlati all'impiego dei trattamenti chimici nell'attività produttiva, la nuova linea guida dettata dalla sostenibilità si prospetta in una visione unitaria segnata dalla filiera agroalimentare in cui acquisisce peso il confronto tra domanda e offerta di alimenti sostenibili sul mercato a favore dell'adozione di metodi naturali di produzione. Invero, l'individuazione di metodi di produzione, biologica o integrata<sup>16</sup>, ne rappresentano la concreta applicazione per il ridotto impatto sugli ecosistemi e sono già da tempo adottati dagli agricoltori anche in ragione della dichiarata preferenza dei consumatori europei. Si sottolinea, in altri termini, il riferimento ai metodi di produzione e quindi alle tecnologie impiegate con l'adozione di norme di comportamento di tipo sostanzialmente orizzontale mirate a proteggere l'ambiente.

Giova rilevare che la riforma della PAC *post* 2020, le cui proposte legislative sono attualmente in discussione<sup>17</sup>, pur non facendo espreso riferimento agli atti delle Istituzioni sopra enunciati (mentre costante è il riferimento alla citata Comunicazione su *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*) indica gli obiettivi concernenti il clima e l'ambiente come prioritari da perseguire attraverso i piani strategici adottati dagli Stati membri<sup>18</sup> e la necessità di promuovere la modernizzazione e la sostenibilità del settore primario in una visione globale e quindi secondo una declinazione della sostenibilità che è economica, sociale, ambientale e climatica. Nel quadro della nuova architettura della PAC si crede di poter osservare che le misure tradizionali, quali la *condizionalità*, verranno superate e integrate da nuovi impegni collegati alle questioni climatico-ambientali. Queste trovano conferma non solo nella definizione degli obiettivi – che dovranno essere in linea con le finalità del *Green Deal* – ma soprattutto nella definizione dei piani strategici: nella Raccomandazione per i piani strategici per l'Italia, la Commissione individua quattro aree volte a promuovere un settore agricolo resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare, che sia capace di rafforzare la tutela dell'ambiente

<sup>16</sup> Direttiva (CE) 2009/128 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

<sup>17</sup> Il Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 ha prorogato il periodo di durata dell'attuale quadro del pacchetto di riforma della PAC del 2013 fino al 31 dicembre 2022.

<sup>18</sup> Cfr. art. 91 e ss. della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1 giugno 2018, COM(2018)392.

e l'azione per il clima, e rafforzare il tessuto socio economico delle zone rurali e promuovere l'innovazione tecnologica<sup>19</sup>.

#### 4. REGOLE DI FILIERA E “ALIMENTO SOSTENIBILE” TRA ESIGENZE DI MERCATO E RELAZIONI CONTRATTUALI

Di fronte a un contesto normativo in forte evoluzione e non in grado di definire, allo stato, un quadro disciplinare uniforme e organico attraverso cui delineare le regole per la sostenibilità della filiera agroalimentare, le esigenze dettate dal mercato sembrano accelerare la definizione di sistemi produttivi coerenti con le finalità della sostenibilità. Invero, complice la crescente sensibilizzazione dei consumatori verso gli alimenti frutto di una produzione compatibile con gli obiettivi della sostenibilità, la ricerca di un alimento qualificabile come sostenibile, e in quanto tale distinguibile sul mercato, ha condizionato i sistemi produttivi e le relazioni tra imprese e tra imprese e consumatori.

Se si assume che la sostenibilità coinvolge il complesso delle attività che si sviluppano lungo la catena alimentare e si propone di eliminare o ridurre le esternalità negative, allora diviene oggetto di particolare interesse da parte del consumatore non solo l'alimento in quanto sostenibile, ma l'intero processo produttivo, che implica un giudizio di valore sull'attività economica considerata meritevole solo se rispetta l'ambiente secondo i canoni della sostenibilità. In altri termini, la sostenibilità diviene regola che le parti volontariamente definiscono nell'ambito delle proprie relazioni contrattuali per produrre un alimento sostenibile. Sul piano oggettivo, ciò risulta perseguibile attraverso regole unitarie dell'intero ciclo produttivo e gli strumenti di certificazione, o protocolli e regolamenti che coinvolgono tutti gli operatori e che condizionano le fasi della filiera e che, all'atto finale, si traducono in segni o marchi attraverso cui veicolare apposite informazioni volontarie (i.e. *Green claim*). In particolare, su base volontaria le parti definiscono, in piena autonomia, i termini contrattuali per la produzione di un prodotto, e la sua successiva trasformazione o lavorazione in modo da poter qualificare il prodotto come sostenibile. Un atto rilevante, che se da un lato segna l'attenzione del mercato, dall'altro condiziona fortemente la produzione agricola in quanto obbliga le imprese ad adeguarsi a modelli e sistemi produttivi maggiormente compatibili che spesso esigono anche investimenti in tecnologia.

<sup>19</sup> Raccomandazione della Commissione per il *Piano strategico della PAC dell'Italia* del 18 dicembre 2020, COM(2020)396.

Nella stessa prospettiva si colloca su un diverso piano, questa volta soggettivo, l'attenzione che diverse imprese agricole e industrie alimentari hanno dimostrato verso la necessità di perseguire attraverso la propria attività anche finalità di interesse collettivo. Il riferimento è alle c.d. "società *benefit*", che si riscontrano in molte realtà anche del settore alimentare, attraverso cui perseguire oltre alla partecipazione agli utili una o più finalità di beneficio comune a favore della collettività e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti della collettività, dell'ambiente e del territorio<sup>20</sup>. Questo si sostanzia nel perseguimento di una o più esternalità positive (o nella riduzione degli effetti negativi) a vantaggio della collettività e/o di altri portatori di interessi, del territorio o dell'ambiente, e rappresenta l'elemento che consente di indicare le *società benefit* quali società contributive o rigenerative, differenziandole dalle società estrattive. Il concetto di beneficio comune si colloca perfettamente nell'ambito dei 17 *SDGs* e, più in particolare, del *Green Deal*. Posto che tutti i modelli societari possono costituirsi o trasformarsi in società *benefit*, tale qualifica è subordinata al rispetto di una serie di adempimenti societari, tra cui indicare nell'oggetto sociale le finalità di beneficio comune che si intendono perseguire, disciplinando i conseguenti obblighi degli amministratori o soggetti delegati.

Se le fattispecie citate mettono in luce una combinazione favorevole di interessi e approcci normativi, ove le iniziative volontarie, che coinvolgono anche il pubblico e il privato, in cui il pubblico assume un ruolo guida e costituisce il denominatore comune di questi istituti giuridici, non si può non rilevare che sul piano concreto è nel mercato che si misura maggiormente il peso della sostenibilità a dimostrazione della sensibilità crescente del consumatore europeo. Nel prevedere modelli di consumo alimentare sostenibili, particolare attenzione è rivolta a veicolare particolari informazioni sugli alimenti a vantaggio di un consumo che oltre a essere sano e salutare provenga da fonti sostenibili. Negli ultimi anni le imprese hanno sentito sempre di più la necessità di comunicare il proprio impegno sul fronte della sostenibilità, anche in considerazione della riscontrata maggiore disponibilità da parte dei consumatori ad acquistare prodotti e servizi rispettosi dell'ambiente e della comunità, attraverso l'impiego di specifici *claim* oppure marchi ecologici o certificazioni per attestare una filiera interamente *green* e sostenibile.

È quindi possibile osservare come la tematica della sostenibilità rappresenti un interessante punto di incontro tra la disciplina del contratto e l'ambiente, e ciò in quanto la tutela ambientale tende a "funzionalizzare" il rapporto contrattuale in ragione degli interessi di matrice ambientale ove il primo diventa

<sup>20</sup> L'Italia è stata la prima a introdurre in Europa una disciplina specifica avente a oggetto le società *benefit* con la l. 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016), in vigore dal 1° gennaio 2016.

funzionale alla realizzazione degli obiettivi del secondo, con conseguenze rilevanti anche sul piano dell'interpretazione dei precetti contrattuali.

## 5. CONCLUSIONI

La prospettiva dell'indagine sul piano giuridico evidenzia la complessità assiologica del termine e l'assenza di disposizioni normative unitarie capaci di delineare i precetti da applicare alla filiera agroalimentare. Rileva, invero, precisi obiettivi riportati nel *Green Deal* e un indirizzo programmatico estremamente ampio che si ricava dagli atti di *soft law* ove la sostenibilità si pone quale chiave di sintesi di interessi apparentemente non convergenti posti in linea in funzione del proclamato interesse ambientale e dell'esigenza di un approccio che coinvolge tutti i settori produttivi. La realizzazione di tali obiettivi da raggiungere attraverso una strategia di lungo periodo e una serie di adempimenti normativi mette ulteriormente in luce l'attualità della questione e l'impegno assunto a livello europeo a dimostrazione della necessità di coinvolgimento che supera i confini dei singoli Stati membri e che si estende all'intera comunità.

L'idea di base che si ricava dall'insieme degli atti europei è una esigenza di trattare la *sostenibilità* coinvolgendo l'intera filiera agroalimentare con conseguenze sul piano giuridico, oltre che pratiche. Poiché, se l'obiettivo è la sostenibilità ambientale questa dovrebbe essere perseguita a tutto tondo in ragione della sua pluridimensionalità con riferimento a tutti i fattori che determinano, direttamente o indirettamente, uno squilibrio. In altri termini, nella *food system*, ove la catena alimentare rinviene una forte e stringente regolamentazione in ragione della *food safety*, ma anche della *food security*, l'inserimento della sostenibilità acquisisce un particolare peso in quanto rappresenta un obiettivo da perseguire attraverso la definizione di regole – incentivanti, e quindi da adottare su base volontaria, o obblighi specifici – trasversali a tutte le attività attraverso cui rimuovere o comunque ridimensionare le esternalità negative. La produzione di alimenti non risponde, infatti, più ai soli criteri della sicurezza alimentare, dettati dal reg. 178/2002, ma viene declinata al soddisfacimento di esigenze di portata generale e di natura trasversale per garantire un consumo responsabile del cibo. Il raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità (ambientale, sociale economica) nella produzione agroalimentare e l'immissione sul mercato di "alimenti sostenibili" pone diverse questioni giuridiche.

Tecnologia e scienza, economia e ambiente, etica e diritto, sono oggi alla base del processo che lo sviluppo sostenibile ha avviato per perseguire gli obiettivi dichiarati. In questa prospettiva, si ritiene di poter osservare che

questa fase storica rappresenta indubbiamente un momento di transizione che si esaurirà, in un tempo non troppo lungo, nel momento in cui oltre agli obiettivi il legislatore avrà previsto regole comportamentali e precetti da poter osservare e applicare anche nel sistema alimentare. Una fase di transizione segnata da alcune incertezze soprattutto con riguardo alla conformazione dell'attività produttiva in funzione appunto della sostenibilità, posto che il raggiungimento degli obiettivi indicati rappresenta una sfida da perseguire non solo a livello locale, ma implica una partecipazione globale perché coinvolge l'intera umanità.

#### RIASSUNTO

Il riferimento alla sostenibilità se rapportata al sistema della filiera agroalimentare prospetta in chiave giuridica diverse questioni, alcune delle quali di difficile soluzione ove si considerino l'ampiezza degli interessi coinvolti e le attività che intervengono lungo la filiera. Il perseguimento degli obiettivi della sostenibilità, infatti, tenuto conto della sua multidimensionalità (*i.e.* ambientale, sociale, economica) e della sua dimensione globale, per la produzione di "alimenti sostenibili" portano il giurista a mettere in luce i molteplici aspetti dello sviluppo sostenibile nelle fasi non solo della produzione (riduzione dell'uso dei pesticidi, implementazione delle regole sul benessere animale), ma anche nel riequilibrio della ripartizione del valore lungo la filiera volto a garantire un reddito adeguato ai produttori, e nel garantire condizioni eque sul piano del lavoro in agricoltura, e nella diffusione di pratiche di *marketing* responsabili, nella disciplina sull'etichettatura sostenibile e sulle informazioni nutrizionali, nella riduzione degli sprechi. La dimensione economica e giuridica della filiera agroalimentare rappresenta l'ambito di intervento degli obiettivi della sostenibilità, in attuazione delle politiche europee del *Green Deal*, e ancor più della strategia *from Farm to Fork*, che richiede di essere considerata nel suo complesso in una prospettiva unitaria per l'interconnessione degli operatori economici legati da relazioni contrattuali per la cessione dei prodotti lungo la filiera, e ugualmente sul piano del coinvolgimento degli attori politici. Una visione complessa che si traduce in un quadro normativo articolato anche sul piano delle fonti normative multilivello (internazionali, europee, nazionale e regionale) e in continua evoluzione, ove occorre individuare le categorie di strumenti regolativi appropriati e valutarne l'efficacia, in relazione all'intero quadro normativo, che non implica sovrapporre discipline giuridiche esistenti (in particolare la *food safety* e la *food security*), quanto piuttosto incidere attraverso regole sui processi produttivi e, quindi, anche sulla destinazione degli alimenti.

#### ABSTRACT

The reference to sustainability in relation to the agri-food chain system raises several legal questions, some of which are difficult to be resolved, given the scale of the interests

involved and the activities that take place along the chain. In fact, the pursuit of sustainability objectives, taking into account its multidimensionality (*i.e.* environmental, social, economic) and its global dimension, for the production of “sustainable food” leads the jurist to highlight the multiple aspects of sustainable development not only in the phases of the production (reduction to the use of pesticides, implementation of animal welfare practices) but also in the rebalancing of the distribution of the value along the chain aimed at guaranteeing an adequate income for producers and in ensuring fair labour conditions in agriculture, and in the dissemination of responsible marketing practices, in the discipline of sustainable claims and nutritional information, and finally in the reduction of food waste and loss. The economic and legal dimension of the agri-food chain represents the scope of intervention of the sustainability objectives, implementing the *European Green Deal*, and more in detail the “*From Farm to Fork Strategy*”. The former requires to be considered in a unitary perspective for the interconnection of economic operators, linked by contractual relations for the transfer of products along the chain, and equally in terms of the involvement of political stakeholders. This represents a complex vision which is transposed into a regulatory framework that it is also articulated in terms of multilevel regulatory sources (international, European, national and regional) in continuous evolution, where it is necessary to identify the appropriate categories of regulatory instruments and assess their effectiveness, in relation to the entire regulatory framework, which does not imply overlapping existing legal disciplines (with particular reference to food safety and food security), but rather affecting production processes and, therefore, the destination of food, through specific rules.

#### BIBLIOGRAFIA

- ALBISINNI F. (2014):  *Mercati agroalimentari e disciplina di filiera*, in «Rivista di diritto alimentare», fasc. 1, 4.
- COSTATO L. (2020): *La politica Agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19*, in «Rivista di diritto agrario», I, pp. 690-695.
- GLIESSMAN S.R. (2014): *Agroecology: The Ecology of Sustainable Food System*, CRCF Press.
- GRASSI S. (2012): *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 122-124.
- JANNARELLI A. (2013): *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne dell'“eccezionalità” agricola*, in «Rivista di diritto agrario», I, pp. 430-438.
- JANNARELLI A. (2015): *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Cacucci ed., Bari.
- JANNARELLI A. (2018): *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in «Rivista di diritto agrario», I, pp. 548-556.
- LUCIFERO N. (2018): *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in «Rivista di diritto agrario», I, 477.
- LUCIFERO N. (2021): *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Cacucci ed., Bari, pp. 109-139.
- MASINI S. e RUBINO V. (a cura di) (2021): *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Cacucci ed., Bari.

- PENNASILICO M. (2016): *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, ESI, Napoli.
- SNYDER F. (1994): *Soft law and Institutional Practice in the European Community*, in MARTIN S., *The Construction of Europe: Essays in honor of Emile Noël*, Dordrecht, 198.