

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
LA SOSTENIBILITÀ DELLA POLITICA DELLA PESCA DELL'UNIONE EUROPEA. CRITICITÀ, OPPORTUNITÀ E PROSPETTIVE EVOLUTIVE	253
NICOLA LUCIFERO, <i>La regolazione del mercato della pesca nel diritto europeo tra vecchi obiettivi e la transizione verso nuovi equilibri</i>	254
ADRIANA GIOEL TRANCHINA, <i>Sulla natura giuridica della pesca non professionale</i> .	286
MARIO MAURO, <i>L'acquacoltura biologica, tra diritto europeo e diritto interno</i>	314
GIULIA TORRE, <i>L'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura</i>	347

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

DOMENICO CRISTALLO, <i>La regolazione delle catene globali di fornitura: la direttiva sulla Corporate Sustainability Due Diligence nel sistema agroalimentare</i> . .	378
---	-----

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

LEONARDO FABIO PASTORINO, <i>Bosques y selvas como valores ambientales ultraterrestriales: el Reglamento (UE) 2023/1115 y sus reflejos en el derecho agrario</i> . .	430
--	-----

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

RICCARDO MARTINOLI, *L'improponibilità dell'opposizione c.d. a precetto instaurata senza aver esperito il preventivo tentativo di conciliazione. Profili critici . . .* 67

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

(il numero indica la pagina)

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III civ., 25 luglio 2023, n. 22330

(Contratti agrari), 63.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

LA SOSTENIBILITÀ DELLA POLITICA DELLA PESCA DELL'UNIONE EUROPEA CRITICITÀ, OPPORTUNITÀ E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

(Convegno del 3 maggio 2024 - Firenze)

Si è svolto presso l'Università di Firenze il 3 maggio 2024, nella sede di Villa Ruspoli, il convegno dal titolo "La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione Europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive". Organizzatore dell'evento è stato il Dipartimento DAGRI nell'ambito del Progetto Jean Monnet (G.A.: 101085589 - responsabile scientifico il prof. Nicola Lucifero).

La cortesia degli organizzatori consente alla nostra Rivista di pubblicare la relazione introduttiva di NICOLA LUCIFERO, *La regolazione del mercato della pesca nel diritto europeo tra vecchi obiettivi e la transizione verso nuovi equilibri*, i testi di alcune relazioni (ADRIANA TRANCHINA, *La pesca non professionale nel Mediterraneo: un problema di qualificazione giuridica?*; MARIO MAURO, *L'acquacoltura biologica tra diritto europeo e diritto interno*) e di un intervento (GIULIA TORRE, *L'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*); altre relazioni saranno pubblicate nel prossimo fascicolo*.

RED.

* Il sistema di referaggio "doppio cieco" non poteva essere adottato per la pubblicazione sulla *Rivista* di scritti che rappresentavano il risultato di relazioni svolte in un convegno di larga partecipazione e generalmente noto nei suoi contenuti. La scelta è stata quella di affidare la valutazione complessiva dei testi scritti al prof. ANTONIO JANNARELLI e al prof. MARCO GOLDONI.

NICOLA LUCIFERO

**LA REGOLAZIONE DEL MERCATO DELLA PESCA
NEL DIRITTO EUROPEO TRA VECCHI OBIETTIVI
E LA TRANSIZIONE VERSO NUOVI EQUILIBRI**

ABSTRACT

Il saggio si incentra sulla disciplina dettata dall'organizzazione comune del mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura nel più ampio contesto delle finalità della politica comune della pesca. Attraverso una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina di settore vengono esaminate le regole del mercato e della commercializzazione dei prodotti ittici attualmente vigenti e la ricaduta a livello pratico mediante la disamina delle fonti europee ed interne. Viene, in tal modo, in luce la complessità di una disciplina che mette in luce la sua struttura unitaria e che propende verso un concetto di "pesca sostenibile" quale sintesi di un diritto europeo della pesca che interviene in modo organico nell'ordinamento europeo ai fini della conservazione delle risorse biologiche marine e della gestione dell'attività di pesca e delle flotte che sfruttano tali risorse.

This paper focuses on regulations established by the common organization of the market of fishery and aquaculture products in the broader context of the purposes of the common fisheries policy. Through a reconstruction of the evolution of the sector regulations, the rules of the market and marketing of fishery products, currently in force, are examined and the practical impact through the investigation of European and internal sources. In this way, the complexity of a unitary discipline that leans towards a concept of "sustainable fishing" is highlighted, as a synthesis of a European fisheries law that intervenes organically within the European legal system for the purposes of the conservation of marine biological resources and the management of fishing activities and fleets exploiting such resources.

PAROLE CHIAVE: Prodotti della pesca e dell'acquacoltura – Politica comune della pesca – OCM – Sostenibilità.

KEYWORDS: *Fishery and aquaculture products – Common fishery policy – CMO – Sustainability.*

SOMMARIO: 1. Inquadramento. – 2. L'organizzazione comune di mercato dei prodotti della pesca nell'evoluzione della PCP. La rilevanza della “specificità del settore” nella definizione delle finalità della politica comune della pesca. – 3. Il reg. (UE) 1379/2013 nel sistema della vigente PCP volta a perseguire una “pesca sostenibile”. – 4. (*Segue*): Il reg. (UE) 1379/2013: le strutture operative e le norme sulla commercializzazione dei prodotti della pesca. – 5. La cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri per il rispetto delle norme della PCP. Il sistema di controllo europeo della pesca ai sensi del reg. (CE) 1224/2009. – 6. Conclusioni. Le nuove prospettive evolutive della PCP segnata dalla strategia europea sulla sostenibilità.

1. Chiunque si approcci all'esame del diritto europeo della pesca avrà la percezione della sua complessità dettata dalla costante, e necessaria, ricerca di un equilibrio tra la conservazione delle risorse biologiche marine e l'attività, sia essa imprenditoriale o *non professionale*¹, di cattura delle specie, e al contempo dalla sua unitarietà frutto

¹ È questa una peculiarità della materia ove si consideri che la “pesca non professionale”, e quindi non oggetto di una attività imprenditoriale, è ricompresa nel quadro disciplinare di riferimento del diritto europeo – che qualifica come “pesca ricreativa”, ai sensi dell'art. 4, par. 1, n. 28, reg. (CE) 1224/2009, ossia come «l'attività di pesca non commerciale che sfrutta le risorse acquatiche marine vive per fini ricreativi, turistici o sportivi» – in funzione dell'impatto significativo che questa attività possa determinare sulle risorse ittiche e, pertanto, esige una disciplina da parte degli Stati membri affinché sia effettuata in maniera compatibile con la politica comune della pesca [v. *considerando* 3 reg. (UE) 1380/2013], e quindi con l'apparato di regole che governano il settore. Sul piano definitorio, la terminologia sembrerebbe assimilabile, pur persistendo una distinzione desumibile dalla puntualizzazione che si rinviene all'art. 6 del d.lgs. 9 gennaio 2011, n. 4, a norma del quale la “pesca non professionale” è indicata come quella che «sfrutta le risorse acquatiche marine vive per fini ricreativi, turistici, sportivi e scientifici» e la sottopone a talune prescrizioni affinché sia effettuata in maniera compatibile con gli obiettivi della politica comune della pesca, oltre che al divieto di vendita e commercio delle risorse derivanti da tale attività. Si può quindi ritenere che la versione del legislatore interno sia maggiormente ampia, al punto da ricomprendere tra le fattispecie alternative a quella dell'imprenditore ittico, di cui all'art. 4, anche (ma non solo) la pesca ricreativa, e acquisisce rilievo nel definire l'ambito di applicazione della norma rispetto all'attività imprenditoriale. Fatta questa precisazione, vi è da credere che la *ratio* sottesa alla riconduzione di tale attività non imprenditoriale nel contesto più ampio del diritto europeo della pesca riflette, non solo una finalità di conservazione e di sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare, ma altresì un interesse socio-economico per le ricadute sulla pesca praticata ai fini commerciali nell'ipotesi in cui quella non professionale non fosse opportunamente disciplinata e controllata. In dottrina, C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, II, p. 4 ss. Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina dell'imprenditore ittico nel diritto interno v. L. COSTATO, *Commento all'art. 1 d.lgs. 226/2001*, in *Nuove leggi civili comm.*, 2001, p. 672; F. BRUNO, *La cattura e la raccolta di pesci, ovvero l'impre-*

di un processo evolutivo segnato dai diversi momenti normativi che ha portato il legislatore europeo ad attuare una Politica comune della pesca (PCP)² capace di coniugare diverse istanze per giungere a una gestione sostenibile dell'attività ittica. Invero, il quadro disciplinare comprende disposizioni dedicate al mercato, norme a cui è affidato il mantenimento delle risorse, oltre a strumenti finanziari e a precise regole che governano le relazioni a livello internazionale a cui si aggiungono altre destinate al coordinamento dell'attività legislativa con gli Stati membri, con il fine precipuo di perseguire una sostenibilità a lungo termine delle attività di pesca e dell'acquacoltura sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

Dunque, occorre mettere in luce un duplice ordine di profili che rilevano in termini generali ai fini della nostra trattazione riservata alle disposizioni destinate al controllo e alla stabilizzazione del mercato della pesca contenute nel regolamento di riferimento sull'organizzazione comune di mercato ("OCM")³. Il riferimento è, da un lato, all'incidenza del diritto europeo su quello interno nella definizione dei principi e delle regole poste a governo del settore, frutto anche dell'avvenuto consolidamento di una politica comune riservata alla pesca e all'acquacoltura e, dall'altro, al rapporto tra le fonti della pesca e quelle dell'agricoltura.

E, infatti, muovendo da quest'ultima considerazione, è utile osservare come la pesca, per quanto abbia storicamente goduto di una disciplina distinta rispetto a quella dell'agricoltura, solo a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona all'art. 38 TFUE – che ha statuito il compito dell'Unione europea di definire una politica comune *della pesca*, diversa da quella agricola, ancorché da definirsi nel quadro delle finalità, delle regole e procedure riservate

sa ittica, *Commento artt. 2136 c.c.*, in *Commentario al Codice Civile*, dir. E. GABRIELLI, vol. *Dell'Impresa e del Lavoro*, a cura di O. CAGNOSSO e A. VALLEBONA, Torino, 2013, p. 102.

² La cui disciplina è oggi riconducibile al reg. (UE) 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2013 «relativo alla politica comune della pesca».

³ Cfr. reg. (UE) 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (11 dicembre 2013) «relativo all'organizzazione comune dei mercati della pesca e dell'acquacoltura».

dal Trattato ai «*prodotti agricoli*»⁴ – abbia acquisito una sua piena autonomia come materia dell’Unione per le sue marcate specifiche caratteristiche che riguardano sia il prodotto, sia l’attività di cattura. A tale riguardo, la modifica apportata al Titolo III della Parte terza del TFUE, rubricata “agricoltura e pesca”, acquisisce, sul piano sistemico, un particolare rilievo nello statuire che «l’Unione definisce e attua una politica comune dell’agricoltura e della pesca» (art. 38) con il precipuo intento di voler riconoscere autonomia ad una politica europea che presenta sue specificità, distinte rispetto a quella agricola, per le caratteristiche proprie di una attività fortemente condizionata dall’ecosistema all’interno del quale si inserisce, oltre che da elementi naturali e dall’esauribilità delle risorse⁵, e che, al pari dell’agricoltura, svolge una funzione strategica per l’approvvigionamento alimentare e la sicurezza del medesimo.

Sebbene alcune delle caratteristiche indicate siano in linea con le finalità dell’impiego del prodotto agricolo, è opportuno cogliere le specificità della disciplina dedicata alla pesca con riferimento alla sua attività che coinvolge necessariamente le risorse biologiche del mare. Invero, non può non considerarsi come la pesca sia frutto di una attività di cattura che interviene sulle risorse acquatiche che, per loro natura, sono esauribili, e quindi, sottoposte ad un costante rischio di uno sfruttamento superiore alla capacità naturale di riproduzione e di conservazione. Considerazioni di ordine socio-economico che richiedono di essere legate nell’apparato disciplinare alle finalità con-

⁴ Il Trattato di Roma, pur non indicando la pesca come materia di competenza comunitaria, prevedeva nell’elenco dei prodotti per i quali era disposta l’instaurazione di una politica agricola comune anche i prodotti della pesca e dell’acquacoltura, nonché quelli di prima trasformazione in diretta connessione con tali prodotti. Invero, è attraverso la previsione dell’Allegato I previsto dall’art. 38 TFUE, ove sono inclusi «pesci, crostacei, molluschi e loro derivati», che è stato possibile istituire una politica comune.

⁵ Condizione a cui si sottraggono i prodotti che sono frutto dell’attività di acquacoltura, e quindi dell’allevamento dei pesci. Attività che non ha mai posto dubbi in dottrina circa la sua appartenenza alla nozione di agricoltura, proprio in considerazione della natura dell’attività di impresa praticata. Così G. GALLIZIOLI, *Il settore della pesca nel Trattato di Roma. Punti in comune e differenze sostanziali con la politica agricola comune*, in G. ANGIULLI (a cura di), *I quarant’anni di diritto agrario comunitario*, Milano, 1999, p. 86.

servative di matrice ambientale e che sono alla base dell'intervento legislativo più recente.

Le finalità di gestione della pesca, per essa intendendo quel complesso di regole poste a governo dell'attività e della salvaguardia delle risorse del mare, trovano quindi un apparato normativo unitario a livello europeo che, a ben vedere, coinvolge anche la sovranità di uno Stato rispetto alle acque marine ove viene praticata la pesca, e richiede di essere completato con le disposizioni che regolano il diritto del mare nel contesto delle fonti internazionali. Sebbene il legislatore europeo precisi l'ambito di applicazione della sua politica di intervento⁶, va detto che le fonti sovranazionali rilevano anche ai fini dell'applicazione della PCP con implicazioni nei rapporti tra gli Stati, ferma restando la responsabilità primaria dello Stato di bandiera⁷ e l'art. 117 della Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare⁸.

Sul piano delle fonti è possibile mettere in luce come il diritto europeo della pesca si sia consolidato nel corso degli anni attraverso la definizione di un apparato normativo unitario ed organico che trova la sua base nel riconoscimento da parte dell'art. 38 TFUE delle *specifiche caratteristiche* della pesca i cui tratti essenziali sono individuabili nell'esercizio di una attività che attinge a risorse naturali, che spontaneamente si rinnovano con il riprodursi delle specie⁹. Tali specificità si riflettono anche nelle disposizioni per il mercato e per

⁶ Sul punto, v. art. 1 reg. (UE) 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 dicembre 2013 relativo alla «politica comune della pesca» che prevede che la PCP riguarda «le attività (...) quando esse sono svolte: *a*) nel territorio degli Stati membri cui si applica il Trattato; *b*) nelle acque unionali, anche da parte di pescherecci battenti bandiera di Paesi terzi e immatricolati in tali Paesi; *c*) da pescherecci unionali al di fuori delle acque unionali o da cittadini degli Stati membri, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera».

⁷ Principio acquisito dal diritto europeo della pesca e menzionato all'art. 3 reg. (UE) n. 1380/2013 nel contesto dei principi di buona *governance*.

⁸ Cfr. Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare e accordo di attuazione della parte XI della convenzione del 10 novembre 1982, ove all'art. 117 si prevede che «tutti gli Stati hanno l'obbligo di adottare misure nei confronti dei soggetti che ne hanno la nazionalità necessarie per assicurare la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, o di collaborare a tal fine con altri Stati».

⁹ In dottrina, C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017, pp. 5-7, ove vengono puntualmente indicati i profili di specialità della pesca rispetto ai prodotti agricoli.

il commercio dei prodotti della pesca ove si considerino la finalità prevista dall'art. 38 TFUE nella previsione di una politica comune e, al contempo, la competenza esclusiva dell'Unione europea per la conservazione delle risorse biologiche marine nell'ambito della PCP (art. 3 TFUE). Una prospettiva che evidenzia il legame della politica della pesca con la politica ambientale e che si concretizza nella necessità di un equilibrio dell'attività di pesca con le finalità conservative che si esaurisce in quel crescente apparato regolatorio segnato da limitazioni, controlli e da sanzioni.

Si delinea in tal modo un quadro regolatorio fondato sulle norme primarie dei Trattati che ben delincono l'ambito applicativo di una materia riservata alla conservazione e allo sfruttamento delle risorse marine i cui obiettivi e le cui regole applicative sono dettagliate nel contesto delle fonti di diritto derivato. In altri termini, le norme del Trattato delinea la cornice all'interno del quale trova luogo l'attività legislativa (ora) del Parlamento europeo e del Consiglio (art. 43, par. 2, TFUE) per definire gli obiettivi della PCP, e quindi le misure necessarie per il raggiungimento di tali finalità, attraverso l'instaurazione di una OCM specifica per il settore.

Al di là delle differenze che inevitabilmente sussistono con l'agricoltura, non può non vedersi come opportuna una politica sovranazionale della pesca frutto di una strategia unitaria delle Istituzioni europee fondata sulle *specifiche caratteristiche* del settore attorno a cui è possibile individuare una sua dimensione unitaria, articolata nei suoi diversi ambiti disciplinari nel quadro del sostegno finanziario volto a conseguire gli obiettivi della PCP e delle regole di mercato previste in seno all'OCM della pesca.

2. La disciplina relativa all'OCM della pesca¹⁰, in quanto parte integrante della PCP, è sempre stata fortemente collegata all'evolu-

¹⁰ Sullo sviluppo del diritto europeo della pesca, G. GALLIZIOLI, *Il settore della pesca nel Trattato di Roma*, cit., p. 75; ID., *Le attuali strategie comunitarie della pesca e dell'acquacoltura*, in E. FLORE (a cura di), *La nuova figura dell'imprenditore ittico*, Milano, 2008, p. 89; F. BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano, 2004; C. FIORAVANTI, *Il regime della pesca dopo il Trattato di Lisbona*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla Pac dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario ali-*

zione della politica comune di settore per contribuire al perseguimento delle sue finalità. Se l'art. 38 TFUE, per quanto detto, legittima una politica autonoma a fronte delle *specifiche caratteristiche* del settore, è bene osservare che essa riviene le sue regole e sue procedure nella cornice disciplinare riservata dal Trattato al settore "agricoltura e pesca", ma secondo finalità che sono testualmente riportate nel regolamento di riferimento¹¹, all'interno del quale – a dimostrazione del grado di integrazione tra la PCP e l'OCM – vengono indicati gli obiettivi dell'OCM¹².

Orbene, in una prospettiva ricostruttiva della disciplina, di cui oggi il reg. (UE) 1379/2013 rappresenta la normativa di base vigente, può essere utile ripercorrere, seppur per cenni, i principali momenti normativi che hanno segnato la materia attraverso gli interventi del legislatore europeo per definire le misure di mercato e la politica strutturale. Una evoluzione che mette in luce i profondi mutamenti che hanno segnato il settore, a fronte delle scelte di ordine politico che hanno gradatamente contribuito a costruire un quadro disciplinare complesso ed articolato per regolare l'esercizio della pesca e favorire lo sfruttamento delle risorse in modo razionale.

I primi momenti legislativi sono riconducibili all'instaurazione della PCP¹³ e sono principalmente volti a favorire un regime comune per l'esercizio della pesca nelle acque marittime attraverso l'adozione di misure per la commercializzazione e la stabilizzazione del mercato. Nella prospettiva di contribuire all'espansione economica e al progresso sociale, la politica europea sosteneva lo sviluppo razionale del settore della pesca per garantire un equo tenore di vita delle popolazioni, aumentando la produttività, adottando condizioni di produzione e di commercializzazione adatte al fabbisogno del mercato e migliorando il rapporto con l'evoluzione del progresso tecnico¹⁴. Il

mentare e ambientale, Napoli, 2011, p. 121; da ultimo, EAD., *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, cit., pp. 3-67.

¹¹ Cfr. art. 2 reg. (UE) 1380/2013.

¹² Cfr. art. 35 reg. (UE) 1380/2013.

¹³ Cfr. reg. (CEE) 2141/70 del Consiglio del 20 ottobre 1970 relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca.

¹⁴ Cfr. artt. 1 e 10 reg. (CEE) 2141/70.

funzionamento e lo sviluppo del mercato comune della pesca hanno richiesto l'adozione e l'attuazione dell'OCM¹⁵ e, quindi, l'applicazione di norme comuni relative alla commercializzazione, alle strutture e all'organizzazioni dei produttori oltre al regime dei prezzi e al regime degli scambi con i Paesi terzi¹⁶.

Gli obiettivi definiti all'interno del primo quadro regolatorio possono essere raggiunti mediante un coordinamento delle politiche strutturali a livello degli Stati membri per la gestione della pesca nelle acque marittime su cui esercitano la loro sovranità. A tali fini, per evitare differenze di trattamento che inevitabilmente avrebbero la conseguenza di ostacolare l'instaurazione di una politica comune della pesca l'art. 2 reg. (CEE) 2141/70 introduce il principio secondo cui gli Stati membri assicurano parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali su cui esercitano la sovranità o la giurisdizione a tutte le navi che battono bandiera di uno degli Stati membri. In altri termini, sulla base di un principio di reciprocità, si legittima lo sfruttamento delle risorse nei mari dei rispettivi Stati membri, finalità agevolata anche dal trasferimento da parte degli Stati membri medesimi delle informazioni relative al regime di pesca adottato e delle relative modifiche apportate¹⁷.

Se è vero che il primo regolamento, ed ugualmente i successivi,

¹⁵ Cfr. reg. (CEE) 2142/70 del Consiglio del 20 ottobre 1970 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca.

¹⁶ Il primo regolamento sull'OCM presenta una disciplina assai semplice volta a definire norme comuni per il funzionamento del mercato, prevedendo disposizioni che consentono di adattare l'offerta alle esigenze del mercato. Lo stesso art. 5 nel prevedere le organizzazioni dei produttori adotta misure atte ad assicurare l'esercizio razionale della pesca e il miglioramento delle condizioni di vita dei produttori attraverso l'impegno a smerciare il prodotto tramite l'organizzazione dei produttori e applicando le norme previste per la produzione e commercializzazione. Disposizioni che si legano alla politica di intervento delle Istituzioni europee nel prevedere aiuti destinati alle organizzazioni di produttori per incoraggiare la costituzione e facilitarne il funzionamento, riconoscendo a tali strutture un ruolo di rilievo nel mercato (art. 6).

¹⁷ Il principio di accesso ai fondali marini degli Stati membri a beneficio delle navi da pesca che battono bandiera di altri Stati membri, di cui agli artt. 2 e 3 reg. (CEE) 2141/70, trova un limite, per un periodo non superiore a cinque anni, nella deroga prevista dall'art. 4 da parte dello Stato membro per tutelare taluni tipi di pesca a favore della popolazione locale stabilita lungo tali zone *se questa trae le sue risorse essenzialmente dalla pesca costiera*.

definiscono una politica comune della pesca individuando l'esigenza di adottare misure per salvaguardare le risorse biologiche del mare e delle acque interne¹⁸, è allo stesso modo pur vero che tali finalità non trovano riflesso in disposizioni specifiche di matrice protettiva volta a istituire un regime unitario di conservazione delle risorse nel contesto della politica della pesca. È questa una PCP che risente del suo momento storico, allora ancora lontano dalle istanze ambientali invocate per il forte sfruttamento delle risorse marine, ma focalizzata sulla concreta necessità di definire regole comuni per il mercato dei prodotti della pesca.

Sebbene possano essere individuati nel reg. (CEE) 2141/70 riferimenti alla salvaguardia delle risorse è sintomatico come questo fine venga perseguito nella prospettiva dello sviluppo del settore che scongiura misure discriminatorie nello sfruttamento esclusivo dei fondali da parte degli Stati membri¹⁹. Le esigenze di salvaguardia delle risorse troveranno, invece, riflesso, in un quadro disciplinare organico negli anni a venire nel contesto di una materia che vuole coniugare la gestione della pesca con la conservazione delle risorse.

Le modifiche apportate al regolamento di base dell'OCM negli anni successivi seguono l'impulso da parte delle Istituzioni europee di perseguire una fattiva leale cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione, fine resosi necessario per il crescente interesse verso la gestione delle risorse ittiche. L'obbligo di una leale collaborazione si traduce in impegni cogenti per la gestione delle risorse della pesca che consistono nel limitare le azioni discriminatorie nello sfruttamento delle risorse presenti nelle acque comunitarie a tutela di quelle interne²⁰. In verità, il percorso è stato assai tortuoso e

¹⁸ Cfr. art. 1 reg. (CEE) 2141/70.

¹⁹ Cfr. art. 2, par. 2, reg. (CEE) 2141/70.

²⁰ Cfr. Risoluzione dell'Aja del Consiglio del 3 novembre 1976 il cui Allegato VI prevede che «nell'attesa di applicazione di misure comunitarie in materia di conservazione delle risorse attualmente in corso di elaborazione, gli Stati membri non adottano misure unilaterali di conservazione delle risorse. Tuttavia, se non si dovesse pervenire ad un accordo in seno alle commissioni internazionali della pesca per l'anno 1977 e se in seguito non potessero essere adottate immediatamente misure comunitarie autonome, gli Stati membri potrebbero prendere, a titolo conservativo e in modo non discriminatorio, le misure atte ad assicurare la protezione delle risorse situate nelle zone di pesca che

la Corte di giustizia è stata chiamata, più volte, a pronunciarsi sulla compatibilità del diritto europeo con i provvedimenti nazionali di gestione delle risorse. Senza poter essere questa la sede per una disamina dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte²¹, che ha contribuito a chiarire la portata degli obblighi sostanziali e procedurali del diritto europeo, è possibile osservare, sulla base delle pronunce della Corte, come, in mancanza di una normativa comune, gli Stati membri mantengono il potere di adottare opportuni provvedimenti di conservazione, ma sempre nell'interesse collettivo della Comunità e nell'osservanza delle norme, tanto sostanziali quanto procedurali, che si desumono dal diritto comunitario²².

Il passaggio da una politica europea principalmente destinata alla commercializzazione del prodotto della pesca ad una politica segnata da misure capaci di intervenire sulla conservazione delle risorse alieutiche, si concretizza con la graduale consapevolezza del crescente rischio collegato a uno sfruttamento non equilibrato dell'attività ittica²³, che coinvolge anche il quadro normativo relativo al mercato dei prodotti della pesca, il quale andrà accentuandosi in occasione del dibattito interno alle Istituzioni europee negli anni successivi. In tal senso si leggono gli interventi legislativi a cavallo degli anni '80, volti ad integrare e a completare l'impianto normativo esistente, con il fine di garantire uno sfruttamento maggiormente equilibrato delle specie²⁴.

costeggiano le loro rive. Prima di prendere tali misure, lo Stato membro in questione cercherà di ottenere l'approvazione della Commissione che dovrà essere consultata in tutte le fasi di tali procedure, Siffatte eventuali misure lasciano impregiudicati gli orientamenti che saranno adottati per l'applicazione delle disposizioni di carattere comunitario in materia di conservazione delle risorse». L'enunciato contenuto nell'Allegato acquisisce rilevanza a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 1980 (C- 32/79), *Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord*, in quanto la Corte ritiene che il contenuto dell'Allegato si traduce, nel settore della pesca, in un obbligo di leale collaborazione che gli Stati membri hanno assunto a norme dell'art. 5 TCEE.

²¹ Sul punto C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, cit., p. 94 ss.

²² Cfr. Corte di giustizia del 10 luglio 1980 (C- 32/79), cit.

²³ Cfr. reg. (CEE) 170/1983 del Consiglio del 25 gennaio 1983 che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca.

²⁴ Cfr. *considerando* 1 reg. (CEE) 170/1983 che mette in luce come l'interesse conservativo non sia posto unicamente in una logica ambientale, ma anche socio-economica,

La disciplina europea, pur mantenendo una struttura di base in linea con la precedente, con l'art. 3 del reg. (CEE) 170/1983, introduce uno strumento giuridico di fissazione delle quote ammissibili di cattura per determinati *stock* prevedendo, per la ripartizione fra gli Stati membri, il ricorso al principio di stabilità relativa. Si tratta di un sistema di contingentamento della pesca, definito per talune specie con indici quantitativi, che sarà oltremodo affinato con l'art. 8 del reg. (CEE) 3760/1992, il quale prevede un ulteriore meccanismo basato sul "tasso di sfruttamento"²⁵. Dal punto di vista operativo, il

rivolta ai produttori, in quanto uno sfruttamento equilibrato nell'interesse dei pescatori potrebbe esporre costoro al rischio di una riduzione della loro attività con conseguenti ricadute economiche, ed ugualmente dei consumatori. Infatti, visto «lo sfruttamento eccessivo delle popolazioni ittiche delle principali specie, occorre che la Comunità, nell'interesse sia dei pescatori che dei consumatori, garantisca, con un'adeguata politica di tutela dei fondali di pesca, la conservazione e la ricostituzione delle risorse ittiche».

²⁵ Le misure di contingentamento si inseriscono nell'ambito di una politica che si prefigge di istituire un quadro per la conservazione e la protezione delle risorse. Il tasso di sfruttamento è regolato mediante limitazioni, per il periodo interessato, del volume delle catture autorizzate e, ove necessario, dello sforzo di pesca. Ai sensi dell'art. 8 reg. (CEE) 3760/1992 è demandato al Consiglio di stabilire, secondo la procedura di cui all'art. 43 del Trattato, per ogni tipo di pesca o gruppo di tipi di pesca obiettivi di gestione in relazione alle peculiarità delle risorse in questione, eventualmente su base pluriennale. Ove opportuno, essi sono stabiliti su base multispecifica. Sono precisati obiettivi prioritari ivi compresi, se del caso, il livello delle risorse, i tipi di produzione, le attività e le rese; per ogni tipo di pesca o gruppo di tipi di pesca per i quali siano stati definiti obiettivi di gestione, strategie di gestione per il conseguimento di detti obiettivi, comprese le condizioni specifiche per l'esercizio delle attività di sfruttamento; attualizza gli obiettivi e le strategie definiti al più tardi un anno prima della fine del periodo fissato per ciascun tipo di pesca o gruppi di tipi di pesca. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione determina per ogni tipo di pesca o gruppo di tipi di pesca, caso per caso, il totale ammissibile di catture e/o il totale ammissibile dello sforzo di pesca, se del caso su base pluriennale. ripartisce la possibilità di pesca tra gli Stati membri secondo criteri atti a garantire la stabilità relativa delle attività di pesca dei singoli Stati membri per ciascuno degli *stock* interessati; tuttavia, su richiesta degli Stati membri direttamente interessati, si può tener conto degli sviluppi registratisi dal 1983 in materia di mini contingenti e di scambi regolari di contingenti, nel rispetto dell'equilibrio globale delle ripartizioni; laddove la Comunità istituisce nuove possibilità di pesca per un tipo di pesca o gruppi di tipi di pesca precedentemente non disciplinato nel quadro della politica comune della pesca, definisce le modalità di ripartizione tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati membri; può inoltre stabilire, caso per caso, le condizioni di adeguamento delle possibilità di pesca da un anno all'altro; può, sulla scorta di pareri scientifici, apportare agli obiettivi e alle strategie di gestione gli adeguamenti transitori eventualmente necessari.

contingentamento si applica prevedendo l'elaborazione di piani di gestione basati su programmi pluriennali di orientamento, in base al quale definire uno sfruttamento razionale e responsabile su base sostenibile delle risorse. Una pianificazione che trova applicazione anche tenendo conto della capacità di pesca delle flotte degli Stati membri attraverso l'istituzione di un nuovo regime basato sulle licenze, che consenta di regolare l'esercizio dell'attività tenendo in considerazione la capacità di pesca della flotta europea.

Le finalità impresse dalla PCP si riflettono nelle disposizioni dell'OCM che affida alle organizzazioni di produttori, oltre ai compiti canonici relativi alle materie della produzione e commercializzazione, anche il compito di applicare il contingente di catture nazionali che devono essere gestite entro i limiti dei quantitativi assegnati allo Stato membro nell'ambito del volume totale di catture ammissibili per la risorsa ittica²⁶. Significative sono le norme dell'OCM volte a garantire un regime di sostegno dei prezzi previsto per stabilizzare il mercato tenendo conto delle caratteristiche del settore attraverso la previsione dei prezzi di interventi e del regime dei ritiri e poste in essere dalle organizzazioni di produttori.

Al contempo matura in seno alle Istituzioni europee la consapevolezza che il funzionamento ottimale del mercato dei prodotti della pesca non può andare disgiunto dalla gestione sostenibile delle risorse²⁷. Il coordinamento delle misure dell'OCM, con le finalità della PCP, si consolida ulteriormente attraverso una serie di regole che coinvolge gli attori della filiera e la commercializzazione del prodotto. Un sistema che va arricchendosi di strumenti giuridici per rendere maggiormente efficiente la disciplina della gestione delle risorse, ma che difetta ancora di un sistema organico di controllo, che solo successivamente sarà consolidato dal Consiglio²⁸, e più di recente è

²⁶ Cfr. art. 4 reg. (CEE) 3759/1992 del Consiglio del 17 dicembre 1992 relativo all'organizzazione comune dei mercati del settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

²⁷ A tale riguardo v. Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo del 16 dicembre 1997, *Il futuro del mercato dei prodotti della pesca: responsabilità, partenariato, competitività* [COM(97) 719].

²⁸ Cfr. reg. (CEE) 2847/1993 del Consiglio del 12 ottobre 1993 che istituisce un

stato rinnovato attraverso una più ampia disciplina per il controllo, l'ispezione e l'esecuzione per garantire il rispetto della PCP²⁹.

Dunque, l'adozione di questi strumenti in seno alla PCP non deve essere colta come l'adozione di misure estemporanee, in quanto le stesse esprimono la chiara prospettiva evolutiva di una disciplina il cui baricentro è oggi posto al centro della conservazione delle risorse della pesca. Il crescente rischio di sovrasfruttamento delle risorse e l'acquisita consapevolezza, anche a livello delle fonti europee, della tutela dell'ambiente e delle sue componenti, porta il legislatore europeo ad incentrare la nuova PCP sullo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca, in modo tale da «garantire l'attività di pesca economicamente redditizia e competitiva, assicurare un equo tenore di vita a coloro che dipendono dalle attività di pesca e tenere in conto gli interessi dei consumatori»³⁰. Per conseguire più efficacemente uno sfruttamento sostenibile, la nuova PCP adotta un approccio precauzionale che si fonda sulle stesse considerazioni del principio di precauzione di cui all'art. 191 TFUE (*ex* art. 174 TCE) e che si prospetta nell'ambito di uno sviluppo sostenibile, proponendosi di tenere conto in modo equilibrato degli aspetti ambientali, economici e sociali³¹. Sotto il profilo della disciplina attuativa, il legislatore europeo innova profondamente il sistema di gestione delle risorse attraverso l'adozione di una strategia pluriennale basata sull'impiego da parte del Consiglio di piani di ricostituzione (art. 5) e piani di gestione (art. 6) per fronteggiare il depauperamento delle risorse giunte sotto la soglia di sicurezza³².

regime di controllo applicabile nell'ambito della Politica comune della pesca, che sostituisce il previgente reg. (CEE) 2241/1987 del Consiglio del 23 luglio 1987 che aveva precedentemente istituito alcune misure di controllo dell'attività di pesca.

²⁹ Cfr. reg. (CE) 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009 che abroga il reg. (CEE) 2847/1993 e istituisce un regime di controllo unionale per garantire il rispetto delle norme della Politica comune della pesca, da ultimo modificato dal reg. (UE) 2023/2842 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 novembre 2023.

³⁰ Cfr. reg. (CE) 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca.

³¹ Cfr. *considerando* 3° e 4° reg. (CE) 2371/2002.

³² Il Capitolo II del reg. (CE) 23971/2002, rubricato "conservazione sostenibile", individua due importanti strumenti adottati dalla Commissione per intervenire in via

L'intera disciplina della pesca risulta innovata non solo sul piano degli strumenti adottati, ma prim'ancora, per la complessità di regole che si articolano in un dialogo di competenze tra le Istituzioni europee e gli Stati membri, nella definizione di misure per l'adeguamento della capacità della pesca che coinvolgono anche la materia di accesso alle acque e alle risorse. In un regime di interventi siffatti acquisisce un peso sempre maggiore il sistema di controllo e di esecuzione della politica comune, già introdotto con il reg. (CE) 2847/1993, i cui compiti sono assegnati agli Stati membri, ai quali è rimessa l'adozione di adeguati meccanismi sanzionatori commisurati alla gravità dell'infrazione commessa³³.

Sul piano delle regole di mercato, le norme dell'OCM orientano il settore verso gli obiettivi della PCP non tralasciando gli aspetti della riforma della protezione dell'ambiente, della salute e della tutela dei consumatori anticipando, in un certo qual senso, la visione più ampia e complessa dettata dalle finalità della sostenibilità della produzione ittica che rappresenta il cardine della vigente disciplina del 2013.

3. I diversi momenti normativi che hanno segnato l'evoluzione della politica comune hanno messo in evidenza la crescente esigenza di adottare strumenti giuridici di pianificazione e di gestione dell'attività di pesca per salvaguardare le risorse ittiche e, al contempo, permettere l'attività di cattura nei mari dell'Unione europea, che si è tradotta nell'adozione di misure in seno all'OCM per la regolazione del mercato di riferimento. La disciplina vigente, contenuta nel

prioritaria per la ricostituzione per le attività di pesca che sfruttano gli *stock* scesi al di sotto del limite biologico di sicurezza, con il fine di assicurare la ricostituzione entro limiti biologici di sicurezza. I piani di gestione, invece, sono adottati per mantenere gli *stock* entro limiti biologici di sicurezza per le attività di pesca che sfruttano gli *stock* che si trovano ai limiti biologici di sicurezza o al di sopra di essi. Il Consiglio, in tale contesto, acquisisce un ruolo centrale nella definizione delle misure di accesso alle acque e alle risorse, ma anche per la determinazione dei piani di ricostruzione e di gestione, previa consultazione del Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca e sempre su proposta della Commissione.

³³ In dottrina, anche con riguardo al rapporto tra i diversi ambiti disciplinari, v. C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, in F. ALBISINNI e L. COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Padova, 2023, p. 214.

citato reg. (UE) 1379/2013, entra in vigore all'esito di un processo di riforma nato sulla base del dibattito interno alle Istituzioni europee, che ben si evince dagli atti di *soft law*³⁴ e che aveva messo in luce le criticità determinate dall'impovertimento degli *stock* e dal declino socio-economico del settore, da cui l'esigenza di strumenti maggiormente incisivi per una gestione più efficiente delle risorse ittiche.

Il quadro disciplinare conferma l'impostazione previgente e, in particolare, l'incidenza della dimensione ambientale sulla gestione delle attività di pesca che si articola secondo le linee guida della PCP indicate dall'art. 1, nella conservazione delle risorse biologiche marine e nella gestione delle attività di pesca e delle flotte che sfruttano tali risorse; misure di mercato e misure finanziarie destinate al sostegno dell'attuazione della PCP³⁵.

Il reg. (UE) 1380/2013 nel dichiarato intento di voler contribuire alla sostenibilità a lungo termine sotto il profilo ambientale, economico e sociale, definisce norme di principio dedicate alla conserva-

³⁴ Cfr. Libro verde della Commissione europea del 22 aprile 2009, *Riforma della politica comune della pesca* [COM(2009) 163 def.]. La prospettiva delineata nel Libro verde verrà messa in discussione negli anni successivi dalla Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 13 luglio 2011 concernente «gli obblighi di comunicazione ai sensi del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della politica comune della pesca» [COM(2011) 418 def.]. In particolare, la Commissione osserva che «le catture praticate dalla flotta dell'UE nelle acque dell'Unione sono in costante declino», ma non meno preoccupante è l'eccesso di capacità delle flotte rispetto alla diminuita possibilità di pesca, derivante in larga misura anche da informazioni lacunose fornite dagli Stati membri alla Commissione, oltre che dalla mancanza di obiettivi scientifici e di un efficace monitoraggio.

³⁵ Sul punto C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. n. 9, delinea puntualmente l'incidenza della dimensione ambientale nel contesto della politica comune della pesca. A tale riguardo basti richiamare l'art. 2 reg. (UE) 1380/2013 che, nel definire gli obiettivi della PCP, puntualizza che questa «garantisce che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare». A tale riguardo, «la PCP applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale ed è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscano e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile».

zione delle risorse, al mercato, agli strumenti finanziari, alle relazioni esterne, al sistema di controllo e all'acquacoltura, sul presupposto che ciascuno di questi settori possa concorrere alla realizzazione degli obiettivi della politica europea da intendersi, non frutto di azioni autonome e distinte, bensì come un intervento unitario riconducibile ad una politica comune³⁶.

Il contesto normativo risulta fortemente innovato e segnato da una chiara e puntuale volontà di perseguire le finalità della PCP attraverso la conservazione e lo «sfruttamento sostenibile» delle risorse biologiche³⁷ che, applicando «l'approccio precauzionale»³⁸, si traduce in una pesca esercitata in modo da garantire uno sfruttamento a livelli di «rendimento massimo sostenibile»³⁹. La centralità della tutela ambientale si denota nel costante riferimento alla sostenibilità che, a sua volta, si traduce in misure di gestione per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche⁴⁰, che includono la predisposizione da parte dell'Unione di piani pluriennali riferiti

³⁶ Così C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, cit., pp. 30-31.

³⁷ Cfr. art. 6 reg. (UE) 1380/2013.

³⁸ Enunciato all'art. 2, par. 2, reg. (UE) 1380/2013 è volto a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscia e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile. L'enunciato dell'art. 2 fa proprio l'obiettivo fissato nella Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare, secondo la definizione adottata nell'ambito del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002.

³⁹ Ai sensi dell'art. 4, par. 1, n. 7, reg. (UE) 1380/2013 esso rappresenta «il rendimento di equilibrio teorico più elevato che può essere prelevato con continuità in media da uno stock alle condizioni ambientali esistenti medie senza provocare conseguenze significative per il processo di riproduzione».

⁴⁰ Cfr. art. 7, par. 1, reg. (UE) 1380/2013 che indica i piani pluriennali; obiettivi specifici per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile degli *stock* e misure correlate intese a ridurre al minimo l'impatto della pesca sull'ambiente marino; misure intese ad adeguare la capacità di pesca dei pescherecci alle possibilità di pesca disponibili; incentivi, anche di natura economica quali le possibilità di pesca, per promuovere metodi di pesca che contribuiscono ad una pesca più selettiva, ad evitare e ridurre, per quanto possibile, le catture accidentali e ad una pesca con scarso impatto sull'ecosistema marino e le risorse alieutiche; misure sulla fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca; misure finalizzate a perseguire gli obiettivi di cui all'art. 15; taglie minime di riferimento per la conservazione; progetti pilota su tipi alternativi di tecniche di gestione della pesca e su attrezzi da pesca che aumentano la selettività o riducono al minimo l'impatto negativo delle attività di pesca sull'ambiente marino; misure necessarie per il

a singole specie o alla pesca multispecifica. Dal combinato disposto degli artt. 7, 9 e 10 del regolamento di base si delinea una gestione della pesca sulla base di obiettivi specifici di conservazione e di sfruttamento delle risorse adottati attraverso la previsione di piani pluriennali rispondenti, sia all'approccio precauzionale, che a quello ecosistemico, con misure molto diverse tra loro e capaci di rispondere ai singoli contesti⁴¹, fermo restando il rispetto delle misure tecniche previste dal reg. (UE) 2019/1241⁴².

Sulla base dell'esperienza previgente trovano conferma i sistemi di contingentamento della pesca a livello europeo mediante la c.d. "possibilità di pesca" e la ripartizione di quote fra gli Stati membri adottate a seguito di un atto del Consiglio sulla base del principio di stabilità relativa e tenendo conto dell'incidenza dell'obbligo di sbarco per gli *stock* per i quali sussista il divieto di rigetto in mare. Le possibilità di pesca assegnate agli Stati membri garantiscono la stabilità relativa delle attività di ciascuno Stato membro per ogni *stock ittico* o tipo di pesca. Nell'assegnare nuove possibilità di pesca si tiene conto degli interessi dello Stato membro⁴³, che restano in ogni caso

rispetto degli obblighi previsti dalla normativa ambientale dell'Unione adottata a norma dell'art. 12; misure tecniche.

⁴¹ Le disposizioni del regolamento di base definiscono i principi e gli obiettivi dei piani pluriennali (art. 9) che, pertanto, non trovano un riferimento testuale circa le singole regole da attuare, ma sono rimessi ad una procedura specifica di adozione che, sulla base di alcuni riferimenti al contenuto del piano (art. 10), resta sostanzialmente rimesso ad una concreta e fattiva definizione sulla base del contesto specifico di intervento e degli obiettivi che devono essere perseguiti.

⁴² Cfr. reg. (UE) 2019/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 *relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche*, da ultimo modificato da parte del reg. delegato (UE) 2024/492, concernenti il prelievo e lo sbarco della risorsa biologica marina, il funzionamento degli attrezzi di pesca e l'interazione delle attività di pesca con gli ecosistemi marini.

⁴³ Quando è introdotto un obbligo di sbarco per uno *stock* ittico, le possibilità di pesca sono stabilite tenendo conto del passaggio da una definizione delle possibilità di pesca volta a evidenziare gli sbarchi a una definizione delle possibilità di pesca volta ad evidenziare le catture basandosi sul fatto che per il primo anno e per quelli successivi non saranno più consentiti rigetti in mare di quello *stock*. Qualora nuove prove scientifiche mostrino l'esistenza di un divario significativo tra le possibilità di pesca fissate per un determinato stock e la reale situazione di tale stock, gli Stati membri aventi un interesse di gestione diretto possono presentare una richiesta motivata alla Commissione

sottoposti ad una valutazione dei dati scientifici pertinenti al fine di valutare lo stato delle risorse e, in particolare, i dati necessari per perseguire il raggiungimento del rendimento massimo sostenibile e la previsione delle ricadute economiche dei provvedimenti assunti⁴⁴.

Senza alcun dubbio, la PCP con il reg. (UE) 1380/2013 ha acquisito un elevato livello di complessità, complice anche il sofisticato sistema di regole, anche di natura tecnica, che lo compone, oltre agli strumenti innovativi che lo caratterizzano. In termini generali, anche sulla base della posizione assunta dalle Istituzioni europee⁴⁵, è possibile ritenere che il quadro regolatorio vigente sia capace di perseguire i notevoli progressi verso il conseguimento del rendimento massimo sostenibile per molti *stock*, e il conseguente ripopolamento delle risorse nei mari. Regole che acquisiscono particolare importanza per raggiungere un maggiore equilibrio tra la “capacità della pesca” e la “possibilità della pesca” che si esprime, sul piano socio-economico, nel miglioramento dei risultati complessivi per le imprese del settore⁴⁶. Un ottimismo che, a ben vedere, non si concilia con talune esperienze nazionali e, più in generale, con il Mar Mediterraneo che si caratterizza per uno sfruttamento delle risorse ittiche superiore a quello previsto rispetto ad una gestione sostenibile e che si contradd-

affinché presenti una proposta volta ad attenuare tale divario nel rispetto degli obiettivi di cui all'art. 2, par. 2. Le possibilità di pesca sono assegnate conformemente agli obiettivi stabiliti all'art. 2, par. 2, e conformemente agli obiettivi specifici quantificabili, ai calendari e ai margini stabiliti ai sensi dell'art. 9, par. 2, e all'art. 10, par. 1, lett. b) e c).

⁴⁴ Nel contesto dei principi e delle regole desumibili dalla PCP giova considerare il ruolo importante riconosciuto ai dati scientifici per la gestione della pesca – che trova un suo autonomo riferimento nella Parte V del reg. (UE) 1380/2013 – rafforzando altresì il ruolo del Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca istituito con decisione della Commissione del 25 febbraio 2016 (2016/C-74/05), composto da esperti scientifici altamente qualificati, specialmente per quanto concerne l'applicazione delle conoscenze in materia di biologia marina e della pesca, di tecnologia degli attrezzi da pesca, di economia della pesca, di *governance* della pesca, degli effetti della pesca sugli ecosistemi, dell'acquacoltura o di altre discipline analoghe, o per quanto concerne la raccolta, la gestione e l'utilizzo di dati nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

⁴⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione del 5 luglio 2017 *relativa alla situazione della politica comune della pesca e alla consultazione sulle possibilità di pesca per il 2018* [COM(2017) 368].

⁴⁶ Sul punto C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, cit., p. 8.

distingue per le criticità riscontrate dagli operatori nell'ambito della sostenibilità dell'attività di impresa, anche in considerazione degli oneri e dei costi che gravano sugli stessi, oltre che delle difficoltà connesse a un mercato fortemente competitivo.

4. Poiché la PCP persegue obiettivi dichiaratamente più ambiziosi si è reso necessario individuare strumenti giuridici orientati al mercato capaci di contribuire, direttamente o indirettamente, al conseguimento delle finalità della politica europea. D'altronde l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura è, come osservato, parte integrante della politica comune e definisce le misure e le regole poste a governo del settore necessarie per raggiungere le finalità della politica europea sulla pesca⁴⁷.

In una prospettiva di ordine sistematico è possibile osservare come la disciplina vigente dell'OCM risulti particolarmente complessa e si articoli in più ambiti riconducibili alle strutture intermedie che agevolano l'accesso dei prodotti della pesca sul mercato, nonché le disposizioni sulla commercializzazione che coinvolgono altresì le informazioni al consumatore⁴⁸. *Prima facie* si potrebbe ritenere il reg. (UE) 1379/2013 in linea con i regolamenti precedenti, in quanto presenta le misure tradizionali della disciplina dell'OCM per la stabilizzazione dei

⁴⁷ È infatti l'art. 35 reg. (UE) 1380/2013 che definisce gli obiettivi dell'OCM, a cui rinvia l'art. 3 reg. (UE) 1379/2013, specificando che essa: «contribuisce al raggiungimento degli obiettivi stabiliti all'art. 2 e in particolare allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine vive; consente al settore della pesca e dell'acquacoltura di applicare la PCP al livello adeguato; rafforza la competitività del settore della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione, in particolare per quanto riguarda i produttori; migliora la trasparenza e la stabilità dei mercati, in particolare per quanto riguarda le conoscenze economiche e la comprensione dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione lungo la catena di approvvigionamento, garantire un maggior equilibrio nella distribuzione del valore aggiunto lungo la catena di approvvigionamento del settore, nonché rafforzare l'informazione e la consapevolezza dei consumatori attraverso comunicazioni e un'etichettatura che forniscano informazioni comprensibili; contribuisce a garantire condizioni di parità per tutti i prodotti commercializzati nell'Unione promuovendo uno sfruttamento sostenibile delle risorse alicautiche; contribuisce a garantire ai consumatori un'offerta di prodotti della pesca e dell'acquacoltura diversificata; fornisce al consumatore informazioni verificabili e precise sull'origine del prodotto e sul suo modo di produzione, in particolare tramite la marchiatura e l'etichettatura».

⁴⁸ Cfr. art. 1 reg. (UE) 1379/2013.

mercati e per il miglioramento delle condizioni di mercato dei prodotti della pesca; tuttavia, a ben vedere, si tratta di una disciplina assai più articolata che interviene in una logica più ampia, espressione delle finalità della politica europea sulla pesca, che coinvolge anche le regole della commercializzazione e delle informazioni al consumatore.

Rivestono un ruolo centrale le organizzazioni dei produttori a cui sono affidati compiti collegati, non solo alla commercializzazione dei prodotti, ma più in generale al perseguimento delle finalità della pesca sostenibile. In tal senso, tali organizzazioni contribuiscono alla promozione dell'esercizio di attività di pesca redditizie e sostenibili da parte dei propri aderenti, nel pieno rispetto della politica sociale e, ove lo Stato membro lo richieda, alla partecipazione alla gestione delle risorse biologiche marine attraverso il contributo a ridurre le catture indesiderate di *stock* commerciali e, ove necessario, farne il miglior uso possibile senza creare un mercato per tali catture che sono al di sotto della taglia minima di riferimento per la conservazione, e contribuire alla eliminazione della pesca illegale. Finalità che possono essere perseguite mediante l'adozione di misure idonee ad adeguare la produzione alle esigenze del mercato, avendo cura di definire norme interne per i produttori che possano anche prevedere una riduzione dell'impatto ambientale della pesca (art. 7). In questa prospettiva, la pianificazione e la gestione dell'attività di pesca diviene uno strumento assai utile per gestire collettivamente le attività di pesca nell'arco temporale di riferimento⁴⁹ e contribuire all'approvvigionamento alimentare garantendo la disponibilità e la sostenibilità di una più ampia gamma di prodotti ittici⁵⁰.

⁴⁹ Una impostazione acquisita da tempo dal legislatore e frutto del coordinamento delle misure dell'OCM alla gestione sostenibile delle risorse che, a ben vedere, aveva portato già con la riforma dell'OCM del 2000 ad assegnare alle organizzazioni di produttori il compito di pianificazione della produzione e della commercializzazione incentrata sulle esigenze del mercato, unitamente ad un piano di cattura per le specie oggetto di contingentamento.

⁵⁰ Giova considerare come la pianificazione della produzione rappresenti uno strumento assai duttile e fungibile ove si consideri anche l'esperienza maturata in seno all'OCM dei prodotti agricoli nel contesto della "regolazione dell'offerta". Invero, sul piano soggettivo, alle strutture intermedie che operano sul mercato e, in particolare alle associazioni di produttori sono state demandate funzioni fondamentali per fortificare la posizione degli

Vi è da dire che, la disciplina delle organizzazioni di produttori, ed ugualmente delle organizzazioni interprofessionali di cui agli artt. 11 ss., non differisce particolarmente da quella prevista in agricoltura⁵¹, ciò in quanto, come osservato in precedenza, la politica della pesca delinea una sua disciplina autonoma che, tuttavia, si inserisce nel contesto delle regole riservate dal TFUE all'agricoltura, e ciò si riflette sulle misure applicabili, e ancora, sulle regole di costituzione e del loro riconoscimento. Vi è, in altri termini, una piena coerenza degli strumenti previsti dall'OCM e le finalità della PCP che coinvolgono tutti i produttori nell'ambito delle decisioni assunte internamente, anche nei confronti di coloro che non sono aderenti all'organizzazione e che commercializzano i produttori nella zona in cui l'organizzazione è rappresentativa⁵², trovando applicazione per un periodo determinato compreso tra 60 giorni e 12 mesi.

agricoltori nell'ambito della catena alimentare attraverso quelle funzioni di aggregazione dell'offerta a cui si sono aggiunte, con gli interventi dettati dalla riforma Pac del 2013, integrata dal reg. (UE) 2392/2017, a cui hanno fatto seguito le più recenti modifiche dettate dal reg. (UE) 2021/2117, nuovi strumenti normativi. Invero, ad esse sono affidate funzioni che superano la mera aggregazione dell'offerta dei prodotti agricoli e si incentrano sulla pianificazione delle produzioni, l'ottimizzazione dei costi di produzione e la stabilizzazione dei prezzi alla produzione (in dottrina, L. RUSSO, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 164; I. CANFORA, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, fasc. 2, p. 10; F. PRETE, *Piani di regolazione dell'offerta di formaggi DOP o IGP e limiti alla concorrenza in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 322). Si tratta di strumenti giuridici di regolazione del mercato estremamente rilevanti aventi lo scopo precipuo di rafforzare la posizione dell'agricoltore sul mercato. Tali ultime attività, che fanno parte del nuovo assetto di regolazione del mercato, precedono la cessione del prodotto ma, inevitabilmente, condizionano l'intera relazione di filiera (per una più ampia ricostruzione della disciplina sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nella disciplina del mercato e della concorrenza*, Milano, 2023, pp. 109-122). Se, da un lato, è vero che la pianificazione nel caso dei prodotti agricoli di qualità assolve la funzione di stabilizzare il mercato contingentando la produzione, obiettivo assai diverso è quello perseguito dall'OCM della pesca ove la pianificazione diviene strumento necessario per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare salvaguardando le risorse ittiche nel periodo di riferimento.

⁵¹ Cfr. artt. 152 ss. reg. (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, modificato dal reg. (UE) 2017/2393 e, da ultimo, dal reg. (UE) 2021/2117.

⁵² Ai sensi dell'art. 22 reg. (UE) 1379/2013 una organizzazione di produttori del settore della pesca è considerata rappresentativa se da essa proviene almeno il 55% dei

Al fine di definire un intervento unitario a livello locale le organizzazioni interprofessionali possono adottare decisioni la cui efficacia è *ultra partes* e diventa vincolante in una o più zone specifiche per tutti gli operatori che non appartengono a tale organizzazione, a condizione che l'organizzazione interprofessionale copra almeno il 65% delle attività svolte in almeno due dei seguenti settori: produzione, trasformazione o commercializzazione del prodotto in questione nel corso dell'anno precedente nella zona o nelle zone interessate di uno Stato membro, e ne faccia apposita domanda alle autorità nazionali competenti e le norme da estendere ad altri operatori riguardino le misure relative alle organizzazioni interprofessionali di cui all'art. 13, lett. da a) a g) e non arrechino danni ad altri operatori nello Stato membro interessato o nell'Unione.

Non deve stupire l'ampia disciplina riservata al settore dell'acquacoltura nella politica europea, se si considera il livello che tale settore ha raggiunto nel mercato, quale prodotto alternativo alla pesca e caratterizzato da costi minori e da una "dichiarata" maggiore sostenibilità del prodotto. Alla acquacoltura il legislatore europeo assegna obiettivi specifici coerenti con la PCP e legittima la costituzione di associazioni di produttori specifici per il settore di riferimento⁵³.

L'istituzione e l'applicazione di norme comuni di commercializzazione è volta a consentire di approvvigionare il mercato con prodotti sostenibili, di realizzare pienamente il potenziale del mercato interno dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e di facilitare le attività di mercato basate su una concorrenza equa, contribuendo in tal modo a migliorare la redditività della produzione.

Nel quadro vigente sono state tuttavia individuate alcune carenze per quanto concerne la capacità di conseguire gli obiettivi dell'OCM nel garantire la sostenibilità dei prodotti commercializzati nel mercato unico, soprattutto per l'assenza di criteri legati alla sostenibilità e per il limitato ambito di applicazione delle norme per quan-

quantitativi del prodotto in questione commercializzati nel corso dell'anno precedente nella zona in cui si propone di estendere le norme.

⁵³ Cfr. art. 7, par. 2, reg. (UE) 1379/2013.

to riguarda i prodotti interessati⁵⁴. Le norme sulla commercializzazione e le regole per l'informazione del consumatore in merito alla sostenibilità dei prodotti alimentari, compresi i prodotti della pesca, hanno un impatto rilevante sul consumo del prodotto, e quindi sulla sua domanda. In tal senso, 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 che coinvolgono il consumatore finale e, quindi, anche nell'ottica delle informazioni che vengono a lui veicolate. Le norme sulla commercializzazione devono garantire un livello elevato di tutela della salute umana; pertanto, i prodotti della pesca e dell'acquacoltura immessi sul mercato dell'Unione, indipendentemente dalla loro origine, devono essere conformi alle norme applicabili in materia di sicurezza degli alimenti e igiene.

In quanto obiettivo direttamente collegato alle finalità dell'OCM, ai sensi dell'art. 35 reg. (UE) 1380/2013, il regolamento dell'OCM destina uno spazio rilevante alle informazioni al consumatore, e mira a fornire indicazioni al consumatore attraverso l'etichettatura dei prodotti ittici quale elemento chiave per promuovere scelte di acquisto sostenibili e contribuire in tal modo al conseguimento del più ampio fine riconducibile alla sostenibilità della pesca. Le informazioni trasmesse attraverso l'etichetta rivestono, pertanto, un ruolo significativo ai fini del perseguimento di una pesca sostenibile, a cui propende il legislatore europeo. Ciò in quanto nel settore alimentare gli obblighi informativi costituiscono una componente strutturale per garantire la sicurezza alimentare e si articolano attraverso un complesso sistema caratterizzato da norme imperative funzionali a limitare le asimmetrie informative e a mirare alla creazione di scelte consapevoli

⁵⁴ A tali fini è oggetto di discussione la revisione della norma da fare rientrare nel contesto della strategia "from Farm to Fork" di cui alla 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.

da parte del consumatore, nonché al perseguimento di istanze di efficienza che, nel mercato alimentare, risponde a finalità concorrenziali e, prima ancora, a quelle di sicurezza del consumo degli alimenti. Nel contesto in esame, le indicazioni previste nell'ambito dell'OCM acquisiscono rilievo sulle scelte dei consumatori, tradizionalmente sensibili ai temi della tutela delle risorse marine, e quindi sul sistema della pesca e della sua commercializzazione.

Non a caso, le regole sull'informazione costituiscono una componente dell'OCM, *ex art.* 1 reg. (UE) 1379/2013, in quanto permettono ai consumatori di effettuare scelte compatibili con gli obiettivi di sostenibilità. Il regolamento definisce, a tale proposito, le informazioni obbligatorie e le informazioni facoltative da fornire per quanto riguarda i prodotti della pesca e dell'acquacoltura (preimballati e non preimballati) che rilevano in modo significativo sotto il profilo della sostenibilità del prodotto (*i.e.* metodi di produzione e zone di cattura, attrezzi da pesca utilizzati), e quindi più in generale sull'attività di pesca.

L'art. 35 reg. (UE) 1379/2013, fatte salve le disposizioni orizzontali di cui al reg. (UE) 1169/2011 relative alle informazioni al consumatore di alimenti⁵⁵, indica disposizioni aggiuntive per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura in materia di indicazioni obbligatorie da riportare sull'etichetta che accompagna il prodotto⁵⁶. Tali indi-

⁵⁵ Ampia la trattazione in dottrina: v., *ex multis*, L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo reg. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 658; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38; A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 207; F. CAPELLI, *Il regolamento (UE) n. 1169/2011 e le sue guide spirituali*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2014, p. 13; S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla "fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori"*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2012, p. 613; EAD., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012. Segnatamente alle regole informative e alla tutela della salute del consumatore v. I. CANFORA, *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, p. 127; infine sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Etichettatura degli alimenti* (voce), in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009, p. 210.

⁵⁶ Indicazioni obbligatorie che comprendono la denominazione commerciale della specie e il suo nome scientifico; il metodo di produzione, in particolare mediante i

cazioni obbligatorie rappresentano disposizioni dotate di specialità rispetto a quelle generali del reg. (UE) 1169/2011 e destinate, quindi, a trovare applicazione nel settore della pesca unitamente alle disposizioni facoltative di cui all'art. 38 del reg. (UE) 1379/2013, circa l'indicazione della zona di cattura o di produzione⁵⁷, e all'art. 39 del reg. (UE) 1379/2013 per quanto concerne le informazioni supplementari facoltative e purché siano chiare, inequivocabili e verificabili⁵⁸. L'art. 39 del reg. (UE) 1379/2013 fornisce un elenco aperto che, pertanto, può prevedere altre informazioni, fermo restando il rispetto dei requisiti di cui all'art. 36 reg. (UE) 1169/2011.

termini "...pescato..." o "...pescato in acque dolci..." o "...allevato...", la zona in cui il prodotto è stato catturato o allevato e la categoria di attrezzi da pesca usati nella cattura di pesci, come previsto nella prima colonna dell'allegato III del presente regolamento; il termine minimo di conservazione, se appropriato; se il prodotto è stato scongelato, requisito che tuttavia non si applica a agli ingredienti presenti nel prodotto finito; agli alimenti per i quali il congelamento costituisce una fase tecnologicamente necessaria del processo di produzione; ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura precedentemente congelati per ragioni di sicurezza sanitaria, conformemente all'allegato III, sezione VIII, del reg. (CE) n. 853/2004; ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura che sono stati scongelati prima di essere sottoposti ad affumicatura, salatura, cottura, marinatura, essiccazione o ad una combinazione di uno di questi processi.

⁵⁷ L'indicazione della zona di cattura o di produzione di cui all'art. 35, par. 1, lett. c) del reg. (UE) 1379/2013 reca: nel caso di prodotti della pesca catturati in mare, la denominazione scritta della sottozona o divisione compresa nelle zone di pesca della FAO, nonché la denominazione di tale zona espressa in termini comprensibili per il consumatore, oppure una carta o un pittogramma indicante detta zona o, a titolo di deroga da tale requisito, per i prodotti della pesca catturati in acque diverse dall'Atlantico nord-orientale (zona di pesca FAO 27) e dal Mediterraneo e dal Mar Nero (zona di pesca FAO 37), la denominazione della zona di pesca FAO; nel caso di prodotti della pesca catturati in acque dolci, la menzione del corpo idrico di origine dello Stato membro o del paese terzo di origine del prodotto.

⁵⁸ In aggiunta alle informazioni obbligatorie richieste a norma dell'art. 35 del reg. (UE) 1379/2013, le informazioni seguenti possono essere fornite su base volontaria, fermo restando che deve essere sempre possibile verificarle, e non devono occupare lo spazio disponibile per le informazioni obbligatorie, a condizione che siano chiare e inequivocabili: la data di cattura dei prodotti della pesca o della raccolta dei prodotti dell'acquacoltura; la data dello sbarco dei prodotti della pesca o informazioni riguardanti il porto di sbarco dei prodotti; informazioni più dettagliate sul tipo di attrezzi da pesca ai sensi della seconda colonna dell'allegato III; nel caso di prodotti della pesca catturati in mare, informazioni sullo Stato di bandiera del peschereccio che ha catturato tali prodotti; informazioni di tipo ambientale; informazioni di tipo etico e/o sociale; informazioni sulle tecniche e sulle pratiche di produzione; informazioni sul contenuto nutrizionale del prodotto.

La scelta del legislatore di inserire le regole sull'informazione nel contesto della regolazione del mercato dei prodotti della pesca è espressione di una prospettiva più ampia che lega le regole della produzione alle regole della commercializzazione, di cui l'informazione è una componente assai importante. D'altronde è indubbio che l'etichetta veicola le informazioni sul mercato e rappresenti la sede privilegiata anche per indirizzare il consumatore verso la scelta di prodotti del settore della pesca o dell'acquacoltura sostenibili, sulla base di indicazioni di tipo ambientale, etico o sociale, oppure relative alla tecnica di produzione o sul contenuto nutrizionale del prodotto con un effetto che non si esaurisce nella sola fase del consumo, ma che ha una ricaduta sull'approvvigionamento, e quindi, infine, sulla gestione delle risorse.

5. La disciplina della pesca è espressione di un diritto che resta prevalentemente sovrastatale, pur riconoscendo alcuni spazi alla sovranità agli Stati membri. Tuttavia, il diritto europeo della pesca, nel momento in cui ha sviluppato una disciplina particolarmente articolata per perseguire il fine della conservazione delle risorse biologiche marine e la gestione dell'attività di pesca attraverso un apparato regolatorio significativo e sofisticato, ha reso necessario definire un coordinamento tra le Istituzioni europee e gli Stati membri.

In particolare, nella trama del legislatore vi è un evidente volontà di creare un coordinamento delle competenze affinché lo Stato membro, pur nell'esercizio della sua sovranità, rispetti le finalità della PCP, tenendo anche conto degli aspetti socioeconomici che possono avere rilevanza a livello locale. Nella definizione di una politica comune particolarmente ambiziosa, destinata a far conciliare sotto la definizione di "pesca sostenibile" una stringente disciplina per la regolamentazione del settore, acquisisce rilievo il rispetto delle norme della PCP mediante l'adozione di un sistema di controllo della pesca che segue un approccio globale, integrato e comune⁵⁹, ed esige una cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione⁶⁰.

⁵⁹ Cfr. art. 36 reg. (UE) 1380/2013.

⁶⁰ Cfr. *considerando* 12° reg. (CE) 1224/2009 ove si rileva che al fine di promuo-

Nel sistema delle regole della PCP, la cooperazione diviene centrale con riguardo al regime di controllo della politica comune della pesca, la cui disciplina vigente è ricompresa nel reg. (CE) n. 1224/2009, da ultimo modificato con il reg. (UE) 2023/2842, e si applica, ai sensi dell'art. 2, «a tutte le attività rientranti nella PCP praticate sul territorio degli Stati membri o nelle acque dell'Unione o, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato membro di bandiera, da cittadini degli Stati membri». Invero, ai fini dei controlli, gli Stati membri sono tenuti a controllare le attività esercitate da ogni persona fisica o giuridica sul proprio territorio o nelle acque sottoposte alla loro sovranità e giurisdizione⁶¹. Una attività che trova applica-

vere il rispetto delle norme della politica comune della pesca è opportuno intensificare la cooperazione e il coordinamento fra gli Stati membri, la Commissione e l'Agenzia comunitaria di controllo della pesca. In particolare, la Commissione Europea ha un ruolo di coordinamento e supervisione nella gestione delle risorse ittiche, sviluppando proposte legislative e garantendo l'applicazione delle regole della PCP. Essa propone quote di pesca, limiti di cattura e misure tecniche, in base ai pareri scientifici forniti dal Consiglio Internazionale per l'Esplorazione del Mare (ICES) e da altri organismi scientifici. La Commissione si occupa inoltre di monitorare l'applicazione del regolamento sul controllo della pesca da parte degli Stati membri per garantire il rispetto delle regole. Gli Stati membri, invece, hanno la responsabilità di implementare e far rispettare le regole stabilite dalla PCP a livello nazionale. Ogni Stato membro gestisce le flotte di pesca che operano nelle sue acque, suddivide le quote di pesca assegnate dall'Unione europea e vigila sul rispetto delle regole da parte dei pescatori nazionali. Inoltre, sono incaricati di raccogliere dati sulle catture e sull'impatto delle attività di pesca.

⁶¹ L'art. 5 reg. (CE) 1224/2009 dispone che gli Stati membri controllano le attività esercitate nel quadro della politica comune della pesca da ogni persona fisica o giuridica sul loro territorio e nelle acque sotto la loro sovranità o giurisdizione, in particolare le attività di pesca, i trasbordi, i trasferimenti di pesce nelle gabbie o in impianti di acquacoltura inclusi gli impianti di ingrasso, lo sbarco, l'importazione, il trasporto, la trasformazione, la commercializzazione e il magazzinaggio di prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Gli Stati membri controllano inoltre l'accesso alle acque e alle risorse e le attività esercitate al di fuori delle acque comunitarie da pescherecci comunitari battenti la propria bandiera e, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera, dai propri cittadini. Gli Stati membri adottano misure adeguate, mettono a disposizione le risorse finanziarie, umane e tecniche e creano le strutture tecnico-amministrative necessarie per assicurare il controllo, l'ispezione e l'esecuzione delle attività esercitate nell'ambito della politica comune della pesca. Essi mettono a disposizione delle proprie autorità competenti e dei propri funzionari tutti i mezzi adeguati ai fini dello svolgimento delle relative mansioni. Ogni Stato membro provvede affinché il controllo, l'ispezione e l'esecuzione delle norme siano effettuati in maniera non discriminatoria per quanto concerne settori, pescherecci o persone e sulla base della gestione dei rischi. In ogni Stato membro vi è un'unica autorità competente che coordina le attività di controllo di tutte le autorità di controllo nazionali.

zione attraverso gli organi di polizia e, più in particolare, mediante ispezioni e controlli alle attività di pesca, ed ugualmente a quelle di trasformazione e immagazzinaggio dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura con il fine di sottoporre tutti gli attori della filiera al medesimo regime.

Va detto che il reg. (UE) 1224/2009 ha subito diversi interventi emendativi e, pur essendo in vigore precedentemente alla riforma della politica comune della pesca del 2013, fornisce un quadro normativo completo che ben si integra con le finalità che la PCP intende perseguire.

Il controllo – che assoggetta alle medesime regole anche la pesca non professionale per le motivazioni anzidette – include il rispetto delle condizioni di accesso alle acque e alle risorse, nonché il rispetto dei requisiti che si riferiscono alle possibilità di pesca, allo sforzo di pesca e alla gestione della flotta, e si estende anche alle regole di commercializzazione dei prodotti della pesca, e con essa alla vendita al dettaglio e ai trasporti.

La competenza degli Stati membri riguarda, oltre all'istituzione di organi di polizia ai fini dell'esecuzione delle norme europee, anche la repressione, attraverso un apposito apparato sanzionatorio, delle infrazioni riscontrate che trovano il loro riferimento normativo negli artt. 7 ss. del d.lgs. 4/2012⁶². Tuttavia, se da un lato l'art. 89 del reg. (CE) 1224/2009 riconosce la piena competenza degli Stati membri anche nella quantificazione e nella previsione delle sanzioni accessorie, l'art. 90 riporta testualmente l'elenco di quelle infrazioni che qualifica come "gravi" in funzione della gravità dell'infrazione e della natura del danno arrecato che si riflette in misure accessorie come previsto dall'art. 92, e disciplinato a livello interno dagli artt. 14 e 15 del d.lgs. 4/2012.

L'istituzione di un regime di controllo per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca si applica attraverso una leale cooperazione tra gli Stati membri e stabilisce le responsa-

⁶² Le sanzioni sono principalmente di ordine amministrativo, fatto salvo che il fatto non costituisca reato, e trovano una diversa gradazione in ragione della gravità della sanzione contestata.

bilità condivise tra la Commissione e gli Stati membri nel monitoraggio e nel controllo delle attività di pesca. Gli Stati membri devono garantire il rispetto delle quote di pesca, mentre la Commissione ha il potere di intervenire e sanzionare gli Stati che non rispettano gli obblighi.

Più nello specifico, l'art. 117 del reg. (UE) 1224/2009 prevede una forma di cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali responsabili del controllo del rispetto delle norme della PCP e la Commissione. Ai fini di suddetta cooperazione, il secondo paragrafo dell'art. 117 reg. (UE) 1224/2009 dispone che sia istituito un sistema di assistenza reciproca che comprende norme sullo scambio di informazioni a seguito di una richiesta o su base spontanea. Il quarto paragrafo dell'art. 117 prevede che, a partire dal 10 gennaio 2026, la Commissione possa stabilire, mediante atti di esecuzione, norme in materia di assistenza reciproca riguardanti: la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, i Paesi terzi, la Commissione e l'organismo da essa designato; la designazione dell'autorità unica degli Stati membri; la comunicazione delle misure di *follow-up* adottate dalle autorità nazionali a seguito dello scambio di informazioni; le richieste di assistenza, comprese le richieste di informazioni, di misure e di notifiche amministrative, e la fissazione dei termini di risposta; la comunicazione di informazioni senza preventiva richiesta; le relazioni degli Stati membri con la Commissione e i Paesi terzi⁶³.

La disciplina sui controlli, che qui può trovare solo cenno, rappresenta un sistema particolarmente articolato, che resta funzional-

⁶³ Le disposizioni in materia di cooperazione tra Stati membri e Commissione del reg. (CE) 1224/2009, trovano la loro attuazione nel reg. di esecuzione (UE) 404/2011 della Commissione dell'8 aprile 2011 recante modalità di applicazione del reg. (CE) 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca. L'art. 154 del regolamento di esecuzione prevede che, qualora uno Stato membro venga a conoscenza di un potenziale inadempimento delle norme della politica comune della pesca, in particolare di un'infrazione grave di cui all'art. 90, par. 1, del regolamento sui controlli, o abbia fondati motivi di ritenere che tale infrazione possa verificarsi, lo notifica immediatamente agli altri Stati membri interessati, alla Commissione o all'organismo da essa designato. Tale comunicazione è corredata di tutte le informazioni necessarie ed è effettuata per il tramite dell'autorità unica di cui all'art. 5, par. 5, reg. (CE) 1224/2009.

mente collegato alle disposizioni sulla regolazione del mercato della pesca con cui si intreccia, la cui efficacia è rimessa all'iniziativa degli Stati membri in termini di organi di polizia che agiscono sul territorio ed efficacia dei controlli e, necessariamente, al regime sanzionatorio applicato.

6. Le considerazioni che precedono mettono in luce una disciplina che presenta una sua organicità ed una unitarietà retta dai suoi principi e dalle sue regole. Il perseguimento di un obiettivo unitario, individuato all'art. 1 del reg. (UE) 1380/2013 e rappresentato dalla conservazione delle risorse biologiche marine e dalla gestione dell'attività di pesca, si concretizza in una serie di disposizioni che concorrono a definire il concetto di "pesca sostenibile". Il regolamento OCM, in quanto parte integrante della PCP, si propone di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di sostenibilità della pesca attraverso regole previste per il mercato e per la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. In questo modo si concretizza il dialogo tra le norme destinate al governo della pesca, e quindi dell'approvvigionamento ittico, con quelle destinate alla commercializzazione del prodotto. Invero, il fine della conservazione delle risorse biologiche marine non si esaurisce negli interventi che interessano la pesca, ma si estende anche alle regole del mercato con il coinvolgimento degli attori della filiera, tra cui, in particolare, le organizzazioni dei prodotti a cui è affidato, per il ruolo rilevante che hanno acquisito, la promozione di una attività di pesca redditizia e sostenibile. Le informazioni trasmesse al consumatore rappresentano una ulteriore componente essenziale nel veicolare sul mercato un concetto di pesca che pratica modalità sostenibili e, quindi, compatibili con la conservazione delle risorse marine.

Deve essere considerato che attraverso i diversi momenti che hanno segnato l'evoluzione della PCP, il regolamento sull'OCM della pesca è passato dall'essere espressione di una politica di mercato, in parte fatta propria dall'esperienza più datata della politica agricola comune, ad essere una politica dinamica orientata al mercato in funzione dell'esigenza conservativa e guidata da un fine comune che ruota attorno alla sostenibilità dell'attività di pesca compendiando

in tal modo i diversi profili della dimensione tridimensionale della sostenibilità. È significativo che i regolamenti del 2013, che reggono l'attuale politica europea della pesca, trovi la luce in un momento storico ancora lontano dalla strategia del *Green Deal* europeo, pur anticipandola in concreto per il settore della pesca.

Sebbene vi siano ancora ambiti su cui il legislatore europeo è chiamato ad intervenire⁶⁴ sempre nello spirito di contribuire ad aumentare la sostenibilità dei sistemi alimentari sostenibili e il miglioramento dei risultati socio-economici del settore, è indubbio che l'attuale sistema normativo sia stato in grado di definire un equilibrio tra le "capacità di pesca" e le "possibilità di pesca" all'interno del mercato unico. Una politica europea che è stata, e continua ad essere, come si rileva dagli atti interni alle Istituzioni europee⁶⁵, in continua evoluzione nella prospettiva di rafforzare la sostenibilità della produzione in funzione della domanda dei prodotti della pesca. Obiettivo che si vuole perseguire attraverso il coinvolgimento di tutti gli attori della filiera, a tali fini responsabilizzati.

A differenza del settore dei prodotti agricoli, anch'esso in una fase di transizione segnata da alcune incertezze soprattutto con riguardo alla conformazione dell'attività produttiva in funzione appunto della sostenibilità, vi è da dire che il settore della pesca sembra aver trovato un punto di equilibrio, necessario per disciplinare l'attività della pesca attraverso la gestione delle risorse biologiche marine e in grado di far dialogare in modo costante le norme che regolano la produzione con quelle del mercato.

⁶⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 9 giugno 2021, *Verso una pesca più sostenibile nell'UE: situazione attuale e orientamenti per il 2022* [COM(2021) 279].

⁶⁵ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 21 febbraio 2023, *L'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* [COM(2023) 101].

ADRIANA GIOEL TRANCHINA

**SULLA NATURA GIURIDICA
DELLA PESCA NON PROFESSIONALE**

ABSTRACT

Il presente lavoro offre un'analisi della disciplina relativa all'attività di pesca non professionale o ricreativa. In un primo momento, il contributo espone le difficoltà legate all'individuazione della natura giuridica della pesca non professionale in relazione all'inquadramento della materia all'interno di un contesto normativo il cui nucleo è rappresentato dal soggetto imprenditore. Spostando, tuttavia, l'attenzione sulla normativa dell'Unione europea, emerge come l'interesse, nell'ambito della Politica Comune della Pesca (PCP), sia rivolto al perseguimento degli obiettivi di conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine. Pertanto, dato l'impatto che la pesca ricreativa può avere nei confronti di determinati *stock* ittici, si comprende la necessità di procedere a delineare una disciplina anche in materia di pesca non professionale, benché il soggetto che pratica tali attività non operi a fini commerciali. Nell'ottica di salvaguardare le risorse marine, dunque, l'Unione ha previsto norme volte alla gestione delle attività di pesca non professionale e ha provveduto al rafforzamento delle misure di controllo di tali attività, come emerge dalla revisione del sistema di controlli della pesca, reg. (UE) n. 2842 del 2023.

This paper offers an analysis of the laws governing recreational fishing activities. Firstly, the paper highlights the difficulties in identifying the legal nature of recreational fishing activities in relation to their inclusion in a legal framework whose core is represented by the entrepreneur. Shifting the focus to European Union legislation, it emerges that the interest, within the Common Fisheries Policy (CFP), is aimed at pursuing the objectives of conservation and sustainable exploitation of marine biological resources. Therefore, given the impact that recreational fishing can have on fish resources, it is clear the

need to regulate recreational fishing, even if the individual engaging in such activities is not operating for commercial purposes. In order to safeguard marine resources, the Union has therefore adopted rules to manage recreational fishing and has strengthened control measures, as set out in the revised fisheries control system, Regulation (EU) No 2842 of 2023.

PAROLE CHIAVE: Prodotti ittici – PCP – Conservazione delle risorse biologiche marine.

KEYWORDS: *Fish Products – CFP – Conservation of Marine Biological Resource.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Inquadramento normativo. La rilevanza della qualificazione giuridica della “pesca non professionale” nelle fonti europee e interne. – 3. Misure di gestione della pesca non professionale. – 4. Il sistema di controlli e le ricadute sulla pesca non professionale. – 5. Riflessioni conclusive.

1. La pesca non professionale o ricreativa – intesa come attività non professionale, per la quale è disposto un divieto di commercializzazione dei prodotti¹ – è una pratica largamente diffusa nell’Unione europea, dove si contano più di otto milioni di pescatori ricreativi, di cui fino a un milione solo in Italia².

Pur offrendo un valore economico e sociale – relativo, in particolare, alle infrastrutture turistiche e alle attività commerciali a essa collegate, come le attività di vendita di specifiche attrezzature³ – la pesca ricreativa comporta un significativo impatto nei confronti delle risorse biologiche marine, della loro conservazione e del loro sfruttamento sostenibile. Questa attività, infatti, coinvolge *stock* ittici che necessitano di specifiche misure di gestione per evitare di essere sottoposti a un rischio di depauperamento.

L’impatto della pesca ricreativa sugli *stock* ittici incide, inoltre, sulle attività di pesca professionale e, in particolare, sulla piccola pesca⁴. A gravare vi possono essere, altresì, il ricorso all’utilizzo di

¹ Art. 6, comma 3°, d.lgs. n. 4 del 2012 «Sono vietati la vendita e il commercio dei prodotti della pesca non professionale, fatta eccezione per quella effettuata a fini scientifici, a meno che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali non ne disponga comunque il divieto».

² K. HYDER, M.S. WELTERSACH, M. ARMSTRONG, *et al.*, *Recreational sea fishing in Europe in a global context - Participation rates, fishing effort, expenditure, and implications for monitoring and Assessment*, in *Fish Fish*, 2018, 19, pp. 225-243; K. HYDER, Z. RADFORD, R. PRELLEZO, M.S. WELTERSACH, W.C. LEWIN, L. ZARAUZ, K. FERTER, J. RUIZ, B. TOWNHILL, E. MUGERZA, H.V. STREHLOW, *Marine recreational and semi-subsistence fishing – Its value and its impact on fish stocks – Research for PECH Committee*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/2728>, pp. 24-27.

³ L’impatto economico totale della pesca ricreativa si aggira intorno ai 10,5 miliardi di euro e 100.000 posti di lavoro, K. HYDER, Z. RADFORD, R. PRELLEZO, M.S. WELTERSACH, W.C. LEWIN, L. ZARAUZ, K. FERTER, J. RUIZ, B. TOWNHILL, E. MUGERZA, H.V. STREHLOW, *Marine recreational and semi-subsistence fishing – Its value and its impact on fish stocks*, cit., p. 41.

⁴ La piccola pesca (*small scale-fisheries*) è definita dall’Unione europea, all’art. 2 del reg. (UE) 2021/1139 del Parlamento e del Consiglio, del 7 luglio 2021 che istituisce

attrezzi tipici della pesca professionale, il fatto che le attività siano svolte nelle stesse aree dedicate alla medesima e l'eventualità che i pescatori ricreativi procedano alla vendita illegale del pescato⁵.

Com'è noto, benché la pesca rientri, al pari dell'agricoltura, tra le materie di competenza concorrente dell'Unione europea⁶, l'art. 3 del TFUE affida all'Unione una competenza esclusiva in relazione alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine⁷.

il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il reg. (UE) 2017/1004, come la pesca «svolta da pescherecci che praticano la pesca nei mari e nelle acque interne, di lunghezza fuori tutto inferiore a 12 metri, che non utilizzano attrezzi trainati, e da pescatori a piedi, compresi i pescatori di molluschi». In Italia, secondo quanto disposto dall'art. 1 d.m. 7 dicembre 2016, «Disciplina della piccola pesca e della piccola pesca artigianale», nelle attività di piccola pesca rientrano «a) la “piccola pesca artigianale”; b) la pesca praticata da unità di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri, abilitate all'esercizio della pesca costiera locale (entro le 12 miglia dalla costa) con uno o più dei sistemi e/o attrezzi da pesca di seguito indicati: i) Piccola Rete derivante GND; ii) Palangaro fisso LLS». Per piccola pesca artigianale si intende «la pesca praticata da unità di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri, abilitate all'esercizio della pesca costiera locale (entro le 12 miglia dalla costa) con uno o più dei sistemi e/o attrezzi da pesca di seguito indicati: i) Rete da posta calate (ancorate) GNS; ii) Rete da posta circolanti GNC; iii) Reti a tremaglio GTR; iv) Incastellate - Combinare GTN; v) Nasse e Cestelli FPO; vi) Cogolli e Bertovelli FYK; vii) Lenze a mano e a canna (manovrate a mano) LHP; ix) Lenze a mano e a canna (meccanizzate) LHM; x) Lenze trainate LTL; xi) Arpione HAR»; per un approfondimento sul tema si veda F. LEONARDI, *Appunti in tema di piccola impresa di pesca*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 104.

⁵ In relazione all'impatto della pesca ricreativa nei confronti della pesca professionale si veda N. CINGOLANI, A. SANTOJANNI, S. COLELLA, F. DONATO, *Interazioni e conflittualità tra pesca sportiva e professionale*, in *Biol. Mar. Mediterr.*, 2005, 12, p. 497; F. PRANOVI, M.A. MONTI, A. CACCIN, S. COLLA, M. ZUCCHETTA, *Recreational fishing on the West coast of the Northern Adriatic Sea (Western Mediterranean) and its possible ecological implications*, in *Regional Studies in Marine Science*, 2016, 3, pp. 273-278; cfr. anche R. SILVESTRI, S. COLELLA, S. DE RANIERI, P. MANNINI, *Italian marine recreational fishery: state of the art and interactions with artisanal fishery*, in *Biol. Mar. Mediterr.*, 2016, 23(1), p. 34, in relazione alla vendita delle catture provenienti dalla pesca ricreativa gli Autori riportano: «The actual economic crisis often creates situations even dramatic social suffering and a possibility to sell catches is seen as income support with no controls, penalising legally authorised professional fishers. Recreational fishers illegally acting as licensed professionals are not only performing Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) fishing but also avoid financial well as hygienic requirements and obligations».

⁶ Art. 4 TFUE «L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: (...) d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare».

⁷ In un primo momento, nell'ordinamento comunitario, il quadro di riferimento

I prodotti della pesca, assimilati ai prodotti dell'agricoltura dall'art. 38 del TFUE⁸, presentano, in realtà, delle loro peculiarità, prima fra tutte l'impatto sull'esauribilità delle risorse biologiche marine se esposte a uno sfruttamento maggiore rispetto alla loro capacità di riproduzione. Proprio per questo motivo, le norme della Politica Comune della Pesca (PCP) sono tradizionalmente improntate al perseguimento dell'obiettivo di conservazione delle risorse⁹.

Nell'attuale contesto normativo, il reg. (UE) n. 1380 del 2013¹⁰, ha individuato i principali obiettivi della PCP, richiedendo «che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare» (art. 2, par. 1, reg. (UE) n. 1380 del 2013).

Dallo stesso regolamento del 2013, già emerge la centralità della dimensione ambientale nella PCP e la necessità di garantire la sal-

per agricoltura e pesca era unitario. Le ragioni che hanno portato a disciplinare, inizialmente, le due materie in un'unica politica comune sono sia di natura socio-economica, sia di natura merceologica e commerciale. I prodotti della pesca e dell'acquacoltura – al pari di quelli dell'agricoltura in senso stretto – sono volti a soddisfare esigenze alimentari. Per quanto, dunque, si sia successivamente consolidata una disciplina della pesca a sé stante volta al perseguimento dell'obiettivo di conservazione delle risorse marine, la vicinanza con il settore agricolo ha fin dal principio intrecciato la politica della pesca alla politica agricola comune. C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, in F. ALBISINNI, L. COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Padova, 2023, p. 216.

⁸ Occorre sottolineare che i prodotti della pesca, benché assimilabili ai prodotti agricoli in senso stretto – entrambi soddisfano esigenze alimentari – sotto altri profili presentano delle importanti peculiarità; si pensi al fatto che si tratta di prodotti raccolti e non coltivati (aspetto chiaramente valido per quanto attiene alle attività di pesca, ma non per le attività di acquacoltura), ma soprattutto al fatto che le risorse marine, per loro stessa natura, siano esauribili se esposte a uno sfruttamento superiore rispetto alla capacità di riproduzione; si veda C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, cit., p. 216.

⁹ Sul punto C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007, p. 4.

¹⁰ Cfr. reg. (UE) n. 1380 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca (*Gazz. uff. Serie L 354 del 28 dicembre 2013*)

vaguardia delle risorse marine attraverso la gestione delle attività di pesca. L'art. 2 par. 3 del regolamento prosegue, infatti, affermando che la PCP «applica alla gestione della pesca l'approccio basato sugli ecosistemi al fine di garantire che le attività di pesca abbiano un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini e provvede ad assicurare che le attività di acquacoltura e di pesca evitino il degrado dell'ambiente marino»¹¹.

Nell'ambito della PCP sono state così delineate una serie di misure di gestione della pesca, che includono anche limiti di accesso alle risorse ittiche, finalizzate alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse e alla protezione degli ecosistemi marini.

Per far fronte al rischio di sovrasfruttamento degli *stock* ittici, i regolamenti dell'Unione che fissano e ripartiscono le possibilità di pesca hanno presentato specifiche misure destinate proprio alla pesca ricreativa¹².

Sempre crescente risulta, inoltre, l'esigenza di prevedere misure di controllo adeguate ed efficaci per prevenire e contrastare il fenomeno di una pesca irregolare, non dichiarata e non regolamentata (pesca INN), pure sul fronte della pesca ricreativa. Come ci sarà modo di vedere più avanti, il recente reg. (UE) n. 2842 del 2023 sulla revisione del sistema di controlli della pesca, è intervenuto anche sulle misure di controllo delle attività di pesca non professionale e sul relativo sistema sanzionatorio¹³.

¹¹ Cfr. reg. (UE) n. 1380 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, all'art. 2, par. 2, prevede inoltre che: «La PCP applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale ed è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscia e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile. Per conseguire l'obiettivo consistente nel ricostituire gradualmente e mantenere le popolazioni degli *stock* ittici al di sopra di livelli di biomassa in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile, il tasso di sfruttamento del rendimento massimo sostenibile deve essere ottenuto entro il 2015, ove possibile, e progressivamente al più tardi entro il 2020 per tutti gli *stock*». Sul tema della crescente incidenza della dimensione ambientale sulla gestione delle attività di pesca prevista dalla Politica comune, per tutti, si veda C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2019, n. 9.

¹² In dottrina, C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, II, p. 4 ss.

¹³ Reg. (UE) n. 2842 del 2023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 no-

Tramite l'analisi della normativa italiana in materia di pesca non professionale, emergono alcune criticità relative, in particolare, all'individuazione della natura giuridica. Non facile risulta, infatti, l'inquadramento della disciplina sulla pesca non professionale, in un contesto, quello del nostro ordinamento, che ruota intorno alla figura imprenditoriale e alla volontà di disciplinare le attività commerciali poste in essere da quest'ultima. La normativa in materia di pesca non professionale, tuttavia, assume una chiara valenza in relazione al più ampio contesto del diritto dell'Unione europea, laddove, come anticipato, appare centrale, non tanto la volontà di disciplinare la materia in relazione al soggetto "commerciale" e alle finalità per cui agisce, bensì la volontà di raggiungere gli obiettivi della PCP relativi alla conservazione e alla salvaguardia delle risorse marine. Alla luce di questi obiettivi e considerando l'impatto che le attività di pesca non professionale possono avere nei confronti delle risorse marine, si comprende, dunque, l'importanza di disciplinare anche la materia della pesca non professionale, sia sotto il profilo della gestione delle attività di pesca, sia sotto il profilo dei controlli e delle sanzioni.

Il tema della disciplina sulla pesca non professionale, ancorché trattato raramente in dottrina, assume, dunque, una rilevanza proprio in relazione alla necessità di affrontare il problema derivante dall'impatto che questa tipologia di attività può avere sugli *stock* ittici. Sebbene inserita in un contesto normativo che mira a disciplinare prevalentemente attività a fini commerciali, la norma sulla pesca non professionale risulta fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine delineati dalla PCP.

2. La pesca ricreativa è definita dalla normativa dell'Unione come «l'attività non commerciale che sfrutta le risorse biologiche

vembre 2023 che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e i regolamenti (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 e (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca.

marine per fini ricreativi, turistici o sportivi» (art. 1, par. 1, lett. *l*, reg. (UE) n. 2842 del 2023)¹⁴.

In Italia, la disciplina della pesca non professionale è contenuta, insieme alla disciplina della pesca professionale, all'interno del d.lgs. n. 4 del 2012 «Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura».

In linea con quanto previsto dalla PCP, l'art. 6 del d.lgs. n. 4 del 2012, definisce la pesca non professionale come l'attività «che sfrutta le risorse acquatiche marine vive per fini ricreativi, turistici, sportivi e scientifici»¹⁵. I prodotti derivanti da queste attività di pesca non possono essere soggetti a vendita o commercio. La norma rimette, poi, a un decreto del ministero le modalità di esercizio della pesca per fini ricreativi, turistici o sportivi, al fine di garantire la prosecuzione dell'attività di monitoraggio sull'esercizio, specificare gli attrezzi da pe-

¹⁴ La definizione è riportata dal reg. (UE) n. 2842 del 2023 e modifica quella inserita del reg. (CE) n. 1224 del 2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, sostituendo il termine “risorse acquatiche marine vive” con il termine “risorse biologiche marine” al fine di adeguare tali definizioni alla terminologia utilizzata nel reg. (UE) n. 1380 del 2013 [reg. (UE) 2023/2842 *considerando* 10°]. Sembra opportuno sottolineare che nei regolamenti che disciplinano la pesca non professionale nell'ambito della PCP è sempre utilizzata la terminologia “pesca ricreativa” per intendere «l'attività non commerciale che sfrutta le risorse biologiche marine per fini ricreativi, turistici o sportivi» e che, pertanto, include non soltanto le finalità “ricreative”, ma anche quelle sportive e turistiche”. Sulla definizione di pesca ricreativa, si veda anche K. HYDER, Z. RADFORD, R. PRELLEZO, M.S. WELTERSACH, W.C. LEWIN, L. ZARAUZ, K. FERTER, J. RUIZ, B. TOWNHILL, E. MUGERZA, H.V. STREHLOW, *Marine recreational and semi-subsistence fishing – Its value and its impact on fish stocks*, cit., pp. 17-18; M.G. PAWSON, H. GLENN, G. PADDA, *The definition of marine recreational fishing in Europe*, in *Marine Policy*, Vol. 32, 3, 2008, pp. 339-350; I.E. VAN PUTTEN, S. JENNINGS, A.J. HOBDAV, R.H. BUSTAMANTE, L.X.C. DUTRA, S. FRUSHER, E.A. FULTON, M. HAWARD, É. PLAGÁNYI, L. THOMAS, G. PECL, *Recreational fishing in a time of rapid ocean change*, in *Marine Policy*, 76, 2017, pp. 169-177.

¹⁵ La norma interna usa la terminologia “pesca non professionale”, a differenza della normativa dell'Unione che fa sempre riferimento alla “pesca ricreativa”. Si ritiene che la scelta del legislatore italiano sia stata, probabilmente, effettuata in ragione del contesto all'interno del quale la norma è inserita, ossia un contesto normativo che mira a disciplinare prevalentemente attività a fini commerciali. Tuttavia, dalle definizioni fornite a livello interno e a livello dell'Unione – a parte l'inserimento della “pesca scientifica” da parte del legislatore italiano, che rende la materia poco più ampia – le finalità individuate per questo tipo di attività sono coincidenti: ricreativa, turistica e sportiva. Pertanto “pesca non professionale” e “pesca ricreativa” sono spesso utilizzate con la stessa valenza.

sca utilizzati e le località dove verranno effettuate tali attività sportive e ricreative. Il decreto del ministero al quale la norma fa riferimento, tuttavia, non è mai stato emanato. Si prevede soltanto l'obbligo, secondo quanto previsto dal decreto ministeriale 6 dicembre 2010, per chi pratica pesca ricreativa o sportiva, di comunicarne l'esercizio al Ministero (tipo di attività, zona, attrezzi utilizzati) per fini di rilevazione statistica¹⁶.

Dalla mera lettura dell'art. 6 del d.lgs. n. 4 del 2012 all'interno del contesto normativo italiano, ossia un contesto nel quale la disciplina delle attività è strettamente connessa al soggetto che la pone in essere, pare che la pesca ricreativa, praticata per definizione da una figura non professionale, sia posta in via residuale rispetto alla norma sulla pesca professionale¹⁷. Quest'ultima è definita dallo stesso d.lgs. all'art. 2 come «l'attività economica organizzata svolta in ambienti marini o salmastri o di acqua dolce, diretta alla ricerca di organismi acquatici viventi, alla cala, alla posa, al traino e al recupero di un attrezzo da pesca, al trasferimento a bordo delle catture, al trasbordo, alla conservazione a bordo, alla trasformazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all'ingrasso e allo sbarco di pesci

¹⁶ Sul punto C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, cit., pp. 218-219.

¹⁷ In riferimento al contesto normativo italiano, occorre sottolineare che si prendono in considerazione, oltre al d.lgs. n. 4 del 2012, anche le norme del Codice civile, gli artt. 2082, 2135 e 2195 cod. civ. e tutto il quadro normativo relativo all'imprenditore ittico e all'imprenditore agricolo. E. ROMAGNOLI, *Impresa agricola*, in *Digesto/comm.*, 1992; A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Impresa agricola*, in *Digesto/comm.*, 2009; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 9ª ediz., Giappichelli, Torino, 2022, p. 88, C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, cit., p. 217; P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, fasc. n. 3, p. 419. Sull'impresa agricola si veda A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 60 ss., E. ROOK BASILE, *Impresa agricola*, in L. COSTATO e F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2023, p. 353 ss. Sul tema delle qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo sia consentito rimandare a N. LUCIFERO, *Le qualifiche soggettive*, in L. COSTATO e F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., pp. 439-452. Sulla definizione di imprenditore ittico si veda A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 88-90; C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, cit., p. 217; F. LEONARDI, *Appunti in tema di piccola pesca*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 104; P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, cit., pp. 415-429; F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto*, cit., p. 97 ss.

e prodotti della pesca». L'attività di pesca professionale è praticata dall'imprenditore ittico, figura che è stata equiparata a quella dell'imprenditore agricolo già a partire dall'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226¹⁸.

A livello interno, pertanto, il profilo soggettivo che identifica, nel caso della pesca professionale, l'imprenditore ittico quale figura che svolge attività di pesca in via professionale, non è individuato, invece, nella norma relativa alla pesca ricreativa. L'art. 6, infatti, si limita a indicare le attività di pesca non professionale, intervenendo prevalentemente sulle finalità delle stesse (ricreative, turistiche, sportive e scientifiche), senza nulla indicare in merito al profilo soggettivo. Quest'ultimo si ritiene ricavabile, come anticipato, in via residuale. In altre parole, sembra che tra le attività di pesca ricreativa rientrino tutte le soggettività escluse dalla pesca professionale e, dunque, tutte quelle non esercitate dall'imprenditore ittico stesso.

In un contesto in cui, dunque, la volontà di disciplinare un certo tipo di attività è strettamente correlata alla figura imprenditoriale che la pratica e alle finalità commerciali per le quali agisce, appare difficile riuscire a comprendere la *ratio* della norma sulla pesca non professionale che, al contrario, prevede una disciplina delle attività che prescinde del tutto dal soggetto che le pone in essere. Tuttavia, per comprendere la *ratio* della norma e, soprattutto, il perché è emersa la necessità di disciplinare delle attività che escludono finalità commerciali occorre procedere a una interpretazione della stessa in relazione a un quadro normativo più ampio, ossia quello del diritto dell'Unione e, nello specifico, della PCP.

¹⁸ L'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001 n. 226, affermava che «*Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge, l'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo*»; sebbene, con la successiva emanazione del d.lgs. n. 4 del 2012, il quale, all'art. 4, che ha fornito una specifica definizione di imprenditore ittico come «titolare di licenza di pesca, di cui all'art. 4 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 153, che esercita, professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale di cui all'art. 2 e le relative attività connesse (...)» ci sia stato, almeno a livello teorico, un passaggio all'idea di un'impresa ittica "autonoma" ma inserita all'interno dell'impresa agraria, a livello pratico si ritiene che l'equiparazione permanga; si veda F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 114.

Quello dell'Unione europea è, infatti, un contesto nel quale, in un'ottica precauzionale, emerge la necessità di disciplinare le attività di pesca al fine di garantire la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse marine. Nel perseguire gli obiettivi della PCP per la tutela degli *stock* ittici, dunque, l'Unione europea disciplina anche le attività di pesca che sono poste in essere da soggetti non commerciali, poiché anche queste attività possono avere un notevole impatto nei confronti delle risorse marine. È proprio attraverso la disciplina di queste attività, e dunque, attraverso misure per la gestione della pesca, attraverso l'imposizione di limiti di accesso alle risorse ittiche e attraverso sistemi di controllo e sistemi sanzionatori adeguati, che l'Unione europea si impegna a perseguire quegli obiettivi che, risentendo sempre di più dell'incidenza della dimensione ambientale, sono volti a garantire la tutela delle risorse biologiche marine.

Secondo quanto previsto, infatti, dal reg. (UE) n. 1380 del 2013, «la PCP applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale ed è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituisca e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile» (art. 2, par. 2, reg. (UE) n. 1380 del 2013)¹⁹.

Ebbene, proprio alla luce di questo contesto, considerando l'impatto significativo della pesca ricreativa sugli ecosistemi marini, l'approccio precauzionale adottato dall'Unione nella gestione della pesca e la conseguente centralità che assume la disciplina delle attività di pesca per perseguire l'obiettivo di conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, che anche la norma italiana, anche senza porre l'accento sul profilo soggettivo e senza concentrarsi su attività di tipo commerciale, assume un significato.

¹⁹ Secondo le definizioni fornite dallo stesso reg. (UE) 1380/2013, art. 4, per «approccio precauzionale in materia di gestione della pesca»: un approccio quale definito all'art. 6 dell'accordo delle Nazioni unite sugli *stock* ittici secondo cui la mancanza di dati scientifici adeguati non dovrebbe giustificare il rinvio o la mancata adozione di misure di gestione per la conservazione delle specie bersaglio, delle specie associate o dipendenti, nonché delle specie non bersaglio e del relativo habitat»; mentre per «rendimento massimo sostenibile»: il rendimento di equilibrio teorico più elevato che può essere prelevato con continuità in media da uno *stock* alle condizioni ambientali esistenti medie senza provocare conseguenze significative per il processo di riproduzione».

Pare opportuno, inoltre, dedicare qualche cenno ad analizzare un profilo dell'art. 6 d.lgs. n. 4 del 2012 dal quale originano alcune incertezze. La norma in esame si limita a fare riferimento alle risorse acquatiche "marine", senza citare le risorse di acqua dolce. Dubbi sull'applicabilità della disciplina alla pesca in acque dolci sono stati sollevati, inoltre, non soltanto in relazione alla pesca ricreativa, bensì in relazione all'intero d.lgs. n. 4 del 2012. Il decreto in questione, infatti, abroga la precedente legge n. 963 del 1965 – intitolata «Disciplina della pesca marittima» – che, a differenza del decreto in esame, delimitava espressamente il proprio ambito di applicazione alla pesca in mare²⁰.

Questo aspetto non desta particolare stupore sempre in relazione al contesto normativo dell'Unione – dal quale il testo della norma italiana è stato per la quasi totalità ripreso – e che, allo stesso modo, limita la disciplina delle attività di pesca ricreativa – ma non solo – unicamente alle risorse marine.

Meno chiara risulta, però, la limitazione della pesca non professionale da parte del legislatore italiano alle sole acque marine, dal momento che la definizione di pesca professionale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 4 del 2012 è molto più ampia ed è fatto riferimento all'attività economica organizzata «svolta in ambienti marini o salmastri o di acqua dolce»²¹.

L'art. 1 del d.lgs. n. 4 del 2012 individua, inoltre, tra le finalità della normativa, quella di provvedere «al riordino, al coordinamento e all'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura», facendo salve le competenze regionali. In relazione a quest'ultimo inciso, serve precisare che prima della riforma del Titolo V della Costituzione, la pesca in acque interne rientrava tra

²⁰ Così L. PONZONI, *La disciplina penale della pesca dopo il d.lgs. 4/2012: tra punti fermi, problemi nuovi e scenari futuri*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 6, p. 730.

²¹ Occorre, inoltre, sottolineare che dalla lettura congiunta del d.lgs. n. 4 del 2012 insieme all'art. 2135 cod. civ. – il quale, al comma 2°, fa espresso riferimento alle acque dolci «Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine» – sembrerebbe, ancora una volta, che l'applicazione della disciplina si possa estendere anche alle acque interne.

le materie di competenza esclusiva regionale²². All'indomani della riforma, invece, in merito alla competenza in materia di pesca si è espressa la Corte costituzionale sostenendo che la pesca «costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, 4° comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrativa. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme»²³.

Alla luce di quanto affermato dal Giudice delle leggi e considerando il riferimento alle acque dolci presente nell'art. 2 del decreto, si potrebbe pensare che la disciplina in esso contenuta sia da applicare anche alle acque interne.

Permangono, tuttavia, alcune incertezze sul punto, considerando che il d.lgs. n. 4 del 2012 abroga esplicitamente la legge n. 963 del 1965 in tema di pesca marittima, ma nulla dice riguardo al r.d. n. 1604 del 1931, ossia il testo unico delle leggi sulla pesca, che pare essere ancora in vigore quanto meno nella parte relativa alla pesca in acque interne²⁴.

²² Sul tema della competenza legislativa in materia di pesca si vedano F. BRUNO, *Pesca e caccia: due materie in trasformazione*, ISSIRFA-CNR, Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa, 2007; C. LOSAVIO, *Agricoltura, pesca e caccia: oggetto e delimitazione di tre materie di potestà residuale regionale*; in *Rivista giuridica on-line – ISSIRFA – CNR*, 2, 2020; A. GERMANÒ, *Agricoltura e pesca*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, Vol. I, Milano, 2006, p. 139 ss.

²³ Sentenza Corte cost., 1° giugno 2006, n. 213, in *Giur. cost.*, 2006, 3, p. 2123, con nota di C. LOMBARDI, *Concorrenza di competenze, leale collaborazione e negoziazione (ovvero precarietà) delle attribuzioni regionali in una sentenza sulla pesca*.

²⁴ Secondo quanto previsto dall'art. 22 del regio decreto n. 1604 del 1931, il pescatore ricreativo, – o dilettante, come definito dalla norma – deve munirsi di apposita licenza di pesca «Sono considerati pescatori di mestiere nelle acque pubbliche interne o nelle private comunicanti con quelle pubbliche, le persone che esercitano la pesca in dette acque, quale esclusiva o prevalente attività lavorativa. Fuori del caso previsto dal comma precedente, chiunque eserciti la pesca nelle acque di cui sopra, è considerato pescatore dilettante. Per l'esercizio delle suddette attività è fatto obbligo di essere mu-

Alla luce di un quadro normativo così incerto, sarebbe comunque auspicabile un intervento da parte del legislatore in grado di porre chiarezza rispetto ai dubbi sollevati e delineare una disciplina completa della materia, che per troppo tempo è rimasta in secondo piano nella disciplina relativa alla pesca.

3. L'Unione europea ha previsto una serie di misure di gestione della pesca che includono limiti di accesso a determinate specie marine, applicabili anche alla pesca non professionale²⁵. Ancora una volta, occorre sottolineare che l'attenzione del legislatore europeo nei confronti della pesca non professionale e, dunque di un'attività svolta senza finalità commerciali – bensì per finalità ricreative, sportive o turistiche – si giustifica proprio in relazione all'impatto che la stessa può avere nei confronti delle risorse marine. Pertanto, l'importanza di applicare misure di gestione della pesca e limiti di accesso alle risorse ittiche anche alla pesca non professionale, prescinde dalla finalità dell'attività posta in essere, sia essa di tipo commerciale o meno, poiché è strettamente connessa con il raggiungimento dell'obiettivo di conservazione delle risorse marine sul quale si basa la PCP.

Il reg. (UE) n. 1241 del 2019, relativo proprio alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, si è occupato di riorganizzare e consolidare tutte le misure tecniche e di gestione delle risorse della pesca²⁶.

Le misure previste dal regolamento sono strutturate al fine di garantire che la pesca sia praticata a livelli di rendimento massimo sostenibile, che vi sia una riduzione delle catture indesiderate ed eliminazione dei rigetti, nonché un contributo al raggiungimento di un buono stato ecologico. Più nello specifico le misure tecniche dovrebbero contribuire: alla protezione delle aggregazioni di novellame e di

niti della licenza governativa di pesca, da rilasciarsi dall'amministrazione della provincia nella quale il richiedente ha la residenza».

²⁵ Così C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, cit., p. 6 ss.

²⁶ Sul punto C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, p. 471.

riproduttori di specie marine, grazie all'uso di attrezzi da pesca selettivi e a disposizioni volte a evitare le catture indesiderate; a ridurre al minimo gli impatti degli attrezzi da pesca sugli ecosistemi marini e, in particolare, su specie e habitat sensibili. Per raggiungere gli obiettivi, inoltre, sono previsti anche dei piani di gestione o di ricostituzione relativi a specifici *stock* ittici e sono previsti divieti di pesca di determinate specie rare e limiti sulle attività di pesca nei confronti di altre specie a rischio²⁷.

Considerando l'impatto che può avere la pesca ricreativa nei confronti di taluni *stock* ittici e nella prospettiva di salvaguardare questi ultimi dal rischio di depauperamento, queste misure sono in parte estese anche alle attività di pesca non professionale.

In particolare, nell'individuare l'ambito di applicazione della disciplina, il regolamento estende l'applicazione degli artt. 7 (Attrezzi da pesca e metodi vietati), 10 (Specie di pesci e molluschi di cui è vietata la pesca), 11 (Catture di mammiferi marini, uccelli marini e rettili marini) e 12 (Protezione di habitat sensibili, compresi gli ecosistemi marini vulnerabili) anche alla pesca ricreativa. Inoltre, nei casi in cui la pesca ricreativa dovesse avere un impatto significativo in una particolare regione, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati al fine di modificare il regolamento, prevedendo la possibilità di applicare le disposizioni dell'art. 13 (sulle taglie minime di riferimento per la conservazione) o le parti A o C (sempre relative alle taglie minime di riferimento per la conservazione, alle zone di divieto o di limitazione della pesca e alle restrizioni applicabili all'uso degli attrezzi da pesca) degli allegati da V a X anche alla pesca ricreativa²⁸. Il regolamento stesso, inoltre, afferma che «quando pertinente, misure tecniche dovrebbero applicarsi alla pesca ricreativa

²⁷ Regolamento (UE) n. 1241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, che modifica i regolamenti (CE) n. 2019/2006, (CE) n. 1224/2009 e i regolamenti (UE) n. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 894/97, (CE) n. 850/98, (CE) n. 2549/2000, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 812/2004 e (CE) n. 2187/2005 del Consiglio, *considerando* 7-8.

²⁸ Art. 2 reg. (UE) n. 1241 del 2019.

che può avere un impatto significativo sugli *stock* ittici e sulle specie di molluschi»²⁹. Quest'ultima sembra apparire, dunque, come una apertura, voluta dal legislatore dell'Unione, verso la possibilità di applicare le misure previste genericamente per le attività di pesca professionale anche alla pesca ricreativa per far fronte all'impatto della stessa nei confronti degli *stock* ittici.

Dal quadro normativo relativo alle misure di gestione emerge come vi sia stata una compressione della sovranità degli Stati membri in relazione a questa materia, che – in ragione della competenza esclusiva dell'Unione riguardo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine – è affidata alla disciplina delineata dalle istituzioni europee. Alcune delle misure di gestione prevedono la fissazione dei totali ammissibili di cattura, sulla base dei quali annualmente sono determinate le quote per le specie sottoposte a limiti di cattura, fissate dal Consiglio su proposta della Commissione, poi assegnate agli Stati membri che, infine, la distribuiscono tra gli operatori del settore³⁰.

È all'interno del quadro appena delineato e, dunque, dei regolamenti che disciplinano le possibilità di pesca tra i vari Stati membri, che sono previste specifiche disposizioni volte a limitare anche le attività di pesca ricreativa. Limiti alla pesca ricreativa sono anche previsti laddove la normativa dell'Unione sia volta alla gestione di specifiche risorse sottoposte alla disciplina delle organizzazioni regionali per la pesca³¹ (come per il tonno e il pesce spada)³².

È il caso, ad esempio, del recente reg. (UE) n. 2053 del 2023, che

²⁹ Considerando 6 reg. (UE) n. 1241 del 2019. C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, p. 219.

³⁰ Sul tema del funzionamento del sistema delle quote v. C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, cit., pp. 7-8.

³¹ Un'organizzazione regionale di gestione della pesca (ORGP) è un'organizzazione, istituita da un accordo internazionale, con la competenza di adottare misure di conservazione e gestione per particolari *stock* ittici transzonali o altamente migratori; *United Nations Conference on straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, Sixth session, New York, 24 July-4 August 1995, Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations convention and management of the straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*.

³² Sul punto, C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, cit., p. 10.

istituisce un piano di gestione pluriennale del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo, adottato dalla Commissione internazionale per la conservazione dei tonni dell'atlantico (ICCAT).

I limiti previsti dai regolamenti dell'Unione con riferimento alle risorse ittiche gestite dalle organizzazioni regionali di pesca, provengono dalla necessità di rispettare gli obblighi assunti dall'Unione in quanto Parte dell'organizzazione regionale stessa. In attuazione, dunque, delle raccomandazioni dell'Organizzazione regionale, è previsto che ogni Stato membro al quale è assegnata una certa quota, disponga di un contingente specifico per la pesca ricreativa. A livello statale occorre, poi, procedere a una trasposizione normativa volta a definire la parte di quota dedicata proprio alla pesca ricreativa³³.

Lo stesso non vale, invece, per altre specie (come la spigola, il merluzzo e l'anguilla) che non rientrano nella gestione delle organizzazioni regionali di pesca e le cui norme inserite nei regolamenti sono direttamente applicabili, non vi è la necessità di una trasposizione normativa a livello statale³⁴.

Nei confronti di alcune misure dell'Unione che limitano l'esercizio della pesca ricreativa, è stata chiamata a pronunciarsi la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Un caso emblematico – che riguarda proprio le misure “autoapplicative” delle quali si è parlato poco sopra (ossia quelle che non richiedono una interposizione normativa, né da parte dell'Unione né degli Stati, affinché possano produrre effetti) – è il ricorso presentato dall'Associazione *International Forum Sustainable Underwater Activities* (IFSUA) al Tribunale dell'Unione europea³⁵.

Nel caso in esame, la ricorrente chiede l'annullamento parziale del reg. (UE) n. 120 del 2018 (che stabilisce le possibilità di pesca per alcuni *stock* ittici e gruppi di *stock* ittici) nella parte relativa all'ap-

³³ Ivi, p. 12.

³⁴ Ivi, p. 13.

³⁵ Cfr. sentenza del Tribunale dell'Unione europea (prima sezione), 10 marzo 2020, IFSUA c. Consiglio dell'Unione europea, in causa 251/18, ECLI; EU; T; 2020. Per un'approfondita analisi della sentenza si veda C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, cit., pp. 3-25. e C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pescaturismo, sostegno dell'Unione europea*, cit., p. 471 ss.

plicazione dei limiti a coloro che esercitano pesca ricreativa (art. 2, par. 2 e art. 9, parr. 4 e 5)³⁶.

Tra i motivi addotti dalla ricorrente nel merito, figurano un vizio di incompetenza dell'Unione ad agire nel settore della pesca ricreativa in base alle disposizioni impugnate e una violazione dei principi generali di diritto dell'Unione.

In relazione al tema della competenza, la ricorrente sostiene: 1) che la competenza conferita all'Unione in materia di pesca e agricoltura sia limitata alle attività commerciali e non si estenda alla pesca ricreativa; 2) che la pesca ricreativa non possa essere disciplinata nell'ambito della Politica agricola e della pesca, poiché tale attività rientrerebbe nell'ambito dello sport e del turismo, per i quali la competenza dell'Unione è limitata al coordinamento di azioni nazionali in conformità dell'art. 6, lett. *d*) ed *e*), TFUE; inoltre, giustifica la competenza degli Stati membri in materia attraverso il *considerando* 3° del reg. (UE) n. 1380 del 2013 sulla PCP («Poiché la pesca ricreativa può avere un impatto significativo sulle risorse ittiche, gli Stati membri dovrebbero pertanto provvedere affinché essa sia effettuata in maniera compatibile con gli obiettivi della PCP»).

Per quanto attiene al primo punto, il Tribunale afferma che in base all'art. 43, par. 3, del TFUE – «Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca» – non vi è alcuna distinzione tra le attività di pesca a seconda che siano o meno di natura

³⁶ Art. 2, par. 2: «Il presente regolamento si applica anche alla pesca ricreativa nei casi in cui vi viene fatto espresso riferimento nelle pertinenti disposizioni». Art. 9, parr. 4-5: «4. Nell'ambito delle attività di pesca ricreativa, ivi compreso dalla riva, nelle divisioni CIEM 4b, 4c, da 7a a 7k, sono consentite solo attività di pesca di cattura e rilascio della spigola. Sono vietati la conservazione a bordo, il trasbordo, il trasferimento o lo sbarco di catture di spigola effettuate in tale zona. 5. Nell'ambito delle attività di pesca ricreativa nelle divisioni CIEM 8a e 8b possono essere conservati al massimo tre esemplari di spigola al giorno per pescatore». I limiti presi in considerazione sono relativi alla pesca di spigole in 2 specifiche zone, una in corrispondenza del Mare del Nord centrale e meridionale, mare d'Irlanda, Irlanda occidentale, Porcupine Bank, Manica, Canale di Bristol, Mar celtico, sud-ovest dell'Irlanda e l'altra in corrispondenza del Golfo di Biscaglia.

commerciale, venendo in considerazione soltanto l'attività in sé di prelievo del pesce dalle risorse disponibili³⁷.

In relazione al secondo punto, invece, il Tribunale sostiene che il *considerando* 3° del reg. n. 1380 del 2013 non può essere interpretato come il riconoscimento di una competenza normativa per gli Stati membri, ma indica la competenza riconosciuta alle amministrazioni nazionali nell'attuazione del diritto dell'Unione europea. Sebbene la definizione di pesca ricreativa rimandi alle «attività di pesca non commerciale che sfruttano le risorse acquatiche marine vive per fini ricreativi, turistici o sportivi» – e, quindi, possa far pensare che a fronte di attività turistiche o sportive la competenza dell'Unione debba essere limitata al coordinamento di azioni nazionali in conformità dell'art. 6, lett. *d*) ed *e*) TFUE – l'impatto significativo della pesca ricreativa sulle risorse ittiche, evidenziato anche dallo stesso *considerando* 3°, giustifica la competenza dell'Unione ad adottare delle misure volte a garantire la conservazione delle risorse biologiche marine³⁸. Si ricorda, infatti, che l'art. 3 del TFUE prevede una competenza esclusiva dell'Unione nell'adottare misure che garantiscano la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine.

Riguardo alla violazione dei principi generali del diritto dell'Unione, invece, la ricorrente sostiene che sia da ravvisarsi: 1) una violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento; 2) una violazione dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione; 3) una violazione del principio di proporzionalità e delle libertà di associazione e di impresa.

Per quanto attiene alla violazione dei principi di certezza e di tutela del legittimo affidamento, la ricorrente afferma che il legislatore dell'Unione, imponendo limiti di pesca della spigola alla pesca ricreativa e, dunque, modificando in maniera “radicale e imprevedibile” le norme, avesse compromesso la certezza del diritto e il legittimo affidamento. Eppure, secondo un orientamento giurisprudenziale riportato dal Tribunale, «non si può fare legittimamente affidamento

³⁷ Ivi, punto 69.

³⁸ Ivi, punto 81.

sulla conservazione di una situazione esistente allorché tale situazione rientra in un ambito in cui essa può essere modificata»³⁹ e, proprio nella materia in esame, alle istituzioni è conferito un potere discrezionale che consente di adattare le misure alle variazioni della situazione economica e all'evoluzione dello *stock* di pesce interessato⁴⁰.

Sul punto del legittimo affidamento, inoltre, la ricorrente riporta la dichiarazione di un membro della Commissione europea che nel 2011 aveva affermato che la pesca ricreativa non rientrasse tra le competenze della Commissione, bensì tra quelle dei governi nazionali. Secondo la giurisprudenza, tuttavia, affinché si possa parlare di legittimo affidamento, dovrebbero sussistere «assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili, fornite dall'amministrazione all'interessato, per far sorgere in quest'ultimo un legittimo affidamento»⁴¹ e, in questo caso, il Tribunale esclude che almeno due dei requisiti appena citati sussistano. Da un lato, non è possibile parlare di assicurazioni concordanti, poiché solo un membro della Commissione, nel corso del tempo, ha preso questa posizione; dall'altro lato, questa dichiarazione non può considerarsi proveniente da fonti "autorizzate", giacché, per quanto riguarda la fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca, le misure devono essere adottate dal Consiglio e dal Parlamento, mentre il ruolo della Commissione è limitato all'iniziativa legislativa e all'attuazione delle decisioni del legislatore⁴².

Proseguendo con la violazione dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione, la ricorrente sostiene che vi sia una discriminazione tra pesca ricreativa e pesca commerciale, poiché il legislatore assoggetta allo stesso quadro normativo due attività che non sono considerate comparabili, e che, quand'anche dovessero essere considerate comparabili, sono trattate, inammissibilmente, in

³⁹ Cfr. sentenza del Tribunale dell'Unione europea 18 giugno 2014, Spagna/Commissione, T-260/11, EU:T:2014:555, punto 87.

⁴⁰ Sentenza del Tribunale dell'Unione europea, 10 marzo 2020, *IFSLA c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 91.

⁴¹ Cfr. sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 15 novembre 2018, *Deutsche Telekom/Commission*, T-207/10, EU:T:2018:786, punto 46.

⁴² Ivi, punti 103-106.

maniera diversa dalla norma impugnata. In merito a ciò, il Tribunale ha affermato che, da un lato, è giustificato l'assoggettamento della pesca commerciale e di quella non professionale allo stesso quadro normativo, perché «comparabili alla luce dell'obiettivo essenziale perseguito dalle disposizioni impuginate, giacché entrambe hanno un effetto sulla popolazione di spigole che le disposizioni mirano a proteggere»⁴³. Allo stesso tempo, la differente natura delle due attività, ossia il fatto che la pesca commerciale sia praticata da persone che ne fanno la loro professione e la pesca ricreativa da coloro che ne fanno un'attività ludica, andando a incidere, dunque, su soggetti differenti – da un lato i consumatori, dall'altro, anche se indirettamente, su imprese che commercializzano attrezzature per la pesca ricreativa – giustifica la differenza di trattamento prevista dalle disposizioni impuginate⁴⁴.

Infine, l'ultima violazione presa in considerazione riguarda il principio di proporzionalità e delle libertà di associazione e di impresa.

In relazione al primo, la ricorrente sostiene che le misure impuginate non possano essere adottate in assenza di dati scientifici concludenti sull'impatto della pesca non professionale rispetto agli *stock* di spigola. Il Tribunale, tuttavia, fa presente che secondo i dati contenuti nel parere del CIEM (Consiglio Internazionale per l'esplorazione del mare) l'impatto della pesca ricreativa sugli *stock* di spigola è risultato significativo, motivo per cui il Consiglio ha ritenuto di adottare le limitazioni per contrastare la mortalità dovuta alla pesca non professionale⁴⁵.

Per quanto attiene, invece, al principio della libertà di associazione e impresa, la ricorrente sostiene che il divieto di pesca subacquea

⁴³ Ivi, punto 116.

⁴⁴ Ivi, punti 121-122, La ricorrente sostiene, poi, che si sostanzia una discriminazione tra vari tipi di pesca ricreativa dal momento in cui il legislatore, autorizzando soltanto la pesca ricreativa con cattura e rilascio, vieta, di fatto, la pesca subacquea, che per sua stessa natura non consente il rilascio della cattura. Il Tribunale, invece, proprio per quest'ultimo motivo e per il conseguente fatto che la pesca subacquea porta quasi inevitabilmente alla morte del pesce, ritiene che i tipi di pesca siano da considerarsi differenti e, pertanto, che sia giustificato un trattamento diverso (punto 132).

⁴⁵ Ivi, punto 145.

violi tali principi in relazione alle infrastrutture turistiche e alle attività legate a quel tipo di pesca. Respingendo fin da subito la tesi della violazione della libertà di associazione, poiché la ricorrente non presenta alcuna prova a sostegno della stessa, il Tribunale si concentra poi sulla libertà di impresa, affermando che le disposizioni impugnate rispettano il contenuto essenziale della libertà di impresa non imponendo alcun divieto diretto alle imprese di esercitare un'attività commerciale connessa alla pesca subacquea. Le limitazioni si ritengono, altresì, ammissibili dal momento che sono ritenute necessarie e rispondono a effettive finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione, in particolare, la conservazione delle risorse biologiche marine⁴⁶.

Per tutti i motivi delineati, il Tribunale respinge il ricorso presentato dall'associazione IFSUA.

L'analisi di questa sentenza si rivela fondamentale, ancora una volta, per comprendere la centralità che l'Unione affida all'obiettivo di conservazione delle risorse biologiche marine e, dunque, alla necessità di disciplinare tutte le attività di pesca, a prescindere dalle finalità commerciali o meno delle stesse, al fine di ridurre l'impatto nei confronti degli *stock* ittici.

4. Anche sotto il profilo dei controlli e delle sanzioni, emerge la necessità di disciplinare la pesca non professionale a fronte del significativo impatto che tale attività può avere nei confronti di determinati *stock* ittici. Ancora una volta, l'obiettivo della PCP di garantire la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, porta l'Unione europea a disciplinare le attività di pesca in questione a prescindere dal soggetto che le pratica, ossia un soggetto non commerciale, e ponendo invece l'attenzione sulle ripercussioni che tali attività possono avere nei confronti degli *stock* ittici se praticate in maniera incontrollata e nel mancato rispetto delle norme.

Risulta, così, necessaria la predisposizione di un insieme di norme che permettano agli Stati membri di sottoporre le attività di pesca non professionale a un controllo efficace e che consentano di far

⁴⁶ Ivi, punto 154.

ricorso a un adeguato sistema sanzionatorio in caso di inosservanza delle disposizioni della PCP.

Rileva altresì l'esigenza di un valido sistema di raccolta dati sulle catture, finalizzato a fornire agli Stati membri e alla Commissione le informazioni necessarie per una gestione e un controllo efficaci delle risorse biologiche marine.

Per lungo tempo, il sistema di controllo della pesca dell'Unione, volto a garantire il rispetto delle norme della PCP, è stato considerato inefficace e non idoneo a sostenere il conseguimento degli obiettivi della PCP. Già nel 2018, pertanto, la Commissione europea ha presentato una proposta di riforma del sistema volta a colmare le carenze della normativa in questione prevedendo delle modifiche relative alla pesca non professionale⁴⁷.

Solo al termine del 2023, è stato approvato il reg. (UE) n. 2842 sui controlli nel settore della pesca⁴⁸. Le principali novità apportate dalla riforma riguardano: l'introduzione di meccanismi di controllo digitalizzati, la registrazione elettronica delle catture e l'armonizzazione delle sanzioni applicate in caso di violazione di norme della PCP, con particolare riguardo per le cc.dd. "infrazioni gravi"⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e il reg. (UE) 2016/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca, COM/2018/368 final.

⁴⁸ Cfr. reg. (UE) n. 2842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e i regolamenti (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 e (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca.

⁴⁹ In dottrina, C. FIORAVANTI, *La revisione del regime di controllo nel settore della politica comune della pesca: il governo italiano impugna il regolamento (UE) 2023/2842*, in *Rivista Eurojus*, 2024, https://rivista.eurojus.it/la-revisione-del-regime-di-controllo-nel-settore-della-politica-comune-della-pesca-il-governo-italiano-impugna-il-regolamento-ue-20232842/?generate_pdf=8932. Per un approfondimento sul sistema sanzionatorio si veda: European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, F. ANGEVIN, C. BORRETT, G. MOREIRA, P. PAVLOU, N. RASS-MASSON, *Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the Common Fisheries Policy – EU overall report – Final report*, in *Publications Office*, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2771/460801>.

Il reg. (UE) n. 2842 del 2023 è intervenuto, in particolare, sull'art. 55 del reg. (CE) n. 1224 del 2009.

La norma prevede che gli Stati membri costieri predispongano un sistema elettronico di registrazione e dichiarazione delle catture effettuate nell'ambito della pesca ricreativa, che potrà essere sviluppato a livello nazionale o dell'Unione. Sempre gli Stati membri devono, inoltre, raccogliere i dati sulle catture effettuate da persone fisiche che praticano la pesca ricreativa di specie, *stock* o gruppi di *stock* ittici per i quali l'Unione fissa possibilità di pesca e che sono oggetto di un piano pluriennale o soggetti all'obbligo di sbarco. I dati sono trasmessi alla Commissione almeno una volta all'anno con riferimento all'anno civile precedente⁵⁰.

Resta fermo il divieto di commercializzazione e vendita delle catture effettuate nell'ambito della pesca ricreativa. La Commissione può adottare, mediante atti di esecuzione, sia norme riguardanti la trasmissione dei dati sulle catture raccolti dagli Stati membri, sia norme sulla marcatura dell'attrezzo utilizzato per la pesca ricreativa, ad eccezione degli attrezzi portatili.

Per chiudere, poi, è previsto che tale disciplina si applichi alle attività di pesca ricreativa, comprese le attività di pesca organizzate da entità commerciali attive nel settore del turismo e delle competizioni sportive.

Il reg. (UE) n. 2842 del 2023 modifica, inoltre, l'art. 90 del reg.

⁵⁰ L'art. 55 prosegue poi: «Gli Stati membri costieri provvedono affinché le persone fisiche che praticano la pesca ricreativa siano registrate e affinché registrino e dichiarino le rispettive catture tramite un sistema elettronico di cui al par. 1 con la seguente tempistica: *a*) in relazione alle specie, agli *stock* o ai gruppi di *stock* oggetto di misure di conservazione dell'Unione che si applicano specificamente alla pesca ricreativa, quali contingenti, limiti di cattura in peso e limiti di cattura in numero di esemplari, quotidianamente; e *b*) in relazione alle specie, agli *stock* o ai gruppi di *stock* per i quali l'Unione fissa possibilità di pesca o che sono oggetto di un piano pluriennale o che sono soggetti all'obbligo di sbarco, e per i quali un parere scientifico del Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (CSTEP), del CIEM o di un organismo scientifico equivalente indica che la pesca ricreativa incide in misura significativa sulla mortalità per pesca, a decorrere dal 1o gennaio 2030. La Commissione può adottare, mediante atti di esecuzione, l'elenco delle specie, degli *stock* o dei gruppi di *stock* cui si applica il primo comma, lett. *b*), e stabilire la frequenza di registrazione e dichiarazione di tali catture. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'art. 119, par. 2».

(CE) n. 1224 del 2009 – ossia la norma che disciplina le cc.dd. “infrazioni gravi” – dichiarando, al par. 3 lett. *b*, che svolgere attività di pesca ricreativa in violazione delle norme della PCP o praticare la vendita di prodotti della pesca catturati nell’ambito della pesca ricreativa, costituisce un’infrazione grave, qualora si riscontri: *a*) vendita di prodotti della pesca ricreativa di valore pari o superiore a 50 euro o i cui quantitativi sono pari o superiori a 10 kg; *b*) due o più individui degli esemplari detenuti appartengono a specie non autorizzate o uno o più individui appartengono a specie vietate; *c*) almeno il 25% degli esemplari detenuti non rispetta la taglia minima di riferimento; *d*) superamento dei limiti di cattura in numero di esemplari, o in peso ovvero superamento dei contingenti applicabili del 50%; *e*) conferma da parte dell’autorità competente di uno Stato membro che la persona fisica o giuridica interessata ha commesso o è stata ritenuta responsabile di un’infrazione grave di cui all’art. 90, par. 3, lett. *b*), in una sentenza o decisione definitiva emessa negli ultimi 12 mesi prima della data in cui è stata commessa tale infrazione.

Occorre tenere presente che il rafforzamento delle misure di sorveglianza e monitoraggio, oltre che delle sanzioni applicabili in caso di violazione delle norme della PCP, è stato ritenuto necessario per il perseguimento degli obiettivi delineati dalla Politica Comune stessa. Più volte, è emerso come sia cresciuta l’attenzione nei confronti della salvaguardia degli ecosistemi marini, evidenziando la centralità che in questo momento storico assume la dimensione ambientale nella disciplina di queste materie. Le istituzioni dell’Unione si trovano ad affrontare sfide sempre più complesse nel cercare di delineare una normativa che sia in grado di soddisfare i vari aspetti della sostenibilità – ambientale, sociale ed economico – anche nel settore ittico. L’ago della bilancia, tuttavia, sembra propendere per il profilo della sostenibilità ambientale e, dunque, per l’adozione di misure che in primo luogo garantiscano la tutela delle risorse biologiche marine. Tale propensione, che ha per l’appunto portato a una ridefinizione delle misure di sorveglianza e di monitoraggio, ha provocato in taluni casi un malcontento da parte di alcune categorie, poiché queste ultime ritengono che le norme in esame, seppur delineate con l’intento di soddisfare esigenze ambientali, compromettano alcuni diritti fon-

damentali. Sarà, pertanto, cura della Corte di giustizia dichiarare se il legislatore sia effettivamente “andato oltre” o se tali misure si ritengono comunque necessarie in ragione delle peculiarità del settore che, è sempre bene ricordare, coinvolge risorse biologiche per loro stessa natura esauribili⁵¹.

5. Per lungo tempo, le attività di pesca ricreativa sono rimaste sullo sfondo sia della PCP, sia – per quanto riguarda l’Italia – della normativa interna. L’attenzione è stata rivolta prevalentemente alla pesca professionale – complice la centralità che è, tradizionalmente, data alla disciplina di attività poste in essere da figure imprenditoriali – sottovalutando l’impatto che la pesca ricreativa può avere nei confronti degli *stock* ittici.

Eppure, l’attività di pesca non professionale, se praticata in maniera incontrollata e non regolamentata, può provocare un sovrasfruttamento degli *stock* ittici e, di conseguenza, portare al rischio di depauperamento degli stessi.

⁵¹ La validità del reg. (UE) 2842/2023 è stata messa in dubbio dal Governo italiano, il quale ha presentato in data 11 marzo 2024 un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea. Sebbene non si conoscano ancora le specifiche censure di validità dell’atto e i parametri invocati, pare che la “ragione del contendere” sia da ricondursi alla presunta violazione della privacy che l’applicazione di sistemi di monitoraggio Vms (che comprendono anche tecnologie cc.dd. CCTV, telecamere a circuito chiuso) potrebbe provocare nei confronti dei pescatori, nonché una violazione della concorrenza. Si attende, in ogni modo, di conoscere le effettive del Governo, anche considerando quanto sottolineato dal *considerando* 24° del regolamento: «I dati ricavati dalle CCTV non dovrebbero essere trasmessi in diretta *streaming*. Al fine di tutelare il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali, la registrazione di materiale video mediante sistemi CCTV dovrebbe essere consentita solo in relazione agli attrezzi e alle parti delle navi in cui i prodotti della pesca vengono salpati a bordo, trattati e immagazzinati o nei casi in cui possono verificarsi rigetti. L’attività di registrazione dovrebbe essere limitata alle situazioni in cui gli attrezzi sono utilizzati attivamente, come la cala o il recupero o il ritiro dell’attrezzo dall’acqua, e in cui le catture sono imbarcate e trattate dall’equipaggio o possono verificarsi rigetti. La possibilità di identificare singole persone nel materiale video registrato dovrebbe essere limitata per quanto possibile e, ove necessario, i dati dovrebbero essere resi anonimi». Per un approfondimento sul tema si rimanda a C. FIORAVANTI, *La revisione del regime di controllo nel settore della politica comune della pesca: il governo italiano impugna il regolamento (UE) 2023/2842*, in *Rivista Eurojus*, 2024, https://rivista.eurojus.it/la-revisione-del-regime-di-controllo-nel-settore-della-politica-comune-della-pesca-il-governo-italiano-impugna-il-regolamento-ue-20232842/?generate_pdf=8932.

Proprio l'innegabile impatto che la pesca ricreativa può avere nei confronti delle risorse ittiche marine, ma anche nei confronti delle attività di pesca professionale, ha portato a riconoscere la necessità di delineare una disciplina che non si limiti a preservare, quindi, il valore economico, sociale e occupazionale di questa attività, bensì sia in grado di salvaguardare l'economia delle piccola pesca – largamente diffusa in Italia – e garantire, allo stesso tempo, la conservazione delle risorse ittiche⁵².

L'Unione europea ha sempre di più, nel corso del tempo, delineato le norme della PCP in funzione dell'obiettivo di conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse marine. In questo senso, ha provveduto a elaborare una disciplina della pesca non professionale proprio per limitare l'impatto di tutte le attività di pesca nei confronti degli *stock* ittici, a prescindere dal soggetto – sia esso imprenditore o meno – che le pone in essere.

Dall'analisi della revisione del sistema di controlli della pesca, si nota come sia, infatti, cresciuta l'attenzione, del legislatore dell'Unione, nei confronti di questa materia. L'esigenza di limitare le attività che possono avere un impatto negativo sugli *stock* ittici è evidente come, di conseguenza, è evidente anche la necessità di prevedere norme chiare e precise in materia. Il nuovo regolamento dell'UE su controlli e sanzioni è sicuramente un passo avanti nella definizione di un quadro normativo che sia in grado di far fronte a una delle maggiori difficoltà legate alla pesca ricreativa, ossia quella di riuscire a monitorare le catture affinché non siano superati i limiti previsti dalle misure di gestione della PCP.

La strada, tuttavia, sembra ancora lunga. Come emerge dai profili esaminati nel presente lavoro, il quadro normativo, soprattutto quello interno, appare ancora caotico e lacunoso. Nel nostro ordinamento, permane un vuoto normativo in relazione alla definizione delle modalità di esercizio della pesca ricreativa e la normativa presente, oltre a non essere in grado di colmare le evidenti lacune della disciplina, solleva ulteriori dubbi interpretativi che complicano ancor più

⁵² Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 giugno 2018 sulla situazione attuale della pesca ricreativa nell'Unione europea (2017/2120 (Ini)).

il quadro. Un intervento mirato in materia sarebbe auspicabile, sia con la previsione di una precisa disciplina in relazione alle modalità di esercizio della pesca ricreativa, sia con la ridefinizione del sistema di controlli e del sistema sanzionatorio attualmente vigenti anche alla luce del nuovo regolamento di revisione dell'Unione⁵³.

⁵³ Le sanzioni in caso di violazione delle norme sulla pesca ricreativa in Italia sono stabilite dall'art. 11, commi da 10 a 13, del d.lgs. n. 4 del 2012.

MARIO MAURO

**L'ACQUACOLTURA BIOLOGICA,
TRA DIRITTO EUROPEO E DIRITTO INTERNO**

ABSTRACT

Il presente contributo si concentra sul tema dell'acquacoltura biologica e sul suo inquadramento nel contesto della politica comune della pesca. Dopo aver definito il quadro normativo di riferimento, lo scritto si concentra sui profili che riguardano l'acquacoltura biologica, evidenziando come una normativa di natura incentivante, se non adeguatamente supportata da una maggiore armonizzazione della disciplina regolatoria, anche per quanto concerne i contenuti di carattere più strettamente tecnico, rischia di non essere adeguata a perseguire gli obiettivi tracciati dalla strategia *from farm to fork*, che richiede un aumento significativo delle superfici destinate ad acquacoltura biologica. Sotto tale profilo, dovrebbe essere compito della Commissione garantire un maggior coordinamento di quelle discipline nazionali che vanno ad attuare i principi e le previsioni generali relative alle produzioni biologiche, allo scopo di evitare barriere alla diffusione.

The paper focuses on organic aquaculture and its framing in the context of the Common Fisheries Policy. Once defined the legal framework, the essay focuses on the profiles that concern organic aquaculture, highlighting how an incentive legislation, if not adequately supported by greater harmonization of the regulatory framework, including its more strictly technical content, couldn't be adequate to pursue the aims outlined by the From farm to fork strategy, which calls for a significant increase in the area devoted to organic aquaculture. In this respect, the Commission should ensure broader coordination of those national regulations and implement the general principles related to organic production, to avoid barriers.

PAROLE CHIAVE: Politica comune della pesca – Acquacoltura – Produzione biologica – Sostenibilità – Ambiente.

KEYWORDS: *Common Fisheries Policy - Aquaculture - Organic Production - Sustainability - Environment.*

SOMMARIO: 1. Il problema: il difficile rapporto normativo tra produzione biologica e acquacoltura. – 2. L'acquacoltura nelle fonti normative nazionali. – 3. (*Segue*): e in quelle europee. – 4. L'acquacoltura biologica, inquadramento normativo. – 5. L'acquacoltura biologica, disciplina della produzione e ostacoli normativi alla diffusione posti dalla disciplina europea. – 6. (*Segue*): L'acquacoltura biologica e le criticità delle regole di produzione poste dal legislatore italiano. – 7. Acquacoltura biologica e preferenze del consumatore, ulteriori nodi critici. – 8. Conclusioni.

1. Tra le varie iniziative messe in campo dalla Commissione Europea per attuare quell'ampio disegno tracciato dal *Green Deal*¹ e orientare l'economia lungo un percorso che sia più attento al clima e all'ambiente, diverse riguardano l'agricoltura e, tra queste, l'agricoltura biologica. A questa è affidato un ruolo di primario rilievo in questo processo di transizione, basti qui solo rammentare la comunicazione *From farm to fork* e l'invito in questa contenuto ad aumentare le superfici certificate come biologiche².

Se quanto riferito è un dato che può ormai considerarsi assodato per le produzioni legate alla terra, meno indagato è il profilo di quelle acquicole, dove però anche qui si pongono analoghi problemi di carattere ambientale legati alla conservazione, accesso e sfruttamento delle risorse naturali. Con la complicità anche dell'art. 9 TFUE che ha reso il tema ambientale trasversale a tutte le politiche dell'Unione, l'interesse verso l'acquacoltura è così progressivamente aumentato.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, 20.05.2020, COM (2020) 381 final. Come noto, si tratta di una delle diverse strategie adottate per dare esecuzione agli obiettivi tracciati dal *Green Deal* che, a sua volta, costituisce la chiave di volta delle politiche della Commissione per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile ivi dichiarati, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/RES/70/1. La bibliografia su questo tema è amplissima, su tutti e da ultime v. almeno I. CANFORA, *Agenda 2030, agricoltura e alimentazione*, p. 25, e P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, p. 29, entrambe in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2024, alle quali si rinvia anche per la bibliografia ivi citata.

Questa attività ha iniziato a essere considerata uno degli strumenti per scongiurare il depauperamento delle risorse marine causato dalla pesca, cui aggiungere anche il contributo che può offrire alla sicurezza alimentare e alla creazione di nuove opportunità di lavoro ed occupazionali. Certo è che anche con riferimento all'acquacoltura, come per tutte le altre attività agricole, il legislatore europeo intende provare a contenerne l'impatto ambientale tramite l'adozione di diverse misure, soprattutto di natura incentivante, aprendo così all'interrogativo se questa possa essere esercitata pure nelle forme della produzione biologica e quali limiti potrebbe incontrare³.

Procedendo però con ordine e richiamando alcuni concetti noti, nel corso degli ultimi anni l'agricoltura è stata oggetto di composte attenzioni da parte del legislatore, sia perché tocca direttamente l'ambiente e la biodiversità sia, allo stesso tempo, per il contributo

³ L'agricoltura biologica è una certificazione di processo che, in estrema sintesi, garantisce che il produttore non utilizza sostanze chimiche di sintesi nelle attività di coltivazione del fondo e allevamento di animale. La disciplina oggi si rinviene nel reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio, su cui v. per un commento N. LUCIFERO, *Il reg. (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 477 che, nel sintetizzare le novità della normativa, si sofferma sulla complessità e sulle criticità della novella, imputabili a un'assenza di semplificazione e ad alcuni interrogativi interpretativi che, sul piano concreto, potrebbero facilmente creare difficoltà ai tecnici e agli operatori coinvolti nelle varie fasi della filiera; sotto questo profilo v. anche I. TRAPÈ, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, p. 535, la quale evidenzia le tensioni politiche dietro l'approvazione del nuovo regolamento. In termini più ampi, sulla rilevanza e sugli impatti della produzione biologica, v. A. CARROZZA, *Introduzione al discorso sull'agricoltura biologica*, in *Tutela ambientale e centralità dell'agricoltura*, Atti delle III giornate camerti di diritto agrario comunitario, Camerino, 1990, p. 198; L. COSTATO, *Il regolamento CEE sul metodo di produzione biologico*, in E. ROOK BASILE (a cura di), *Il sistema agroalimentare e la qualità dei prodotti. Profili tecnici, economici e giuridici*, Atti del convegno di Verona, 25-26 novembre 1991, Milano, 1992, p. 289; E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ, *L'agricoltura biologica tra diritti dell'impresa e diritto alla salute*, in *Dir. agr.*, 1996, p. 135; I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari, 2002; EAD., *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 363; E. CRISTIANI, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004; EAD., *Il metodo di produzione biologico*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011, p. 81.

che può dare nella lotta ai cambiamenti climatici⁴, nell'ambito di una visione che non si esaurisce alla sola impresa agricola ma coinvolge l'intera filiera alimentare, dalla produzione primaria fino alla distribuzione⁵. In termini più specifici, questi due profili – tutela dell'ambiente e della biodiversità nonché riduzione dell'impatto inquinante della filiera alimentare, con particolare attenzione all'attività agricola – sono tematiche che incidono anche sul settore dell'acquacoltura.

Vale dunque ricordare che incentivare l'acquacoltura biologica è un obiettivo dichiarato tanto dalla strategia *From farm to fork*, ove si richiede un incremento “*significativo*” delle superfici utilizzate per queste produzioni, come pure da altri documenti dal carattere programmatico. Nel piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica del marzo 2021 si legge che «la Commissione incoraggia gli Stati membri dell'UE a includere l'aumento dell'acquacoltura biologica nella revisione degli obiettivi dei rispettivi piani strategici pluriennali dell'acquacoltura»⁶. O ancora, negli *Orientamenti strategici*

⁴ In argomento, v. su tutti S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica*, in *Dir. agroalim.*, 2023, p. 69

⁵ Diversi sono i contributi sui rapporti tra diritto agrario e diritto alimentare e sulle reciproche interferenze. A seguito della riforma del 2001, L. COSTATO, *I confini del diritto agrario dopo i decreti di orientamento*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2001, p. 503 ma, soprattutto, ID., *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Agricoltura e alimentazione, tra diritto, comunicazione e mercato*, Milano, 2003, p. 315 individua il ruolo della produzione primaria in un contesto unitario, lungo un percorso che dalla disciplina degli alimenti coinvolge l'intera filiera, dall'imprenditore agricolo fino al consumatore. In argomento, per le diverse angolature attraverso le quali il tema è indagato, cfr. anche F. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare* (voce), in *Dig. disc. priv.*, 2009, p. 479, in una prospettiva di rapporto tra l'imprenditore agricolo e gli altri operatori di filiera, per il quale produzione, industria e commercio sono ormai così intersecati tra loro, da richiedere un'indagine in una visione unitaria; A. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Dir. agroalim.*, 2016, p. 61 che analizza il tema, con particolare riferimento alla differenza di poteri tra imprenditori lungo la filiera, comparando l'esperienza nord-americana con quella europea, rilevando come, in questo continente, la nozione di agricoltura si stia ampliando, comprendendo sia gli agricoltori sia gli operatori della filiera; L. RUSSO, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, p. 1, che ripercorre i rapporti in una dimensione storica; N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nella disciplina del mercato e della concorrenza*, Milano, 2023 il quale guarda alla filiera in una prospettiva unitaria e di mercato.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per lo*

per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021-2030⁷ adottati a maggio 2021 in esecuzione dell'art. 34 del reg. (UE) 1380/2013⁸, si invitano gli Stati a predisporre e rendere disponibili zone speciali dedicate all'acquacoltura biologica e definire protocolli per migliorare il benessere dei pesci. Da questi documenti programmatici emerge l'idea di incentivare l'acquacoltura in quanto sistema di gestione sostenibile, che offre prodotti ittici di allevamento, fonti di proteine per alimenti e mangimi dotati di una bassa impronta di carbonio. Si tratta, evidentemente, di effetti favorevoli generati da un'attività di impresa che vanno a beneficio dell'intera collettività, richiamando quel noto indirizzo dottrinale secondo cui l'agricoltura è una attività in grado di compendiare scopi produttivi e, allo stesso tempo, di interesse collettivo⁹.

Tuttavia, affinché l'intera collettività possa beneficiare di questi effetti¹⁰ è necessario che molti più produttori si orientino lungo que-

sviluppo della produzione biologica, COM (2021) 141 final. Esso mira a conseguire l'obiettivo del *Green Deal* europeo di destinare il 25% dei terreni agricoli all'agricoltura biologica entro il 2030. Il piano comprende 23 azioni suddivise in tre assi, stimolare la domanda e garantire la fiducia dei consumatori; stimolare la riconversione e rafforzare l'intera catena del valore; migliorare il contributo dell'agricoltura biologica alla sostenibilità ambientale.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021-2030, COM/2021/236 final

⁸ Reg. (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio, su cui v. per un inquadramento sistematico della disciplina, da ultima e su tutti, C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'unione europea*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2023, p. 465.

⁹ La dottrina ha ormai da tempo messo in luce come l'agricoltura si presti a compendiare istanze produttive con esigenze conservative, rilevando come la garanzia di una produzione costante nel tempo passi anche attraverso una conservazione dell'ambiente, così E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 42, su cui poi tornerà più diffusamente anche S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche interazioni*, Torino, 2012.

¹⁰ Scrive G. GALLONI, *Presentazione*, in S. MASINI, *Parchi e riserve naturali*, Milano, 1997 che l'impresa agricola si colloca oggi «in una concezione teleologica, che non

sta direzione e, da qui, il problema. Infatti, l'acquacoltura biologica ha ancora una scarsissima diffusione¹¹ e non è un caso che la strategia *From Farm to Fork* si limiti a richiederne un aumento "significativo" entro il 2030, mentre per il resto delle superfici a ciò destinate fissi un preciso obiettivo, pari ad almeno il 25% della superficie agricola UE.

Tra gli ostacoli alla sua espansione, non mancano quelli di ordine giuridico che, pur nel loro tecnicismo, pongono difficoltà nel trovare un coordinamento tra le disposizioni generali previste per la produzione biologica, con quelle speciali, espressamente dedicate all'acquacoltura. Il presente scritto intende quindi proporre alcune riflessioni sull'impatto della disciplina dedicata alla agricoltura biologica nel settore dell'acquacoltura, da inquadrare nel contesto del mercato europeo e cercando un coordinamento tra disposizioni di diversa provenienza.

2. Prima di entrare nel merito delle questioni che riguardano l'acquacoltura biologica, è utile delimitare il perimetro normativo dell'indagine e il contesto di riferimento.

Pur nella consapevolezza che la materia è incisa dal diritto europeo, ai fini che qui importano sembra opportuno muovere dal contesto nazionale, per meglio chiarire quale sia l'attività che svolge l'acquacoltore e cogliere l'opportunità per ribadirne la natura agricola, in funzione di collocarla successivamente entro quelle logiche di prodotto e di mercato tipiche del diritto europeo.

Assumendo come orizzonte iniziale di riferimento il quadro normativo italiano, l'acquacoltura ha sempre sofferto di una difficile collocazione sistematica, foriera di non pochi ostacoli per gli operatori

esclude l'interesse individuale, ma lo considera come tipizzato e finalizzato ad un interesse sociale». Lungo questa linea, e con specifico riferimento all'agricoltura biologica in termini di modalità di conformazione dell'attività produttiva verso fini ambientali, v. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente*, cit., p. 160 e, più di recente, I. CANFORA, *L'impresa agricola tra responsabilità e controlli*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. Studi in onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2019, p. 473.

¹¹ Basti pensare che, in Italia, i produttori che vi si dedicano non pare che superino il centinaio (nel 2019 erano 59), con un dato che si ripropone in termini analoghi anche in altri Paesi europei.

del settore. Mentre la dottrina aveva in diverse occasioni ritenuto di poterla inquadrare nel contesto delle attività di allevamento¹², per converso la giurisprudenza si è mossa lungo un filone opposto, riconducendola nell'ambito delle attività commerciali¹³ sul presupposto che le produzioni acquicole non potessero essere considerate allevamento di bestiame¹⁴. La situazione muta nel 1992, quando il legislatore sancisce che «l'acquacoltura è considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola»¹⁵. Sebbene la norma si sarebbe potuta arrestare a questa equiparazione di principio, essa invece prosegue aggiungendo che l'assimilazione si fonda su un criterio reddituale, cioè «quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto». Autorevole dottrina ha così criticato l'ambigua formulazione, ritenendo che il criterio reddituale impedisca di conoscere a priori la natura di quella determinata attività; per evitare questa deriva, ha così suggerito di dover restringere le attività economiche richiamate dalla menzionata disposizione a quei «soli redditi di impresa che, pur non essendo agricola, sia in qualche modo collegata all'impresa agricola considerata»¹⁶.

¹² Così A. CARROZZA, *L'itticoltura come attività essenzialmente agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, I, p. 54, il quale introduce un concetto di fondo rustico che supera la sua identificazione con il terreno, estendendolo anche al fondo acqueo; in termini analoghi anche M. GOLDONI, *Attività di allevamento del pesce e impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, p. 113, il quale ricostruisce e critica i diversi orientamenti giurisprudenziali. Peraltro, pare opportuno rammentare che anche una parte della dottrina non agrarista era orientata lungo questa direzione, così G. RAGUSA MAGGIORE, *Pesca, impresa e ambiente*, in *Dir. fall. soc. comm.*, 1987, p. 214.

¹³ In argomento, v. N. FERRUCCI, *Segnalazione a Cass.*, 21 luglio 1993, n. 8123, in *Riv. dir. agr.*, 1994, II, p. 331, ove si richiamano anche diversi precedenti anteriori all'entrata in vigore della legge n. 102 del 1992.

¹⁴ Con riferimento alla originaria formulazione dell'art. 2135 cod. civ., che parlava di "allevamento di bestiame", in dottrina e giurisprudenza si era posto il problema se, ai fini della qualificazione di una attività in termini di allevamento, il suo oggetto potesse riguardare qualsivoglia animale. Per una ricostruzione del dibattito e dei relativi riferimenti bibliografici e giurisprudenziali, si rinvia A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Impresa agricola* (voce), in *Dig. disc. priv.*, IV agg., Torino, 2009, p. 300.

¹⁵ Art. 2 della legge 5 febbraio 1992, n. 102, *Norme concernenti l'attività di acquacoltura*, commentata da A. CARROZZA, *La partenza falsa delle leggi agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, p. 308, e da L. COSTATO, *Commento alla Legge 14 gennaio 1992, n. 102, in NLCC*, 1992, p. 1275.

¹⁶ Testualmente, L. COSTATO, *Commento alla Legge 14 gennaio 1992, n. 102*, cit.,

Come è poi noto, nel 2001 è stato novellato l'art. 2135 cod. civ., la cui nuova formulazione parrebbe superare la disposizione del 1992. Nel dare centralità al ciclo biologico, la norma parla di attività di allevamento di animali – e non più di bestiame – che possono essere svolte in acque dolci, salmastre o marine. Tuttavia, contestualmente alla ridefinizione di imprenditore agricolo contenuta nel d.lgs. 228/2001, è stato adottato anche il d.lgs. 226/2001 dedicato alla pesca e all'acquacoltura. Qui, è stata introdotta una previsione che parrebbe in contraddizione con il nuovo art. 2135 cod. civ., laddove si prevede che «ai soggetti che svolgono attività di acquacoltura si applica la legge 5 febbraio 1992, n. 102, e successive modificazioni» (art. 2, 4° comma)¹⁷. Nonostante i tentativi e gli sforzi ermeneutici volti a ricomporre il contrasto¹⁸, le incertezze e le difficoltà di coordinamento sono state tali da rendere necessario un ulteriore intervento del legislatore che, nel 2004, ha abrogato la citata disposizione contenuta nel d.lgs. n. 226/2001, con l'obiettivo di ricondurre a unità il sistema e riportare definitivamente l'acquacoltura nell'ambito dell'art. 2135 cod. civ.¹⁹.

L'evoluzione storica, pur sommariamente tracciata, pone comunque in luce le difficoltà incontrate nel qualificare l'acquacoltura tra le attività agricole *tout court*, a motivo di una ritenuta inadeguatezza della speciale disciplina agricola a soddisfare le esigenze che caratterizzano questa peculiare attività. Infatti, a seguito della citata abrogazione, che di fatto ha sistematicamente inquadrato l'acquacoltura sotto l'art. 2135 cod. civ., non sono mancate le critiche da parte

del quale v. anche la *Pescicoltura* (voce), in *Dig. disc. priv.*, IV, Torino, 2000. Sempre nella vigenza della legge n. 102 del 1992, cfr. anche F. BRUNO, *L'impresa ittica*, Torino, 2004.

¹⁷ Si sofferma su questo contrasto F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 141, il quale individua la causa del contrasto in una ambiguità della legge delega.

¹⁸ Per una sintesi cfr. F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, cit., p. 142.

¹⁹ Precisa però sempre F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, cit., p. 144, che, anche in tal caso, non sono mancate le criticità, «la confusione permaneva con la versione delle attività connesse a quelle di pesca introdotte con la novella e con altre disposizioni previste nei d.lgs. nn. 153 e 154 del 2004».

degli acquacoltori e dei pescatori, i quali avrebbero preferito continuare a beneficiare di una disciplina, pur sempre speciale, ma distinta rispetto a quella dedicata agli imprenditori agricoli²⁰.

Questo disallineamento tra inquadramento sistematico e relative esigenze cui dare risposta tramite una disciplina che sia, a sua volta, speciale rispetto a quella dedicata all'imprenditore agricolo ha così condotto all'approvazione del d.lgs. n. 4/2012, che restituisce un'immagine ancipite dell'acquacoltura e riapre il dibattito sulla sua natura giuridica²¹. L'art. 3 propone una nozione che tenta una crasi tra gli artt. 2082 e 2135 cod. civ. Ai sensi di tale disposizione, «fermo restando quanto previsto dall'art. 2135 del codice civile, l'acquacoltura è l'attività economica organizzata, esercitata professionalmente, diretta all'allevamento o alla coltura di organismi acquatici attraverso la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, in acque dolci, salmastre o marine».

Già da una prima lettura si percepiscono le criticità. Difficilmente si riesce a cogliere l'utilità di una definizione di acquacoltore che, da un lato, ricalca la nozione di imprenditore agricolo e, dall'altro, fa salvo l'art. 2135 cod. civ. Tale clausola di salvezza parrebbe quasi voler confermare e ribadire la natura agricola dell'attività, peraltro già acclarata sin dalla riforma del 2001, aprendo però al dubbio se invece non vi siano alcuni scostamenti, che tuttavia non sarebbero meglio precisati, stante la riproposizione del criterio del ciclo biologico già contenuto nella definizione di imprenditore agricolo.

²⁰ Così rileva F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, cit., p. 146, che, nel commentare un estratto della relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012, scrive «appare chiaro come siano stati gli stessi pescatori e acquacoltori a voler definitivamente separare le figure degli acquacoltori e pescatori dagli imprenditori agricoli».

²¹ Alla domanda di P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, in *Dir. agroalim.*, 2016, p. 415, se l'impresa ittica, nella cui categoria ricade anche l'acquacoltura, sia qualificabile come un *tertium genus* di impresa, risponde idealmente F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, cit., secondo il quale, fermi gli indiscutibili profili di continuità con l'attività agricola, pesca e acquacoltura sono comunque titolari di esigenze proprie e autonome, la cui tutela richiede l'adozione di ulteriori previsioni di carattere speciale.

Probabilmente, volendo provare a dare un senso alle riferite ambiguità letterali, il senso della clausola di salvezza si potrebbe giustificare sotto il profilo delle attività connesse e, più in generale, sotto il profilo dello statuto giuridico cui è sottoposto l'acquacoltore. Con riferimento alle attività connesse, a differenza dell'art. 2135 cod. civ. che contiene un elenco aperto, qui sembrano invece tipizzate, come parrebbe suggerire l'assenza dell'avverbio "comunque", previsto nella disciplina generale. Sotto tale profilo, l'inciso «fermo restando quanto previsto dall'art. 2135 del codice civile» potrebbe allora essere interpretato come una conferma di quella atipicità che caratterizza le attività connesse poste in essere dall'imprenditore agricolo, e che potrebbe realizzare anche l'acquacoltore, purché naturalmente ricorrano i requisiti della unisoggettività e uniaziendalità. Tuttavia, a ulteriore conferma dell'ambiguità del dato normativo, si tratta di una interpretazione che potrebbe essere incrinata dal rilievo che il menzionato inciso di apertura, nell'essere collocato al primo comma, sembra riferito alle sole attività principali, e non anche a quelle connesse, che sono normate al comma successivo. Valga anche aggiungere che, sebbene le attività connesse contemplate per l'acquacoltore siano tipizzate nel d.lgs. n. 4/2012, l'unico requisito richiesto per attrarle nell'alveo della disciplina posta per l'impresa ittica (cui è ricondotta l'acquacoltura, v. *infra*), è solo quello della unisoggettività, e non anche l'uniaziendalità, registrandosi sotto tale aspetto un disallineamento – *rectius*, alleggerimento – rispetto a quanto previsto per l'impresa agricola.

In sintesi, e nello sforzo di ricercare una interpretazione che provi a conciliare dati normativi contrastanti, sul presupposto che le attività connesse sono intrinsecamente commerciali, queste sono attratte alla disciplina dell'impresa ittica se rientrano in quelle tipizzate dall'art. 3, 2° comma, d.lgs. n. 4/2012, purché esercitate dal medesimo acquacoltore; in alternativa, se non ricadono nell'elenco tipizzato, possono essere considerate agricole, purché ricorrano i presupposti – per certi tratti più stringenti – previsti dall'art. 2135 cod. civ. In termini più generali, la clausola di salvezza sembra voler suggerire che, ferma la natura agricola dell'attività, il d.lgs. n. 4/2012 costituisce la base normativa per l'introduzione di una ulteriore di-

sciplina speciale dedicata all'acquacoltura, che tiene in considerazione le sue specifiche esigenze, le quali non sempre coincidono con quelle dell'impresa agricola²².

Accedendo a questa interpretazione, non mancano però le criticità relative alla collocazione sistematica che il d.lgs. 4/2012 dà all'acquacoltura, aprendo così a dubbi sulla sua natura. Nell'introdurre la categoria di imprenditore ittico nella quale ricade chi esercita l'attività di pesca professionale, l'art. 4, 3° comma, aggiunge che «si considerano imprenditori ittici» le cooperative di imprenditori ittici e i loro consorzi²³ nonché «l'acquacolto che esercita in forma singola o associata l'attività di cui all'art. 3». A commento, la disposizione porta a chiedersi se l'acquacoltura sia una impresa ittica oppure sia solo “considerata” tale, vista la sua natura agricola. In senso favorevole a tale ultima lettura, valga rilevare che la medesima previsione che “considera” l'acquacolto in termini di impresa ittica sancisce anche che ciò avviene «ai fini del presente decreto», portando però l'interprete a chiedersi quali siano i fini richiamati dalla norma²⁴ che, per lo più, è dedicata a chi si occupa della raccolta degli organismi acquatici, e non anche all'allevamento dei medesimi²⁵.

Nel descritto contesto, pare allora potersi convenire con chi ha sintetizzato l'evoluzione della disciplina dedicata all'acquacolto nei seguenti termini, «prima vi era un imprenditore agricolo che, con forza centripeta, includeva l'acquacolto e vedeva l'imprenditore agricolo a sé equiparato, così sottintendendo una sua (dell'acquacolto) supremazia concettuale e punto di riferimento culturale di un sistema di imprese a servizio (prevalente) del mercato alimentare e a

²² Così ritiene anche F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, cit., p. 144.

²³ Si riporta per esteso il comma 2°, «si considerano, altresì, imprenditori ittici le cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento delle attività di cui al comma 1°».

²⁴ Si interroga su questo aspetto sempre F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, cit., p. 145.

²⁵ Così A. GERMANÒ, *Ancora sul fallimento dell'imprenditore agricolo (con riferimento all'imprenditore ittico e all'acquacolto secondo il nuovo d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, p. 328.

tutela degli habitat. Oggi abbiamo un imprenditore ittico “accentratore”, che ha inglobato il pescatore professionale che esercita l’attività in forma imprenditoriale e l’acquacoltore, i quali (se del caso) possono utilizzare lo statuto dell’impresa agricola se è loro favorevole, ma prevalentemente ne hanno (o ne dovranno avere) uno proprio»²⁶.

Tale osservazione finale porta allora a chiedersi quale sia lo statuto speciale dell’acquacoltore e in cosa differisca da quello dell’imprenditore agricolo. Non essendo questa la sede per entrare nel merito di ogni singola disposizione, basti qui rammentare che esso è fortemente inciso dal diritto dell’Unione europea, che ora è opportuno tratteggiare nelle sue linee essenziali.

3. A partire dal Trattato di Lisbona, la modifica dell’art. 38 TFUE ha attribuito all’Unione il compito di definire e attuare una politica comune non solo dell’agricoltura ma anche della pesca²⁷. Se dunque la politica comune della pesca (PCP) si estende anche ai prodotti dell’acquacoltura, va però sottolineato che, con riferimento alla pesca, «la natura esclusiva della competenza dell’Unione in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare influisce in modo pieno sullo spazio di regolamentazione riservato agli Stati, nel mentre l’acquacoltura è oggetto di coordinamento da parte dell’Unione»²⁸. Al netto della sua attrazione agli ambiti disciplinati dagli artt. 38 ss. TFUE, detta competenza di coordinamento si registra nell’ambito della disciplina relativa alla tutela ambientale per l’im-

²⁶ Sono parole di F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (la riforma del 2012)*, cit., p. 145.

²⁷ Rammenta C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'Unione Europea*, cit., p. 467 che già il Trattato di Roma includeva nell’elenco di cui all’allegato I anche i prodotti della pesca e dell’acquacoltura, sebbene il medesimo trattato non menzionasse la pesca tra le materie di competenza comunitaria. Risale poi agli anni '70 l’avvio di una prima politica comune della pesca che, nel silenzio del Trattato, trovava la propria base giuridica nelle disposizioni dedicate all’agricoltura e, soprattutto, nell’apporto determinante della giurisprudenza della Corte di giustizia che, in diverse occasioni ha ribadito le connessioni con la materia agricoltura e confermato la competenza della comunità in tale settore.

²⁸ Così C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'Unione Europea*, cit., p. 465, secondo la quale pesca e acquacoltura sono attività strettamente collegate e complementari tra loro.

patto che questa attività può avere sul territorio, nonché alimentare, avendo le sue produzioni come principale destinazione andare a soddisfare bisogni alimentari dell'individuo.

Guardando al diritto derivato, la normativa dedicata all'acquacoltura vede oggi il proprio principale riferimento nel reg. (UE) 1380/2013 relativo alla politica comune della pesca, il cui fine ultimo è assicurare che «le attività di pesca e acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e per conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e per contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare» (art. 2, par. 1). Ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. *b*), si tratta di un obiettivo che riguarda anche l'acquacoltura, poi definita come «l'allevamento o la coltura di organismi acquatici che comporta l'impiego di tecniche finalizzate ad aumentare, al di là delle capacità naturali dell'ambiente, la resa degli organismi in questione» (art. 4, n. 25)²⁹.

Sembra così opportuno confrontare questa previsione con quella di cui al d.lgs. n. 4/2012 poco sopra richiamata. Rispetto alla norma italiana che, al netto delle ambiguità sopra segnalate, e sull'onda del riformato art. 2135 cod. civ., si concentra sulla cura e sviluppo del ciclo biologico, nel quadro europeo una definizione interamente centrata sull'aumento di resa può essere adeguatamente capita se si guarda alla stretta correlazione tra pesca e acquacoltura. Sul presupposto che entrambe mirano a soddisfare esigenze alimentari dell'individuo, la disciplina sulla pesca è costruita tenendo in primaria considerazione il problema dell'esauribilità delle risorse acquatiche marine se sottoposte a uno sfruttamento superiore alla capacità naturale di produzione³⁰; da qui, l'introduzione di una definizione di acquacoltura che, nel disegno del legislatore europeo, sembra giocare un ruolo complementare rispetto alla pesca, costruita quindi sull'esigenza di aumentare le rese di produzione, pur prestando attenzione alla tutela dell'ambiente e ovviamente alle esigenze di *food safety*. La

²⁹ V. anche la definizione di prodotti da acquacoltura, di cui al n. 34 della stessa norma, «gli organismi acquatici, a ogni stadio del loro ciclo vitale, provenienti da qualunque attività di acquacoltura o i prodotti da essi derivati».

³⁰ Su tale aspetto v. sempre C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'unione europea*, cit., p. 467.

logica ispiratrice non parrebbe così distante da quella già nota per l'agricoltura, non fosse altro per la medesima base normativa, una logica cioè che privilegia il prodotto e la sua collocazione sul mercato rispetto all'attività, a differenza di quanto avviene a livello nazionale dove si registra una inversione dei concetti³¹. Le definizioni europea e nazionale di acquacoltura non sono dunque antitetiche tra loro ma, al contrario, si muovono su presupposti concettuali differenti: mentre l'una si concentra sull'attività, l'altra guarda al prodotto generato da quell'attività e la sua collocazione nel mercato.

È allora in questa prospettiva finalistica che dovrebbero essere inquadrare le disposizioni che la PCP destina all'acquacoltura. Sotto tale profilo, a questa è stato progressivamente assegnato un ruolo sempre più determinante in funzione di perseguire gli obiettivi di *food security*, occupazionali e di crescita economica³². Più nel dettaglio, in

³¹ Si soffermano su queste differenti concezioni A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, p. 112, pur rammentando che nella legislazione derivata degli ultimi anni la concezione dell'agricoltura in termini di attività si sta sviluppando sempre di più, come emerge anche dalle ultime PAC e dalle misure previste a favore dell'agricoltore in attività.

³² Così sintetizza C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'unione europea*, cit., p. 475, la quale isola i seguenti passaggi storici. Se inizialmente l'intervento delle istituzioni europee nel settore dell'acquacoltura era limitato a specifici ambiti (profili sanitari per la commercializzazione, misure di contrasto delle malattie delle specie utilizzate, informazione ai consumatori), bisognerà attendere il 2002 per avere un approccio più sistematico, quando la Commissione pubblica un documento intitolato *Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea* (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea*, 19 settembre 2002, COM/2002/0511 def.), dove si individuano le criticità della disciplina, si prende atto delle difficoltà di coordinamento con la normativa ambientale, si pone l'esigenza di potenziare l'acquacoltura in funzione di favorire l'occupazione e la crescita economica del settore, in particolare nelle zone dipendenti dalla pesca. Nel 2009 la Commissione poi ritorna sul tema, con l'intenzione di adottare nuove azioni che puntino su ricerca, sviluppo tecnologico e pianificazione degli spazi, in funzione di garantire anche un miglior coordinamento con la disciplina ambientale, considerata uno dei principali ostacoli alla concorrenzialità del settore, anche in considerazione dell'importante ruolo che può giocare l'acquacoltura nel raggiungere gli obiettivi di sicurezza alimentare (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Costruire un futuro sostenibile per l'acquacoltura - Un nuovo impulso alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea*, 8 aprile 2009, COM/2009/0162 def.). Si arriva infine al 2013, prosegue sempre la medesima A., con l'adozione del reg. (UE) 1380/2013, dove si integra definitivamente l'acquacoltura nell'ambito della PCP e si dedica all'acquacoltura una norma specifica,

coerenza con gli obiettivi tracciati dall'art. 2, la PCP ha dedicato all'acquacoltura una specifica previsione, si tratta dell'art. 34, rubricato *Promozione dell'acquacoltura sostenibile*. La norma sembra voler intervenire sul settore tramite una disciplina di natura incentivante, da realizzare nel contesto di orientamenti strategici da adottare a livello europeo e nazionale. Dalla lettura di questo articolo emerge un'idea di acquacoltura dove l'aggettivo "sostenibile" non sembra porsi in antitesi rispetto a un'acquacoltura "convenzionale" e rappresentare una qualità aggiuntiva, come invece avviene per altre produzioni alimentari; al contrario, ricorrendo agli strumenti tipici del diritto incentivante, il legislatore europeo sembrerebbe ambire a una conversione dell'intero settore dell'acquacoltura verso un modello di produzione da orientare secondo quei criteri tracciati dall'art. 34.

Per raggiungere questo obiettivo, la norma richiede alla Commissione di adottare orientamenti strategici non vincolanti allo scopo di delineare le priorità e gli obiettivi specifici comuni. Gli ultimi risalgono al 2021³³ e, tra i loro scopi, vi è migliorare la competitività del settore dell'acquacoltura e sostenere lo sviluppo e l'innovazione; ridurre l'onere amministrativo e rendere l'attuazione del diritto dell'Unione più efficace e rispondente alle esigenze delle parti interessate; favorire l'attività economica; diversificare e migliorare la qualità della vita nelle zone costiere e interne; integrare le attività di acquacoltura nella pianificazione dello spazio marittimo, costiero e delle zone interne.

Sulla base di questi orientamenti anche l'Italia ha poi adottato il proprio piano strategico nazionale³⁴, il quale individua, tra i vari

l'art. 34, con lo scopo di rafforzarne lo sviluppo, in chiave di sostenibilità, nell'ambito della nuova politica sulla pesca. Sebbene diverse siano state le modifiche a tale reg. (da ultimo, reg. (UE) 2022/2495), l'art. 34 conserva ancora la sua formulazione originaria.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021-2030*, COM (2021) 236 final.

³⁴ *Piano nazionale strategico acquacoltura Italia 2021-2027*, questo è stato redatto dal CREA-Centro di Zootecnia e Acquacoltura, come richiesto da decreto direttoriale n. 9305046 del 11 novembre 2020 del MIPAAF, nell'ambito delle attività previste dal Progetto AQUACULTURE 2020 (nota ministeriale n. 3962 del 22 febbraio 2019).

obiettivi, la semplificazione amministrativa, in particolare le valutazioni e studi d'impatto e licenze; ragionevole certezza per gli operatori del settore dell'acquacoltura per quanto riguarda l'accesso alle acque e al territorio; fissazione di indicatori di sostenibilità ambientale, economica e sociale; valutazione di altri possibili effetti transfrontalieri, specialmente sulle risorse biologiche marine e sugli ecosistemi marini negli Stati membri limitrofi; creazione di sinergie tra i programmi di ricerca nazionali e collaborazione tra il settore e la comunità scientifica; promozione del vantaggio competitivo di alimenti sostenibili e di qualità elevata; promozione delle pratiche e della ricerca relative all'acquacoltura per accentuare gli effetti positivi sull'ambiente e sulle risorse alieutiche e ridurre gli impatti negativi, anche tramite una minore pressione sugli *stock* ittici usati per la produzione di alimenti ed un uso più efficiente delle risorse.

Questa elencazione, per quanto ridondante per certi tratti, contribuisce a meglio cogliere quale sia il contenuto e il significato che il legislatore europeo propone di acquacoltura sostenibile, cui poi si allinea anche l'ordinamento italiano.

In funzione di perseguire questi obiettivi di carattere strategico, ma non vincolanti, si rende opportuno introdurre un sistema di finanziamenti e agevolazioni che possano orientare e conformare l'acquacoltura rendendola sostenibile, secondo quell'accezione appena vista. In tal senso, il reg. 1380/2013 prevede un meccanismo di supporto pluriennale dell'Unione, delegando la disciplina di dettaglio a un apposito regolamento, ispirato al già noto meccanismo della condizionalità che caratterizza anche il settore agricolo³⁵. Detto regolamento richiama, oltre alle norme sulla politica comune della pesca, anche quelle relative a trasporti, industria, ricerca, ambiente, turismo e regioni ultraperiferiche, sull'idea di prevedere un quadro finanziario unitario, espressione di un approccio ecosistemico, che supporti anche le azioni che vanno dalla protezione dell'ambiente marino a quelle che valorizzano il turismo. È stato così rilevato che, rispetto al

³⁵ Reg. (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il reg. (UE) 2017/1004.

passato, si è deciso di non prevedere misure esclusivamente dedicate al settore della pesca ma, in considerazione degli obiettivi più estesi e articolati che oggi traccia la PCP, le misure sono più ampie e variegate³⁶. In questo quadro, per l'acquacoltura, proprio in forza della sua stretta correlazione e complementarità con la pesca e della richiesta di aumento di resa, il reg. (UE) 2021/1139 introduce «linee di intervento decisamente rafforzate e potenziate»³⁷, prevedendo peraltro alcuni sostegni espressamente dedicati all'acquacoltura biologica.

A chiusura del quadro, è opportuno rammentare anche l'art. 35 del reg. (UE) 1380/2013, il quale introduce una OCM dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, che trova oggi la propria disciplina di riferimento nel reg. (UE) 1379/2013³⁸. Sulla falsariga del ben più noto reg. (UE) 1308/2013, questo stabilisce il quadro giuridico per le organizzazioni di produttori, le norme di commercializzazione, l'informazione dei consumatori e la certificazione, le regole di concorrenza e le informazioni sul mercato, il tutto in funzione di garantire la sostenibilità ambientale e la redditività economica dell'attività di pesca e acquacoltura.

Così sinteticamente delineato il quadro normativo di riferimento nazionale ed europeo dedicato all'acquacoltura, pare ora opportuno concentrarsi sull'acquacoltura biologica e le problematiche che ostacolano una sua maggiore diffusione.

4. Se la definizione di acquacoltura a livello europeo è centrata sull'aumento di resa, questo aumento potrebbe essere ottenuto attraverso diverse tecniche, ivi incluse quelle di produzione biologica che, sebbene abbiano una resa inferiore, potrebbero comunque svolgere quel ruolo di complementarità rispetto alla pesca. Al contem-

³⁶ Così sintetizza C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'unione europea*, cit., p. 478.

³⁷ Testualmente C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'unione europea*, cit., p. 465.

³⁸ reg. (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il reg. (CE) n. 104/2000 del Consiglio.

po, se l'art. 34 PCP intende incentivare una acquacoltura sostenibile, non sembrano allora mancare i profili di continuità con il reg. (UE) 848/2018 sulla produzione biologica, il cui art. 5 definisce la produzione biologica in termini di «sistema di gestione sostenibile»³⁹.

Pare però che, al di là dell'utilizzo di una identica terminologia, il principio di sostenibilità venga declinato in due accezioni semantiche differenti. Nel reg. (UE) 848/2018 questo ha una connotazione primariamente ambientale, che acquista una posizione di prevalenza rispetto agli altri profili e, in forza di ciò, descrive una specifica qualità delle produzioni biologiche⁴⁰ che, rispetto ad altre, hanno dunque tale *quid pluris*⁴¹. Per converso, dall'art. 34 del reg. (UE) 1380/2013, rubricato Promozione dell'acquacoltura sostenibile, emerge un'idea di acquacoltura dove l'aggettivo "sostenibile" intenderebbe abbracciare le varie dimensioni del principio e coinvolgere tutte le produzioni acquicole, senza che ciò rappresenti una qualità aggiuntiva solo di alcune, sebbene ciò avvenga non attraverso gli strumenti del diritto regolatorio ma di quello incentivante. Qui si descrive un modello di acquacoltura sostenibile dove il tema ambientale parrebbe occupare solo una parte degli obiettivi indicati dalla menzionata disposizione, in favore di una idea di sostenibilità che cerca di contemplare i tre pilastri del principio, dunque anche quello economico e socio-culturale⁴².

³⁹ Si sofferma su questo profilo E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile*, in *Dir. agroalim.*, 2019, p. 415, per la quale «il legislatore europeo considera, senza alcun dubbio, l'agricoltura biologica come un modello di produzione sostenibile sotto il profilo ambientale».

⁴⁰ Valga anche qui ricordare sempre l'art. 5 che, tra i principi generali della produzione biologica, menziona «produrre un'ampia varietà di alimenti e altri prodotti agricoli e dell'acquacoltura di elevata qualità che rispondano alla domanda dei consumatori di prodotti ottenuti con procedimenti che non danneggino l'ambiente, la salute umana, la salute dei vegetali o la salute e il benessere degli animali».

⁴¹ Rammenta A. GERMANÒ, *La qualità dei prodotti agroalimentari secondo la Comunità europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 371, le difficoltà a dare una definizione di qualità, «se la qualità non esiste in assoluto e se soltanto la convenzione potrebbe descrivere le caratteristiche che, se presenti in un prodotto, lo rendono obbiettivamente di qualità, occorre che siano individuate e fissate le regole di produzione e di commercio il cui rispetto consente di sostenere che il prodotto ha, *de iure*, quel valore aggiunto d'ordine organolettico, ambientale, etico o sociale, a cui corrispondono i soggettivi desideri dei consumatori».

⁴² Si sofferma su tale profilo, con riflessioni più ampie e che riguardano l'intero settore dell'agricoltura, L. RUSSO, *Il diritto agrario fra innovazione e sostenibilità*, in *Riv.*

In altri termini, coordinando i due riferimenti normativi tra loro, se tutta l'acquacoltura dovrebbe essere sostenibile secondo il modello tracciato dall'art. 34 del reg. (UE) 1380/2013, che si appropria all'argomento seguendo una logica incentivante, l'acquacoltura biologica – definita come «sistema di gestione sostenibile» – intende fare un ulteriore passo in avanti, cercando di distinguersi per una ancora maggiore attenzione ai profili di carattere ambientale, cui la disciplina europea in materia dedica attenzione fin dal 2007.

Ferma questa precisazione preliminare e provando a delineare le principali coordinate normative, l'acquacoltura biologica trova oggi il proprio riferimento nel reg. (UE) 2018/848 e nei relativi regolamenti di esecuzione⁴³, nonché nelle discipline nazionali, nei limiti degli spazi lasciati liberi dalla normativa europea, dei rinvii che questa consente per particolari tipologie di produzioni (art. 20) e della disciplina sulla coesistenza, che in Italia è contenuta nel d.m. 229771 del 20 maggio 2022.

Muovendo dal quadro eurounitario, rispetto alle altre produzioni biologiche, l'acquacoltura è stata oggetto di attenzione del legislatore europeo solo a partire dal reg. (UE) 834/2007, sebbene, riportando i dati FAO richiamati negli orientamenti strategici del 2013 della Commissione adottati in esecuzione dell'art. 34 PCP⁴⁴, questa avesse iniziato a diffondersi già sul finire degli anni '90, senza però che fosse ancora regolamentata a livello legislativo. Il reg. (UE)

dir. agr., I, 2023, p. 464, il quale insiste sull'importanza di strutturare un quadro giuridico multilivello funzionale a perseguire tutti i profili lungo cui si articola il principio di sostenibilità, a differenza di quanto avvenuto in passato quando si è privilegiato il tema economico, mentre ora ci si sta concentrando sulle istanze ambientali, con scarso interesse al reddito dei produttori e profili sociali, questi ultimi intesi come garanzia di accesso all'attività, ricambio generazionale e *food security*.

⁴³ V. in particolare il regolamento di esecuzione (UE) 2020/464 della Commissione del 26 marzo 2020 che fissa talune modalità di applicazione del reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo ai documenti necessari per il riconoscimento retroattivo dei periodi di conversione, alla produzione di prodotti biologici e alle informazioni che gli Stati membri sono tenuti a trasmettere e il regolamento di esecuzione (UE) 2021/1165 della Commissione del 15 luglio 2021 che autorizza l'utilizzo di taluni prodotti e sostanze nella produzione biologica e stabilisce i relativi elenchi.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Orientamenti strategici per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE*, COM (2013) 0229 final.

848/2018, entrato in vigore il 1° gennaio 2022, segue il percorso avviato dalla precedente disciplina del 2007, comprendendo nel suo ambito applicativo anche l'acquacoltura (art. 2) e dedicando a questa alcune previsioni che la assimilano alle altre attività agricole e altre, invece, tipiche per questo specifico settore.

Procedendo con ordine, sono applicabili all'acquacoltura gli obiettivi e i principi generali tracciati dagli artt. 4 e 5, la cui formulazione ampia e generale si potrebbe adattare a tutte le produzioni biologiche. Più controversi, invece, sono i principi specifici, di cui all'art. 6. Mentre alcuni possono senz'altro essere applicati a tutte le tipologie di produzioni, altri invece sembrerebbero interessarne solo alcune. Ai fini che qui importano, quelli di cui alle lett. *o*) e *p*) sono esclusivamente dedicati all'acquacoltura, «mantenere nel tempo la salute dell'ambiente acquatico e la qualità degli ecosistemi acquatici e terrestri circostanti» (art. 6, lett. *o*) e *ii*) «somministrare agli organismi acquatici mangime proveniente dallo sfruttamento sostenibile della pesca (...) o mangime biologico (...)» (art. 6, lett. *p*).

A commento, a differenza delle altre produzioni, sembrerebbe registrarsi una maggiore apertura al tema dei mangimi ammettendo, rispetto a quanto previsto dalla lett. *m*) che impone l'obbligo di somministrare solo mangimi biologici, la possibilità di utilizzare per gli organismi acquatici anche mangimi provenienti da pesca sostenibile. Parimenti, mentre la lett. *o*) contiene un generico riferimento alla salute dell'ambiente acquicolo, senza ulteriori specificazioni, le altre lettere contengono una declinazione più articolata del concetto, e da qui il dubbio se sia ammessa una interpretazione estensiva o analogica, in funzione di estendere taluni di tali principi anche a questo settore. Trattandosi di principi, al di là della distinzione tra generali e specifici, la loro natura comune è proprio potersi adattare a una eterogeneità di situazioni ed essere declinati in regole, facendone un uso che sia però ragionevole e realistico. Pertanto, al netto di quelli che potrebbero essere ontologicamente incompatibili con le produzioni acquicole⁴⁵, è da ritenersi che l'elencazione contenuta all'art. 6, pur laddove non

⁴⁵ Si pensi, ad esempio, all'art. 6, lett. *l*), «praticare una produzione animale adatta al luogo di allevamento e legata alla terra».

appositamente pensata per l'acquacoltura, trovi applicazione anche in questo settore, richiedendo comunque l'adozione di regole specifiche che tengano in adeguata considerazione le singole specificità.

Passando così dal piano dei principi a quello delle regole, si ripropone di nuovo un conflitto analogo tra attività agricole in senso stretto e acquacoltura, dovendosi rilevare che in alcune disposizioni dal carattere più concreto e operativo l'acquacoltura è assimilata alle altre produzioni, in altre è oggetto di una considerazione autonoma.

Nel rammentare che il regime di qualità biologico certifica il produttore, gli operatori che producono alghe o animali di acquacoltura debbono rispettare, al pari di tutti gli altri, un periodo di conversione che decorre dalla notifica all'autorità competente (art. 10), all'esito del quale sarà rilasciato un certificato (art. 35), ammettendo anche la possibilità delle certificazioni di gruppo (art. 36)⁴⁶. Parimenti, sono analoghe anche le norme in materia di etichettatura, con l'ovvia precisazione che la dizione da usare non sarà "agricoltura UE/non UE" ma "acquacoltura UE/non UE", ferma la facoltà di usare espressioni più specifiche per descrivere un maggior legame territoriale della produzione.

Mentre questi sono i profili di assimilazione, un disallineamento rispetto alla disciplina generale riguarda la separazione aziendale tra diverse attività produttive. Nella prospettiva di incentivare un più alto tasso di conversioni, l'art. 9, par. 7, reg. (UE) 848/2018 si pone in continuità con quanto previsto dal precedente art. 11, reg. (CE) 834/2007 e ammette la convivenza tra differenti unità produttive – biologiche, in conversione e non biologiche – all'interno di una medesima azienda⁴⁷, ma con alcune distinzioni. Mentre per le pro-

⁴⁶ La disciplina è poi integrata dal regolamento di esecuzione (UE) 2020/464 della Commissione del 26 marzo 2020 che fissa talune modalità di applicazione del reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo ai documenti necessari per il riconoscimento retroattivo dei periodi di conversione, alla produzione di prodotti biologici e alle informazioni che gli Stati membri sono tenuti a trasmettere. Sulle certificazioni di gruppo, che costituiscono una delle novità del nuovo regolamento, v. L. PETRELLI, *La certificazione di gruppo: una nuova opportunità per i piccoli produttori biologici europei?*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, III, p. 50.

⁴⁷ Nella proposta di riforma della disciplina biologica, la Commissione aveva inizialmente abolito tale facoltà, onde evitare confusione in capo al consumatore e ri-

duzioni animali si richiede che siano interessate «specie distinte» e per quelle vegetali che si tratti di «varietà distinte facilmente distinguibili», e ciò in funzione di non confondere e indurre in errore il consumatore, per l'acquacoltura si prevede una deroga importante, consentendo che «possono essere interessate le stesse specie, purché ci sia una chiara ed effettiva separazione tra i siti o le unità di produzione», ponendo così in secondo piano l'interesse del consumatore, in nome di una esigenza che mira a una maggiore diffusione dell'acquacoltura biologica.

Guardando poi alle norme di produzione in senso stretto, il regolamento tiene distinte, da un lato, le produzioni vegetali (art. 12) alle quali si applica quanto previsto dall'Allegato II; dall'altro, le produzioni animali (art. 14) e quelle per la produzione di alghe e animali di acquacoltura (art. 15), che rinviano rispettivamente alle sezioni 2 e 3 dell'Allegato II nonché – ed è questo il punto di rilievo – agli atti di esecuzione della Commissione. Quest'ultimo rinvio agli atti di esecuzione, infatti, non è previsto per le produzioni vegetali e, con riferimento alle produzioni acquicole, orienta le decisioni di esecuzione alle tematiche della densità di allevamento e delle specifiche caratteristiche dei sistemi di produzione e dei sistemi di contenimento, al fine di garantire che le esigenze specifiche di ciascuna specie siano soddisfatte.

5. Delineata la cornice normativa di riferimento, è ora opportuno soffermarsi anche sugli ostacoli concreti lamentati dagli operatori, che potrebbero costituire in ultima analisi barriere alla diffusione dell'acquacoltura biologica e, indirettamente, a quell'aumento “significativo” richiesto dalla strategia *From farm to fork*.

schi di contaminazione. La sua reintroduzione, invece, è avvenuta su sollecitazione del Parlamento. Si era, infatti, osservato che l'introduzione di un obbligo di un'impresa totalmente biologica, da un lato, avrebbe potuto dare luogo alla creazione di società artificiali al solo scopo di gestire diversi rami d'azienda; dall'altro, avrebbe scoraggiato la conversione da parte di altri operatori che, prima di essere totalmente biologici, preferiscono destinare una parte della propria attività all'agricoltura convenzionale. Rimangono, naturalmente, fermi gli obblighi di tenere separati i diversi rami d'azienda, anche sotto il profilo documentale, evitando contaminazioni. Su questo profilo, v. I. TRAPÈ, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, cit., p. 546.

Si tratta di problemi noti alla Commissione, non fosse altro perché al suo interno è costituito un osservatorio sulla pesca e l'acquacoltura, denominato *European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products*, acronimo EUMOFA⁴⁸. Un rapporto redatto a maggio 2022 da tale osservatorio isola diverse criticità poste dalla normativa in vigore per l'acquacoltura biologica e legate alle regole di produzione⁴⁹.

In particolare, si lamenta la previsione di norme eccessivamente rigorose in materia di benessere animale che incidono su densità, flusso, ricambio idrico e ossigenazione delle acque; temperatura e luce che tengano conto dell'ubicazione geografica; predisposizione di un fondo che sia il più possibile simile a quello naturale, il tutto da riportare in uno specifico registro, che sarà poi oggetto di esame in sede di controlli.

Sotto tale profilo, per quanto l'art. 15 del reg. (UE) 848/2018 assegni alla Commissione un potere nel determinare le regole applicabili all'acquacoltura biologica tramite l'adozione di atti esecutivi, sottratti pertanto al sindacato del Consiglio e del Parlamento, è bene precisare che non si tratta di un potere di intervento *tout court* sull'intero settore; di conseguenza, non potrebbe essere questo un mezzo generalizzato per veicolare nuove soluzioni ai lamentati problemi.

Provando a meglio indagare il rilievo, l'art. 15, par. 2, attribuisce alla Commissione poteri di modifica dell'Allegato II, parte 3, con riferimento all'alimentazione di taluni animali di acquacoltura (3.1.3.4), in particolare di quelli carnivori (3.1.3.4), ai trattamenti veterinari (3.1.4.2), ai sistemi di riproduzione. La norma parrebbe formulata in termini piuttosto ampi ed estesi, circostanza che sembra-

⁴⁸ Come si legge nella pagina web di presentazione dell'osservatorio, «*EUMOFA is an initiative of EU Commission – Directorate - General for Maritime Affairs and Fisheries (DG MARE). An international team of fisheries and aquaculture experts and analysts monitors the EU market from day to day. The EUMOFA team checks the data collected and interprets them through its multiple contact points in the different EU countries. The Editing Committee, comprised of European Commission policy officers and representatives of the EUMOFA team, defines the editorial line and supervises all publications*», <https://eumofa.eu/about-us>.

⁴⁹ EUMOFA, *Organic aquaculture in the EU. Current situation, drivers, barriers, potential for growth*, may 2022, DOI 10.2771/327564.

rebbe consentire un potere alla Commissione di incidere, mediante atti delegati, sulle regole di produzione, rispetto a quanto previsto dall'omologo art. 14 che detta regole specifiche in materia di produzione animale e le cui previsioni parrebbero, ad un primo approccio, avere un contenuto maggiormente tipizzato. Per converso, la formulazione dell'art. 15, par. 2, parrebbe invero più restrittiva di quanto previsto per le produzioni vegetali, di cui all'art. 12, sebbene qui la Commissione non sembra che possa intervenire con atti esecutivi ma solo con atti in deroga rispetto a quanto previsto dall'Allegato II. Sembra allora interessante rilevare che, in base al tipo di produzione (vegetale, animale, acquacoltura), la Commissione non abbia i medesimi poteri di incidere sulla disciplina di processo.

Proseguendo nella individuazione delle criticità tecniche poste dalla normativa di riferimento, senza una modifica della disciplina di base, resta fermo il divieto di avvalersi dei cc.dd. impianti a ricircolo chiuso, noti come RAS, divieto quest'ultimo che ha sollevato diverse critiche da parte degli operatori. I RAS sono definiti come «impianti sulla terraferma o a bordo di una imbarcazione, in cui l'acquacoltura è praticata in un ambiente chiuso, mediante ricircolo dell'acqua e che dipende da un apporto permanente di energia da fonti esterne per stabilizzare l'ambiente in cui vivono gli animali d'acquacoltura»⁵⁰. Si tratta di sistemi il cui utilizzo è precluso in linea generale, con l'unica eccezione degli incubatoi e dei vivai o qualora siano utilizzati per la produzione di specie destinate a divenire mangime biologico⁵¹. Sebbene i RAS presentino diversi vantaggi ambientali, richiedono un apporto significativo di energia esterna, alte densità di allevamento (sebbene più per motivi economici che tecnici), dispositivi avanzati per il trattamento delle acque reflue, l'uso di radiazioni UV e ossigeno puro. Si tratti di strumenti che consentirebbero una produzione acquicola che potrebbe prescindere dall'ambiente acquatico naturale esterno ma non sono considerati in linea con i principi dell'agricoltu-

⁵⁰ Così art. 3, n. 34 del reg. (UE) 848/2018.

⁵¹ Allegato II, punto 3.1.5.1, «sono vietati gli impianti di acquacoltura a ricircolo chiuso per la produzione animale, eccetto negli incubatoi e nei vivai o negli impianti per la produzione di specie utilizzate come mangime biologico».

ra biologica, con la conseguenza che le produzioni ottenute attraverso l'utilizzo di queste tecnologie non potrebbero essere dunque etichettate come tali. Va poi aggiunto che nel 2021 la FEAP (*Federation of European Aquaculture Producers*) ha criticato la definizione sopra riportata, ritenendola poco comprensibile, con l'effetto che tale assenza di certezza potrebbe compromettere gli investimenti e le innovazioni nel settore, soprattutto in un contesto in cui i controlli sono poi eseguiti da autorità e organismi nominati dai singoli Stati membri, pregiudicando così quell'esigenza di coordinamento che informa l'intera disciplina europea in materia di acquacoltura. D'altra parte, anche a voler soprassedere al rilievo che precede, se la produzione biologica è un processo di produzione il cui obiettivo finale è incrementare la qualità ambientale, questi processi di produzione – nello svincolarsi da un sistema di produzione strettamente legato al suolo, *rectius* alle acque – sembrerebbero collocarsi in una posizione che parrebbe neutra rispetto a questo scopo⁵².

Restando sempre sul tema degli ostacoli posti dalle regole di produzione, gli operatori recriminano una scarsa reperibilità dei mangimi. Sotto tale profilo, il regolamento prevede che l'alimentazione debba avvenire mediante prodotti ottenuti da acquacoltura biologica, eventualmente anche derivante da produzioni aziendali, o da attività di pesca certificate come sostenibili in conformità alle prescrizioni FAO (punto 3.1.3.1, lett. c)⁵³. Come è allora intuibile, la

⁵² Allo scopo di risolvere le ambiguità del pregresso quadro normativo, tra i principi che caratterizzano il reg. (UE) 848/2018 vi è anche quello della produzione strettamente legata al suolo. Scorrendo i principi generali di cui all'art. 5, si rammenta «progettare e gestire in modo appropriato processi biologici basati su sistemi ecologici e impiegando risorse naturali interne al sistema di gestione, con metodi che (...) praticano la coltura di vegetali nel suolo e la produzione animale legata alla terra, o l'acquacoltura nel rispetto del principio dello sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche». Inoltre, l'art. 6 sui principi speciali prevede anche «mantenere e potenziare la vita e la fertilità naturale del suolo, la sua stabilità, la sua capacità di ritenzione idrica e la sua biodiversità, prevenire e combattere l'impovertimento in sostanza organica, la compattazione e l'erosione del suolo e nutrire i vegetali soprattutto attraverso l'ecosistema del suolo». Vale anche segnalare l'apertura dell'Allegato II che, sebbene dedicato alle piante, prescrive che «le colture biologiche, ad eccezione di quelle che crescono naturalmente in acqua, sono prodotte su suolo vivo, o su suolo vivo mescolato o fertilizzato con materiali e prodotti consentiti nella produzione biologica, in associazione con il sottosuolo e il substrato roccioso».

⁵³ Il concetto di pesca sostenibile è introdotto dal reg. (UE) 1380/2013, il cui titolo

scarsa diffusione dell'acquacoltura, determina al contempo una scarsa reperibilità di mangimi, rischiando di creare un'*impasse* non facilmente superabile.

Infine, vanno segnalate alcune difficoltà che riguardano larga parte delle produzioni biologiche, non limitate al solo settore dell'acquacoltura. Molti criticano una difficile reperibilità di novellame e diversi ostacoli a utilizzare prodotti non biologici per la cura delle malattie. Se sotto quest'ultimo profilo la nuova disciplina effettivamente introduce maggiori limitazioni rispetto alla precedente, e ciò con riferimento a tutte le produzioni, anche in funzione di contenere un eccessivo ricorso alle eccezioni che aveva caratterizzato la normativa pregressa, con riferimento al novellame il reg. 848/2018 intenderebbe risolvere il problema consentendo, per un periodo limitato e a certe condizioni, l'introduzione di novellame non biologico (3.1.2.1., lett. e)⁵⁴, fermo l'obbligo in capo agli Stati di costituire banche dati che dovrebbero agevolare la reperibilità (art. 26), che riguarda tutte le produzioni, incluse quelle derivanti da acquacoltura.

6. Se questi sono i problemi che interessano la disciplina europea e che, pur nella loro specificità, finiscono per avere un impatto lungo tutta la filiera di produzione, non mancano poi le criticità che originano dal contesto normativo italiano.

Oltre a quelle segnalate in apertura attinenti al dubbio se l'impresa ittica, e di conseguenza l'acquacoltore, possa essere o meno considerata un *tertium genus* di impresa, non mancano poi i proble-

Il incentiva accordi di partenariato che vanno in questa direzione, pur rammentando che tale disciplina non introduce certificazioni specifiche. Sulle certificazioni di sostenibilità nel settore della pesca, v. lo scritto di G. TORRE, in questo fascicolo.

⁵⁴ «La raccolta di novellame di acquacoltura selvatico a fini di ingrasso è tassativamente limitata ai seguenti casi: i) immissione spontanea di larve e di avannotti di pesci o di crostacei al momento del riempimento degli stagni, degli impianti di contenimento e dei recinti; ii) ripopolamento degli avannotti selvatici o delle larve di crostacei di specie non inclusi nella lista rossa dell'IUCN delle specie minacciate in acquacoltura estensiva all'interno di zone umide, quali stagni di acqua salmastra, zone di marea e lagune costiere, a condizione che: - il ripopolamento sia conforme alle misure di gestione approvate dalle autorità competenti al fine di garantire lo sfruttamento sostenibile delle specie interessate, e gli animali siano nutriti esclusivamente con mangimi naturalmente presenti nell'ambiente».

mi che riguardano in senso più stretto la normativa nazionale in materia di acquacoltura biologica.

Al di là che gli Stati possono dettare specifiche regole di produzione per singole specie, purché siano coerenti con il regolamento e fino a quando non si interviene a livello europeo (art. 20)⁵⁵, tema quest'ultimo che potrebbe determinare alcuni disallineamenti, sembra però più interessante portare l'attenzione sul profilo della coesistenza. È infatti demandato agli Stati il delicato compito di garantire la coesistenza tra produzioni, adottando regole specifiche che siano funzionali a evitare le contaminazioni tra diversi processi produttivi. In particolare, si lamentano regole eccessivamente rigorose circa i requisiti di separazione tra produzioni biologiche e convenzionali.

Con riferimento all'Italia, il d.m. 20 maggio 2022, n. 229771⁵⁶ introduce prescrizioni di carattere ampio, precisando che la separazione si determina in base alla situazione naturale, l'andamento delle maree, gli impianti di distribuzione dell'acqua che devono essere distinti o, ancora, l'ubicazione delle unità di produzione biologica a monte delle unità di produzione non biologica, anche con riferimento al regime prevalente delle correnti marine. Tuttavia, la norma poi aggiunge anche che, qualora tali condizioni non garantiscano un'adeguata separazione tra le unità di produzione biologica e non biologica, deve essere rispettata, ove possibile, una distanza minima di 1.000 metri, che si riduce a 150 per i molluschi, tra il punto di prelievo idrico dell'unità biologica e il punto di scarico dell'unità non biologica nel caso di impianti a terra, e di un miglio marino tra le unità nel caso di ambiente marino, fatte salve eventuali norme più restrittive emanate dalle Regioni.

Per quanto siano tecnicismi, non sono privi di profili di interesse.

⁵⁵ Si tratta di una previsione che riguarda tanto l'acquacoltura quanto le altre produzioni.

⁵⁶ D.m. 20 maggio 2022, n. 229771 – MIPAAF, Decreto recante disposizioni per l'attuazione del reg. (UE) 2018/848 del Parlamento e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio e pertinenti regolamenti delegati e esecutivi, in relazione agli obblighi degli operatori e dei gruppi di operatori per le norme di produzione e che abroga i decreti ministeriali 18 luglio 2018 n. 6793, 30 luglio 2010 n. 11954 e 8 maggio 2018, n. 34011.

Infatti, potrebbe accadere che, in fase di progettazione degli impianti, onde evitare di incorrere in sanzioni, il tecnico incaricato preferisca dare prevalenza alle prescrizioni distanziometriche rispetto a quelle generali, con tutte le limitazioni che derivano nel rispettare tali distanze e disincentivando la creazione/conversione di nuovi impianti, soprattutto in un contesto in cui gli spazi da dedicare a queste attività sono limitati. Si tratta allora di ostacoli introdotti dalla normativa tecnica posta in attuazione di un principio generale, che potrebbero dunque costituire un limite rispetto a quegli obiettivi di diffusione dell'acquacoltura biologica richiesti dal legislatore europeo⁵⁷.

D'altra parte, quanto appena riferito è solo un esempio che conferma le difficoltà che incontrano i legislatori nazionali nel dare attuazione, con regole tecniche e specifiche, a quei principi, dalla portata generale e astratta, posti dal legislatore europeo.

Stando sempre alle conclusioni riportate nel menzionato report Eumofa, le ambiguità del legislatore italiano non sembrano un caso isolato. Diversi operatori in tutta Europa lamentano le incoerenze delle discipline nazionali e richiedono una maggiore armonizzazione con quanto previsto a livello unionale, dovendosi così concludere che, nonostante le aperture da parte del legislatore UE, che però si muovono su un piano generale, fanno poi seguito prescrizioni dal carattere tecnico che, vuoi per i loro obblighi non sempre facilmente rispettabili, vuoi per le loro ambiguità, finiscono per vincolare gli operatori a seguire degli approcci ispirati a una massima cautela, anche in funzione di evitare di incorrere in sanzioni, ma introducendo delle barriere. Pertanto, alle insistenze della Commissione a creare aree dedicate all'acquacoltura biologica⁵⁸, dovrebbero poi seguire prescrizioni dal carattere tecnico che ne consentano uno sviluppo omogeneo, senza creare disallineamenti tra i diversi Stati membri

⁵⁷ Su questo tema, ma con riguardo all'intera disciplina sulla produzione biologica, v. anche le osservazioni di N. LUCIFERO, *Il reg. (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, cit., p. 477.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica*, COM (2021) 141 final.

che, in ultima analisi, potrebbero alterare le dinamiche concorrenziali e ostacolare il raggiungimento degli obiettivi tracciati dalla PCP.

7. Quanto appena esposto pone in luce rischi e difficoltà, e conseguentemente costi, che deve sostenere un acquacoltore. Se questi costi maggiori dovrebbero però essere compensati dalla preferenza che molti consumatori esercitano su tali produzioni biologiche⁵⁹, tale consapevolezza non sembra ancora del tutto maturata in questo specifico settore.

Ad oggi, il consumatore non sembra ancora percepire una qualità aggiuntiva per l'acquacoltura biologica, complice anche la scarsa reperibilità di queste produzioni. Questi, piuttosto, preferisce ancora orientarsi verso un prodotto pescato, ritenendolo di maggiore qualità rispetto a uno allevato, e la circostanza che questo sia biologico non pare aver la forza di modificare la preferenza.

La certificazione biologica si trova così a competere con altri standard di qualità e sostenibilità, il principale dei quali è Msc (*Marine Stewardship Council*), un sistema privato piuttosto diffuso a livello globale ma che si applica solo al pesce pescato, e non anche a quello allevato. Sebbene la certificazione biologica sia ormai ben conosciuta ai consumatori, vale infatti rammentare che riguarda solo i prodotti ottenuti da acquacoltura, e non anche quelli pescati, visto che per questi ultimi non vi è alcuna attività di cura ma solo di raccolta.

Ciò, con netta evidenza, introduce un ulteriore ostacolo allo sviluppo e alla diffusione dell'acquacoltura biologica, con un impatto che non riguarda la sola produzione primaria ma che incide in termini ben più ampi sullo sviluppo di una vera e propria filiera, le cui produzioni il consumatore stenta ancora a preferire. Se si considera che è proprio il legislatore europeo a guardare al consumatore per il ruolo che questi potrebbe avere nell'orientare taluni *trend* di mercato verso forme di consumo maggiormente sostenibili e più attente

⁵⁹ Questo profilo è posto in luce da S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente*, cit., p. 164, che gli artt. 35 e 36 Cost. ed E. CRISTIANI, *Il metodo di produzione biologico*, cit., p. 84 che rileva come questo fosse il tratto che aveva ispirato l'originario reg. (CEE) 2092/1991.

all'ambiente, e ciò potrebbe contribuire a raggiungere quegli obiettivi di maggiore diffusione dell'acquacoltura biologica dichiarati nella strategia *From farm to fork*, è al contempo necessario che il consumatore riceva un'adeguata educazione sulla qualità che esprimono tali produzioni⁶⁰. Come è stato acutamente rilevato in dottrina, «non si tratta di una mera azione di sensibilizzazione del consumatore, ma di una vera e propria investitura che il legislatore europeo accorda al consumatore, inducendolo ad assumersi le proprie responsabilità sociali e collettive nelle scelte di acquisto e tenendolo consapevole che il consumatore, nell'era della sostenibilità, ha ora un compito da svolgere, cioè quello di essere parte attiva del processo di transizione ecologica»⁶¹.

8. Dalla strategia *From Farm to Fork*, dal piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica e dagli orientamenti strategici per l'acquacoltura sostenibile richiamati in apertura, emerge l'intento di promuovere l'acquacoltura biologica come modello sostenibile, capace di fornire prodotti ittici a basso impatto ambientale. Vale però rammentare che questi obiettivi poggiano su una concezione di acquacoltura che la PCP orienta verso un modello di sostenibilità che riguarda tutti i tre pilastri su cui poggia il principio, senza esaurirsi al solo tema ambientale ma coinvolgendo anche argomenti che riguardano il reddito dei produttori e profili sociali. A differenza del comparto agricolo dove negli ultimi anni si è assistito a una progressiva prevalenza degli aspetti ambientali⁶², l'art. 34 del reg. (UE) 1380/2013 dichiara di voler seguire uno schema di maggiore equilibrio.

⁶⁰ S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 626

⁶¹ Sono parole di S. CARMIGNANI, *L'informazione ai tempi della sostenibilità*, in *Riv. dir. alm.*, 2024, I, p. 32 e, sulla stessa linea, anche S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 636 per la quale «accanto alla responsabilità sociale delle imprese, si sta venendo a configurare una responsabilità sociale dei consumatori», i quali con le loro scelte d'acquisto, avrebbero il potere di decretare il successo di determinati prodotti e, quindi di indirizzare i modelli di produzione.

⁶² V. da ultimo L. RUSSO, *Il diritto agrario fra innovazione e sostenibilità*, cit.

Poggiando su queste basi, l'acquacoltura biologica si distingue per valorizzare ulteriormente il profilo ambientale, potendo dunque svolgere un ruolo trainante verso questo traguardo di sostenibilità. Naturalmente, la costruzione del percorso deve avvenire nell'ambito delle competenze attribuite all'Unione in questo settore, che si arrestano a un ruolo di coordinamento tra Stati membri. È dunque sotto questo profilo che deve essere misurata l'effettività dell'azione delle politiche europee.

Nonostante l'orizzonte di riferimento e gli obiettivi siano definiti, le problematiche sopra richiamate mettono in luce come la strada da percorrere non pare ancora adeguatamente tracciata. Come è stato sottolineato in dottrina, si tratta di un modo di procedere cui è avvezzo il legislatore europeo, che traccia gli obiettivi ma non indica il percorso per raggiungerli⁶³.

Allo stesso tempo, spostandosi sul piano nazionale, se la riconduzione dell'acquacoltura nell'ambito dell'impresa agricola, da un lato, pare sistematicamente esatta e convincente, trattandosi di un'attività che ha per oggetto la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico, che può essere svolta in acque dolci, salmastre o marine, allo stesso tempo ha sollevato alcune critiche da parte degli operatori del settore, i quali continuano a richiedere regole speciali e distinte rispetto a quelle dedicate al comparto agricolo che, comunque, si caratterizzano per una impostazione comunque incentivante e di favore ma, probabilmente, non sempre adeguata rispetto alle esigenze di questo specifico settore.

Sotto tale profilo, e ritornando così al diritto europeo, se si considera che anche nella PCP il legislatore privilegia politiche incentivanti rispetto a discipline regolatorie⁶⁴, e ciò a maggior ragione per quanto riguarda la produzione biologica che costituisce uno dei regimi di qualità, gli incentivi economici del FEAMPA non sempre sono la risposta per superare talune barriere normative. L'Italia si è dotata di un

⁶³ S. BOLOGNINI, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in S. MASINI - V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, p. 53.

⁶⁴ Su questa distinzione v. le considerazioni di A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 192.

piano nazionale strategico acquacoltura 2021-2027, anche piuttosto articolato e che dedica diverse disposizioni alla produzione biologica, nonché ha finanziato diversi progetti.

Tuttavia, molti problemi originano dal quadro regolatorio europeo e dalle difficoltà di coordinamento con le legislazioni nazionali. In difetto di un intervento uniformatore per garantire un mercato unico maggiormente efficiente, che dovrebbe dunque essere gestito dalla Commissione la quale, invece, non sembra aver ancora mosso significativi passi in questa direzione, si continuano a porre non pochi interrogativi sulle singole azioni nazionali.

Alle dichiarazioni di principio non hanno fatto seguito misure più concrete e armonizzate tra Stati membri. Tale disallineamento rischia così di introdurre barriere allo sviluppo di una acquacoltura biologica, ponendo diversi problemi circa la loro coerenza con i principi di cui dovrebbero essere attuazione.

GIULIA TORRE

L'ETICHETTATURA DEI PRODOTTI DELLA PESCA E DELL'ACQUACOLTURA

ABSTRACT

L'elaborato intende analizzare la disciplina verticale adottata dal legislatore dell'Unione europea per regolare l'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, tenendo in considerazione i più recenti sviluppi normativi e le prospettive di riforma emersi nell'ambito dell'attuazione dell'*European Green Deal*. Oggetto di attenzione sono in particolare quelle previsioni che, nel delineare le modalità attraverso le quali fornire le indicazioni obbligatorie e volontarie, sono funzionali a favorire scelte di acquisto maggiormente consapevoli, alla luce della specialità e delle esigenze di sostenibilità proprie di questa filiera.

The paper intends to analyse the vertical discipline adopted by the European Union legislator to regulate the labelling of fishery and aquaculture products, taking into account the most recent regulatory developments and the reform perspectives emerged in the context of the European Green Deal's implementation. Particular attention is given to those provisions that, in outlining the modalities for providing mandatory and voluntary indications, are functional to favour more conscious purchasing choices, in light of the speciality and sustainability requirements of this sector.

PAROLE CHIAVE: Prodotti della pesca e dell'acquacoltura – Etichettatura – Sostenibilità – Indicazione d'origine – Comunicazione B2C.

KEYWORDS: *Fishery and aquaculture products – Labelling – Sustainability – Indication of origin – B2C Communication.*

SOMMARIO: 1. Inquadramento normativo. – 2. Etichettatura e presentazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura: la disciplina verticale. – 3. (*Segue*): L'indicazione della zona di cattura – 4. La comunicazione di sostenibilità dei prodotti ittici: tentativi di riforma. – 5. Riflessioni conclusive.

1. La comunicazione *business to consumer* dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura presenta una disciplina speciale, armonizzata dal legislatore dell'Unione, che integra quanto disposto, per la generalità dei prodotti agroalimentari, dal reg. (UE) n. 1169/2011¹. Le previsioni verticali che regolano l'etichettatura di questi prodotti, posti in vendita al consumatore finale o alla collettività², sono da ri-

¹ Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori* (Gazz. uff. L 304 del 22 novembre 2011, pp. 18-36) su cui si vedano, *ex multis*, L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento Ue n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 669 ss.; F. ALBISINNI, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2011, p. 32 ss.; L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento 1169/2011*, in AA.VV., *Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti. Partecipazione e sicurezza*, Firenze, 2012, p. 73 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; F. ALBISINNI, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 66 ss.; M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 79 ss.; I. CANFORA, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 114 ss.; A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 207 ss. Si veda inoltre S. RIZZIOLI, *Il regolamento (UE) n. 1169/2011 e le informazioni sugli alimenti*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, 9ª ediz., Milano, p. 173 ss.; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 4ª ediz., Milano, 2020, p. 253 ss.; S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, 5ª ediz., Milano, 2020, p. 211 ss.; ID., *Informazioni e scelte del consumatore*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, 2ª ediz., Milano, 2024, p. 417 ss.; P. BORGHI, *Gli obblighi informativi di fonte unionale*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 432 ss.; L. COSTATO e L. RUSSO (a cura di), *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 5ª ediz., 2019, p. 207 ss.; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 9ª ediz., Torino, 2022, p. 383 ss.

² Quanto alla ristorazione collettiva, l'art. 35 del reg. (UE) n. 1379/2013 prescrive obblighi di informazione che riguardano i prodotti della pesca e dell'acquacoltura «offerta per la vendita al consumatore finale o a una collettività». Ciò nonostante, tali obblighi sono ritenuti applicarsi ai ristoratori solo in caso di prodotti ittici preparati/processati che usualmente non sono preconfezionati. Ai piatti serviti nei ristoranti si applica solo l'informazione obbligatoria relativa agli allergeni, a meno che non siano prescrit-

cercarsi nel reg. (UE) n. 1379/2013³ e trovano applicazione in relazione alle merci di cui alle lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*) dell'allegato I del regolamento, individuate con riferimento alla nomenclatura combinata di cui al reg. (CEE) n. 2658/1987⁴. Rientrano nel campo di applicazione della disposizione, tra l'altro⁵, i pesci vivi, i pesci freschi, refrigerati o congelati, i filetti di pesce, i pesci secchi, salati, in salamoia o affumicati, i crostacei e i molluschi. Innovando sul punto, le alghe destinate al consumo umano sono altresì contemplate tra i prodotti della pesca e dell'acquacoltura di cui all'OCM, e soggette agli obblighi predisposti in materia di etichettatura⁶.

ti obblighi ulteriori a livello nazionale ai sensi dell'art. 44 del reg. (UE) n. 1169/2011. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *FAPs Consumer information*, aggiornamento del 24 ottobre 2019, p. 12. Sul tema si rimanda a P. D'AMICO *et al.*, *New provisions for the labelling of fishery and aquaculture products: Difficulties in the implementation of Regulation (EU) n. 1379/2013*, in *Marine Policy*, 71, 2016, p. 153 ss.

³ Reg. (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 *relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio (Gazz. uff. L 354 del 28.12.2013, pp. 1-21)*.

⁴ Reg. (CEE) n. 2658/87 del 23 luglio 1987 *relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune (Gazz. uff. L 256 del 7 settembre 1987, pp. 1-675)*. Per individuare i prodotti alimentari di origine acquatica attualmente assoggettati alle regole di etichettatura di cui all'art. 35 del reg. (UE) n. 1379/2013 è necessario prendere in considerazione l'ultima versione del reg. (CEE) n. 2658/1987. Sul punto si veda E. FLORE, *L'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 555.

⁵ Più nel dettaglio rientrano nel campo di applicazione del regolamento: i pesci vivi (Nc 0301), i pesci freschi o refrigerati (Nc 0302), quelli congelati (Nc 0303), i filetti di pesce ed altra carne di pesci (anche tritata), freschi, refrigerati o congelati (Nc 0304), i pesci secchi, salati o in salamoia, affumicati (anche cotti prima o durante l'affumicatura), farine, polveri e agglomerati in forma di pellets di pesce atti all'alimentazione umana (Nc 0305), crostacei (anche sgusciati, vivi, freschi, refrigerati, congelati, secchi, salati o in salamoia; non sgusciati, cotti in acqua o al vapore, anche refrigerati, congelati, secchi, salati o in salamoia; farine, polveri e agglomerati in forma di pellets di crostacei, atti all'alimentazione umana) (Nc 0306), molluschi (anche separati dalla loro conchiglia, vivi, freschi, refrigerati, congelati, secchi, salati o in salamoia; invertebrati acquatici diversi dai crostacei e dai molluschi, vivi, freschi, refrigerati, congelati, secchi, salati o in salamoia; farine, polveri e agglomerati in forma di pellets di invertebrati acquatici diversi dai crostacei, atti all'alimentazione umana) (Nc 0307) e le alghe (Nc 1212 20 00).

⁶ Poiché rientrano nella categoria di cui all'art. 3, par. 2, lett. *a*), punto *ii*), del reg. (UE) 2015/2283, agli alimenti costituiti da alghe che siano qualificati come *novel food* si

Tra le merci esentate dall'applicazione della disciplina speciale si annoverano, invece, prodotti preparati e trasformati, quali gli estratti e sughi di pesci, di crostacei, di molluschi o altri invertebrati acquatici, le preparazioni e conserve di pesci (ad esempio il tonno in scatola o il sushi, così come tutte le preparazioni culinarie cotte o precotte contenenti o mescolate con pesce⁷), i caviali e suoi succedanei, i crostacei, molluschi ed altri invertebrati acquatici, preparati o conservati, le paste alimentari. A questi prodotti⁸ continua a trovare applicazione il reg. (UE) n. 1169/2011 che, com'è noto, stabilisce le basi per garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione e delle esigenze in materia di informazione e assicurando al contempo il buon funzionamento del mercato interno⁹, con previsioni generali che si applicano a tutti i prodotti pre-imballati¹⁰, inclusi quelli ittici¹¹.

applicano altresì, ai sensi dell'art. 6 del reg. (UE) 2015/2283, gli obblighi di etichettatura specificati nell'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti autorizzati, di cui al reg. di esecuzione (UE) 2017/2470.

⁷ V. reg. di esecuzione (UE) 2021/632 della Commissione del 13 aprile 2021, *recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli elenchi di animali, prodotti di origine animale, materiale germinale, sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati, prodotti composti, fieno e paglia soggetti a controlli ufficiali ai posti di controllo frontalieri e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2019/2007 della Commissione e la decisione 2007/275/CE della Commissione* (Gazz. uff. L 132 del 19 aprile 2021, pp. 24-62).

⁸ Per chiarire il campo di applicazione dell'art. 35 del reg. (UE) 1379/2013 è utile rimandare alle definizioni di prodotti non trasformati e trasformati, di cui all'art. 2, lett. *n*) e *o*), del reg. (CE) n. 852/2004, e di prodotto della pesca fresco e preparato di cui all'allegato I del reg. (CE) n. 853/2004. In particolare, con «prodotti della pesca preparati» si intende «i prodotti della pesca non trasformati sottoposti ad una operazione che ne abbia modificato l'integrità anatomica, quali l'eviscerazione, la decapitazione, l'affettatura, la sfilettatura e la tritatura». A riguardo si veda P. D'AMICO *et al.*, *New provisions for the labelling of fishery and aquaculture products: Difficulties in the implementation of Regulation (EU) n. 1379/2013*, cit., p. 152 ss.

⁹ V. art. 1, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011.

¹⁰ Il reg. (UE) n. 1169/2011 prevede invece che gli Stati membri mantengano il diritto di stabilire norme che disciplinano le informazioni sugli alimenti non preimballati, in funzione delle condizioni pratiche e della situazione sul loro territorio (v. *considerando* 48 e art. 44 del regolamento).

¹¹ Di conseguenza, ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura pre-imballati sono applicabili anche gli obblighi di etichettatura contemplati dagli artt. 9 e 10 del reg. (UE)

Gli obiettivi sanciti dall'art. 3 del reg. (UE) n. 1169/2011, in particolare, permeano anche le disposizioni settoriali, quali quelle analizzate nella presente trattazione: tra queste, vi è la necessità di fornire al consumatore informazioni che, da un lato, siano sufficienti a utilizzare gli alimenti in modo sicuro, e, dall'altro, consentano di compiere scelte consapevoli, nel rispetto anche di considerazioni economiche, ambientali, sociali ed etiche¹². Inoltre, l'etichettatura dei prodotti alimentari di origine acquatica¹³ deve rispettare i parametri di legittimità prescritti dal reg. (UE) n. 1169/2011 e, in via suppletiva, dalla direttiva 2005/29/CE¹⁴. Resta quindi fermo, come per la generalità dei prodotti

n. 1169/2011. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *FAPs Consumer information*, agg. del 24 ottobre 2019, pp. 6 e 17.

¹² La rilevanza dell'informazione che attenga ai profili etici è emersa in particolare nell'ambito della sentenza Corte giust., sent. 12 novembre 2019, in causa C-363/18, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*, in *Raccolta*, 2019, pp. I-954 ss. relativa ai prodotti alimentari provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele. La pronuncia è stata commentata da F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, fasc. 3, p. 53 ss. V. altresì G. DE LUCA, *Etichettatura d'origine e vendite a distanza b2c di prodotti alimentari fra esigenze di tutela dei consumatori e promozione della libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 559.

¹³ Sulla locuzione «prodotti alimentari di origine acquatica», sempre più utilizzata a livello internazionale ed europeo in alternativa all'espressione «prodotti della pesca e dell'acquacoltura» si rimanda a E. FLORE, *L'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., p. 550.

¹⁴ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, *relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, che modifica la dir. 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»)* (*Gazz. uff.* L 149 dell'11 giugno 2005, p. 22 ss). Sul tema si veda, *ex multis*, a G.B. ABBAMONTE, *The Unfair Commercial Practices Directive: an Example of the New European Consumer Protection Approach*, in *Columbia Journal of European Law*, 2006, 12, p. 696 ss.; AA.VV., *The Regulation of Unfair Commercial Practices under Ec directive 2005/29. New Rules and New Techniques*, S. WEATHERILL e U. BERNITZ (eds.), Oxford, 2007; G. DE CRISTOFARO, *La difficile attuazione della direttiva 2005/29/CE concernente le pratiche commerciali sleali nei rapporti fra imprese e consumatori: proposte e prospettive*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2007, 12, 1, p. 1 ss.; Id., *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2008, p. 1057 ss.; A. GENOVESE, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2008, vol. I, p. 765 ss.; G. DE CRISTOFARO, *La direttiva n. 05/29/CE e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, I, p. 1061 ss.; N. ZORZI, *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

agroalimentari, che le informazioni volontarie non devono risultare ambigue o confuse, «se del caso» devono essere basate su dati scientifici pertinenti, e non devono indurre in errore il consumatore, come prescritto dall'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011. L'applicazione della direttiva 2005/29/CE anche a questo settore consente altresì di qualificare come ingannevoli, in via suppletiva, ulteriori comportamenti adottati dall'operatore alimentare¹⁵ che siano in grado di indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso o che rientrino nella lista di pratiche da considerarsi in ogni caso sleali, contenute all'allegato I.

Prima di entrare nel merito della disciplina che regola l'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, occorre altresì te-

sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive, in *Contr. e impr.*, 2010, 3, p. 671 ss.; E. GUERINONI, *Le pratiche commerciali scorrette: fattispecie e rimedi*, Torino, 2010; M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016.

¹⁵ Le eventuali azioni ed omissioni potranno essere ritenute ingannevoli ai sensi degli artt. 6 e 7 della direttiva 2005/29/CE e, a livello nazionale, degli artt. 21 e 22 del codice del consumo (d.lgs n. 206/2005). Sul tema si veda S. THOBANI, *Pratiche commerciali scorrette e sostenibilità: alla ricerca di un significato*, in *Persona e mercato*, 2022/3, p. 423 ss. Sulla mancata disciplina da parte del codice del consumo delle certificazioni volontarie, v. E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, in *Europa dir. priv.*, 2005, p. 1046 ss.; R. SAJIA, *Standards e contratti di certificazione nel settore agroalimentare*, in F. ALBISINNI, M. GIUFFRIDA, R. SAJIA e A. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013, p. 312. Sulla natura sussidiaria della disciplina sulle pratiche commerciali sleali prevista dalla direttiva 2005/29/CE rispetto a quanto previsto dal reg. (UE) n. 1169/2011 si rimanda a N. LUCIFERO, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità regole di comportamento e doveri informativi*, in *Contratto e impresa*, vol. II, 2017, pp. 494-495. Sul coordinamento dei due testi normativi si veda altresì M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 81 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 130 ss.; EAD., *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2012, p. 651 ss.; EAD., *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018, p. 272 ss.; EAD., *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 585 ss.; L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2014, p. 40. Si veda inoltre G. DE LUCA, *La lealtà delle informazioni fornite ai consumatori sugli alimenti nel quadro della disciplina europea sulle pratiche commerciali sleali business to consumer. Alcuni profili di incertezza*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 505 ss. Quanto all'autodisciplina pubblicitaria delle imprese quale forma di tutela per contrastare il *greenwashing*, v. G. SPOTO, *Greenwashing: tutela dei consumatori e responsabilità delle imprese*, in *Dir. agroal.*, 2023, p. 350 ss.

nere in considerazione che le previsioni in materia rispondono alle specifiche finalità della politica comune della pesca (PCP), come delineate dal reg. (UE) n. 1380/2013¹⁶. Tra queste vi rientra la necessità di garantire la sostenibilità delle attività; il mantenimento delle popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile; il perseguimento di un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini, evitando il degrado dell'ambiente marino. Il settore ittico svolge quindi un ruolo di rilievo nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), delineati dall'Agenda 2030 delle Nazioni unite¹⁷ e attuati dall'Unione europea attraverso l'*European Green Deal*¹⁸.

Il reg. (UE) n. 1379/2013, nel delineare l'OCM del settore, prescrive disposizioni speciali che regolano la presentazione al consumatore

¹⁶ V. regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 *relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio* (Gazz. uff. L 354 del 28 dicembre 2013, pp. 22-61), art. 2.

¹⁷ L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile rappresenta un programma di azione per le persone, la pianeta, la prosperità e la pace, e prevede 17 obiettivi (*goal*) e 169 traguardi (*target*), le cui finalità sono interconnesse tra loro, sul presupposto che lo sviluppo sostenibile sia un principio guida composito di portata universale e fondamentale per l'integrazione con le politiche settoriali, capace di garantire l'equità intergenerazionale nel rispetto dell'equilibrio e dell'integrità degli ecosistemi, contribuendo al contempo al benessere umano globale. Sul punto si veda N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il Quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, in *I Georgofili in occasione del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20, Accademia dei Georgofili - Firenze*, vol. supplemento agli Atti dei Georgofili 2021, 2021, p. 60 ss. Inoltre, sul tema v. C. ALLEN, G. METTERNICHT, T. WIEDMANN, *Prioritising SDG targets: assessing baselines, gaps and interlinkages*, in *Sustain. Sci.*, 14, 2, 2019, p. 421 ss.; UNGA (United Nations General Assembly), *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable development*, A/RES/70/1, 2015. La pesca, in particolare, è in grado di influire sul raggiungimento della *food security* (SDG 2), assicurare la salute della popolazione (SDG 3), garantire un reddito dignitoso (SDG 1), promuovere la crescita economica (SDG 8). Dal punto di vista ambientale, la sostenibilità della pesca è necessaria per contrastare i cambiamenti climatici (SDG 13), raggiungere e mantenere ecosistemi marini produttivi e sani (SDG 14) e incoraggiare modelli di produzione e consumo responsabili (SDG 12).

¹⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione europea, *Il Green Deal europeo, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 def., p. 8. Tale comunicazione costituisce il nucleo principale su cui si fonda il programma di azione per l'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile individuati dall'Agenda 2030.

delle informazioni obbligatorie e volontarie relative a questi prodotti, contenute nel capo IV del regolamento, rubricato «sull'informazione al consumatore» (artt. 35-39). Nel delineare le finalità perseguite dall'OCM, individuate dall'art. 35 del reg. (UE) n. 1380/2013, il legislatore annovera anche il necessario rafforzamento dell'informazione e della consapevolezza dei consumatori, attraverso comunicazioni e un'etichettatura che forniscano informazioni comprensibili. Particolare attenzione è rivolta all'indicazione relativa alla zona di cattura del prodotto e al suo modo di produzione, che deve essere realizzata – tramite la marchiatura e l'etichettatura – «in modo da fornire informazioni verificabili e precise»¹⁹. Attraverso siffatte diciture, da apporre obbligatoriamente in etichetta con le specifiche modalità dettate dalla norma, e alle dichiarazioni ambientali, economiche e sociali di natura volontaria, è quindi offerta al produttore la possibilità di valorizzare la sostenibilità delle proprie produzioni.

Nel presente elaborato, dopo aver analizzato la disciplina verticale che ha ad oggetto l'etichettatura e presentazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e, nello specifico, le regole volte a comunicarne l'origine²⁰, si entrerà nel merito della comunicazione di

¹⁹ Cfr. reg. (UE) n. 1380/2013, art. 35, lett. d) e g).

²⁰ Per tutti si veda F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti alimentari*, in A. GERMANÒ ed E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 41 ss.; F. ALBISINNI, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 66 ss.; I. CANFORA, *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 652 ss.; IDAIC, *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del Convegno, Alessandria, 21-22 maggio 2015, Milano, 2015; P. BORGHI, *L'indicazione del Paese di origine dell'alimento*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 204 ss.; V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017; V. RUBINO, *Sulle ragioni dell'incoerenza fra il dire e il fare: l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775*, in *Dir. agroalim.*, 2, 2019, p. 319 ss.; F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2020; L. RUSSO, *Communication of the origin of food products: legal aspects*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 29,2, p. 405 ss.; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 343 ss.; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 393 ss.; A. GERMANÒ, *L'etichettatura di origine*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 473 ss.

sostenibilità di questi alimenti, evidenziando le più recenti evoluzioni normative e le prospettive di riforma.

2. L'elenco di quelle informazioni che, ai sensi del reg. (UE) n. 1379/2013, devono essere obbligatoriamente presenti nella comunicazione B2C relativa ai prodotti ittici rappresenta il risultato di un percorso normativo, che sembra essere ancora in parte incompiuto, volto ad assicurare il diritto dei consumatori a compiere scelte di acquisto consapevoli²¹ tramite l'etichettatura. In materia, il reg. (CE) n. 104/2000²² aveva prescritto l'obbligo di fornire in etichetta la denominazione commerciale dei prodotti ittici, la loro zona di cattura e il metodo di produzione, con le modalità che erano individuate dal reg. (CE) n. 2065/2001²³. Più nel dettaglio, quanto alle denominazioni commerciali, gli Stati membri erano tenuti a pubblicare – e lo sono ancora, ai sensi dell'art. 37 del vigente reg. (UE) n. 1379/2013 – l'elenco delle denominazioni autorizzate sul loro territorio. Anche il nome scientifico doveva essere menzionato in tale lista²⁴, ma la sua indicazione in etichetta era invece rimessa alla volontà dell'operatore. La zona di cattura era presentata, per i prodotti pescati in mare, con riferimento alla zona FAO; per quelli pescati in acque dolci, dello Stato membro o del paese terzo di origine; nel caso di prodotti di allevamento, dello Stato in cui si fosse svolta la fase finale di sviluppo del prodotto²⁵. Per assolvere l'obbligo relativo al metodo di produ-

²¹ Sul concetto di «scelta consapevole» si veda A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2012, p. 5 ss.

²² Reg. (CE) n. 104/2000 del Consiglio del 17 dicembre 1999 *relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* (Gazz. uff. L 17 del 21 gennaio 2000, p. 22).

²³ Reg. (CE) n. 2065/2001 della Commissione del 22 ottobre 2001 *che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio per quanto concerne l'informazione dei consumatori nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* (Gazz. uff. L 278 del 23 ottobre 2001, p. 6).

²⁴ V. art. 4, par. 2, del reg. (CE) n. 104/2000 e artt. 2 e 3 del reg. (CE) n. 2065/2001. Si veda inoltre l'art. 37 del reg. (UE) n. 1379/2013. Per l'Italia, si rimanda al decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 22 settembre 2017, *Attribuzione delle denominazioni in lingua italiana delle specie ittiche di interesse commerciale* (Gazz. uff. n. 266 del 14 novembre 2017).

²⁵ V. artt. 5 e 6 del reg. (CE) n. 2065/2001.

zione, era previsto l'utilizzo dei termini «pescato», «pescato in acque dolci...» oppure «allevato...»²⁶, a seconda che l'informazione riguardasse prodotti della pesca in mare, in acque interne oppure di acquacoltura, analogamente a quanto oggi disposto dall'art. 35, par. 1, lett. *b*) del reg. (UE) n. 1379/2013.

Nell'ampliare i menzionati obblighi informativi, il reg. di implementazione (UE) n. 404/2011²⁷ ha prescritto l'indicazione del nome scientifico della specie nell'etichetta o nel marchio del prodotto venduto al dettaglio o, in alternativa, in cartelloni pubblicitari o poster²⁸. È altresì reso obbligatorio, per i prodotti precedentemente congelati, l'utilizzo del termine «scongelato», fatti salvi comunque i prodotti che siano stati precedentemente congelati per ragioni di sicurezza sanitaria e quelli che sono stati scongelati prima di essere sottoposti ad affumicatura, salatura, cottura, marinatura, essiccatura o ad una combinazione di questi processi²⁹.

Da ultimo, il reg. (UE) n. 1379/2013 ha abrogato il reg. (CE) n. 104/2000 ed esteso ulteriormente le indicazioni da fornire in etichetta: vi rientrano non solo la denominazione commerciale della specie e il suo nome scientifico, il metodo di produzione, la zona di cattura e, eventualmente, l'avvenuto scongelamento del prodotto, ma anche lo specifico metodo di pesca utilizzato, come riportato all'allegato III³⁰, e, se appropriato, il termine minimo di conservazio-

²⁶ V. art. 4 del reg. (CE) n. 2065/2001.

²⁷ V. art. 68, par. 2, del regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 dell'8 aprile 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca (*Gazz. uff.* L 112 del 30 aprile 2011, pp. 1-153).

²⁸ V. art. 68, par. 1, del reg. (UE) n. 404 del 2011.

²⁹ V. art. 68, parr. 3, 4, e 5 del reg. (UE) 404/2011. Tali esenzioni sono prescritte altresì dall'art. 35 del reg. (UE) n. 1379/2013. Quest'ultima disposizione chiarisce altresì che sono esenti da tale obbligo informativo anche gli ingredienti presenti nel prodotto finito e gli alimenti per i quali il congelamento costituisce una fase tecnologicamente necessaria del processo di produzione.

³⁰ La prima colonna dell'allegato indica le informazioni obbligatorie sulla categoria di attrezzi da pesca: tra queste è necessario indicare l'utilizzo di sciabiche, reti da traino, di reti da imbrocco e reti analoghe, reti da circuizione e reti da raccolta, ami e palangari, draghe, nasse e trappole. La seconda colonna reca invece informazioni più dettagliate sui corrispondenti attrezzi e codici. A riguardo, cfr. MIPAAF, D.G.P.M.A., *Circolare sugli adempimenti in materia di tracciabilità ed etichettatura dei prodotti ittici ai sensi*

ne³¹. Quanto alla denominazione del prodotto, viene specificato che, qualora il pescato costituisca un ingrediente di un altro alimento, questo potrà essere denominato nella lista degli ingredienti, genericamente, «pesce», sempre che la denominazione o la presentazione del prodotto non facciano riferimento a una precisa specie³². In caso di miscugli di specie identiche, ottenute con metodi di produzione diversi, è invece necessario indicare il metodo di produzione di ogni partita³³. Inoltre, per garantire che il consumatore sia adeguatamente informato quanto all'origine del prodotto, sono riformate le modalità con cui indicare la zona di cattura o di produzione, che saranno oggetto di analisi nel par. 3. Infine, disposizioni derogatorie sono contemplate per i prodotti non preimballati e per i piccoli quantitativi di prodotti venduti direttamente dal peschereccio al consumatore: per i primi, è prevista la possibilità di fornire le informazioni obbligatorie tramite cartelloni pubblicitari o poster; per i secondi, è riconosciuta la possibilità, allo Stato membro, di esonerare dall'obbligo informativo i produttori, sempre che le merci non superino il valore individuato dall'art. 58, par. 8, del reg. (CE) n. 1224/2009³⁴, pari a 50 euro al giorno.

del Reg. (CE) 1224/2009, del reg. (UE) 404/2011 e del reg. (UE) 1379/2013, 12 dicembre 2014, laddove chiarisce che l'obbligo di indicare la categoria degli attrezzi da pesca, di cui alla prima colonna dell'allegato III del reg. (UE) n. 1379/2013 non si riferisce al prodotto allevato o prelevato in acquacoltura, ma esclusivamente agli organismi acquatici catturati mediante attrezzi da pesca in dotazione ad imbarcazioni munite di opportuna licenza e n° UE.

³¹ Il termine minimo di conservazione (TMC) corrisponde alla data preceduta dalle espressioni «da consumarsi preferibilmente entro il» o «da consumarsi preferibilmente entro fine» ai sensi dell'allegato X del reg. (UE) n. 1169/2011. Ai sensi dell'art. 44, lett. b), di tale regolamento – e come precisato anche dalla Circolare MiPAAF sugli adempimenti in materia di tracciabilità ed etichettatura dei prodotti ittici ai sensi del reg. (CE) n. 1224/2009, del reg. (UE) n. 404/2011 e del reg. (UE) 1379/2013 del 12 dicembre 2014 – il TMC non è obbligatorio per i prodotti non preimballati, ma potrebbe essere disposto diversamente dagli Stati membri.

³² V. art. 37, par. 2, del reg. (UE) n. 1379/2013.

³³ V. art. 35, par. 3, del reg. (UE) n. 1379/2013.

³⁴ Reg. (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, *che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008,*

Così assolti gli obblighi informativi, e a differenza di quanto prescritto per la generalità dei prodotti agroalimentari dal reg. (UE) n. 1169/2011, il reg. (UE) n. 1379/2013 detta, al suo art. 39, un elenco di informazioni che possono essere fornite su base volontaria, a condizione che esse siano «chiare e inequivocabili», non occupino lo spazio disponibile per le informazioni obbligatorie, sul marchio o sull'etichettatura, e siano verificabili. Tra le indicazioni volontarie menzionate dall'art. 39 vi è, in particolare, la data di cattura dei prodotti della pesca o della raccolta dei prodotti dell'acquacoltura; la data dello sbarco dei prodotti della pesca o le informazioni riguardanti il porto di sbarco; informazioni più dettagliate sul tipo di attrezzi da pesca, elencate dalla seconda colonna dell'allegato III; lo Stato di bandiera del peschereccio, nel caso di prodotti della pesca catturati in mare; informazioni di tipo ambientale, etico e/o sociale, sulle tecniche e pratiche di produzione e sul contenuto nutrizionale del prodotto³⁵. Questo elenco è tuttavia da ritenersi non esaustivo, non essendo esclusa la possibilità di introdurre indicazioni diverse che – come si è anticipato – dovranno comunque rispettare i parametri di legittimità prescritti per le informazioni volontarie dall'art. 36 del reg. (UE) n. 1169/2011 e, in via suppletiva, dalla direttiva 2005/29/CE.

Nonostante l'elaborato quadro normativo, l'adeguatezza della comunicazione realizzata attraverso l'etichettatura dei prodotti ittici continua a presentare molteplici criticità³⁶ e rappresentare un tema

(CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006 (Gazz. uff. L 343 del 22 dicembre 2009, pp. 1-50).

³⁵ La possibilità di fornire la dichiarazione nutrizionale è applicabile agli alimenti non trasformati, a base di un unico ingrediente, che ai sensi dell'all. V del reg. (UE) n. 1169/2011 non rientrano nell'obbligo di cui all'art. 9, lett. l), del regolamento.

³⁶ A riguardo, cfr. relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, *L'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, Bruxelles, 21 febbraio 2013, COM (2023)101 *fn.*, laddove menziona alcune principali aree di discordanza: l'ambito di applicazione del regolamento (in particolare l'esclusione dei prodotti trasformati dai prodotti ai quali si applicano gli obblighi di etichettatura, e l'incongruenza di prodotti – come il caviale e gli invertebrati – che sono identificati dal codice NC e non dalla trasformazione subita); l'indicazione sull'origine/provenienza; le informazioni pertinenti per la sostenibilità del prodotto e le informazioni facoltative; la disomogeneità

controverso, che vede un proliferare di opinioni e priorità divergenti³⁷. Dai dati dell'indagine speciale Eurobarometro sulle abitudini dei consumatori dell'Unione per quanto riguarda questa tipologia di prodotti, è possibile riscontrare che, tra le informazioni obbligatorie, l'indicazione d'origine rappresenta uno degli aspetti maggiormente tenuto in considerazione dal consumatore al momento di acquistare prodotti della pesca o dell'acquacoltura, preceduto solo dall'apparenza del prodotto (la sua freschezza e presentazione) e dal suo costo³⁸. L'informazione volontaria che desta maggiore interesse, invece, è la data di cattura o di produzione (76% dei rispondenti)³⁹, seguita dalle informazioni di tipo ambientale (44%), sullo Stato di bandiera del peschereccio, sui pescatori o sugli acquacoltori (33%), sul porto di sbarco o di tipo etico (26% ciascuna). La relazione della Commissione relativa all'attuazione del reg. (UE) n. 1379/2013 ha tuttavia rilevato come l'introduzione di ulteriori informazioni in etichetta desti la preoccupazione del settore: l'aggiunta di ulteriori date (cattura, sbarco) potrebbe ingenerare confusione, e l'indicazione del porto di sbarco o dello Stato di bandiera dei pescherecci potrebbero determinare fraintendimenti in relazione all'informazione relativa all'origine⁴⁰. A riguardo, lo studio comportamentale commissionato dalla Commissione per comprendere la comprensibilità dell'etichettatura dei prodotti acquatici⁴¹ ha chiaramente evidenziato le problematiche sottese all'utilizzo di *claim* volontari: lo studio e la letteratura citata

tà riscontrata nell'attuazione del regolamento in taluni segmenti, quali la rivendita di pesce e la ristorazione collettiva, e l'inadeguatezza dei controlli.

³⁷ Cfr. relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, *L'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., p. 19.

³⁸ V. Special Eurobarometer 515, *EU Consumer Habits Regarding Fishery and Aquaculture Products*, 2021, p. 66.

³⁹ V. Special Eurobarometer 515, *EU Consumer Habits Regarding Fishery and Aquaculture Products*, 2021, p. 91 ss.

⁴⁰ V. relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, *L'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., p. 16.

⁴¹ v. C. CODAGNONE *et al.*, *Studio comportamentale riguardante le informazioni sull'origine dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, Commissione europea, Direzione generale degli Affari marittimi e della pesca, *Publication Office*, 2021, p. 90.

mostrano infatti come, in etichetta, «*less is more*»: più informazioni sono rappresentate, e minore è la probabilità di comprensione del messaggio da parte del consumatore.

Per agevolare l'accesso e il confronto delle informazioni relative alle specie di prodotti ittici nei diversi Stati membri, e fornire garanzia di trasparenza e accuratezza rispetto all'etichettatura, la Commissione, nel 2016, ha varato un sistema di informazione dove sono raccolte una molteplicità di informazioni relative ai prodotti ittici commercializzati nell'Unione: le denominazioni commerciali riconosciute da ciascuno Stato membro, i nomi scientifici e altre informazioni utili, come i metodi di produzione e gli attrezzi da pesca, le misure di conservazione, le norme di commercializzazione, la distribuzione, l'*habitat* e la descrizione delle specie⁴². Inoltre, per facilitare la comprensione e l'attuazione delle norme in materia di informazione dei consumatori, la Commissione nel 2014 ha pubblicato una guida tascabile per i portatori di interessi⁴³ e, nel 2019, un elenco aggiornato di domande e risposte⁴⁴.

3. Poiché l'indicazione dell'origine è ritenuta indispensabile per consentire ai consumatori di effettuare scelte informate, il legislatore per questo settore ha prescritto, come si è anticipato, l'obbligo di indicare la zona di cattura del prodotto in etichetta⁴⁵. La

⁴² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Commercial designation of fishery and aquaculture products*. Disponibile all'indirizzo web <https://fish-commercial-names.ec.europa.eu/fish-names>.

⁴³ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Guida tascabile sulle nuove etichette dell'UE per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura destinate ai consumatori*, 2014.

⁴⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *FAPs Consumer information*, agg. 2019.

⁴⁵ Tale obbligo era stato previsto dalla proposta di regolamento relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, COM (2011)416, all'art. 42. Nel corso dell'*iter* legislativo che ha interessato la proposta, con la *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 settembre 2012 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* [COM (2011)0416 – C7-0197/2011 – 2011/0194(COD)], il Parlamento europeo ha proposto la modifica del *considerando* 16 evidenziando la necessità che siano fornite ai consumatori informazioni chiare e complete, in particolare sull'origine, il metodo e la data di produzione dei prodotti, al fine di permettere loro di compiere scelte informate (emendamento n. 15). La formulazione è rimasta sostanzialmente immutata nel *considerando* 21 del reg. (UE)

previsione, già inclusa tra quelle obbligatorie dall'art. 5 del reg. (CE) n. 2065/2001, è oggi contemplata dall'art. 35, par. 1, lett. c) del reg. (UE) n. 1379/2013 e si estrinseca, ai sensi dell'art. 38, con modalità diverse rispetto a quelle prescritte dal regolamento previgente. Difatti, per i prodotti catturati in mare, non è più sufficiente l'indicazione della zona di pesca FAO: deve invece essere fornita la denominazione scritta della sottozona o della divisione in essa compresa, inclusa la denominazione della zona espressa in termini comprensibili per il consumatore, oppure accompagnata da una carta o un pittogramma che la indichi. In deroga, per i prodotti della pesca catturati in acque diverse dall'Atlantico nord-orientale (zona di pesca FAO 27), dal Mediterraneo e dal Mar Nero (zona di pesca FAO 37), è possibile limitarsi ad indicare la zona di pesca FAO. Per i prodotti della pesca catturati in acque dolci, invece, il reg. (UE) n. 1379/2013, non si limita a contemplare la menzione dello Stato di origine, bensì prescrive la più specifica menzione del corpo idrico di origine dello Stato membro o del paese terzo di origine (ad esempio, «catturato in acqua dolce a *Tiefer See*, Germania⁴⁶»). Nel caso di prodotti dell'acquacoltura, infine, non è obbligatorio menzionare lo Stato in cui è svolta la fase finale di sviluppo del prodotto, bensì quello in cui il prodotto ha raggiunto oltre la metà del suo peso finale o è rimasto oltre la metà del periodo di allevamento, oppure, nel caso di molluschi e crostacei, in cui è stato sottoposto alla fase finale del processo di allevamento o di coltura per almeno sei mesi. Qualora sia venduto al consumatore finale o alla collettività un miscuglio di specie identiche le cui zone di cattura o i cui Paesi di allevamento sono diversi, occorre indicare almeno la zona della partita quantitativamente più rappresentativa, con l'avvertenza che il prodotto proviene anch'esso, quando si tratta di un prodotto della pesca, da zone di cattura diverse e, quando si tratta di prodotti d'allevamento, da Paesi diversi⁴⁷. In ogni caso,

n. 1379/2013 che però, non menziona la data di produzione dei prodotti, contemplata quale informazione supplementare facoltativa dall'art. 39.

⁴⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *FAPS Consumer information*, agg. 2019, p. 24, laddove chiarisce che il nome del corpo idrico deve essere accompagnato dal nome dello Stato in cui questo si trova.

⁴⁷ V. art. 35, par. 3, del reg. (UE) n. 1379/2013.

rimane possibile introdurre volontariamente, in aggiunta all'indicazione di origine obbligatoria, anche una più precisa zona di cattura o di produzione, purché questa sia chiara, non ambigua e verificabile.

Per i prodotti che non rientrano nel campo di applicazione della norma, come i prodotti preparati o le conserve a base di pesce, rimane applicabile quanto previsto dal reg. (UE) n. 1169/2011 che contempla, all'art. 9, par. 1, lett. *i*), l'obbligatoria indicazione del Paese di origine⁴⁸ o del luogo di provenienza⁴⁹ al ricorrere delle condizioni stabilite dall'art. 26. Il legislatore europeo ha quindi previsto che tale indicazione sia, in linea di massima, volontaria, e diventi invece obbligatoria al ricorrere di condizioni particolari⁵⁰. Per la generalità degli alimenti, che non rientrano nell'ambito di disposizioni settoriali, le informazioni obbligatorie in etichetta comprendono l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza in due diverse circostanze: anzitutto, ai sensi dell'art. 26, par. 2, lett. *a*), è da ritenersi obbligatoria l'indicazione d'origine qualora la sua omissione risulti in grado di indurre in errore il consumatore, in quanto le informazioni che accompagnano l'alimento, o che sono contenute nell'etichetta, nel loro insieme potrebbero far pensare che questo abbia un

⁴⁸ Con il termine «Paese di origine» il reg. (UE) n. 1169/2011 fa riferimento «all'origine di tale prodotto, come definita conformemente agli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92» (art. 2.3). Si richiama quindi la definizione di «origine non preferenziale» oggi contemplata dagli art. 59 ss. del reg. (UE) n. 952/2013, c.d. Codice doganale dell'Unione, per il quale «1. Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. 2. Le merci alla cui produzione contribuiscono due o più Paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione» (art. 60).

⁴⁹ Il «luogo di provenienza» è invece definito, all'art. 2, par. 2, lett. *g*) del reg. (UE) n. 1169/11, come «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il «paese d'origine» come individuato ai sensi degli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92».

⁵⁰ Ossia in presenza di prescrizioni specifiche di etichettatura stabilite da apposite normative UE, in relazione a singoli prodotti o categorie di prodotti, regimi europei di qualità legati a prodotti biologici o a indicazioni geografiche. Nell'Unione europea, oltre che per i prodotti che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 35 del reg. (UE) n. 1379/2013, l'indicazione d'origine è prescritta per ortofrutta, miele, uova, olio vergine ed extravergine di oliva, carni bovine, carni della specie suina, ovina, caprina, avicola.

differente paese d'origine o luogo di provenienza. Inoltre, ai sensi dell'art. 26, par. 3, l'indicazione d'origine è da ritenersi obbligatoria quando l'informazione al consumatore riferisca al Paese di origine o al luogo di provenienza dell'alimento ma questo non coincida con quello del suo ingrediente primario⁵¹. In tal caso, è indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario; oppure il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento. L'applicazione della regola è stata affidata all'adozione di specifici atti di esecuzione da parte della Commissione europea, la quale vi ha provveduto mediante il reg. (UE) 2018/775⁵², applicabile a decorrere dal 1° aprile 2020.

L'ingrediente di origine ittica, contenuto in un prodotto trasformato preimballato, rappresenta, ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. q), del reg. (UE) n. 1169/2011, un «ingrediente primario», per il quale nella maggior parte dei casi è previsto l'obbligo di fornire l'indicazione quantitativa (c.d. QUID, *Quantity of Ingredients Declaration*), ossia l'indicazione in quota percentuale rispetto al totale degli ingredienti immessi in ricetta⁵³. Di conseguenza, ai sensi dell'art. 2 del reg. (UE)

⁵¹ Per «ingrediente primario», ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. q), del reg. (UE) n. 1169/2011, si intende «l'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50% di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa». Di conseguenza, come evidenziato dalla Commissione europea nella *Comunicazione sull'applicazione dell'art. 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011*, la norma individua due tipi di criteri per determinare l'ingrediente primario di un alimento: un criterio quantitativo, in base al quale l'ingrediente rappresenta più del 50% dell'alimento, e un criterio qualitativo, secondo il quale l'ingrediente è associato abitualmente dai consumatori alla denominazione dell'alimento.

⁵² Regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione, del 28 maggio 2018, *recante modalità di applicazione dell'art. 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento* (Gazz. uff. L 131 del 29 maggio 2018, pp. 8-11).

⁵³ Difatti, ai sensi dell'art. 22 del reg. (UE) n.1169/2011, vige l'obbligo di indicare il QUID quando: a) l'ingrediente figura nella denominazione dell'alimento o sia generalmente associato a tale denominazione dal consumatore; b) quando sia evidenziato nell'etichettatura mediante parole, immagini o una rappresentazione grafica; c) in tutti quei casi in cui l'indicazione sia essenziale per caratterizzare un alimento e distinguerlo

2018/775, quando sia indicato il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento che contiene questa tipologia di ingredienti, e questo sia diverso dal paese d'origine o dal luogo di provenienza dell'ingrediente primario, deve essere anche indicata l'origine del prodotto di origine acquatica, oppure una dicitura che chiarisca che questo ingrediente non proviene dal paese di origine o dal luogo di provenienza dell'alimento.

Il reg. (UE) 2018/775 precisa altresì con quali diciture è possibile adempire a siffatto obbligo: se è scelta la prima formulazione, è possibile indicare l'origine dell'ingrediente di origine acquatica attraverso la dicitura «UE», «non UE» o «UE e non UE»; oppure, qualora si tratti di pescato, indicando la zona di pesca FAO, oppure il mare o il corpo idrico di acqua dolce se definiti tali in forza del diritto internazionale o ben chiari per il consumatore medio normalmente informato. È altresì consentito indicare uno o più Stati membri o Paesi terzi, o una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di uno Stato membro o di un paese terzo, che sia ben chiara per il consumatore medio normalmente informato. Infine, è possibile adempiere all'obbligo indicando il paese d'origine o il luogo di provenienza conformemente alle specifiche disposizioni dell'Unione applicabili agli ingredienti primari in quanto tali e quindi, nel caso in esame, secondo le modalità di cui all'art. 38 del reg. (UE) n. 1379/2013.

dai prodotti con i quali potrebbe essere confuso a causa della sua denominazione o del suo aspetto. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sull'applicazione del principio della dichiarazione della quantità degli ingredienti (QUID)*, 2017/C 393/05, del 21 novembre 2017, la quale ha evidenziato, ad esempio, come nei casi di cui all'art. 22, lett. a), l'indicazione del QUID sia obbligatoria quando l'ingrediente figura nella denominazione dell'alimento, come nel caso della denominazione «mousse di salmone», ma anche quando a figurare nella denominazione è la categoria di ingredienti, come avviene nei «bastoncini di pesce impanati» (in questo caso, il QUID si riferisce alla quantità totale di pesce presente nell'alimento). Per individuare quando l'ingrediente richieda l'indicazione del QUID perché generalmente associato a tale denominazione dal consumatore, occorre considerare i principali ingredienti del prodotto, o quelli provvisti di un certo valore economico: è quindi riportato, tra l'altro, l'esempio del «piatto a base di patate e baccalà», e del «piatto a base di patate e acciughe»: in entrambi i casi, il valore economico del pesce porta ad applicare, a tale ingrediente, l'obbligo del QUID e quindi a considerarlo ingrediente primario.

4. Una comunicazione veritiera che attenga agli impatti ambientali, economici e sociali dei prodotti presuppone la capacità di tracciare l'intera filiera produttiva dell'alimento⁵⁴ e individuare le esternalità negative derivanti dal ciclo di vita dei prodotti. Un compito non facile, quando si tratti dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura: questi, prima di raggiungere il consumatore finale, percorrono spesso distanze molto lunghe e una quota significativa entra nel commercio internazionale attraversando diversi confini nazionali e coinvolgendo una molteplicità di operatori (tra diversi intermediari, grossisti, trasformatori e dettaglianti)⁵⁵.

D'altro canto, il drammatico impatto dell'attività di pesca sugli *stock* ittici mondiali e sugli ecosistemi marini rende prioritario, nell'ottica del raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, individuare strumenti che siano idonei a discernere e valorizzare sul mercato le produzioni ittiche maggiormente sostenibili. In tal senso, è risultato centrale il ricorso a schemi di certificazione, nella maggior parte dei casi privati e internazionali⁵⁶, che hanno iniziato ad affermarsi a partire dagli anni '90 in risposta al collasso della pesca del merluzzo sui *Grand Banks*⁵⁷ e che registrano ancora oggi numeri crescenti⁵⁸. Tra gli

⁵⁴ La tracciabilità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura è regolata con previsioni speciali, che fanno salvo quanto prescritto dal reg. (CE) n. 178/2002, contenute nel reg. (CE) 1224/2009 e nel reg. di esecuzione (UE) n. 404/2011. Si veda, in particolare, l'art. 58 del reg. (CE) 1224/2009, il quale impone nella comunicazione *business to business* la fornitura di informazioni minime e di un sistema di etichettatura per tutte le partite di prodotti. Queste informazioni comprendono, ma non si limitano, a quelle prescritte dall'art. 35 del reg. (UE) n.1 379/2013.

⁵⁵ La percentuale di prodotti acquatici totali che entra nel commercio internazionale è aumentata in modo significativo. È passata dal 25% della metà degli anni '70 a circa il 38% nel 2022, a testimonianza della crescente integrazione del settore nell'economia globale. A riguardo v. FAO, *The state of the world fisheries and aquaculture. Blue transformation in action*, Rome, 2024, p. 82 ss. Sulla tracciabilità di questi prodotti, ivi, p. 176 ss.

⁵⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione concernente le opzioni per un sistema di certificazione ecologica per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, Bruxelles, 18 maggio 2016, COM (2016)263, p. 3.

⁵⁷ v. D.J. AGNEW *et al.*, *The MSC experience: developing an operational certification standard and a market incentive to improve fishery sustainability*, in *ICES Journal of Marine Science*, 71, 2, 2014, p. 216 ss.

⁵⁸ v. I. VAN PUTTEN *et al.*, *Shifting focus: The impacts of sustainable seafood certification*, in *Plos one*, 15, 5, 2020, p. 17.

esempi più noti, si annoverano *Dolphin Safe*, primo caso di *eco-label* di prodotti acquatici⁵⁹, e *Marine Stewardship Council* (MSC), *Aquaculture Stewardship Council* (ASC), *Friend of Sea* (FOS), *GlobalG.A.P. Aquaculture Standard*, *Fair Trade Certified Seafood*⁶⁰. In particolare, la certificazione MSC⁶¹, istituita nel 1997 come risultato della collaborazione tra il WWF (*World Wide Fund for Nature*) e Unilever, e facilmente riconoscibile sul mercato per il diffuso marchio blu «pesca sostenibile e certificata MSC», risulta essere la più utilizzata e diffusa dal punto di vista geografico⁶².

Sebbene siano state registrate alcune evidenze empiriche sui miglioramenti ambientali attribuiti al sistema delle certificazioni nel settore della pesca⁶³, la loro applicazione non ha mancato di sollevare

⁵⁹ Ben nota è la controversia che ha interessato il sistema di etichettatura *Dolphin-Safe* e su cui è stato chiamato a pronunciarsi il Tribunale permanente dell'OMC, US – Tuna II (Mexico), WT/DS381/R, con risoluzione adottata il 13 giugno 2012, e modificata dall'*Appellate Body Report* WT/DS381/AB/R. A riguardo si veda H.C. DOUGLAS, A. BONANNO, *Contested Terrain of the Global Fisheries: "Dolphin-Safe" Tuna, The Panama Declaration, and the Marine Stewardship Council*, in *Rural Sociology*, 64, 4, 1999, p. 597 ss.; B.P. MCGIVERN, *The TBT Agreement Meets the GATT: The Appellate Body Decision in US-Tuna II(Mexico)*, in *Global Trade and Customs Journal*, 7, 9, 2012, p. 350 ss.; E. BARONCINI, *Il sistema di etichettatura 'Dolphin-Safe' e l'organo d'appello dell'OMC: la corretta informazione del consumatore e la salute e il benessere degli animali al vaglio del sistema multilaterale degli scambi*, in *Il diritto del commercio internazionale*, 2014, 28, 1, p. 109 ss.

⁶⁰ La molteplicità di schemi utilizzati, e l'assenza di riferimenti univoci quanto ai requisiti da seguire, hanno portato alla creazione della *Global Sustainable Seafood Initiative* (Gssi) che in partnership con la FAO costituisce il punto di riferimento per questi schemi. Al momento risultano riconosciuti da Gssi otto schemi di certificazioni, incluso MSC, ASC e GlobalG.A.P.

⁶¹ Questa certifica il rispetto dei requisiti MSC con verifica da parte di un ente terzo indipendente, il c.d. *Conformity Assessment Body* (CAB). Nel 2021, ha certificato 446 attività di pesca a livello globale, pari al 14% di tutte le catture marine selvatiche. Perché il prodotto sia venduto con il marchio MSC tutti gli attori della filiera devono possedere validi certificati i di catena di custodia MSC per garantire la piena tracciabilità fino alla pesca (o alle peschiere) certificata da cui provengono.

⁶² v. I. VAN PUTTEN *et al.*, *Shifting focus: The impacts of sustainable seafood certification*, cit., p. 2.

⁶³ *Ibid.*, p. 18, il quale richiama S.M. MARTIN *et al.*, *An Evaluation of Environmental Changes Within Fisheries Involved in the Marine Stewardship Council Certification Scheme*, in *Rev Fish Sci.*, 20, 2, 2012; T.K.L. TRAVAILLE *et al.*, *The market for sustainable seafood drives transformative change in fishery social-ecological systems*, in *Global Environmental Change*, 57, 10, 2019.

una molteplicità di criticità, in particolare in relazione agli impatti negativi arrecati ai piccoli produttori⁶⁴, alla credibilità delle dichiarazioni presentate in etichetta e alla scarsa chiarezza dei messaggi rivolti ai consumatori. Inoltre, è stato evidenziato come questi schemi prendano in considerazione standard e aspetti limitati, non riescano a coprire l'intero ciclo di vita del processo di produzione e raccomandino pratiche divergenti e talvolta contraddittorie⁶⁵. Quanto allo schema Msc, questo è risultato particolarmente controverso in relazione al livello di ambizione dei suoi standard, all'imparzialità del processo di certificazione⁶⁶, che non riesce ad evitare situazioni di conflitto di interessi, e all'incapacità di promuovere miglioramenti una volta che sia stata ottenuta la certificazione⁶⁷. In discussione è

⁶⁴ Si veda V.S. AMUNDSEN *et al.*, *Level up or game over: the implications of levels of impact in certification schemes for salmon aquaculture*, cit., p. 3, il quale rimanda a sua volta a S.R. BUSCH, C.A. ROHEIM, *The shifting politics of sustainable seafood consumerism*, in M. BOSTROM, M. MICHELETTI e P. OOSTERVEER (eds), *The Oxford Handbook of Political Consumerism*, Oxford, 2018, dove sono sottolineati altresì i possibili effetti negativi sulla sovranità dei governi del sud del mondo.

⁶⁵ v. S. AMUNDSEN *et al.*, *Level up or game over: the implications of levels of impact in certification schemes for salmon aquaculture*, cit., p. 14. Gli A. evidenziano come la maggior parte degli schemi consideri solo gli impatti marini e non le risorse terrestri necessarie, risultando in una valutazione di sostenibilità incompleta. Inoltre, nell'analizzare la certificazione di sostenibilità per l'acquacoltura dei salmoni è riportato, ad esempio, che lo standard ASC vieta l'uso di dispositivi di dissuasione acustica, mentre lo standard SSPO afferma che «dovrebbero essere utilizzati dove e come consentito» e lo standard RSPCA li richiede in «tutti i siti riconosciuti come ad alto rischio di attacco o che hanno subito un attacco in passato».

⁶⁶ v. T.J. WARD, *Barriers to biodiversity conservation in marine fishery certification*, in *Fish and Fisheries*, 9, 2, 2008, p. 169 ss.; J. JACQUET *et al.*, *Seafood stewardship in crisis*, in *Nature*, 467, 2010, p. 28 ss.; R. FROESE, A. PROELSS, *Evaluation and legal assessment of certified seafood*, in *Marine Policy*, 36, 6, 2012, p. 1284 ss.; B.S. GALIL *et al.*, *Mislabeled: eco-labeling an invasive alien shellfish fishery*, in *Biol. Invasions*, 15, 2013, p. 2363 ss.; C. CHRISTIAN *et al.*, *A review of formal objections to Marine Stewardship Council fisheries certifications*, in *Biological Conservation*, 161, 2013, p. 10 ss.; S. OPITZ *et al.*, *Assessment of Msc-certified fish stocks in the Northeast Atlantic*, in *Marine Policy*, 71, 2016, p. 10 ss.; M. KOURANTIDOU, B.A. JAISER, *Sustainable seafood certifications are inadequate to challenges of ecosystem change*, in *ICES Journal of Marine Science*, 2019, p. 794 ss.

⁶⁷ v. S. STEENSON, A. CREEDON, *Plenty more fish in the sea? – is there a place for seafood within a healthier and more sustainable diet?*, in *Nutrition Bulletin*, 2022, p. 269. Le problematiche relative alla governance, alle operazioni realizzate, al modello di business e ai suoi standard, hanno trovato ulteriore conferma nell'analisi esterna pubblicata S. STEPHENSON, A.F. JOHNSON (*MarFishEco Fisheries Consultants Ltd*), *On the Hook External Review of the Marine Stewardship Council (Msc)*, 2023.

anche la comunicazione realizzata attraverso il marchio MSC: un recente studio ha infatti rilevato come questo schema, nonostante metta in evidenza, nella sua comunicazione commerciale, soprattutto la pesca costiera su piccola scala e a basso impatto, in realtà certifichi principalmente la pesca industriale caratterizzata da maggiori esternalità negative⁶⁸.

Nel contesto europeo, la possibilità che l'etichettatura dei prodotti ittici contenga anche informazioni di tipo ambientale è da lungo tempo oggetto dell'attenzione del legislatore. Il reg. (UE) n. 1379/2013 oltre a prevedere, all'art. 39, che l'etichettatura di questi prodotti possa contenere informazioni di tipo ambientale, etico e/o sociale, nel rispetto dei requisiti prescritti dalla norma, all'art. 36 ha altresì richiesto alla Commissione di presentare una relazione di fattibilità e la fissazione di requisiti minimi per l'uso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione da parte degli Stati membri. La relazione, pubblicata nel 2016⁶⁹, ha preso in considerazione diverse possibilità, inclusa quella di applicare ai prodotti ittici il marchio *Ecolabel UE*⁷⁰, evidenziando però come

⁶⁸ La pesca industriale e ad alto impatto rappresenta infatti l'83% delle catture certificate MSC tra il 2009 e il 2017, ma è rappresentata solo nel 32% delle illustrazioni fotografiche dell'MSC, mentre, al contrario, la pesca su piccola scala e a basso impatto rappresenta solo il 7% dei volumi certificati ma è rappresentata il 47% delle illustrazioni. V. BLOOM, *The sham of the MSC Label. The biggest fishing label's reality uncovered*, 2020, p. 2.

⁶⁹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione concernente le opzioni per un sistema di certificazione ecologica per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, Bruxelles, 18 maggio 2016, COM (2016) 263 fin. I risultati dello studio di fattibilità sono riassunti da H. SCHEBESTA, *Regulating Sustainability Claims on Seafood – EU Ecolabel, Unfair Commercial Practices Directive or Seafood Information Requirements?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2016, 4, p. 784 ss. Sul punto, l'A. evidenzia come la relazione avanzi dubbi sul valore aggiunto dell'utilizzo dello schema Ecolabel ai prodotti ittici, che sarebbe accompagnato da costi significativi.

⁷⁰ Il marchio di qualità ecologico europeo *Ecolabel*, che certifica le prestazioni ambientali eccellenti dei prodotti dell'UE non trova, ad oggi, applicazione nell'ambito agroalimentare, in quanto la sua estensione a questo settore è stata ritenuta problematica per la possibilità di creare, nella percezione del consumatore, un duplicato con il marchio biologico. Le norme per l'istituzione e applicazione del marchio *Ecolabel* sono state adottate ai sensi del reg. (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, *relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)* (*Gazz. uff.* L 27, 30 gennaio 2010, pp. 1-19). L'art. 6, par. 5, del reg. (CE) n. 66/2010 demandava alla Commissione il compito di realizzare uno studio volto a esplorare se fosse effettivamente fattibile stabilire criteri affidabili in relazione alle prestazioni ambientali durante l'intero ciclo di vita dei prodotti alimentari e dei mangimi.

fosse dubbio il sussistere di un valore aggiunto da tale scelta, anche in considerazione dell'applicabilità, ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura, della certificazione biologica⁷¹. Non essendo seguita un'azione legislativa, il tema è tornato di stringente attualità con l'adozione, da parte della Commissione europea, dell'*European Green Deal*⁷², che ha contribuito a evidenziare il ruolo dell'etichettatura – purché sia affidabile, comparabile e verificabile – nella trasformazione della filiera agroalimentare verso una maggiore sostenibilità.

Tra le iniziative contemplate per rafforzare l'informazione rivolta ai consumatori di alimenti, e quindi regolare la c.d. «comunicazione della sostenibilità»⁷³, la *Strategia Farm to Fork*⁷⁴ annovera

Nell'ambito dello studio di fattibilità realizzato ai sensi di tale norma (*Oakdene Hollins Research & Consultancy, EU Ecolabel for Food and Feed Products – Feasibility Study*, 2011, ENV.C.1/ETU/2010/0025) è emerso come due delle più importanti organizzazioni non governative operanti nel settore (l'*European Environmental Bureau* e l'*European Consumer's organization*) non individuassero alcun vantaggio connesso all'estensione dell'*Ecolabel UE* ai prodotti alimentari e ribadissero invece il rischio che la sua applicazione ai prodotti agro-alimentari finisse per creare un duplicato del marchio biologico. Una soluzione alternativa sarebbe stata invece quella di integrare, laddove possibile, criteri di sostenibilità ambientale in relazione ai processi di lavorazione, imballaggio e trasporto, nei criteri del biologico. Sul punto di veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 186 ss.

⁷¹ Reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (Gazz. uff. L 150 del 14 giugno 2018, pp. 1-92). Per il settore della pesca, v. altresì il regolamento di esecuzione (UE) 2020/464 che fissa talune modalità di applicazione del regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo ai documenti necessari per il riconoscimento retroattivo dei periodi di conversione, alla produzione di prodotti biologici e alle informazioni che gli Stati membri sono tenuti a trasmettere (Gazz. uff. L 98 del 31 marzo 2020, pp. 2-25) e il regolamento di esecuzione (UE) 2021/1165 della commissione del 15 luglio 2021 che autorizza l'utilizzo di taluni prodotti e sostanze nella produzione biologica e stabilisce i relativi elenchi (Gazz. uff. L 253 del 16 luglio 2021, p. 13).

⁷² Cfr. Comunicazione della Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, cit., p. 8.

⁷³ Il tema della «comunicazione della sostenibilità» è affrontato da S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, in M. D'ADDEZIO e S. BOLOGNINI (a cura di), *F-LAW Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, p. 231.

⁷⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione europea, *Strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020) 381 fin.

l'ideazione di un *Sustainable Food System Framework* destinato a contenere obiettivi generali, definizioni, principi e requisiti per la sostenibilità della filiera alimentare, includendo anche i prodotti della pesca e dell'acquacoltura⁷⁵. Inoltre, l'iniziativa contempla l'adozione di un sistema di etichettatura nutrizionale fronte-pacco armonizzato e obbligatorio, l'estensione dell'indicazione di origine per certe categorie di prodotti, l'armonizzazione delle dichiarazioni ambientali volontarie, l'individuazione di nuove modalità per garantire l'accessibilità delle informazioni alimentari. Una prospettiva di riforma ampia e ambiziosa, quella delineata, che sottende una radicale trasformazione della filiera agro-alimentare e che è rimasta ad oggi in larga misura incompiuta.

Nell'ambito di un pacchetto normativo di proposte dal futuro quantomai incerto, ha trovato invece accoglimento la revisione della direttiva 2005/29/CE⁷⁶, finalizzata a garantire il rafforzamento del ruolo del consumatore attraverso il contrasto alle pratiche commerciali sleali, che ingannano i consumatori e impediscono loro di compiere scelte di consumo sostenibili. Per contrastare il *greenwashing* e tutelare maggiormente i consumatori, la dir. (UE) 2024/825⁷⁷

⁷⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione europea, *Inception Impact Assessment*, Ref. Ares(2021)5902055, 28 settembre 2021. Sul *framework* quale «most systemically relevant action» per i sistemi alimentari sostenibili, che mira a promuovere la coerenza delle politiche a livello europeo e nazionale, v. H. SCHEBESTA, J.J.L. CANDEL, *Game-changing Potential of the EU's Farm to Fork Strategy*, in *Nature Food*, 1, p. 586 ss. Gli A. evidenziano come questo documento avrebbe potuto costituire l'embrione di una politica alimentare realmente integrata, elaborando definizioni, principi e requisiti comuni e affrontando le responsabilità di tutti gli attori del sistema alimentare. Tuttavia, la Strategia *Farm to Fork* non delinea come sarà il futuro quadro normativo, lasciando aperti scenari incerti.

⁷⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva sulla fondatezza e la comunicazione di dichiarazioni ambientali esplicite*, COM (2023)166, 22 marzo 2023. Sul tema si veda P. CORTE, *The Proposal of a Green Claims Directive*, in *EFFL Review*, 2023, vol. 18, 3, p. 152 ss.; I. CARREÑO, *To Address "Greenwashing" and Misleading Environmental Claims, the European Commission Publishes a Proposal on "Green Claims" and Their Substantiation*, in *EJRR*, 2023, p. 1 ss.; G. SPOTO, *Greenwashing: tutela dei consumatori e responsabilità delle imprese*, in *Dir. agroalim.*, 2, 2023, p. 337 ss.

⁷⁷ Dir. (UE) 2024/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2024, *che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione* (*Gazz. uff. L.*, 2024/825 del 6 marzo 2024).

sull'*empowerment* del consumatore⁷⁸ ha introdotto nuove definizioni (incluse quella di «asserzioni ambientali»⁷⁹ e di «marchio di sostenibilità»⁸⁰) e nuovi requisiti per i sistemi di certificazione⁸¹.

⁷⁸ Questa potrebbe venire ulteriormente integrata dalla proposta di direttiva sulla fondatezza e la comunicazione delle dichiarazioni ambientali esplicite (c.d. direttiva «*Green Claims*»), che non ha ancora completato il proprio *iter* normativo. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite (direttiva sulle asserzioni ambientali)*, COM (2023) 0166. Il testo è stato adottato dal Parlamento europeo in prima lettura il 12 marzo 2024. A riguardo, il Consiglio ha adottato il suo approccio generale il 17 giugno 2024, introducendo una procedura semplificata per certi tipi di *claim* ambientali espliciti che presentano una natura meno complessa e che non necessitano di una verifica da parte di un ente terzo o di una verifica completa della loro fondatezza. Il 22 luglio 2024, la Commissione si è riservata di prendere posizione e ha espresso la propria preoccupazione però quanto agli emendamenti riguardanti i *claim* relativi al clima e le loro probabili ripercussioni negative sui mercati volontari del carbonio; per gli emendamenti che ridurrebbero l'efficacia delle norme nel fermare la proliferazione delle etichette sul mercato unico dell'UE; e per gli emendamenti che aggiungono numerosi obblighi per la Commissione, con un conseguente notevole aumento del carico di lavoro. La Commissione ha inoltre invitato a considerare attentamente l'introduzione di scadenze divergenti per l'applicazione delle norme, che avrebbero un impatto negativo sulla loro efficiente attuazione, sull'efficace protezione dei consumatori e sull'applicabilità da parte delle autorità competenti.

⁷⁹ Ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. *b*), della dir. (UE) 2024/825 con «asserzione ambientale» si intende, nel contesto di una comunicazione commerciale, qualsiasi messaggio o rappresentazione avente carattere non obbligatorio a norma del diritto dell'Unione o nazionale, in qualsiasi forma, compresi testi e rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche, quali marchi, nomi di marche, nomi di società o nomi di prodotti, che asserisce o implica che un dato prodotto, categoria di prodotto, marca o operatore economico ha un impatto positivo o nullo sull'ambiente oppure è meno dannoso per l'ambiente rispetto ad altri prodotti, categorie di prodotto, marche o operatori economici oppure ha migliorato il proprio impatto nel corso del tempo.

⁸⁰ Ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. *b*), della dir. (UE) 2024/825 con «marchio di sostenibilità» si intende un marchio di fiducia, marchio di qualità o equivalente, pubblico o privato, avente carattere volontario, che mira a distinguere e promuovere un prodotto, un processo o un'impresa con riferimento alle sue caratteristiche ambientali o sociali oppure a entrambe, esclusi i marchi obbligatori richiesti a norma del diritto dell'Unione o nazionale.

⁸¹ Ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. *b*), della dir. (UE) 2024/825 con «sistema di certificazione» si intende un sistema di verifica da parte di terzi che certifica che un prodotto, un processo o un'impresa è conforme a determinati requisiti, che consente l'uso di un corrispondente marchio di sostenibilità e le cui condizioni, compresi i requisiti, sono accessibili al pubblico e soddisfano i criteri seguenti: *i*) il sistema, nel rispetto di condizioni trasparenti, eque e non discriminatorie, è aperto a tutti gli operatori economici disposti e in grado di conformarsi ai suoi requisiti; *ii*) i requisiti del sistema sono elaborati dal titolare dello stesso in consultazione con gli esperti pertinenti e i portatori di interessi;

Questa ha inoltre contribuito a identificare le pratiche commerciali ingannevoli, di cui all'art. 6 della direttiva 2005/29/CE, ed esteso la lista di pratiche, contemplate dall'allegato I, da ritenersi in ogni caso sleali⁸².

Ne consegue che all'operatore che esibisca marchi di sostenibilità, anche relativi ai metodi di pesca o acquacoltura, sia richiesto di garantire il soddisfacimento di «condizioni minime di trasparenza e credibilità, compresa l'esistenza di un controllo obiettivo della conformità ai requisiti del sistema»⁸³. Tale presupposto è da ritenersi soddisfatto in presenza di un'attività di monitoraggio effettuata da un soggetto terzo, la cui competenza e indipendenza siano garantite sulla base delle norme e delle procedure internazionali, dell'Unione o nazionali⁸⁴; ad esempio, dimostrando il rispetto della norma ISO 17065, oppure attraverso i meccanismi di cui al reg. (CE) n. 765/2008⁸⁵.

iii) il sistema stabilisce procedure per affrontare i casi di non conformità ai requisiti del sistema e prevede la revoca o la sospensione dell'uso del marchio di sostenibilità da parte dell'operatore economico in caso di non conformità ai requisiti del sistema; e *iv*) il monitoraggio della conformità dell'operatore economico ai requisiti del sistema è oggetto di una procedura obiettiva ed è svolto da un terzo la cui competenza e la cui indipendenza sia dal titolare del sistema sia dall'operatore economico si basano su norme e procedure internazionali, dell'Unione o nazionali.

⁸² V. allegato della dir. (UE) 2024/825, punto 1), che comporta l'introduzione del punto 2 *bis* nell'allegato I della dir. 2005/29/CE. La revisione dell'allegato I implica, in particolare, che sia da considerare in ogni caso vietata l'esibizione di un marchio di sostenibilità che non sia basato su un sistema di certificazione o non stabilito da autorità pubbliche.

⁸³ V. *considerando* 7 della dir. (UE) 2024/825.

⁸⁴ Tuttavia, il *considerando* 7 fa salva la possibilità di introdurre tali marchi in etichetta – anche in assenza di un sistema di certificazione – quando questi siano stabiliti da un'autorità pubblica o in caso di forme di espressione e presentazione supplementari degli alimenti utilizzate in conformità dell'art. 35 del reg. (UE) n. 1169/2011.

⁸⁵ Reg. (CE) n. 765 del 9 luglio 2009 che pone *norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93* (Gazz. uff. L 218 del 13 agosto 2008, pp. 30-47). Il regolamento stabilisce norme riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dell'accreditamento degli organismi di valutazione della conformità nello svolgimento dell'attività di valutazione. Come recita il *considerando* 9 del regolamento, il «valore particolare dell'accreditamento sta nel fatto che esso fornisce un'attestazione dotata di autorità della competenza tecnica degli organismi cui spetta assicurare la conformità alle norme applicabili». Gli Stati membri devono quindi garantire l'indipendenza degli enti di accreditamento dai certificatori; l'assenza di pressioni commerciali e di conflitti di interesse (art. 8, comma 1°); che le decisioni relative all'attestazione di accreditamen-

A fronte di novità che incidono in misura orizzontale sulla comunicazione di sostenibilità dei prodotti agroalimentari⁸⁶, l'*European Green Deal* non ha mancato di prendere in considerazione anche la necessità di rivedere la disciplina speciale che regola l'informazione B2C relativa alla sostenibilità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Il proliferare di iniziative private, ciascuna con i propri criteri di sostenibilità, e la crescente domanda di prodotti sostenibili, sono alla base della proposta, annunciata dalla Commissione europea per il 2022, di modificare le norme di commercializzazione di questo settore⁸⁷. Una revisione che – come evidenziato dalla Commissione nella Comunicazione sull'economia blu – avrebbe dovuto consentire di fornire informazioni comparabili ai consumatori e agli operatori in merito alla sostenibilità ambientale e sociale dei prodotti ittici e alla

to siano assunte da persone distinte rispetto a quelle che effettuano le valutazioni (art. 8, comma 3); che gli enti possano operare in modo da disporre di mezzi sufficienti, garantendo procedure adeguate ed efficienti e rendendo pubblici i risultati delle attività svolte. Gli enti di accreditamento svolgono un'attività di attestazione della competenza dei certificatori; gli Stati, a loro volta, devono controllare l'organismo di accreditamento, eventualmente adottando opportuni provvedimenti correttivi (art. 9, comma 1). Sulle procedure di certificazione e controllo nel settore alimentare v. P. ALTILI, *Certificazione, controllo e vigilanza*, in *Diritto alimentare. Mercato e sicurezza*, BD on line, dir. da F. Albisinni, 2011. L'affidamento a soggetti privati dell'attività di certificazione di prodotti agroalimentari è stato oggetto del Convegno organizzato da AIDA-IDAIC, ospitato presso l'Università della Tuscia, Viterbo, del 2-3 dicembre 2011, i cui atti sono stati pubblicati sulla *Rivista di diritto alimentare*, fasc. 4, 2011, e fasc. 1, 2012. V., in particolare, F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2011, p. 8; p. 1 ss.; A. MOSCARINI, *L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "Fonti" di produzione privata*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2012, p. 23; S. AMOROSINO, *Il Regolamento CE n. 765/2008, in materia di accreditamento degli organismi di valutazione della conformità (certificazione)*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2011, p. 1 ss.

⁸⁶ Sul tema v. S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 231. Sui sistemi di certificazione della sostenibilità v. A. DI LAURO, *Certificazioni sulla sostenibilità e sulla biodiversità*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 740 ss.

⁸⁷ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document SWD (2019) 453 final of 20 December 2019 on the evaluation of the marketing standards framework for fishery and aquaculture products* e Commissione europea, *Inception Impact Assessment*, Ref. Ares(2020)1962951, 7 aprile 2020, p. 2. Titolo dell'iniziativa: *review of the marketing standards framework for fishery and aquaculture products*.

loro impronta ecologica⁸⁸. Difatti, sebbene le disposizioni vigenti siano considerate idonee ad assolvere ai propri scopi, inclusi quello di contribuire al conseguimento dell'obiettivo di sostenibilità della PCP attraverso l'etichettatura, la Commissione ha ribadito la necessità di «informazioni più specifiche, per consentire al consumatore di farsi un'idea realistica della sostenibilità dei prodotti»⁸⁹. In quest'ottica, e come evidenziato anche dal Parlamento europeo nella propria relazione del 28 gennaio 2024⁹⁰, tenendo in considerazione i risultati riportati dalla relazione del Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (CSTEP)⁹¹, tracciabilità, trasparenza ed etichettatura emergono quali elementi strettamente collegati, funzionali a garantire la fornitura di informazioni accurate e affidabili e a contrastare le frodi alimentari. Al momento, però, anche questa iniziativa risulta in stallo, e non è dato sapere se, nel prossimo futuro, la Commissione si attiverà per introdurla nuovamente nel proprio programma di lavoro.

5. Il reg. (UE) n. 1379/2013 prescrive la necessità di indicare in etichetta un complesso di informazioni che, per i prodotti preimballati, integrano quelle già contemplate dal reg. (UE) n. 1169/2011. La norma è il risultato di un processo di graduale ampliamento di quelle che sono le informazioni obbligatorie ed esprime, nell'andare a individuare le modalità attraverso le quali queste sono presenta-

⁸⁸ Cfr. comunicazione della Commissione europea, *Su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE. Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile*, Bruxelles, 17 maggio 2021, COM (2021)240 fin., p. 11.

⁸⁹ Cfr. relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio. *L'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., p. 19.

⁹⁰ Cfr. *risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sull'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, 18 gennaio 2024, P9 TA(2024)0047.

⁹¹ COMITATO SCIENTIFICO, TECNICO ED ECONOMICO PER LA PESCA (CSTEP), *Criteria and indicators to incorporate sustainability aspects for seafood products in the marketing standards under the Common Market Organisation (STECF-20-05)*, Lussemburgo, 2021. Lo studio suggerisce fortemente, tra l'altro, la modifica del regolamento OCM che dovrebbe includere, come minimo, informazioni più dettagliate per consentire una verifica della sostenibilità, specificando in particolare gli attrezzi e le aree di pesca (poiché le attuali ampie categorie sembrano essere insufficienti) e la tipologia dei sistemi di produzione dell'acquacoltura (p. 13).

te, un considerevole livello di dettaglio. La meticolosità con la quale sono delineati gli obblighi informativi lascia trasparire l'importanza, riconosciuta dal legislatore, di una presentazione ed etichettatura che consenta di identificare e distinguere le caratteristiche dei prodotti ittici presenti sul mercato, anche in relazione ai loro impatti sugli ecosistemi. Difatti, le norme di commercializzazione predisposte dall'OCM del settore della pesca e dell'acquacoltura, e tra queste le disposizioni in materia di comunicazione B2C, sono istituite e applicate per riuscire, tra l'altro, ad approvvigionare il mercato con prodotti sostenibili⁹². Nello specifico, all'etichettatura di questi prodotti è espressamente attribuita non solo la funzione di informare il consumatore, ma anche di rafforzarne la consapevolezza quanto alle proprie scelte di acquisto⁹³: in tal modo trova espressione, in questo ambito, la funzione «educativa»⁹⁴ della comunicazione *business to consumer*, in linea con quanto predisposto per la generalità dei prodotti dal reg. (CE) n. 178/2002⁹⁵, dal reg. (UE) n. 1169/2011⁹⁶ e dalla riforma recentemente acquisita con la dir. (UE) 2024/825⁹⁷.

⁹² Cfr. *considerando* 18 del reg. (UE) n. 1379/2013.

⁹³ Cfr. art. 35 del reg. (UE) n. 1380/2013.

⁹⁴ Sulla funzione educativa dell'etichettatura di sostenibilità si veda S. BOLOGNINI, *Le nuove etichettature "ambientali"*, in M. GOLDONI e E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Atti del Convegno di Pisa, 1-2 luglio 2011, Milano, 2011, p. 304 ss.; EAD., *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 660 ss.; EAD., *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 231 ss. Si veda inoltre V.G. DE LUCA, *Etichettatura d'origine e vendite a distanza b2c di prodotti alimentari fra esigenze di tutela dei consumatori e promozione della libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 573.

⁹⁵ Cfr. reg. (CE) n. 178/2002, art. 8, laddove prevede che «la legislazione alimentare si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano».

⁹⁶ Il reg. (CE) n. 1169/2011, per favorire l'adozione di decisioni consapevoli (art. 3 e 4, par. 1, lett. c) contempla infatti un obbligo di introdurre in etichetta la dichiarazione nutrizionale (art. 9, par. 1, lett. l). V. a riguardo il *considerando* 10 del regolamento. Sul punto si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 663; EAD., *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 229.

⁹⁷ Quest'ultima, in particolare, nell'intervenire in merito alle pratiche commerciali che sono da ritenersi sleali, rileva come una maggiore consapevolezza sia funzionale a

Tra le informazioni obbligatorie, particolare rilievo è attribuito all'indicazione d'origine, prescritta nel settore per la prima volta dal reg. (CE) n. 104/2000 (di pochi anni successivo al reg. UE n. 820/97⁹⁸), in un contesto di crescente preoccupazione quanto alla qualità, sicurezza alimentare e tracciabilità dei prodotti agroalimentari. Tuttavia, tale informazione è da considerarsi volontaria quando i prodotti non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 35 del reg. (UE) n. 1379/2013, a meno che la sua omissione non risulti ingannevole o non si rientri nel campo di applicazione del reg. (UE) 2018/775. A riguardo, si può osservare come la possibilità di comunicare l'origine del prodotto ittico che rappresenti un ingrediente primario di un alimento attraverso diciture diverse da quelle previste dall'art. 38 del reg. (UE) n. 1379/2013, non sembri andare a favorire l'omogeneità e l'intelligibilità dell'etichettatura. Inoltre, la decisione di escludere dal campo di applicazione dell'art. 35 le preparazioni a base di pesce, così come i prodotti acquatici destinati alla ristorazione, e l'assenza di previsioni specifiche che regolino l'etichettatura di questi prodotti, sembra minare la coerenza del quadro normativo e la sua capacità di incidere sugli obiettivi di sostenibilità fatti propri dal legislatore.

Nonostante il livello di dettaglio richiesto dal reg. (UE) n. 1379/2013 per le indicazioni obbligatorie rimane ampio spazio per l'introduzione di informazioni volontarie che, ai sensi dell'art. 39, devono essere chiare, verificabili e «inequivocabili». Termine, quest'ultimo, che sembrerebbe implicare un maggior rigore rispetto alla non ingannevolezza, ambiguità o confusione prescritta per la generalità degli alimenti dall'art. 36 del reg. (UE) n. 1169/2011. La necessaria

promuovere consumi sostenibili (v. *considerando* 40 della dir. UE 2024/825), sul presupposto – invero controverso in dottrina – che a una più completa cognizione quanto all'alimento e alla sua filiera segua un cambiamento dei modelli di acquisto a favore di quelli maggiormente sostenibili. A riguardo sia consentito rinviare a G. TORRE, *La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione business to consumer*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2023, p. 573 ss.

⁹⁸ Reg. (CE) n. 820/97 del Consiglio del 21 aprile 1997 *che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine* (Gazz. uff. L 117 del 7 maggio 1997, pp. 1-8). A riguardo si veda F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 363 ss.

«inequivocabilità» dei *claim* volontari induce a riflettere quanto al rispetto di questo requisito quando la comunicazione attenga alla sostenibilità del prodotto, a fronte dell'indeterminatezza di tale concetto e della oggettiva difficoltà di individuare e misurare gli impatti economici, ambientali e sociali dell'intera filiera. Anche il ricorso a marchi ecologici e certificazioni di sostenibilità, in assenza di criteri certi e standard uniformi, potrebbe contribuire ad aggravare il senso di smarrimento del soggetto che desidera individuare i prodotti più sostenibili, con risultati che non appaiono congruenti con l'esigenza assoluta di chiarezza e trasparenza che è espressa dalla norma. Inoltre, la complessità di un messaggio che è composto da una molteplicità di indicazioni obbligatorie e volontarie, e che include riferimenti tecnici e termini non di uso comune, potrebbe finire con frapporti al raggiungimento dell'obiettivo, espresso dal reg. (UE) 1380/2013, di favorire la consapevolezza dei consumatori attraverso un'etichettatura che fornisca informazioni comprensibili.

In conclusione, resta da vedere se la riforma introdotta dalla dir. (UE) 2024/825 riuscirà a comportare l'adozione di standard più stringenti da parte degli organismi di certificazione e favorire una maggiore attenzione, da parte delle autorità nazionali, quanto alla comunicazione delle qualità dei prodotti di origine acquatica. Un'ulteriore revisione delle norme di commercializzazione di questo settore sembrerebbe auspicabile, purché questa sia volta a valorizzare la qualità dell'informazione, anche a costo di limitarne la quantità. La modifica dovrebbe essere accompagnata da un'intensa attività di educazione, volta a facilitare l'interpretazione di termini tecnici e a consentire la comprensione degli impatti delle metodologie di pesca e degli strumenti utilizzati sugli ecosistemi marini.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

DOMENICO CRISTALLO

L'AGIRE SOSTENIBILE ATTRAVERSO LA REGOLAZIONE DELLE CATENE GLOBALI DI FORNITURA: LA DIRETTIVA SULLA *CORPORATE SUSTAINABILITY* *DUE DILIGENCE* NEL SISTEMA AGROALIMENTARE

ABSTRACT

Il riconoscimento del ruolo degli operatori economici per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, formalizzato all'interno dell'Agenda 2030, ha portato l'Unione europea, già nella strategia delineata con il *Green Deal*, e poi nella strategia *Farm to Fork*, a riconoscere le interrelazioni sistemiche tra gli operatori economici a livello globale per la produzione di esternalità positive. Nel solco di questa considerazione, il legislatore europeo ha avvertito la necessità di intervenire sul piano delle soluzioni giuridiche attraverso una tecnica normativa capace di ricondurre i problemi di regolazione delle filiere nell'ottica di «sistema», pur nel riconoscimento di specifiche tutele dei soggetti deboli della filiera; nonché di promuovere la costruzione di un mercato sostenibile per mezzo di strumenti che garantiscano una più compiuta effettività delle norme giuridiche non solo a livello europeo, ma anche sul piano transnazionale. Ciò assume una specifica portata proprio con riguardo al sistema agro-alimentare, considerato che, se, da un lato, il sistema normativo europeo costruito con la PAC incide, attraverso diversi meccanismi, sulla definizione di un'attività agricola sostenibile, dall'altro, deve comunque confrontarsi con le diverse scelte operate nel contesto globale. Dacché, si è assistito ad un vero e proprio processo di «istituzionalizzazione» delle catene del valore, in ragione del fallimento dei sistemi di *governance* basati sul modello dell'autoregolazione.

Seguendo tali premesse, il saggio analizza la recente dir. (UE) 2024/1760 sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (c.d. *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*), attraverso una lettura finalizzata ad inquadrare le implicazioni del testo normativo *de quo* nel complesso ordine giuridico del sistema agroalimentare.

The recognition of the role of economic operators in achieving sustainability goals, as formalized in the Agenda 2030, led the European Union – first in the Green Deal and later in the Farm to Fork strategy – to acknowledge the systemic interconnections between economic actors at the global level. In light of this, the European legislator recognized the need to intervene with legal solutions that adopt a “systemic” approach to the regulation of supply chains, while also ensuring specific protections for the most vulnerable actors within these chains. This intervention is essential to promote the development of a sustainable market through mechanisms that guarantee the effective enforcement of legal norms not only at the European level but also transnationally.

This approach is particularly relevant to the agri-food sector, where the European regulatory framework, shaped by the Common Agricultural Policy (CAP), plays a crucial role in defining sustainable agricultural practices. However, it must also contend with diverse decisions made at the global level. As a result, a process of “institutionalization” of value chains has emerged, driven by the failure of governance systems based solely on self-regulation.

Building on these considerations, this paper analyzes the recent Directive (EU) 2024/1760 on corporate sustainability due diligence (Corporate Sustainability Due Diligence Directive), offering an interpretation aimed at understanding its implications within the complex legal framework of the agri-food system.

PAROLE CHIAVE: Catene globali del valore – Sostenibilità – Sistema agroalimentare – Direttiva sul dovere di diligenza

KEYWORDS: *Global value chains – Sustainability – Agrifood system – Corporate sustainability due diligence.*

SOMMARIO: 1. La strutturazione delle relazioni contrattuali per la costruzione di un agire sostenibile. – 2. *Governance* contrattuale per la costruzione di filiere sostenibili. – 3. La *due diligence* come strumento per la costruzione di un mercato sostenibile in un'architettura multilivello tra «pubblico» e «privato». – 4. L'ambito di applicazione *ratione personae*: considerazioni sul sistema agro-alimentare. – 5. L'ambito di applicazione *ratione materiae*: diritti umani e tutela dell'ambiente. – (Segue) 5.1 Considerazioni sull'ambito di applicazione oggettivo. – 6. La dovuta diligenza per la sostenibilità: il sistema a cascata contrattuale. – 6.1 (Segue): La prevenzione e l'arresto degli impatti negativi nel sistema a cascata contrattuale. – 6.2 (Segue): La verifica delle garanzie contrattuali, l'impossibilità di prevenire e/o arrestare gli impatti negativi – 7. Il «dialogo» tra Istituzioni e imprese: tutele e criticità del sistema a cascata contrattuale per le imprese agricole. – 8. Il ruolo degli *stakeholders*: strumenti di dialogo e tutela degli interessi coinvolti. – 9. Gli strumenti di tutela: tra *enforcement* pubblicistico e privatistico. – 10. La *Corporate sustainability due diligence* nella regolazione del mercato agro-alimentare: una prospettiva sistematica.

1. Le catene di fornitura globale: strutturazione delle relazioni per la costruzione di un agire sostenibile.

Come è noto, la stagione giuridica avviata dal paradigma culturale del neoliberalismo¹ e dalla conseguente globalizzazione² si è tradotta in un pro-

¹ Per una ricostruzione del concetto e del sistema ideologico del neoliberalismo si rinvia a S. LEE MUDGE, *The state of the art. What is neo-liberalism?*, in *Socio-Economic Review*, 6, 2008, pp. 703-731. Per i riferimenti bibliografici relativi al neoliberalismo, quale paradigma culturale che ha dominato la cultura politica, economica e giuridica degli ultimi decenni, quanto meno sino alla crisi del 2008, si v. SCHOLTE, *The Sources of Neoliberal Globalization*, paper no. 8, 2005, United Nations Research Institute for Social Development; J. MCCARTHY e S. PRUDHAM, *Neoliberal nature and the nature of neoliberalism*, in 35 *Geoforum*, 2004, p. 275 ss.; S. HALIMI, *Il grande balzo all'indietro. Come si è imposto al mondo l'ordine neoliberista*, Fazi editore, Roma, 2006.

² Per una ricostruzione del quadro generato dalla globalizzazione R.H. WADE, *Globalization as the Institutionalization of Neoliberalism: Commodification, Financialization, and the Anchorless Economy*, in W.R. GARSIDE, (a cura di) *Institutions and Market Economies*. Palgrave Macmillan, London, 2007, p. 250 ss.; nonché in relazione alle diverse stagioni che hanno caratterizzato il diritto agrario si v. A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, pp. 11-35; ID, *Cibo e diritti, Per un'agricoltura sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2015. Con particolare riguardo, invece, all'analisi del contesto economico e sociologico del sistema agroalimentare e al conseguente affermarsi del c.d. *global food regime* si è formata un'ampia letteratura, si veda, senza pretesa di esaustività, P. McMICHAEL, *L'analisi dei food regimes*, in *Meridiana*, n. 93, 2018, pp. 27-50; R. PATEL, *The Long Green Revolution*, in *Journal of Peasant Studies*, 40, 2012, pp. 1-63; M. DIXON, *The land grab, finance capital, and food regime restructuring: the case of Egypt*, in *Review of African Political Economy*, 140, 2014, pp. 232-248; B. WINDERS, A. HESLIN, G. ROSS, H. WEKSLER, S. BERRY, *Life after the regime: market instability with the fall of the US food regime*, in *Agriculture and Human Values*, 33, 2016, pp. 73-88; J. BAINES, *Food, feed and the corporate restructuring of the food regime*, in *Journal of Peasant Studies*, 42, 2015, pp. 295-332; B. PRITCHARD, J. DIXON, E. HULL, C. CHOITHANI, *Stepping back and moving in: the role of the state in the contemporary food regime*, in *Journal of Peasant Studies*, 43, 2016, pp. 693-710.

cesso di «liberalizzazione» dei mercati, all'interno dei quali si è rivelato centrale il ruolo «regolativo» dei soggetti privati.

Difatti, la maggiore libertà degli scambi all'interno dello spazio globale, unitamente all'abbandono delle scelte protezionistiche, ha comportato il primato della regolazione privatistica³ e lo sviluppo delle c.d. *Global supply chains*⁴, con conseguenze di non poco momento in ordine alle modalità di svolgimento dell'attività economica e del «sistema di relazioni»⁵.

A seguito della firma del Trattato di Marrakech nel 1994⁶, il processo appena descritto ha coinvolto anche il settore agricolo, il quale però ha continuato ad essere soggetto ad una disciplina specifica nel quadro delle regole giuridiche europee⁷, efficacemente riassunta nella formula dell'«eccezionalismo agricolo»⁸, che ha comportato la permanenza di un peculiare ordine normativo, caratterizzato da un sistema di aiuti e da specifiche norme di diritto regolativo.

Il contesto così delineatosi ha avuto ricadute significative sul piano giuridico ed economico del sistema agro-alimentare⁹.

³ Cfr. A. RÜHMKORF, *Corporate Social Responsibility, Private Law and Global Supply Chains*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2015, p. 89 ss.

⁴ Cfr. K. DE BACKER and S. MIROUDOT, *Mapping Global Value Chains*, OECD Trade Policy Papers, No. 159, OECD Publishing, Paris, 2013, nel quale vengono evidenziate le differenti filiere e la loro strutturazione in termini economici e territoriali.

⁵ JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, cit., p. 28.

⁶ Sul percorso che ha portato sul piano internazionale all'apertura dei mercati si rinvia a P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Giuffrè, Milano, 2004.

⁷ Sul punto si rinvia a JANNARELLI, *Mercato concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2021.

⁸ A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, Cacucci, Bari, 2019, p. 19.

⁹ Cfr. A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione, seconda edizione*, Cacucci, Bari, 2003, p. 1 ss. Per una ricostruzione della categoria giuridica del sistema agro-alimentare, come oggetto e destinatario di una precipua regolamentazione si v. F. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare*, in *Digesto Discipline privatistiche – Aggiornamento*, Torino, 2009, nel quale l'A. osserva: «L'approccio di filiera e di settore tende a sottolineare le emergenti novità della produzione e dell'organizzazione in agricoltura, nel senso della connotante dimensione relazionale e della nuova collocazione dell'impresa agricola nel mercato, sino a concludere che «agricoltura, industria e distribuzione alimentare non possono essere ulteriormente considerate come segmenti di attività economica separati e contrapposti e uniti dalle semplici relazioni esistenti tra venditore ed acquirente. I loro rapporti di interconnessione sono ogni giorno più diffusi e profondi. I limiti della reciproca autonomia tendono a diluirsi e a sfocarsi nel tempo. Anzi questi tre settori appaiono così intersecati e tanto strettamente legati che devono ormai essere considerati congiuntamente se si vuole avere di ognuno una visione esatta e completa. In verità, produzione agricola, industria alimentare e distribuzione sono parti di un tutto continuo (...). Esse formano ormai un sistema altamente complesso: il sistema agricolo-alimentare».

Invero, con l'apertura dei mercati, si è assistito al progressivo sviluppo di catene transfrontaliere, per la necessità non solo di garantire la *food security* – e poi la *food safety*¹⁰ – ma anche di assicurare l'approvvigionamento di prodotti agricoli rispondenti alle disposizioni delle imprese alimentari, in termini di quantità e di qualità¹¹. Al punto che, come è stato osservato dalla dottrina, il settore primario si è pian piano trasformato in un settore manifatturiero, inserito all'interno di un sistema, «in quanto è presente da un lato come acquirente di fattori produttivi di origine industriale¹², dall'altro come fornitore della materia prima all'industria alimentare e alla grande distribuzione»¹³.

Nell'assetto di relazioni che si è andato via via delineando, le imprese alimentari della trasformazione e distribuzione sono diventate i naturali acquirenti dell'agricoltura, nonché soggetti *leader* delle filiere in termini di regolazione delle stesse, in ragione della loro capacità di costituire nel mercato vere e proprie situazioni oligopsonio, quand'anche non di monopsonio¹⁴.

Più precisamente, la necessità di assicurare grandi quantità di prodotti conformi ai *desiderata* delle grandi imprese ha portato alla costruzione di peculiari soluzioni negoziali nel moderno complesso delle relazioni economico-giuridiche del sistema agro-alimentare¹⁵ e alla costruzione di vere e

¹⁰ A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, in *Dir. agroal.*, 2, 2020, p. 269; B. VAN DER MEULEN (ed.), *Private food law. Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2011.

¹¹ A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 269 ss.

¹² Con riguardo alla definizione del sistema agro-industriale v. A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Dir. giur. agr. al.*, 2002, p. 213, nel quale l'A. osserva come «nel linguaggio tecnico il termine agro-industriale è contrapposto a quello di agro-alimentare: mentre il primo è chiamato a cogliere il complesso delle relazioni che intervengono tra l'impresa agricola ed i settori economici posti a monte della stessa e che forniscono alla moderna azienda agricola gli input necessari per la produzione, il secondo fa riferimento alle relazioni che si instaurano tra le strutture produttive agricole e gli operatori economici che nell'ambito della filiera produttiva provvedono alla lavorazione e alla trasformazione dei prodotti agricoli di base».

¹³ A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, Cacucci, Bari, 2019, p. 19.

¹⁴ A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione, seconda edizione*, cit., p. 140 s.; v., inoltre B. BOURAS, *Market and Welfare Effects of Collusion with Reference to Multi-Product Food Oligopoly and Oligopsony*, in *Jour. Agr. Food Ind. Org.*, Vol. 5, Iss. 1, 2007, p. 1 ss.

¹⁵ Le imprese acquirenti, infatti, esercitano «poteri di controllo e di vigilanza sull'adempimento degli stessi a discapito dell'indipendenza e dell'autonomia nell'esercizio del potere di organizzazione e di gestione proprio dell'imprenditore agricolo» [così M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, p. 4], creando così

proprie strutture di *governance* della filiera attraverso particolari architetture contrattuali regolate dalle grandi imprese del settore alimentare¹⁶ e agro-industriale¹⁷. All'interno di queste strutture contrattuali, l'impresa *leader* finisce per incidere sia sui profili organizzativi e produttivi, sia su quelli giuridici dell'attività dei soggetti coinvolti nelle filiere.

Siffatto sistema di relazioni, però, governato a lungo dalle istanze di maggiore produttività degli alimenti, ha determinato anche numerosi effetti distorsivi ed esternalità negative. Basti pensare all'impatto che le scelte delle *food corporation* hanno avuto sui territori e sulle comunità a livello globale¹⁸, in termini di violazioni dei diritti umani, nonché rispetto alla gestione scellerata dei territori, come dimostrato dal fenomeno del *land grabbing*¹⁹.

Lo scenario succintamente descritto ha mostrato, così, la profonda interrelazione tra tutti i soggetti presenti nella filiera rispetto alla produzione di esternalità negative, la forte asimmetria esistente in termini di posizioni di mercato tra grandi imprese alimentari e imprese agricole e il peso, in

dei veri e propri vincoli gerarchici, attraverso il contratto, v. G.S. GEIS, *The Space between Markets and Hierarchies*, in *Virginia Law review*, vol. 95, 1, 2009, pp. 99-153.

¹⁶ I. LIANOS, A. IVANOV, D. DAVIS (eds.), *Global Food Value Chains and Competition Law*, Ca Cambridge University Press, 2022, 1-28.

¹⁷ M. FERRARI, *Fattori di produzione, innovazione e distribuzione di valore nella filiera agroalimentare*, Ledizioni, Milano, 2023.

¹⁸ Cfr. N. BERNAZ, *op. cit.*, p. 43 ss., con riguardo alle violazioni in tema di *international labour law*. Relativamente ai danni ambientali prodotti dalle multinazionali, si è sviluppata un'immensa letteratura si v. *ex multis*, A. BONFANTI, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente. Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2012; A. DE JONGE, *Transnational Corporations and International law. Accountability in the Global Business Environment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2011. Per una ricostruzione del dibattito sviluppatosi attorno al ruolo delle imprese transnazionali relativamente all'impatto ambientale derivante dalla delocalizzazione e dalla condotta delle *corporation* si rinvia a E. MORGERA, *Corporate Environmental Accountability in International Law*, Oxford University press, Oxford, 2019, p. 2ss. Per una ricostruzione delle problematiche connesse allo sfruttamento dei lavoratori nella filiera agro-alimentare europea si rinvia a I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, 2018, p. 53 ss. Si v., inoltre, sul tema L. PAOLONI, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. al.*, 4, 2020, p. 5 ss.; ID, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, in *Dir. agroal.*, 3, 2020, p. 635 ss.

¹⁹ Il fenomeno ha riguardato, secondo varie stime, superfici agricole tra i 70 e gli 80 milioni di ettari. si v. *The Global land Grab a Human Rights Approach* (disponibile su https://esil-sedi.eu/post_name-410/ Ultimo accesso 28 settembre 2023); HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION, *Land tenure and international investments in agriculture. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, rapporto elaborato dall', Roma, 2011. Per una ricostruzione più attuale del fenomeno si v. K. BAKER-SMITH, M.A. SZOCS BORUSS, *What is land grabbing? - A critical review of existing definitions*, Eco Ruralis, 2016 (disponibile su <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1010775/>).

termini «regolatori» delle grandi imprese. Su questo ultimo punto, occorre sottolineare che la conformazione delle filiere, caratterizzate da compartimentazione e decentramento delle attività, ha segnato anche la *de-responsabilizzazione* – in senso tecnico-giuridico – della grande impresa, quantomeno sul piano formale, rispetto alle violazioni e agli abusi dei diritti umani nello spazio globale.

Ebbene, le istanze di sostenibilità emerse negli ultimi decenni, e formalizzate nella loro più compiuta definizione all'interno della Agenda 2030²⁰, hanno finito per incidere sulle scelte di mercato delle grandi imprese, *in primis* per rispondere ad una crescente domanda di prodotti sostenibili. Sicché, ciò ha finito per modificare anche la struttura e la *governance* delle catene del valore globali. Dapprima solo in termini volontaristici²¹ e, in seconda istanza, attraverso un mutamento in termini di politica del diritto, sia a livello internazionale che, più intensamente (in termini di effettività), a livello europeo.

Il riconoscimento del ruolo degli operatori economici per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, formalizzato all'interno dell'Agenda 2030²², ha portato il legislatore europeo, già nella strategia delineata con il *Green Deal*, e poi nella strategia *Farm to Fork*²³, a riconoscere le interrelazioni sistemiche tra gli operatori economici a livello globale e dunque la necessità di intervenire, sul piano delle soluzioni giuridiche, attraverso una tecnica normativa che riconduca i problemi di regolazione delle filiere nell'ottica di «sistema»²⁴ e promuova la costruzione di un mercato sosteni-

²⁰ Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale (ARES701), *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, il 25 settembre 2015.

²¹ Sul punto sia lecito il rinvio a D. CRISTALLO, *Responsabilità sociale d'impresa e strumenti giuridici della filiera agroalimentare per la costruzione di un "agire responsabile"*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 72 ss.

²² Cfr. Risoluzione (ARES701), punto 67, nel quale si legge: «L'attività imprenditoriale privata, gli investimenti e l'innovazione rappresentano i motori principali della produttività, di una crescita economica inclusiva e della creazione di posti di lavoro. Riconosciamo la varietà del settore privato, che varia dalle microimprese alle cooperative, e alle multinazionali. Invitiamo tutte le imprese ad impiegare la loro creatività e la loro innovazione, al fine di trovare una soluzione alle sfide dello sviluppo sostenibile. Promuoveremo un settore imprenditoriale dinamico e ben funzionante, salvaguardando contestualmente i diritti dei lavoratori e le norme ambientali e sanitarie, in conformità con le norme e gli accordi internazionali e le altre iniziative in corso applicabili in materia, come i Principi Guida per le Imprese e i Diritti Umani, le norme in materia di diritto del lavoro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e gli accordi chiave multilaterali sull'ambiente, per le parti dei suddetti accordi».

²³ COM (2020) 381 final, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020.

²⁴ Sul nuovo approccio di «sistema» nella regolazione del diritto agrario avviato con la

bile per mezzo di strumenti che garantiscano una più compiuta effettività delle norme giuridiche. Non solo a livello europeo, ma anche sul piano transnazionale. Ciò assume una specifica portata proprio con riguardo al sistema agro-alimentare, considerato che, se, da un lato, il sistema normativo europeo costruito con la PAC²⁵ incide, attraverso diversi meccanismi, sulla definizione di un'attività agricola sostenibile, deve comunque confrontarsi con le diverse scelte operate nel contesto globale.

2. Nell'ottica appena descritta, infatti, la strategia europea *Farm to fork* sottolinea che «la transizione verso sistemi alimentari sostenibili richiede un approccio collettivo che coinvolga gli attori del settore privato lungo tutta la catena del valore alimentare»²⁶. Nel medesimo documento, si sottolinea altresì che «la sostenibilità dei sistemi alimentari è una questione globale e i sistemi alimentari dovranno adattarsi per far fronte a sfide eterogenee»²⁷.

In questa prospettiva, parte della dottrina ha evidenziato, da tempo, la necessità di configurare le c.d. *Global value chain*²⁸ (o catene globali del va-

strategia europea si rinvia, per tutti, a I. CANFORA, *Il diritto agrario e l'evoluzione dei mercati e del lavoro*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, I, p. 494.

²⁵ Per una ricostruzione dei profili disciplinari dell'attuale sistema promozionale disegnato dalla Politica agricola comune, si rinvia a AA.VV., *PAC 2023-27 strumenti per una crescita sostenibile dell'agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2, 2022.

²⁶ Cfr. COM (2020) 381 final, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, per un sistema alimentare equo sano e rispettoso dell'ambiente, Bruxelles, 2020, p. 21.

²⁷ *Ibidem*, p. 13.; si v. F. ZECCHIN, *Sviluppo sostenibile delle catene di fornitura internazionali e diritti inviolabili*, in *Jus*, 3, 2022, p. 399, il quale rileva che «la sostenibilità pone questioni che superano la dimensione territoriale, anzi ne sono in qualche misura indipendenti, e debbono essere quindi governate in una prospettiva globale».

²⁸ Per una ricostruzione dei cambiamenti che stanno interessando le filiere globali si v. D.K. ELMS e P. LOW (a cura di), *Global value chains in a changing world*, Ginevra, WTO publications, 2013, p. 13 ss.; O. CATTENEO, G. GEREFFI e C. STARITZ, *Global Value Chains in a Postcrisis World: Resilience, Markets, Consolidation, and Shifting End*, in O. CATTENEO, G. GEREFFI e C. STARITZ (a cura di), *Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective*, Washington, World Bank, 2010; Per una definizione in termini economici della Global value chain (GVC) si v. F. CAFAGGI e P. IAMICIELI, *Regulating Contracting in Global Value Chains. Institutional Alternatives and their Implications for Transnational Contract Law*, in *European Review of Contract Law*, vol. 16, no. 1, 2020, pp. 45, nel quale gli AA. rilevano che «GVCs represent one of the most radical forms of unbundling production and consumption. They are organizational responses to the opportunity of breaking up production processes that favour specialization and the regional division of labour. The reduction of transport and technologies' costs has made possible to produce goods in several locations, increasing specializations in the production of components and/or the provision of services. But the growth of GVCs is also the result of increasing demand of consumer goods by emerging economies, changing the flow of intermediate and finished products from north to south, from west to east. At the macroeconomic level, GVCs boost growth but distribute the gains unequally among countries, between enterprises, employees and consumers and, within producers, between suppliers and assemblers. At the micro-economic level both distribution of added value and possibility to

lore²⁹) come unità sociale, economica ed anche giuridica³⁰, e dunque oggetto unitario di analisi e di regolazione, in relazione alla definizione di un agire sostenibile³¹. E invero, in ragione dell'interrelazione³² esistente tra le attività svolte dai singoli attori all'interno della filiera, il coordinamento normativo³³

upgrade are limited and vary significantly depending on the type of commodities, on the role of innovation, and whether forms of production are capital or labour intensive. Distributional inequality of the value concern both suppliers and consumers. Such divide is likely to increase in relation to the digital dividend and the effects of technological developments on small and medium enterprises (SMEs) in GVCs. Chain governance and contracting can mitigate these effects and ensure that gains and costs are fairly shared» (il corsivo è dell'Autore)

²⁹ L'utilizzo dell'espressione «catena del valore» è da ricondursi alla letteratura economica, in ragione dei differenti snodi nell'ambito delle filiere che di volta in volta determinano una maggiorazione del valore dei prodotti. Adottando una prospettiva più incentrata sulla disciplina delle relazioni di mercato, invece, la letteratura utilizza l'espressione «catene di fornitura globale», ponendo così il focus sulla dimensione relazionale. Nel presente scritto, i due sintagmi vengono utilizzati in modo speculare, operando, tuttavia, il riferimento proprio alla dimensione di filiera, alle interconnessioni tra i differenti attori e snodi delle filiere globali.

La letteratura, inoltre, ha evidenziato la necessità di adottare un approccio «*value chain thinking*», ovvero la considerazione delle intere catene in modo unitario. Per una ricostruzione delle definizioni di *value chain* e dell'importanza di un'analisi unitaria si rinvia a T.M. SIMATUPANG, P. PIBONRUNGROJ, S.J. WILLIAMS, *The emergence of value chain thinking*, in *International Journal of Value Chain Management*, 8 (1), 2017, pp. 40-55.

³⁰ Sul punto si v. F. CAFAGGI e P. IAMICIELI, *op. cit.*, p. 9; gli AA. ritengono che le catene di approvvigionamento debbano essere configurate come reti di imprese, con tutto ciò che ne consegue sul piano dell'applicazione della disciplina contrattuale. Si legge, difatti, «*regulated by the chain leader(s) with limited contribution by the chain's participants. Private autonomy is a constraint to the exercise of unilateral regulatory power and influences intensity and instruments to share regulatory power about contracting*». Per una differente interpretazione si v. E. KLAAS HENDRIK, *Is 'Global Value Chain' a Legal Concept?: Situating Contract Law in Discourses Around Global Production*, in *European Review of Contract Law*, vol. 16, no. 1, 2020, pp. 3-24, nel quale l'A., pur ritenendo che la GVC debba essere considerata un'unica unità sociale ed oggetto di una specifica analisi, non considera la stessa come una categoria giuridica autonoma.

³¹ F. CAFAGGI, *Regulation through Contracts: Supply-Chain Contracting and Sustainability Standards*, in *European Review of Contract Law*, vol. 12, no. 3, 2016, pp. 218-258; A. BECKERS, *Regulating Corporate Regulators through Contract Law? The Case of Corporate Social Responsibility. Codes of Conduct*, *EUI Working Papers*, 2016, 3ss. (disponibile su https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/41485/MWP_2016_12.pdf?sequence=4, ultimo accesso 25 febbraio 2023). Peraltro, il concetto di filiera elaborato dalla dottrina economica è oramai, per il giusagrarista, «carattere ordinante, capace di ricondurre a sistema la disciplina nella sua interezza», specie alla luce della più recente strategia europea: così M. GOLDONI, *Le regole di filiera e il mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2020, p. 869.

³² Per un'efficace sintesi delle interrelazioni presenti nella filiera, nonché nella necessità di mappare le reti e favorire una maggior consapevolezza delle implicazioni sistemiche dell'agire tra gli attori si v. D. DENTONI, C. CUCCHI, M. ROGLIC, R. LUBBERINK, R. BENDER-SALAZAR, T. MANYISE, *Systems Thinking, Mapping and Change in Food and Agriculture*, in *Bio-based and Applied Economics*, 11 (4), 2022, p. 280 ss.

³³ Sull'interrelazione dal punto di vista contrattuale nei rapporti fra imprese si v. il contributo di R.J. GILSON, C.F. SABEL e R.E. SCOTT, *Braiding: The Interaction of Formal and*

dei soggetti privati³⁴ diviene essenziale per costruire, attraverso la regolazione dell'attività, un mercato globale sostenibile.

Come anzidetto, la conformazione del mercato agroalimentare determina un ruolo peculiare delle grandi imprese rispetto alla possibilità di definire, per mezzo delle relazioni contrattuali, un agire sostenibile delle imprese lungo gli snodi della catena del valore. Per vero, nell'ambito delle prassi del commercio internazionale³⁵ si è ampiamente diffuso l'utilizzo delle c.d. clausole di *compliance* di sostenibilità, quale strumento di governo dei rapporti contrattuali tra le imprese. Più precisamente, «l'impresa committente mira a governare mediante tali previsioni contrattuali il comportamento del partner, vincolandolo all'osservanza di norme giuridiche, di principi o standard, di codici etici» e schemi di certificazione³⁶.

In tal modo, le *corporation*, come anzidetto, hanno costruito veri e propri sistemi di *governance* delle filiere di approvvigionamento, incidendo sulle regole dell'attività delle imprese agricole.

Del resto, come osservato in dottrina, gli standard di sostenibilità richiedono un controllo diretto più efficace sulla parte a monte della filiera, realizzabile attraverso schemi di gestione che consentano un maggiore coordinamento e monitoraggio, e che prevedano anche meccanismi di «reazione» in caso di inadempimento³⁷.

La logica è quella di controllare il rischio attraverso la garanzia di conformità agli standard attesi dal mercato. In tal modo, la sostenibilità determina una modifica delle politiche di approvvigionamento relative alla selezione dei fornitori e ai criteri di valutazione delle loro prestazioni, con un impatto sulla regolamentazione dell'ingresso e dell'uscita dalla catena di fornitura. Questo aspetto, tuttavia, finisce per incidere anche sul piano del-

Informal Contracting in Theory, Practice, and Doctrine, in *Columbia Law Review*, 110, 2010, p. 1377 ss.

³⁴ Cfr. F. CAFAGGI, *op. cit.*, p. 220, ove l'A. osserva: «Conventionally, contracts within the chain are treated as independent and separate units and the expression of private autonomy. We contend that they should be seen as an integrated web regulated by the chain leader(s) with limited contribution by the chain's participants. Private autonomy is a constraint to the exercise of unilateral regulatory power and influences intensity and instruments to share regulatory power about contracting».

³⁵ N. BERNAZ, *Business and Human Rights History, law and policy – bridging the accountability gap*, Routledge, New York, 2016, p. 209 ss.

³⁶ G. PIEPOLI, *Responsabilità sociale d'impresa e compliance contrattuale*, in *Giust. civ.*, 1, 2022, p. 23.

³⁷ F. CAFAGGI, *op. cit.*, p. 227. Per una disamina sulle logiche di formazione dei modelli reticolari, nonché sulle strutture decisionali delle stesse, si rinvia a S. GRUNDMANN, *Processi decisionali nei contratti a catena e nelle reti di contratti*, in *Persona e mercato*, 1, 2021, p. 14 ss.

le tutele degli attori economici e, dunque, sul più ampio problema e oggetto di attenzione da parte della dottrina giusagraristica: la posizione di debolezza della parte agricola, atteso che il rispetto di precisi standard, specie al di fuori del contesto europeo, genera ulteriori costi di accesso al mercato³⁸ e difficoltà dal punto di vista tecnico-economico. Con la conseguenza che, pur nella dimensione sistemica³⁹, gli stessi obiettivi di sostenibilità richiedono specifiche tutele per i soggetti più deboli della filiera⁴⁰.

Le brevi notazioni sin qui condotte consentono così di evidenziare come il paradigma della sostenibilità, considerata l'assenza di un'unitaria definizione, abbia portato alla costruzione di differenti modelli di organizzazione di filiere «sostenibili», a seconda degli obiettivi che di volta in volta le imprese si sono prefigurate, consegnando alla prassi una variegata morfologia di catene di fornitura. Di qui, la necessità di prevedere un nuovo sistema di regole in grado di incidere sulla definizione delle norme di sostenibilità nella filiera.

Nel contesto unionale, infatti, l'acquisita consapevolezza del ruolo e delle interrelazioni esistenti tra gli operatori economici a livello globale nel processo di transizione verso un'economia verde, climaticamente neutra e conforme agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030, ha mostrato l'inadeguatezza di un sistema affidato unicamente ai soggetti privati. D'altro canto, il processo di *innovazione giuridica*⁴¹ in atto nel panorama europeo, che pare reclamare una «diversa sistematicità della regolazione», passa necessariamente attraverso il canone dell'«effettività»⁴². È nel solco di questa considerazione che il legislatore europeo ha rafforzato la c.d. *Institutionalization of global value chains*⁴³, come parte della strategia avviata con i documenti del *Green Deal* e della *Farm to fork*.

³⁸ Cfr. L. ZENG, X. JIANG, *ESG and Corporate Performance: Evidence from Agriculture and Forestry Listed Companies*, in *Sustainability*, 15, 2023, p. 6723. Deve inoltre prendersi in considerazione lo stretto rapporto esistente tra sostenibilità e innovazione nella definizione di un'attività agricola sostenibile. Sul punto si rinvia a M. FERRARI, *Fattori di produzione*, cit., p. 27 ss.

³⁹ Con specifico riguardo alla necessità di non confondere le istanze delle imprese agricole con quelle delle imprese agro-alimentari v. M. GOLDONI, *Le regole di filiera e il mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 869 ss.

⁴⁰ Nella stessa Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale (ARES701), cit., punto 24, p. 7; punto 2.3, p. 15; punto 67, p. 15.

⁴¹ L'espressione è di F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, UTET Giuridica, 2020, p. 54 ss.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Sul punto si v. A. BECKERS, *Global value chains in EU law*, in *Yearbook of European Law*, 42, 2023, pp. 322-346.

In questa direzione si colloca la recente Direttiva, «relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità» che segna il passaggio dai sistemi di auto-regolazione della sostenibilità verso sistemi di co-regolazione⁴⁴, attraverso un processo di «positivizzazione» della responsabilità della grande impresa e della regolazione di standard minimi di sostenibilità all'interno delle «catene di attività» globali⁴⁵, e destinata – almeno nelle intenzioni del legislatore – ad avere un importante impatto anche nell'ambito delle filiere agroalimentari⁴⁶. Il presente scritto, pertanto, vuole evidenziare, pur limitatamente all'impostazione metodologica propria dell'esperienza giusagraristica, le ricadute che il nuovo quadro regolativo delle catene di fornitura avrà rispetto alla definizione delle regole dell'*attività agricola sostenibile*, nonché sulla tutela dei beni e dei soggetti deboli della filiera, ovvero della parte agricola.

3. La direttiva «*relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità*» (il cui acronimo è «CSDDD»⁴⁷) è stata approvata il 5 luglio 2024⁴⁸, a seguito di un lungo e tortuoso percorso avviatosi nel 2021, che ha visto contrapporsi Commissione, Parlamento e Consiglio, sino a giungere all'attuale «compromesso»⁴⁹.

Invero, il percorso di positivizzazione della *due diligence* è stato avviato, *in primis*, da interventi di carattere nazionale, attesa la crescente volontà, negli Stati membri – in particolare di Francia e poi Germania –, di promuovere una condotta degli attori economici che rispetti i diritti umani, i diritti dei minori e l'ambiente. Diversamente, la leva politica (e normativa) che ha condotto il legislatore europeo ad approvare il predetto testo normativo è da ricollegarsi proprio alla presenza di discipline isolate⁵⁰ che comportava-

⁴⁴ Sul tema, e più specificamente sulla costruzione di un modello di co-regolazione e «cogestione» si rinvia a G. PIEPOLI, *La grande impresa quale ordinamento giuridico privato nella Proposta di Direttiva sul dovere di diligenza*, in *Giust. civ.*, 3, 2023, pp. 597-621.

⁴⁵ La definizione di «catene di attività» è contenuta all'interno del testo normativo di cui si dirà nei prossimi paragrafi.

⁴⁶ Cfr. *considerando* 47 dir. (UE) 2024/1760.

⁴⁷ L'acronimo riprende la sua formulazione in lingua inglese: «*Corporate sustainability due diligence*».

⁴⁸ Dir. (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 *relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il reg. (UE) 2023/2859*.

⁴⁹ N. BUENO, N. BERNAZ, G. HOLLY, O. MARTIN-ORTEGA, *The EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD): The Final Political Compromise*, in *BHRJ*, 2024, pp. 1-7.

⁵⁰ L'elaborazione del concetto di *corporate accountability* nel diritto internazionale, attraverso l'introduzione della *due diligence*, ha avuto importanti ricadute nel diritto europeo.

Dal 2013, il legislatore europeo ha introdotto una serie di strumenti vincolanti, volti

no una frammentarietà del quadro normativo dell'impresa, con il concreto rischio «di compromettere la certezza del diritto e la parità di condizioni per le società nel mercato unico»⁵¹. Ciò trova conferma nella base giuridica del testo: gli artt. 50 e 114 del TFUE⁵², ossia nella necessità di garantire la

a responsabilizzare le grandi imprese. La strategia europea si è articolata, anzitutto, nell'introduzione di obblighi informativi per le grandi imprese ed è, a tutt'oggi, oggetto di profondi mutamenti, verso un modello di *accountability*, implementato dalla recente dir. (UE) 2022/2464, che tra le notevoli modifiche in tema di *Non financial reporting*, pone il focus anche sulla catena del valore.

Il quadro normativo menzionato, attraverso un modello ibrido tra obbligo e «persuasione», ha implementato la sostenibilità, seppur con una più marcata attenzione alla disciplina del governo societario, piuttosto che alle catene del valore.

I primi interventi in termini di diritto positivo della *corporate accountability* relativi alle catene di approvvigionamento, invece, si sono concentrati su specifici aspetti della condotta responsabile. E segnatamente, il legislatore europeo ha approvato, dapprima, il reg. (UE) 995/2010 relativo alla *due diligence* nella filiera del legame (c.d. reg. EUTR), oggi abrogato dal nuovo reg. (UE) 2023/1115 del 31 maggio 2023 contro la deforestazione e il degrado forestale (c.d. reg. EUDR). A questi, poi, si è aggiunto il reg. (UE) 511/2014 relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione e, infine, il reg. (UE) 2017/821 che prescrive un sistema di dovuta diligenza per le catene di approvvigionamento per gli importatori di minerali provenienti da zone di conflitto o ad alto rischio.

Siffatte esperienze normative hanno introdotto una norma di condotta in capo alle imprese, con il precipuo scopo di delegare il controllo di talune prescrizioni ai soggetti privati, orientando, così, gli attori economici verso la costruzione di un agire responsabile, seppur in relazione al perseguimento di specifici interessi pubblici. Tuttavia, a fronte di un crescente dibattito sul piano politico, economico e giuridico in merito alla violazione dei diritti umani, che ha interessato spesso anche il lavoro dei tribunali internazionali, europei e nazionali, unitamente all'avvicinarsi di una serie vicende tragiche come il caso del *Ranza Plaza*, taluni ordinamenti nazionali hanno provveduto all'introduzione di specifiche discipline in materia di *due diligence*. Segnatamente, nel 2017, la Francia ha introdotto la *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* e la Germania, nel 2021, la *Lieferkettengesetz*, che impongono alle imprese di grandi dimensioni di sviluppare un piano di vigilanza per garantire il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nello spiegarsi del loro agire, sia interno che esterno, in relazione a tutte le società controllate, i fornitori e i subappaltatori.

L'aspetto che lega la formazione e approvazione dei citati testi normativi è la loro provenienza dal «basso»: in altre parole, nonostante le ritrosie dei Parlamenti nazionali, le predette leggi sono state fortemente volute dai cittadini, i quali hanno maturato una marcata consapevolezza della necessità di sviluppare un agire economico responsabile che tuteli i diritti fondamentali, sui quali la comunità stessa è costituita. Come osservato da autorevole dottrina, «la vera svolta consiste nella conclusione che l'essere umano stesso, e le dinamiche collettive che esso genera, incluso il progresso economico, debbono essere governate tenendo in debito conto il fatto che la vita umana si svolge “in relazione ad” altro rispetto all'umano stesso» Così L. NOGLER, *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: perché è nata e quali sono i suoi principali contenuti*, in *Gior. Dir. lav. Rel. Ind.*, 2022, p. 1 ss.

⁵¹ COM (2022) 71 final, *Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937*, Relazione introduttiva, p. 3.

⁵² L'art. 50, paragrafo 2, lett. g), TFUE, sancisce la competenza dell'UE ad agire per con-

libertà di stabilimento e il buon funzionamento del mercato, attraverso il riavvicinamento della legislazione.

Emerge, così, sin dalla base giuridica, come la disciplina in parola sia, anzitutto, disciplina dell'impresa⁵³ e del mercato, come spazio giuridico⁵⁴, anche in ragione dell'ineludibile rapporto⁵⁵ tra agire sostenibile degli operatori economici e «regole del gioco»⁵⁶.

seguire la libertà di stabilimento per quanto riguarda una determinata attività, in particolare «coordinando, nella necessaria misura e al fine di renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'art. 54, secondo comma per proteggere gli interessi tanto dei soci come dei terzi».

L'art. 114, poi, prevede «l'adozione di misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione o il funzionamento del mercato interno. Così, il legislatore dell'Unione può ricorrere all'art. 114 TFUE, in particolare, quando le disparità tra le normative nazionali sono tali da ostacolare le libertà fondamentali o da falsare la concorrenza e pertanto da incidere direttamente sul funzionamento del mercato interno» (così Relazione introduttiva proposta di direttiva, p. 13.). Del resto, dalla costante Giurisprudenza della Corte emerge del pari che, pur se il ricorso all'art. 114 come fondamento normativo è possibile al fine di prevenire futuri ostacoli agli scambi dovuti allo sviluppo eterogeneo delle legislazioni nazionali, l'insorgere di tali ostacoli deve apparire probabile e la misura di cui trattasi deve avere ad oggetto la loro prevenzione (Corte di giustizia UE, sent. 12 dicembre 2006, Causa C-380/03, *Germania c. Parlamento europeo*, punto 38).

⁵³ In questo senso si v. N. BERNAZ, M. KRAJEWSKI, K. MOHAMADIEH, V. ROUAS, *The UN Legally Binding Instrument and the EU proposal for a Corporate Sustainability Due Diligence Directive: Competences, comparison and complementarity*, 2022 (disponibile su <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2022/10/Complementarity-study-on-EU-CSDDD-and-UN-LBI-October-2022.pdf> ultimo accesso 5 luglio 2023), nel quale gli AA. criticano la scelta di costruire una disciplina di diritto societario, piuttosto che una disciplina che assuma come oggetto direttamente la tutela dei diritti umani. Si v. inoltre M. LIBERTINI, *Sulla proposta di direttiva UE su "Dovere di diligenza e responsabilità delle imprese"*, in *Riv. soc.*, 2-3, 2021, p. 331, nel quale l'A. osserva: «Sul piano della politica legislativa, la scelta della proposta di Direttiva è estrema: essa si affida, nel disegnare una riforma radicale del diritto dell'impresa, ad alcune disposizioni di principio, incentrate sul triplice dovere dell'impresa di rispettare i diritti umani, l'ambiente naturale e le regole di buongoverno. Vi sono alcune indicazioni di contenuto, su questi tre valori, che saranno precisate meglio negli allegati, ma certamente la tecnica legislativa di base rimane quella delle norme a contenuto indeterminato (i.e. destinate a riempirsi di contenuto nella fase interpretativa ed applicativa)».

⁵⁴ Cfr. N. IRTI, *Norma e luoghi, Problemi di geo-diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2001, il quale parla per l'appunto di «uno spazio senza frontiere interne; si badi, non un territorio più vasto, ma un artificiale "spazio" della produzione e degli scambi (...) un luogo *privo di qualità*».

⁵⁵ Sul rapporto tra sostenibilità e concorrenza si rinvia all'analisi svolta dall'OCSE, OECD, *Sustainability and Competition*, OECD Competition Committee Discussion Paper, 2020 (disponibile su <http://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition-2020.pdf>, ultimo accesso 12 giugno 2023)

⁵⁶ Come osserva autorevole dottrina, «la "libertà d'impresa" è quindi, piuttosto, autonomia di una entità organizzata, che si traduce in decisioni organizzative interne, da un lato, e in condotte di mercato, dall'altro». Così M. LIBERTINI, *Sugli strumenti giuridici di controllo*, in *Dir. pubb.*, 3, 2021, p. 894.

Passando all'analisi del testo, la CSDDD introduce una disciplina trasversale e transnazionale della *governance* dell'impresa, attraverso un'architettura multilivello tra «pubblico» e «privato», giacché il nuovo quadro regolatorio da un lato introduce norme di condotta e di organizzazione⁵⁷ delle filiere, dall'altro affida all'autonomia privata la concreta attuazione degli obiettivi predeterminati.

Sinteticamente, la direttiva impone agli Stati membri di introdurre: l'obbligo per le società di esercitare il dovere di diligenza in materia di diritti umani e ambiente per quanto riguarda le proprie attività, le attività delle loro filiazioni e quelle dei loro partner commerciali nelle loro «catene di attività», instaurando, a tal fine, un dialogo significativo con gli *stakeholder*; l'obbligo di predisporre un piano di mitigazione dei cambiamenti climatici; l'obbligo di adottare un sistema di *enforcement* di matrice privatistica e pubblicistica, con l'introduzione di specifiche norme sulla responsabilità civile e la predisposizione di un quadro sanzionatorio, unitamente a norme di carattere promozionale e di collaborazione con le Istituzioni⁵⁸.

Dal punto di vista del contenuto degli obblighi delle imprese, la sostenibilità, menzionata nel titolo della direttiva, è qui declinata verso il rispetto dei diritti umani⁵⁹ e dell'ambiente, mostrando all'interprete come la sostenibilità sia espressione polisemica⁶⁰, articolata a seconda degli obiettivi specifici che il legislatore si propone di perseguire.

⁵⁷ Sulla distinzione delle due tipologie di norme sul piano funzionale si rinvia a N. BOBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Bari, 2007.

⁵⁸ L'analisi dei singoli aspetti verrà ripresa più avanti.

⁵⁹ Occorre inoltre evidenziare che la Commissione già nel 2015, analizzando i principi delle Nazioni unite, suggeriva un'implementazione regolatoria dei sistemi di *due diligence* al fine di garantire una più effettiva tutela dei diritti umani, v. *Commission Staff Working Document on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights - State of Play*, 2015, SWD (2015) 144. Sul punto v. J. LETNAR CERNIC, *European Perspectives on the Business and Human Rights Treaty Initiative*, in J. LETNAR CERNIC (ed.), *The Future of Business and Human Rights*, Cambridge, Portland, 2018, p. 229 ss.

L'impianto normativo è del resto manifestazione dell'impegno che la stessa Unione assumeva con la pubblicazione del documento JOIN (2020) 5 final, *Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024*, Bruxelles, 25 marzo 2020, nel quale si affermava la necessità che l'UE assumesse un ruolo di *leadership* per la promozione e la tutela dei diritti umani.

⁶⁰ Sul punto v. E. JERONEN, *Sustainability and Sustainable Development*, in S.O. IDOWU, N. CAPALDI, L. ZU, A.D. GUPTA (eds), *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*, Berlin, Heidelberg, Springer, 2013, pp. 2370ss. Si veda, inoltre, S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 1, 2016, pp. 1-3, sebbene l'A. ponga il focus sullo sviluppo sostenibile, che definisce come «un più variegato atteggiarsi della sostenibilità, nella quale gli obiettivi ambientali devono coniugarsi con obiettivi di carattere sociale, economico ed istituzionale, con lo scopo di perseguire in modo integrato l'equità sociale e di genere nella distribuzione e nell'accesso alle risorse ambientali e nella

Il progetto normativo in parola, come anzidetto, si inserisce nella più ampia strategia politica – che si traduce inevitabilmente in politica del diritto – inaugurata dall'Agenda 2030 e dal *Green Deal*⁶¹, ma che trova piena aderenza nei valori e negli obiettivi dell'Unione europea⁶².

La disciplina in esame trova applicazione trasversale in tutti i settori economici, incidendo sui diversi sistemi di regolazione. Nel settore agroalimentare, però, la direttiva si inserisce in un complesso e specifico quadro normativo che regola le filiere, sia a livello europeo, sia internazionale, caratterizzato da un profondo intreccio tra diritti umani e tutela ambientale⁶³. Tanto che, nell'ambito della stessa strategia *Farm to fork*, la Commissione comunicava che avrebbe migliorato «il quadro del governo societario introducendo l'obbligo, per l'industria alimentare, di integrare la sostenibilità nelle strategie aziendali»⁶⁴, proprio in ragione delle specificità del comparto.

Invero, lo stesso legislatore nella predisposizione del testo normativo ha preso in considerazione alcune peculiarità delle filiere agroalimentari. Si legge, difatti, al *considerando* 47 che «è di particolare importanza con-

conservazione delle risorse per le generazioni future» evidenzia la pluridimensionalità del concetto. Nel medesimo senso, v. L. COSTANTINO, *La sostenibilità della filiera agroalimentare nell'ottica dell'economia circolare*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, 1, 2017, p. 6. Peraltro, ponendo lo sguardo al sistema agroalimentare, con riguardo al ruolo degli attori economici, uno dei problemi emersi nell'analisi delle filiere è che viene fornito molto più spazio alle questioni legate alla sostenibilità ambientale, anziché alla sostenibilità sociale. Sul punto si v. M. NEMATOLLAHI, A. TAJBAKHS, *Past, present, and prospective themes of sustainable agricultural supply chains: A content analysis*, in *Journal of Cleaner Production*, vol. 271, 122201, 2020, p. 20 ss. Così la direttiva stessa consente di meglio realizzare gli obiettivi di sostenibilità nella più ampia dimensione dei suoi tre pilastri: ambientale, sociale ed economico, in ragione dell'interconnessione dell'ultimo con i primi due.

⁶¹ L'introduzione di un quadro normativo relativo al miglioramento del quadro di governo societario è poi inserita anche nella strategia *Farm to Fork* e nella *Strategia UE sulla biodiversità per il 2030*.

⁶² In questo senso v. *considerando* 1, dir. (UE) 2024/1760: «Come stabilito dall'art. 2 del trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. I valori fondamentali, che hanno ispirato la creazione stessa dell'Unione, l'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani e il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni unite e del diritto internazionale dovrebbero guidare l'azione dell'Unione sulla scena internazionale. Tale azione comprende la promozione dello sviluppo economico, sociale e ambientale sostenibile dei Paesi in via di sviluppo».

⁶³ Sul punto si v. A. DI LAURO, *Diritto agrario e diritti umani: variazioni (dis)armoniche*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, I, p. 409 ss.; nonché L. PAOLONI, *Il Diritto agrario: dalla terra oggetto ai rapporti territoriali*, ivi, p. 447 ss.; L. COSTANTINO, *La "sostenibile" leggerezza dell'essere umano tra politiche pubbliche e dinamiche di mercato: nuovi vincoli e futuri obblighi*, in M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, A. RICCARDI (a cura di), *La sostenibile leggerezza dell'umano. Scritti in onore di Domenico Garofalo*, Cacucci, Bari, 2022, p. 145

⁶⁴ COM (2020) 381 final, 13.

trastare le pratiche di acquisto dannose e le pressioni a livello di prezzo sui produttori, in particolare quelli di dimensioni più piccole, in relazione alle vendite di prodotti agricoli e alimentari. Al fine di affrontare gli squilibri di potere nel settore agricolo e garantire prezzi equi in tutte le fasi della filiera agroalimentare e rafforzare la posizione degli agricoltori, i grandi trasformatori e rivenditori al dettaglio di prodotti alimentari dovrebbero adattare le loro pratiche di acquisto, nonché elaborare e utilizzare politiche di acquisto che contribuiscano a salari e redditi di sussistenza per i loro fornitori. Poiché si applica solo alla condotta d'impresa degli operatori più grandi, ossia gli operatori con un fatturato netto a livello mondiale superiore a 450.000.000 euro, la presente direttiva dovrebbe andare a beneficio dei produttori agricoli con un minore potere contrattuale. Inoltre, dato che le società costituite conformemente al diritto di un paese terzo sono parimenti soggette alla presente direttiva, ciò tutelerebbe i produttori agricoli dell'Unione dalla concorrenza sleale e dalle pratiche dannose da parte degli operatori stabiliti non solo all'interno ma anche all'esterno dell'Unione».

La *ratio* di siffatto modello regolatorio risiede nel riconoscimento del ruolo dei soggetti privati per la tutela dei soggetti più deboli (quali coltivatori, lavoratori e minori) e per la protezione ambientale, nonché nella consapevolezza dell'inefficienza dei sistemi basati esclusivamente sull'autoregolazione, a causa della struttura globale dell'attività, delle catene di approvvigionamento e delle continue violazioni dei diritti umani e degli ecosistemi⁶⁵.

Il legislatore europeo, dunque, al fine di rispondere alla necessità di conformare l'agire degli operatori economici, ha introdotto una disciplina nella quale, non solo l'autonomia privata viene funzionalizzata al rispetto

⁶⁵ Come osservava la stessa Commissione nella relazione introduttiva al testo della proposta, gli impatti negativi delle società come conseguenza della globalizzazione e del mancato rispetto del dovere di diligenza, che vanno dai disastri ambientali (cfr. <https://www.business-humanrights.org/en/blog/brumadinbo-dam-collapse-lessons-in-corporate-due-diligence-and-remedy-for-harm-done/>) all'accaparramento dei terreni (cfr. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU\(2016\)578007_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU(2016)578007_EN.pdf)), a gravi violazioni dei diritti umani e del lavoro (cfr. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/538222/EPRS_BRI\(2014\)538222_REV1_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/538222/EPRS_BRI(2014)538222_REV1_EN.pdf)) sono ben documentati. Sul punto v. L. SMIT, C. BRIGHT *et al.*, *Study on due diligence requirements through the supply chain: final report*, Ufficio delle pubblicazioni, 2020, (disponibile su <https://data.europa.eu/doi/10.2838/39830>, ultimo accesso 10 aprile 2023) p. 221, nel quale gli AA. osservano come i processi di valutazione dei rischi aziendali continuano a concentrarsi sulla rilevanza dei rischi economici per la società, nonostante la presenza delle linee guida internazionali (UNGP, OCSE), nelle quali è espressamente evidenziato che i rischi pertinenti per il dovere di diligenza devono andare al di là dei rischi per la società ed estendersi alla tutela dei soggetti interessati (*stakeholder*).

delle finalità predisposte dal legislatore, attraverso il mutamento organizzativo e relazionale dell'impresa, ma che realizzerebbe, pure, un vero e proprio dialogo tra autonomia privata e Istituzioni. Del resto, «l'autonomia privata non è tutelata se non in quanto persegua funzioni utili socialmente e rispondenti all'economia sociale e all'ordine pubblico»⁶⁶, posto che le scelte normative non devono risolversi in una dialettica conflittuale tra «interesse generale – interesse individuale, quali termini di una relazione necessariamente contrapposta e conflittuale, quanto piuttosto in vista della realizzazione di un equilibrio che consenta di conseguire entrambi al più elevato livello possibile»⁶⁷.

Tuttavia, la complessità del progetto normativo non è esente da punti critici, che mostrano il concreto rischio che il testo non sia all'altezza delle ambizioni del legislatore, sia dal punto di vista sistematico, sia dal più specifico angolo visuale della presente trattazione: ovvero il sistema agroalimentare.

Dacché, al fine di verificare le prospettive applicative del quadro normativo in esame, si procederà all'analisi dei contenuti della normativa in parola per poi procedere a considerazioni finali sulle scelte di politica del diritto adottate e sulla loro effettività.

4. Al fine di meglio comprendere le implicazioni del nuovo sistema di regole, occorre anzitutto partire dal suo ambito di applicazione.

L'art. 2 della CSDDD, rubricato «*Ambito di applicazione*», stabilisce che le norme troveranno applicazione solo per le società di maggiori dimensioni, distinguendo tra «*società che sono costituite in conformità della normativa di uno Stato membro*» e «*società che sono costituite in conformità della normativa di un paese terzo*»⁶⁸.

⁶⁶ Così S. MASINI, *Pubblico e «privato» nei contratti di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 367. Sul punto si rinvia, altresì, al prezioso saggio A. JANNARELLI, *Dall'età delle regole all'età dei principi ed oltre? Problemi e paradossi del diritto privato post-moderno*, in *Giust. civ.*, 4, 2014, p. 991 ss., nel quale l'A. nell'analisi dell'evoluzione post-moderna del diritto, evidenzia il passaggio dalla «regolamentazione» alla «regolazione», non senza mettere in luce le distorsioni di siffatta tecnica normativa. Il tema è di estrema rilevanza con riguardo alla normativa che qui si è preso in considerazione, posto che nel sistema a cascata contrattuale disegnato, il legislatore ha sancito la possibilità che le garanzie contrattuali e dunque il contenuto delle clausole venga predisposto dalla Commissione. Inoltre, la CSDDD prevede l'introduzione di un'apposita Autorità statale, o l'attribuzione ad Autorità già esistente delle competenze di controllo.

⁶⁷ Così A. SCIAUDONE, *Agricoltura, Persona, Beni (una prospettiva per lo studio sulla qualificazione giuridica dei beni)*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 163.

⁶⁸ La *ratio* dell'inclusione delle società costituite in Paesi terzi è rinvenibile nella stes-

Più specificamente, alle società che sono costituite in uno Stato membro e che soddisfano almeno uno dei seguenti requisiti: *a*) hanno più di 1.000 dipendenti in media e un fatturato netto globale che supera i 450 milioni di euro nell'ultimo esercizio; *b*) sono la capogruppo di un gruppo che raggiunge questi stessi limiti di dipendenti e fatturato; *c*) hanno stipulato accordi di *franchising* o licenza nell'Unione europea, dove tali accordi garantiscono un'identità e un metodo aziendale comuni, e generano diritti di licenza superiori a 22,5 milioni di euro. In questo caso, il fatturato netto globale deve superare gli 80 milioni di euro. Relativamente alle società con sede in Paesi terzi (fuori dall'UE) se soddisfano uno di questi criteri: *a*) hanno un fatturato netto superiore a 450 milioni di euro nell'Unione nell'anno precedente; *b*) sono la capogruppo di un gruppo che, su base consolidata, ha raggiunto questo stesso livello di fatturato nell'Unione; *c*) hanno concluso accordi di franchising o licenza nell'Unione, con diritti di licenza superiori a 22,5 milioni di euro, e un fatturato netto globale nell'Unione superiore a 80 milioni di euro. Occorre osservare che mentre per le società europee il fatturato preso in considerazione è quello globale⁶⁹, per quelle dei Paesi terzi è solamente quello generato all'interno dell'Unione, oltre all'assenza del criterio legato al numero dei dipendenti, con la diretta conseguenza di una più ridotta applicazione⁷⁰.

sa base giuridica, e dunque nella necessità di garantire il buon funzionamento del mercato, evitando distorsioni concorrenziali. A tal fine, il criterio del fatturato nell'UE crea un collegamento tra l'impresa e l'Unione, in base agli effetti che le attività di dette società possono avere sul mercato interno dell'UE. Sul punto v. C.G. CORVESE, *op. cit.*, p. 203. Per le società extra UE, inoltre, l'art. 23 della direttiva dispone che gli Stati membri provvedono a che ciascuna di queste società designi una persona fisica o giuridica suo mandatario, stabilito o domiciliato in uno degli Stati membri in cui opera. La designazione è valida quando il mandatario ne conferma l'accettazione.

⁶⁹ Le ragioni sono esplicate nella relazione introduttiva alla proposta v. COM (2022) 71 final, *op. cit.*, p. 17: «Il criterio del fatturato realizzato nell'UE per le società di Paesi terzi crea un legame con l'UE. L'inclusione del solo fatturato generato nell'Unione è giustificata in quanto il limite minimo in tal senso, opportunamente calibrato, crea un collegamento territoriale tra la società di paese terzo e l'Unione a causa degli effetti che le attività della società possono avere sul mercato interno dell'UE, il che è sufficiente affinché il diritto dell'Unione le si applichi».

⁷⁰ La logica alla base di siffatta scelta nella definizione dell'ambito di applicazione soggettivo è agevolmente comprensibile, ed è strettamente legata all'oggetto del complesso di norme del diritto internazionale privato, nonostante l'intero impianto regolatorio mostri la chiara volontà dell'Unione di far prevalere i propri valori nell'ordine internazionale, che, per vero, sembra essere la principale motivazione a supporto dell'ambito di applicazione transnazionale attribuito agli obblighi di diligenza. Sul punto si v. M. HO-DAC, *The Extraterritorial Scope of European Corporate Due Diligence*, in C. RAPOPORT & A. HERVE (dir.), *L'Union européenne et l'extraterritorialité – Acteurs, fonctions, rédactions*, France, Presses Universitaires de Rennes, 2023, pp. 181-199; nonché D. BERTRAM, *Judicializing Environmental Governance?*

La lettura della disposizione lascia emergere come nel testo approvato – a differenza della proposta della Commissione – non sia più prescritto un diverso ambito di applicazione⁷¹ per il settore agroalimentare, basato sulle «linee guida settoriali dell'OCSE in materia di dovere di diligenza»⁷² in ragione della differente dimensione economica, ambientale e sociale e delle particolari criticità del sistema agroalimentare⁷³. La decisione politica, se per certi versi può risultare comprensibile relativamente alla complessità degli oneri, lo è decisamente meno, in considerazione delle criticità del comparto, qualificato sia a livello internazionale, sia dagli studi preliminari alla stessa direttiva come un «settore ad alto impatto»⁷⁴.

La diretta conseguenza della scelta normativa *de qua* è un'applicazione molto più ristretta degli obblighi, che finirà per coinvolgere solo le imprese (e i gruppi) più grandi del comparto. Le PMI⁷⁵ sono difatti escluse⁷⁶, perlomeno direttamente, benché, attraverso un meccanismo a cascata contrattuale⁷⁷, si chiede alle imprese coinvolte nella «catena di attività» e con le quali la società intrattiene un «accordo commerciale» di fornire «garanzie

The Case of Transnational Corporate Accountability, in *Global Environmental Politics*, Vol. 22, 2, 2022, pp. 117-135.

⁷¹ La Commissione opera siffatta scelta regolatoria anche in ragione di quanto emerso in L. SMIT, C. BRIGHT, *et al.*, *Study on due diligence requirements through the supply chain: final report*, cit., p. 441 ss.

⁷² Cfr. COM (2022) 71 final, *considerando* 22.

⁷³ Ciò si evince dalla stessa relazione introduttiva alla proposta, nella quale si legge: «Al di là della sua prospettiva esterna, [la direttiva] tratterà delle violazioni delle norme internazionali del lavoro che si verificano nell'Unione (ad esempio, casi di lavoro coatto in agricoltura)». v. COM (2022) 71 final, cit., p. 11. Il punto, poi, veniva maggiormente chiarito nel *considerando* 22 della proposta di direttiva, il quale recita: «Al fine di rispecchiare i settori prioritari dell'azione internazionale volta ad affrontare le questioni relative ai diritti umani e all'ambiente, è opportuno basare la selezione dei settori ad alto impatto ai fini della presente direttiva sulle attuali linee guida settoriali dell'OCSE in materia di dovere di diligenza».

⁷⁴ Sul punto e sulla specificità degli impatti del settore si v. M. BRUNORI, *Impresa e diritti umani: riflessioni intorno alla guida FAO-OCSE per una filiera agroalimentare responsabile*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 704 ss.

⁷⁵ La definizione della categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è rintracciabile nell'art. 2 reg. (UE) n. 800/2008, il quale le definisce come: le imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro e/o il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro. Nell'ambito dell'analisi della CSDDD, PMI devono essere considerate tutte le imprese che non rientrano nell'ambito di applicazione soggettivo descritto.

⁷⁶ Le PMI sono escluse, sostanzialmente, poiché «l'onere finanziario e amministrativo connesso all'istituzione e all'attuazione di una procedura di diligenza sarebbe relativamente elevato. Nella maggior parte dei casi [queste imprese] non dispongono di meccanismi di diligenza preesistenti, non hanno *know-how* né personale specializzato e i costi dell'esercizio della diligenza avrebbero su di esse un impatto sproporzionato». Così COM (2022) 71 final, *op. cit.*, p. 16

⁷⁷ Sul punto e sulle sue criticità si tornerà più avanti.

contrattuali quanto al rispetto del codice di condotta della società»⁷⁸, onde assicurare il rispetto della sostenibilità sociale e ambientale.

Più precisamente, per «catena di attività» si intendono le operazioni svolte dai partner commerciali di un'azienda *a monte* o *a valle* del processo produttivo. Nella parte a monte, rientrano tutte le attività connesse alla produzione di beni o servizi per l'azienda, come la progettazione, l'estrazione di risorse, l'approvvigionamento, la fabbricazione, il trasporto e l'immagazzinamento delle materie prime o dei prodotti. Nella parte a valle, sono incluse le operazioni come la distribuzione e il trasporto del prodotto finale, sempre che queste attività siano eseguite dai partner commerciali per conto dell'azienda⁷⁹.

Pertanto, l'analisi dell'ambito di applicazione soggettivo consente di operare una prima considerazione rispetto alle finalità espresse dal legislatore anche nel *considerando* 47. Difatti, in ragione della struttura del comparto, della presenza di numerosi intermediari⁸⁰ e della limitazione della dovuta diligenza solo ai partner diretti, sarebbe stata certamente auspicabile la permanenza di un ambito applicativo differenziato, considerato il perpetuarsi di pratiche commerciali sleali nella filiera a tutti i livelli, all'impatto che queste hanno, e alla necessità di garantire una più compiuta applicazione della dovuta diligenza nel sistema agroalimentare⁸¹. Sul tema del rapporto tra pratiche commerciali sleali e globalizzazione, l'Unione europea era già intervenuta con la direttiva 2019/633⁸², benché il nuovo quadro normativo manifestasse una serie di criticità relativamente ai profili di *enforcement*⁸³. Questi ultimi, invece, potrebbero essere rafforzati da una più ampia applicazione della *due diligence*, considerato che la direttiva in commento estende la tutela ben oltre la dimensione del contenuto economico delle relazioni contrattuali e mira ad assicurare una più corretta conformazione dell'attività agricola agli standard di sostenibilità a livello globale.

5. Lo standard cui l'attività deve conformarsi coincide con l'ambito oggettivo di applicazione del quadro di regole in commento, ovvero con i

⁷⁸ Art. 10, dir. (UE) 2024/1760.

⁷⁹ Cfr. art. 3 par.1, lett. g), dir. (UE) 2024/1760.

⁸⁰ T. HAVINGA, F. VAN WAARDEN, D. CASEY (eds), *The Changing Landscape of Food Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015.

⁸¹ Cfr. OECD/FAO, *OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, OECD Publishing, Paris, 2016.

⁸² Sul punto si rinvia a M. FERRARI, *Pratiche commerciali sleali e globalizzazione*, in *Riv. dir. al.*, 1, 2022, pp. 18-28.

⁸³ *Ibidem*.

contenuti della «sostenibilità» declinata nella dimensione del rispetto dei diritti umani e della tutela ambientale.

Il legislatore europeo non definisce attraverso la *rule of law*⁸⁴ il contenuto delle predette formule; al contrario, nell'Allegato che accompagna il testo normativo adotta un elenco⁸⁵ delle ipotesi di abusi dei diritti umani che le imprese devono individuare, prevenire e rimediare⁸⁶.

La scelta di individuare un elenco di ipotesi tipiche di violazioni dei diritti umani e della tutela ambientale, se da un lato sembra fornire un certo grado di certezza del diritto, dall'altro non è esente da criticità⁸⁷.

Innanzitutto, occorre rilevare come la lista contenuta nell'Allegato sia decisamente difforme e incompleta rispetto al contenuto degli strumenti elaborati dal punto di vista di vista internazionale⁸⁸; il testo, difatti, sembra adottare un approccio selettivo delle norme sui diritti umani da applicare ai fini della *due diligence*, con la conseguenza di «circoscriverne l'applicazione ad un particolare sottoinsieme di diritti fondamentali e di norme ambientali»⁸⁹.

⁸⁴ In questo modo, il testo della direttiva si è discostato dalle raccomandazioni contenute nella Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2021, che richiedeva l'adozione della Direttiva, raccomandandone un testo e specificando che l'obbligo di diligenza avrebbe dovuto avere ad oggetto anche il rispetto della normativa fiscale e degli standard internazionali in materia di lotta alla corruzione.

⁸⁵ La Commissione adotta, così, un approccio normativo, simile a quello impiegato nella legislazione tedesca; sul punto v. L. NOGLER, *op. cit.*, p. 11 ss.; il quale osserva come «Sul piano euro-unitario, il profilo sociale del concetto di sostenibilità eco-sociale non viene costruito a partire da dati accertati dalle scienze naturali ma da una serie di valori (principi) che sono fissati da un “pacchetto” di strumenti giuridici internazionali che viene evocato dall'art. 18, c. 1, del reg. (UE) 2020/852, l'ormai famoso regolamento sulla tassonomia che ha posto l'UE in una posizione di avanguardia nella realizzazione di uno standard eco-globale (...) Proprio dalla formula utilizzata dal citato art. 18 ha tratto ispirazione la LkSG che assegna un ruolo chiave – ne riparlerò a partire dal § 4 – ad un più preciso e puntuale elenco di fonti internazionali». Si v. inoltre A. MITTWOCH, F.L. BREMENKAMP, *Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Ein nachhaltiger Ordnungsrahmen für international tätige Marktakteure?*, in *Kritik Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 3, 2021, p. 217 ss., nel quale le AA. dopo aver ricostruito il concetto di sostenibilità nell'ambito del quadro normativo tedesco, evidenziano l'approccio settoriale («*der sektorale Ansatz*») del legislatore tedesco, rilevando come sarebbe stato più opportuno definire e adottare il principio di sostenibilità in termini generali all'interno dell'intera disciplina.

⁸⁶ Sul punto v. A. BONFANTI, *Catene globali del valore, diritti umani e ambiente, nella prospettiva del diritto internazionale privato: verso una direttiva europea sull'obbligo di diligenza delle imprese in materia di sostenibilità*, in *JUS*, 3, 2022, p. 304 che sottolinea come «si tratti di fattispecie selezionate per la frequenza con cui si sono verificate e sono state portate all'attenzione di tribunali e opinione pubblica nel passato».

⁸⁷ A. BONFANTI, *op. cit.*, p. 305.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ M. FASCIAGLIONE, *Luci e ombre della proposta di Direttiva europea sull'obbligo di due diligence d'impresa in materia di diritti umani e ambiente*, 2022 (disponibile su <http://www>).

Peraltro, il riferimento agli strumenti internazionali citati non soddisfa assolutamente le esigenze di certezza del diritto, posto che si tratta di convenzioni rivolte agli Stati, che assumono efficacia precettiva per mezzo di un mero rinvio testuale, senza alcuna ulteriore specificazione, ponendo così una serie di problemi in ordine all'interpretazione delle norme richiamate nell'elaborazione dei modelli di *due diligence* e del conseguente codice di condotta⁹⁰.

Il tema assume una certa rilevanza proprio con riguardo alla materia ambientale, atteso che la mancata previsione di una clausola generale limita l'ambito oggettivo della *due diligence* solo alle previsioni menzionate, unitamente ad eventuali danni ambientali che presentino un collegamento con una violazione dei diritti umani, quali il diritto all'acqua, alla salute, alla sicurezza, al normale uso di un bene o terreno o al normale svolgimento dell'attività economica⁹¹.

La lettera dell'Allegato mostra un'immediata rilevanza per la regolazione del sistema agroalimentare.

Adottando la lente del diritto agro-ambientale⁹², si nota difatti come, nella prima sezione, venga posto il *focus* sul corretto utilizzo delle risorse naturali, sul divieto di accaparramento delle terre⁹³, delle foreste e delle acque⁹⁴, sul divieto di «causare qualsiasi degrado ambientale misurabile, quali

sidiblog.org/2022/05/26/luci-ed-ombre-della-proposta-di-direttiva-europea-sullobligo-di-due-diligence-dimpresa-in-materia-di-diritti-umani-e-ambiente/, ultimo accesso 25 marzo 2023).

⁹⁰ Sul punto i commentatori della proposta sono stati molto critici, v. A. BONFANTI, *op. cit.*, p. 305 ss.; G. CARELLA, *La responsabilità civile dell'impresa transazionale per violazioni ambientali e diritti umani: il contributo della proposta di direttiva sulla due diligence societaria a fini di sostenibilità*, in *Freedin Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2022., p. 27; G.D. MOSCO, R. FELICETTI, *Prime riflessioni sulla proposta di direttiva UE in materia di Corporate Sustainability Due diligence*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, 2022, p. 201.

⁹¹ G. CARELLA, *op. cit.*, p. 29. Sul punto v. inoltre A. BONFANTI, *op. cit.*, p. 306.

⁹² Sul diritto agro-ambientale come parte del diritto agrario la letteratura è assai vasta, per una fondamentale ricostruzione dei termini delle articolazioni del dibattito dottrinale si rinvia a M. GOLDONI, *Integrazione dell'oggetto con ambiente e alimentazione*, in *Dir. agroal.*, 1, 2019, pp. 19-35; si v., inoltre, il meno recente ma prezioso contributo di A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale, I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1994, p. 151 ss.

⁹³ Sul fenomeno, e in particolare sulle conseguenze della ricerca della "terra", da parte di soggetti che lasciano i Paesi nativi per tentare di trovare luoghi ove stabilire la propria esistenza si v. L. PAOLONI, *Accesso alla terra e diritti dei migranti*, in *Riv. dir. agr.*, 3, 2022, p. 471 ss. si v. inoltre nt. 44, per una ricostruzione del fenomeno del *land grabbing*.

⁹⁴ Cfr. F. SPAGNUOLO, *Note minime su water grabbing e diritto (di accesso) all'acqua*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 562, nel quale l'A. rappresenta come ci sia una stretta correlazione tra il fenomeno del *land grabbing* l'accaparramento delle risorse idriche ivi presenti, mostrando, inoltre, un quadro politico-giuridico estremamente fragile sul punto, che questa direttiva po-

cambiamenti nocivi del suolo⁹⁵, inquinamento idrico o atmosferico, emissioni nocive o consumo eccessivo di acqua»⁹⁶. Nella seconda sezione, invece, si fa riferimento alle «violazioni dell'obbligo di adottare le misure necessarie relative all'utilizzazione delle risorse biologiche per evitare o attenuare gli impatti negativi sulla diversità biologica»; alla tutela della flora e della fauna⁹⁷, nonché al divieto di importare sostanze chimiche, quali i pesticidi pericolosi e il divieto di produrre e consumare sostanze specifiche che riducono lo strato di ozono⁹⁸. Mancano del tutto, invece, indicazioni relative ai cambiamenti climatici, che difatti non sono contemplati nell'Allegato.

Il cambiamento climatico non è oggetto dell'obbligo di *due diligence*, ma di un ulteriore e differente obbligo di predisporre «un piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici»⁹⁹, con la conseguenza che diviene parte della strategia della grande impresa, ma non oggetto dell'attività di controllo attraverso le relazioni contrattuali. Il tema si pone in stretta connessione con l'agricoltura, considerata la particolare dialettica tra cambiamenti climatici e attività agricola che «rimanda alla complessità di reciproche relazioni causa-effetto», atteso che «i primi impattano negativamente sulla seconda in termini di riduzione della produttività e di incremento dei rischi legati alla sicurezza alimentare, ma dove, per contro, l'attività primaria produce rilevanti volumi di gas serra, causa del cambiamento climatico, in un circuito di viziosa interdipendenza»¹⁰⁰. Va sul pun-

trebbe rafforzare attraverso l'introduzione di obblighi diretti in capo alle imprese di grandi dimensioni.

⁹⁵ Sulla rilevanza per le istituzioni europee della tutela del suolo si v. COM (2021) 699 final, *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*, Bruxelles, 17 novembre 2021, che ha poi portato la Commissione Europea a proporre un'apposita direttiva per il monitoraggio del suolo, v. COM (2023) 416 final, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e Del Consiglio sul monitoraggio del suolo e la resilienza (Normativa sul monitoraggio del suolo)*, Bruxelles, 5 luglio 2023. Il tema dell'utilizzo del suolo e della sua rilevanza nel sistema agro-alimentare non è una novità, per una ricognizione del problema e per un'analisi dei suoi profili normativi europei e nazionali v. *ex multis* S. CARMIGNANI, *La tutela del suolo*, in AA.VV., *Agricoltura e "beni comuni"*, atti del convegno IDAIC, Lucera-Foggia 27-28 ottobre 2011, Giuffrè, Milano, 2012, p. 57 ss.; N. LUCIFERO, *Il «contenimento del consumo del suolo agricolo»: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Dir. agroal.*, 1, 2017, p. 28 ss.

⁹⁶ Allegato, parte I, punto 15.

⁹⁷ Sulla tutela della biodiversità animale si rinvia a L. LEONE, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2021.

⁹⁸ Allegato, parte II, punti 6, 8, 9.

⁹⁹ V. art. 22 della dir. (UE) 2024/1760.

¹⁰⁰ S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica*, in *Dir. agroal.*, 1, 2023, p. 72. Il ruolo dell'agricoltura è cruciale ed è una delle sfide più importanti della nuova PAC 2023-2027, atteso che la precedente politica agricola comune ha prodotto risultati insufficienti sul punto, come evidenziato dalla CORTE DEI CONTI, *Relazione speciale*

to sottolineato come le maggiori preoccupazioni siano legate proprio alla dimensione globale dell'agricoltura, posto che mentre in Europa la nuova PAC ha introdotto una serie di misure e politiche di contrasto al fenomeno, compatibili con gli obiettivi di neutralità climatica¹⁰¹, non si osserva lo stesso approccio fuori dal mercato unico¹⁰².

Parimenti, sul piano delle relazioni socio-economiche, l'Allegato pone al centro due categorie soggettive e i conseguenti diritti umani connessi: i lavoratori¹⁰³ e i minori, mentre viene completamente escluso il riferimento ai trattati legati alla lotta della corruzione, fondamentali, specie con riguardo al sistema agro-alimentare¹⁰⁴.

Come osservato da attenta dottrina, la condizione dei lavoratori agricoli spesso raggiunge livelli di sfruttamento inumano, anche con episodi di morte, dovuti all'eccessivo lavoro o alle ritorsioni delle organizzazioni criminali¹⁰⁵. Più volte siffatte vicende sono la diretta conseguenza di una ripartizione del valore tutt'altro che equa, che vede la parte agricola estremamente sfavorita, spianando la strada ad abusi e sfruttamenti¹⁰⁶. Dacché,

(16/2021) “*Politica agricola comune e clima – La Pac finanzia metà delle spese dell’Ue per il clima, ma le emissioni prodotte dall’agricoltura non diminuiscono*” (disponibile su https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_16/SR_Cap-andClimate_IT.pdf, ultimo accesso 16 marzo 2023). Per una ricognizione dell’evoluzione delle politiche internazionali ed europee con riguardo agli strumenti messi in campo dalla nuova PAC si rinvia a M. ALABRESE - E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell’attuazione della Pac*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 231 ss. Sul ruolo dei soggetti privati e sulla necessità di definire i contenuti della sostenibilità ambientale dell’agricoltura si rinvia a A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l’agricoltura: problemi e prospettive*, in *Id*, *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, Cacucci, Bari, 2024, p. 321 ss.

¹⁰¹ Cfr. reg. (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il reg. (CE) n. 401/2009 e il reg. (UE) 2018/1999 c.d. «Normativa europea sul clima», il quale include fra l’altro il traguardo vincolante di una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

¹⁰² Cfr. FAO, *FAO strategy on climate change 2022-2031*, Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2022 p. 22, nella quale si evidenzia la necessità di intervenire specie con riguardo alle *Developing Countries*. (disponibile su <https://www.fao.org/3/cc2274en/cc2274en.pdf>, ultimo accesso 7 luglio 2023).

¹⁰³ Allegato, parte I, punto 6 sulle «giuste e favorevoli condizioni di lavoro», punto 10 e seguenti sul divieto di lavoro forzato; sul divieto di schiavitù; punto 13 e ss. sul diritto di sciopero e sul diritto di associazione; punto 14 sul divieto della disparità di trattamento; ai quali si aggiungono le ulteriori convenzioni.

¹⁰⁴ Al contrario, il tema è espressamente trattato dagli strumenti internazionali, specie nell’ambito della Guida FAO-OCSE. Sul punto v. M. BRUNORI, *op. cit.*, p. 704 ss.

¹⁰⁵ v. V. FERRANTE, *Diritti dei lavoratori e sviluppo sostenibile*, in *JUS*, 3, 2022, p. 361. Si v. sul punto e sulle condizioni dei lavoratori nelle filiere globali M. RAO, N. BERNAZ, *Corporate Responsibility for Human Rights in Assam Tea Plantations: A Business and Human Rights Approach in Sustainability*, 12, 7409, 2020, p. 2.

¹⁰⁶ L’allegato, difatti, opera uno specifico riferimento proprio al salario, v. *Annex to the*

il rispetto dei diritti dei lavoratori, nell'ambito della *due diligence*, non può che passare anche (e soprattutto) attraverso il controllo di una più equa ripartizione del valore lungo le catene di approvvigionamento, e ciò pare confermato pure dall'esplicito riferimento, operato nel testo dell'Allegato, all'art. 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali¹⁰⁷.

Il documento poi estende la tutela anche alla sicurezza dei lavoratori, alle giuste condizioni contrattuali, al divieto di disparità di trattamento¹⁰⁸, nonché alla libertà di sciopero e di associazione.

Con riguardo alla tutela del fanciullo, l'Allegato dedica una precisa parte proprio allo sfruttamento del lavoro minorile, ribadendone in più punti il divieto, e disponendo come «il suo interesse superiore sia una considerazione preminente in tutte le decisioni e le azioni relative ai fanciulli»¹⁰⁹.

Occorre tuttavia comprendere i limiti «regolatori» dei soggetti privati rispetto alla funzione conformativa della direttiva, considerato che la questione risulta centrale in relazione alla definizione dei contenuti dei codici di condotta e dunque rispetto alle tutele effettivamente garantite ai soggetti deboli della filiera.

5.1 Invero, l'utilizzo di un elenco di norme, che, seppur tipiche, definiscono un campo di applicazione di carattere generale, pone un quesito circa l'applicazione materiale dell'«obbligo di sostenibilità». Vale a dire: la *Corporate Sustainability Due Diligence* determina l'elaborazione di un modello che vada oltre il mero processo di conformità normativa?

La questione è quella di cercare di comprendere se gli obblighi sanciti dalla direttiva superino i limiti e il contenuto delle specifiche norme imperative poste nell'ambito dell'ordinamento europeo e/o in quelli nazionali.

proposal for a directive, cit., punto 17. Sul tema si v. in dottrina. Il già citato I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, cit., p. 5 ss.

¹⁰⁷ In questo senso, L. COSTANTINO, *Globalizzazione dei mercati agroalimentari e tutela dei diritti tra politiche pubbliche e autonomia privata*, Relazione XXVII Colloquio Biennale della Associazione italiana di Diritto Comparato, 26 maggio 2023.

¹⁰⁸ Sul punto e, segnatamente, sulle criticità riscontrate con riguardo alle disparità di trattamento nelle filiere globali e alla carenza di strumenti si rinvia a I. CANFORA, V. LECCESE (a cura di), *Le donne in agricoltura, Imprese femminili nel quadro normativo italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 140 ss.; nonché rispetto alla *due diligence* per la tutela delle donne migranti D. AUGENSTEIN, C. MACCHI, *The role of human rights & environmental due diligence legislation in protecting women migrant workers in global food supply chains*, *Research Policy Study commissioned by Oxfam Germany and Action Aid France in the framework of the EU DEAR Project 'Our Food. Our Future'*, 2021 (disponibile su: <https://ssrn.COM/abstract=3847676>, ultimo accesso 9 giugno 2023).

¹⁰⁹ Allegato, parte I, punto 10.

Il punto è di cruciale rilevanza, poiché, in tal caso, l'ordinamento finirebbe per obbligare i soggetti privati a introdurre norme di sostenibilità che superino il dettato normativo, in base a una valutazione autonoma dei contenuti dell'Allegato, soggetta poi a un controllo pubblico. Occorre, inoltre, considerare che le regole prodotte dall'impresa si ripercuotono lungo tutta la catena di attività, con la concreta possibilità di alterare anche le regole della concorrenza, tanto che lo stesso legislatore, nel definire gli obblighi, riporta espressamente la necessità che il modello di *due diligence* sia compatibile con il diritto *antitrust*¹¹⁰.

Rispondere in senso affermativo, pertanto, sarebbe contraddittorio, oltreché estremamente pericoloso in termini di certezza del diritto. Peraltro, siffatta scelta interpretativa sarebbe del tutto incompatibile con l'impianto normativo che adotta un approccio *risk-based*, coadiuvato da obblighi e strumenti di «azione» che hanno solo la funzione di scongiurare eventuali impatti negativi.

Dunque, quantomeno nell'ambito dell'Unione europea, il contenuto della sostenibilità della *due diligence* si risolve in un vero e proprio obbligo di *compliance* rispetto all'ordinamento¹¹¹, operando come una sorta di «condizionalità» ambientale e sociale¹¹².

Diversamente, negli Stati al di fuori dell'Unione, soprattutto se non aderenti alle convenzioni internazionali precedentemente menzionate, potrebbe verificarsi una mancanza di compatibilità tra la legge dello Stato in cui la società madre, una sua affiliata o un suo partner contrattuale svolgo-

¹¹⁰ Cfr. art. 10, par. 2, lett. g).

¹¹¹ In questo senso v. E. BARCELLONA, *La sustainable corporate governance nelle proposte di riforma del diritto europeo: a proposito dei limiti strutturali del c.d. stakeholderism*, in *Riv. soc.*, 1, 2022, p. 18 ss. In senso critico su questo tipo di approccio v. L. VENTURA, *Corporate Sustainability Due Diligence and the New Boundaries of the Firms in the European Union*, in *European Business Law Review*, 34, no. 2, 2023, p. 257, nel quale l'A. sottolinea: «Generally speaking, it seems that the due diligence policies designed by the proposal are heavily based on procedural activities. Considering that sustainability aims need goal-oriented solutions, and sustainability-related risks need a principle-based evaluation, there can be the danger of a box ticking approach, insufficient for obtaining tangible results. However, such proceduralisation, balanced by the existence of substantial duties for directors to put in place, integrate and oversee the implementation of the due diligence policy (provided by article 26), could be necessary to create a path through which strategic decisions can be taken and assessed, and the company's commitment can be evaluated through tangible processes».

¹¹² L'espressione rimanda al rispetto di norme ambientali e sociali quale prerequisito per il pieno accesso alle misure di aiuto disposte dalla PAC. Nel caso della direttiva, al contrario, per le società ricomprese nel suo ambito soggettivo, il rispetto delle norme diviene un obbligo soggetto a sanzioni pubblicistiche, tra le quali anche l'impossibilità di accedere a finanziamenti pubblici (art. 24); mentre, per le PMI, il rispetto del codice di condotta è condizione di accesso ad un determinato sbocco di mercato.

no la propria attività economica e i requisiti dell'obbligo di sostenibilità. In tali casi, la *due diligence* imporrebbe di adottare norme di sostenibilità più stringenti di quelle previste in quello Stato, dovendo conformare la propria attività al contenuto dell'allegato¹¹³, ove possibile. Ciò trova il suo fondamento giuridico in una norma imperativa dello Stato membro in cui ha sede la società soggetta, per l'appunto, a quegli obblighi. O in alternativa nel contratto con il quale forniscono le garanzie del rispetto del codice di condotta. In tal modo, l'ordinamento mira a limitare il fenomeno della *corporate mobility*, che rispondendo esclusivamente alla logica del profitto, ha causato enormi danni a comunità e ai territori.

Emerge, dunque, come la dimensione transfrontaliera del presente testo normativo sia decisamente centrale, configurandosi come una risposta alle drammatiche vicende divenute più volte oggetto di azioni giudiziarie dinanzi ai Tribunali nazionali e internazionali.

Ciononostante, anche laddove la dovuta diligenza si risolva in un obbligo di *compliance*, non deve negarsi la sua portata innovativa e il ruolo dei soggetti privati nella definizione delle regole disegnate per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, né tantomeno mortifica la possibilità di porre in essere misure aggiuntive. Gli elementi dirimenti della disciplina, infatti, risiedono negli aspetti strutturali della disciplina, e dunque relativamente alla tecnica normativa adottata per il controllo sulle catene di fornitura, che ha il precipuo scopo di evitare la de-responsabilizzazione della grande impresa, affidandole un ruolo di controllo, regolazione e garanzia di uno standard di sostenibilità lungo tutte le «catene di attività»¹¹⁴.

6. Passando ai profili strutturali della disciplina, occorre immediatamente osservare come il dovere di diligenza delle società si basi essenzialmente su sei pilastri, la cui violazione può far scattare la comminazione di sanzioni anche molto incisive, alle quali si aggiunge, sul piano civilistico, una fattispecie di risarcimento del danno¹¹⁵. In particolare, le società sono tenute a garantire l'adempimento della *due diligence* attraverso le seguenti

¹¹³ L'allegato I pur definendo il contenuto materiale degli obblighi di *due diligence*, dovrà poi essere interpretato alla luce del diritto dell'UE.

¹¹⁴ La logica di affidare siffatto ruolo alle c.d. *lead firm* è ben ricostruita in J. SALMINEN, M. RAJAVUORI, *Transnational sustainability laws and the regulation of global value chains: comparison and a framework for analysis*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 26(5), 2019, p. 621 ss.; nel quale si evidenzia come questa scelta normativa rispecchi la struttura delle filiere globali.

¹¹⁵ Sul punto si v. par. 9.

fasi: 1) integrazione del dovere di diligenza nelle politiche e nei sistemi di gestione; 2) individuazione e valutazione degli impatti negativi sui diritti umani e degli impatti ambientali negativi; 3) prevenzione, arresto o minimizzazione degli impatti negativi, siano essi effettivi o potenziali, sui diritti umani e sull'ambiente; 4) monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle misure; 5) comunicazione dell'approccio adottato; e 6) riparazione degli eventuali impatti negativi causati.

Siffatti obblighi sono riconducibili alla categoria civilistica dell'obbligazione di mezzi¹¹⁶; di fatto, l'intero impianto normativo richiede ai soggetti coinvolti di «svolgere un'attività a prescindere dal conseguimento di una determinata finalità»¹¹⁷, a riprova proprio dell'approccio *risk based* che permea la disciplina.

Il quadro descritto dal legislatore unionale, però, pone una serie di incertezze sul piano applicativo, poiché non definisce i precisi contenuti – e i contorni – degli aspetti «operazionali» della disciplina, ma ne affida la determinazione, in parte, ai soggetti privati, in parte, alla Commissione.

Invero, la direttiva impone alla «società» anzitutto di mappare le proprie attività e quelle della propria catena di attività, operando una complessa valutazione globale delle stesse, basata sulle specificità del settore, sulla dimensione del partner commerciale e sui rischi geografici, utilizzando ri-

¹¹⁶ Del resto, la stessa dottrina civilistica francese del secolo scorso definiva questa tipologia di obblighi come «obbligazioni generali di prudenza e diligenza» v. H. MAZEAUD, *Essai de classification des obligations: obligations contractuelles et extracontractuelles; «obligations déterminées» et «obligation générale de prudence et diligence»*, in *Revue trimestrelle droit civil*, 1936, p. 29.

¹¹⁷ Così M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. 4: *L' obbligazione*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 71. Il tema è specificamente affrontato anche nel *considerando* 19 del testo, il quale recita: «Le società dovrebbero adottare le iniziative opportune per istituire e attuare, conformemente alla presente direttiva, misure relative al dovere di diligenza, per quanto riguarda le proprie attività, quelle delle loro filiazioni nonché quelle dei loro partner commerciali, diretti e indiretti, lungo l'intera catena di attività. La presente direttiva non dovrebbe imporre alle società di garantire che gli impatti negativi non si verifichino mai o che saranno arrestati quali che siano le circostanze. Ad esempio, con riguardo ai partner commerciali presso cui l'impatto negativo deriva dall'intervento dello Stato, la società potrebbe non essere in grado di conseguire tale risultato. Pertanto, gli obblighi principali della presente direttiva dovrebbero essere «obblighi di mezzi». La società dovrebbe adottare le misure adeguate che permettono di conseguire gli obiettivi del dovere di diligenza affrontando efficacemente gli impatti negativi, in modo commisurato al grado di gravità e alla probabilità dell'impatto negativo. È opportuno tenere conto delle circostanze del caso specifico, della natura e della portata dell'impatto negativo e dei fattori di rischio pertinenti, ivi compreso nel prevenire gli impatti negativi e minimizzarne l'entità, le specificità delle attività commerciali della società e della sua catena di attività, del settore o dell'area geografica in cui operano i suoi partner commerciali, del potere della società di influenzare i suoi partner commerciali diretti e indiretti e della possibilità che il suo potere di influenza aumenti».

sorse e adottando misure adeguate¹¹⁸, al fine di individuare la presenza di effettivi o anche solo potenziali impatti negativi sui diritti umani e ambientali¹¹⁹. Siffatta valutazione deve basarsi su informazioni quantitative e qualitative ottenute sia attraverso il dialogo con gli *stakeholders*, sia attraverso relazioni indipendenti e deve essere effettuata periodicamente ed ogni qual volta ci siano cambiamenti significativi dell'attività¹²⁰. Inoltre, a fronte delle predette operazioni, la grande impresa dovrà procedere alla definizione di un ordine di priorità in relazione alla probabilità e gravità degli impatti¹²¹.

Se, però, questa attività deve essere svolta dalle grandi imprese, non lascia impregiudicate le PMI. Difatti, sono queste ultime a dover fornire le informazioni e garanzie circa gli impatti negativi, al punto che l'art. 8 del testo prevede che la società debba richiedere le informazioni necessarie al partner commerciale che si trova nel livello della catena di attività in cui è

¹¹⁸ Cfr. art. 8, dir. (UE) 2024/1760, nonché *considerando* 41.

¹¹⁹ L'impatto negativo ambientale è definito dall'art. 3, par. 1, lett. *b*) come un «impatto negativo sull'ambiente causato dalla violazione dei divieti e degli obblighi elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 1, punti 15 e 16, e parte II, tenendo conto della legislazione nazionale connessa alle disposizioni degli strumenti ivi elencati». Mentre l'impatto negativo sui diritti umani, definito dalla medesima disposizione lett. *c*) è così definito: «impatto su persone causato da: i) un abuso di uno dei diritti umani elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 1, in quanto tali diritti umani sono sanciti dagli strumenti internazionali elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 2; ii) un abuso di un diritto umano non elencato nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 1, ma sancito dagli strumenti in materia di diritti umani elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 2, a condizione che: - il diritto umano possa essere oggetto di abuso da parte di una società o di un soggetto giuridico; - l'abuso del diritto umano pregiudichi direttamente un interesse giuridico tutelato dagli strumenti in materia di diritti umani elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 2; e - la società sia stata ragionevolmente in grado di prevedere il rischio che tale diritto umano potesse essere leso, considerate le circostanze del caso specifico, compresi la natura e la portata delle attività commerciali della società e la sua catena di attività, le caratteristiche del settore economico e il contesto geografico e operativo».

¹²⁰ Sul punto più specificamente *v. considerando* 41, il quale recita: «Esempi di cambiamenti significativi potrebbero essere i casi in cui la società avvia attività in un nuovo settore economico o in una nuova zona geografica, avvia la produzione di nuovi prodotti o modifica le modalità di produzione dei prodotti esistenti utilizzando una tecnologia con impatti negativi potenzialmente più consistenti, ovvero modifica la propria struttura societaria mediante ristrutturazioni, fusioni o acquisizioni. Fondati motivi per ritenere che vi siano nuovi rischi possono emergere in modi diversi, compresa l'avvenuta conoscenza dell'impatto negativo da informazioni pubblicamente disponibili, attraverso il dialogo con i portatori di interessi o tramite notifiche. Se, pur avendo adottato misure adeguate per individuare gli impatti negativi, le società non dispongono di tutte le informazioni necessarie sulle loro catene di attività, dovrebbero essere in grado di spiegare il motivo per cui non è stato possibile ottenere tali informazioni e dovrebbero adottare i provvedimenti necessari e ragionevoli per ottenerle quanto prima».

¹²¹ Art. 9, dir. (UE) 2024/1760.

più probabile che si verifichi l'impatto negativo, al fine di limitare una moltiplicazione degli oneri da parte delle imprese coinvolte. Occorre osservare che l'intero impianto normativo è stato costruito – perlomeno nelle intenzioni – per garantire adeguate tutele alle PMI che fanno parte delle catene di attività, attraverso un contemperamento degli «interessi in gioco».

Ciò risulta meglio definito dalle disposizioni in tema di prevenzione¹²² e arresto¹²³ degli impatti negativi.

6.1 Per rispettare gli obblighi di diligenza le società devono adottare «misura adeguate» per prevenire o arrestare gli impatti negativi, ovvero «misure che permettono di conseguire gli obiettivi del dovere di diligenza, affrontando efficacemente gli impatti negativi in modo commisurato al grado di gravità e alla probabilità dell'impatto negativo, e ragionevolmente disponibili per la società, considerate le circostanze del caso specifico, comprese la natura e la portata dell'impatto negativo e dei fattori di rischio pertinenti»¹²⁴.

A tal fine, l'impresa *leader* dovrà anzitutto valutare se l'impatto negativo potenziale possa essere causato esclusivamente dalla società, congiuntamente dalla società e da una sua filiale o da un partner commerciale; sia attraverso azioni che omissioni, o se esso derivi unicamente da un partner commerciale all'interno della catena di attività. In secondo luogo, occorrerà determinare se l'impatto negativo potenziale possa manifestarsi nelle attività di una filiale, di un partner commerciale diretto o di un partner commerciale indiretto. Infine, sarà necessario considerare la capacità della società di influenzare il partner commerciale responsabile, o corresponsabile, dell'impatto negativo potenziale¹²⁵.

Emerge, dunque, una graduazione delle misure da adottare in ragione della disponibilità materiale di intervenire da parte della grande impresa.

Ad ogni modo, le società, per prevenire, attenuare, minimizzare o arrestare gli impatti negativi, chiederanno ai partner commerciali diretti garanzie contrattuali, circa il rispetto del codice di condotta della società, che illustra le norme e i principi, e potranno esigere anche che i partner diretti richiedano ai propri partner garanzie contrattuali equivalenti, per renderne effettiva l'applicazione a tutti soggetti coinvolti nella catena di at-

¹²² Art. 10, dir. (UE) 2024/1760.

¹²³ Art. 11, dir. (UE) 2024/1760.

¹²⁴ Così *considerando* 40, dir. (UE) 2024/1760.

¹²⁵ Art. 10, par. 1.

tività dell'impresa *leader*. Inoltre, laddove fosse necessario, per la natura o la complessità delle misure da porre in essere, l'impresa deve predisporre e attuare un «piano d'azione in materia di prevenzione» o «un piano d'azione correttivo», il quale stabilisce scadenze ragionevoli e precise per gli interventi, oltre ad indicatori qualitativi e quantitativi per misurare i progressi. Entrambe le tipologie di piano vengono predisposte in consultazione con gli *stakeholders* coinvolti¹²⁶.

Sul punto occorre osservare che tra le misure che le imprese *leader* devono porre in essere c'è quella di «apportare le modifiche o i miglioramenti necessari al piano aziendale, alle strategie generali e alle attività della società stessa, comprese le pratiche di acquisto, la progettazione e le pratiche di distribuzione»¹²⁷. La disposizione acquista immediata rilevanza per il sistema agroalimentare, atteso che una diversa selezione dei fornitori stimola lo sviluppo di pratiche più conformi agli standard in materia di diritti umani e ambiente a livello globale, specie in quei Paesi con una forte vocazione agricola che hanno trasformato i loro territori per rispondere alle istanze produttivistiche della globalizzazione¹²⁸.

Il sistema brevemente descritto, noto come «*sistema a cascata contrattuale*», è finalizzato a garantire il rispetto dei diritti umani lungo tutta la filiera; tuttavia, è evidente che l'adesione al codice di condotta e/o al piano di prevenzione (o correttivo) potrebbe minare la sostenibilità economica delle imprese, e segnatamente delle imprese agricole, atteso che il rispetto delle prescrizioni ivi contenute può comportare modifiche relative all'organizzazione dell'impresa e allo svolgimento dell'attività economica.

Per tale ragione, il legislatore dispone che le società devono, peraltro, «effettuare gli investimenti necessari» per l'adempimento agli obblighi prescritti, «ad esempio nella direzione o nei processi» e con riguardo alle «infrastrutture di produzione»; e offrire, altresì, sostegno, sia tecnico, sia di carattere finanziario, «mirato e proporzionato alla PMI che è partner commerciale della società, «qualora il rispetto del codice di condotta o del piano d'azione in materia di prevenzione [o correttivo] ne metta a repentaglio la sostenibilità economica»¹²⁹.

In tal modo, la cooperazione tra i soggetti coinvolti nelle filiere non si limita ad esercitare le funzioni di controllo, ma consente di meglio garantire

¹²⁶ Sul tema si tornerà nel par. 8.

¹²⁷ Art. 10, par. 2 e art. 11, par. 3.

¹²⁸ Sul punto, v. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, cit., p. 3 ss.

¹²⁹ Art. 10, par. 2, nonché *considerando* 46, dir. (UE) 2024/1760.

la transizione sostenibile dei soggetti coinvolti, specie per le imprese del comparto agricolo, le quali non sempre dispongono del *know-how* e delle risorse per conformarsi autonomamente ai nuovi paradigmi di sostenibilità che si vanno delineando nei diversi contesti normativi globali.

Il tema trova una specifica collocazione nell'esperienza giuridica dei mercati agricoli, alla luce della consolidata prassi dei contratti di integrazione verticale¹³⁰, mediante i quali, da tempo, i *leader* di filiera forniscono ai produttori *input* e sostegno finanziario, con l'obiettivo di assicurarsi la disponibilità dei prodotti agricoli, a detrimento dell'autonomia degli agricoltori. Il sistema di cooperazione delineato dalla direttiva, per certi versi, finisce per rafforzare ulteriormente il modello della «agricoltura sotto contratto»¹³¹ e dunque la dipendenza dei produttori dalle grandi imprese. Pertanto, il contenuto dei contratti diverrà cruciale per garantire il rispetto degli standard e una maggiore tutela dei produttori¹³².

Inoltre, laddove risulti che gli impatti negativi potenziali o effettivi siano impossibili da prevenire o attutire sufficientemente con le misure descritte, la società può avviare una cooperazione con altre società (a partire dai partner commerciali indiretti) al fine di assicurare il rispetto del codice di condotta o del piano operativo di prevenzione¹³³.

La disposizione è di cruciale importanza.

Per vero, il legislatore riconosce le difficoltà operative delle PMI nel contesto globale, derivanti anche dai suoi rapporti economico-giuridici con altre società, e a tal fine promuove una collaborazione tra operatori economici che non intrattengono, direttamente, alcun rapporto¹³⁴.

¹³⁰ In merito si v. A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale: i rapporti contrattuali*, cit., p. 41 ss.; ID, *Contractual Framework and Inter-firm Co-operation in the Agriculture Sector*, in *Unif Law Rev* (2012), 2012, 247; nonché I. CANFORA, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di) *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea. Seconda edizione*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 203 ss.

¹³¹ A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale: i rapporti contrattuali*, cit., p. 11 ss.

¹³² In questo senso, potrà farsi riferimento ad esperienze regolative preesistenti, come la *Legal Guide on contract farming*, elaborata da UNIDROIT, FAO e IFAD. In merito si v. R. PELEGGI, *Agricoltura sostenibile e diritto uniforme: la guida legale unidroit/fao/ifad sul contract farming*, in *Riv. dir. agr.*, p. 311 ss.

¹³³ Art. 10, par. 3.

¹³⁴ Difatti, al *considerando* 49 si legge: «È possibile che la prevenzione dei potenziali impatti negativi richieda la collaborazione con un'altra società, ad esempio a livello di un partner commerciale indiretto di una società che ha un rapporto contrattuale diretto con il partner commerciale indiretto in questione. In alcuni casi, una collaborazione con altri soggetti potrebbe essere l'unico modo realistico per prevenire potenziali impatti negativi causati da partner

Il tema è di fondamentale rilevanza per il settore primario, atteso che gli imprenditori agricoli si ritrovano al centro, tra il sistema agro-industriale¹³⁵ e quello agro-alimentare¹³⁶, oltre al peculiare rapporto che le imprese agricole intrattengono con la comunità territoriale. Dacché, sarebbe ben possibile che ai fini del corretto funzionamento dei parametri di sostenibilità, le imprese dei diversi sistemi possano ritrovarsi a dialogare attraverso impegni di carattere contrattuale¹³⁷. In altre parole, in quelle filiere in cui l'apporto dei fornitori di *input* risulta cruciale ai fini del rispetto degli standard di sostenibilità, sarà ben possibile (o forse solo auspicabile) che le imprese del comparto alimentare fissino degli impegni anche di carattere economico o di garanzia con le prime, anche al solo fine di garantire l'accesso a beni strumentali necessari per il rispetto dei piani di azione. Così come sarebbe ben possibile che, nei limiti del diritto alla concorrenza, le imprese *leader*, secondo la direttiva, fissino accordi con imprese pubbliche e altri agricoltori appartenenti alla medesima comunità territoriale, al fine di rendere più agevole il rispetto del codice di condotta.

6.2 La rilevanza «collettiva» delle relazioni contrattuali è confermata dalla scelta per cui la verifica del rispetto delle prescrizioni negoziali non si

commerciali diretti, qualora l'influenza della società non sia sufficiente. La società dovrebbe collaborare con il soggetto che è in grado di prevenire o attenuare nel modo più efficace i potenziali impatti negativi, individualmente o congiuntamente alla società, ovvero con altri soggetti giuridici, nel rispetto del diritto applicabile, in particolare del diritto della concorrenza».

¹³⁵ A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, cit., p. 213 ss. Con riguardo al sistema agro-industriale, nonché alle criticità delle relazioni economico-giuridiche del comparto, si rinvia a M. FERRARI, *Fattori di produzione, innovazione e distribuzione di valore nella filiera agroalimentare*, cit., p. 26 ss.

¹³⁶ A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., p. 140 s.

¹³⁷ Si badi bene, i partner indiretti nel più ampio «sistema dell'agricoltura» potrebbero essere molteplici, ed è necessario che affinché la catena del valore possa garantire il rispetto dei parametri di sostenibilità ci sia una cooperazione tra i soggetti a tutti i livelli.

A titolo esemplificativo, basti pensare al caso dell'attività di allevamento oggetto di contratti di integrazione verticale: spesso, in questi contratti il polo integrante è costituito dalle imprese nel settore dei mangimi, indotto direttamente o indirettamente, grazie a società collegate, ad occuparsi della vendita della carne. Così è ben possibile distinguere in questo semplice esempio diversi soggetti: gli allevatori, le imprese nel settore dei mangimi, le imprese che si occupano della vendita della carne ed a queste ben possono aggiungersi le imprese di trasformazione. Non tutti questi soggetti hanno relazioni contrattuali dirette, dunque potrebbe verificarsi l'ipotesi di avviare una cooperazione sul piano contrattuale tra i soggetti che pure sono coinvolti nella stessa catena del valore, seppur indirettamente.

Per una più ampia disamina dei rapporti di integrazione verticale, ai soggetti coinvolti e alle tipologie contrattuali si rinvia all'ampia e densa analisi in chiave comparatistica di A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale: i rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Cacucci, Bari, 2018.

esaurisce nel controllo operato dalle parti, ma è, al contrario, richiesto che il contratto sia accompagnato da «adeguate misure di verifica», mediante la verifica di un terzo indipendente¹³⁸, anche attraverso il richiamo ad iniziative di settore¹³⁹. Peraltro, nell'ottica di non pregiudicare la sostenibilità economica delle imprese più piccole, quando il contratto è concluso con una PMI, sono previste condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie¹⁴⁰, e i costi della verifica del soggetto terzo sono totalmente della società, salvo che la piccola impresa non voglia condividere i risultati delle verifiche con altre società¹⁴¹. In tal caso, la PMI dovrà richiedere di sostenere almeno parzialmente i costi di verifica.

È, dunque, possibile accedere a schemi di certificazione circa l'adozione di un modello di *due diligence*, tenendo presente, però, che tali certificazioni valutano l'adeguatezza delle procedure, degli strumenti e dei meccanismi utilizzati nel processo di dovuta diligenza, che è per sua natura un processo dinamico che richiede un monitoraggio costante. Pertanto, la conformità allo schema certificato non elimina automaticamente tutte le fattispecie di responsabilità che possono derivare dall'uso errato della struttura di regole adottate¹⁴².

La CSDDD, inoltre, fissa una peculiare disciplina laddove fosse impossibile prevenire, attenuare, minimizzare o arrestare sufficientemente» gli impatti negativi.

¹³⁸ Art. 10, par. 5.

¹³⁹ Per iniziativa di settore, l'art. 3, par. 1, lett. j) si intende un «insieme stabilito su base volontaria di procedure, strumenti e meccanismi per l'esercizio del dovere di diligenza, sviluppato e controllato da governi, associazioni di settore, organizzazioni interessate, comprese organizzazioni della società civile, o raggruppamenti o combinazioni di essi, a cui le imprese possono partecipare al fine di sostenere l'adempimento degli obblighi relativi al dovere di diligenza».

¹⁴⁰ Il richiamo alle clausole generali non è una novità nel sistema, basti pensare alla disciplina delle pratiche commerciali sleali, v. S. MASINI, *Abusi di filiera (agro-alimentare) e giustizia del contratto*, Cacucci, Bari, 2023, p. 119, il quale osserva che il richiamo impone a ciascuna delle parti di assumere «un'attitudine esecutiva degli obblighi che nascono dal rapporto in termini di cooperazione». La medesima riflessione è riproducibile con riguardo alla disciplina in esame, posto che l'intera clausola di *compliance* relativa alla dovuta diligenza è pensata e strutturata proprio nell'ottica di realizzare una cooperazione verso la costruzione di catene globali sostenibili.

¹⁴¹ Art. 10, par. 5.

¹⁴² Il principio è desumibile dallo stesso impianto normativo, il quale prevede un monitoraggio annuale della politica di dovuta diligenza (art. 15) nonché da quanto previsto in tema di risarcimento del danno, all'art. 29, nel quale si legge, al par. 4: «Le società che hanno partecipato a iniziative di settore o multipartecipative, o che hanno fatto ricorso a una verifica da parte di terzi indipendenti o a clausole contrattuali per sostenere l'adempimento degli obblighi relativi al dovere di diligenza possono tuttavia essere ritenute responsabili a norma del presente articolo».

La società, difatti, come opzione ultima è tenuta ad astenersi dall'allacciare un rapporto nuovo o prolungare un rapporto esistente con il *partner* commerciale¹⁴³. Se consentito dalla legge che disciplina le relazioni con detto *partner*, può: *a*) predisporre un piano d'azione rafforzato (di prevenzione o correttivo), purché sia ragionevole attendersi che tali iniziative vadano a buon fine; anche mediante una sospensione temporanea degli accordi commerciali; *b*) diversamente, dovrà cessare il rapporto commerciale se non è ragionevole attendersi che tali iniziative vadano a buon fine¹⁴⁴.

Prima di sospendere temporaneamente o cessare il rapporto d'affari è anche necessario che la società valuti che «se si possa ragionevolmente prevedere che gli impatti negativi di tale sospensione o cessazione siano manifestamente più gravi dell'impatto negativo che non era possibile prevenire o attenuare sufficientemente»¹⁴⁵. La logica normativa tenta, così, di rintracciare un equilibrio nella tensione dialettica esistente tra salvaguardia delle imprese e obiettivi di sostenibilità.

Conseguentemente, il legislatore prevede che ogni Stato membro dovrà provvedere a integrare la disciplina dei contratti con la possibilità di cessare l'accordo commerciale.

In questo senso, l'autonomia privata è il cuore di tutta la disciplina, poiché, a differenza di altre discipline, il contratto non è affetto dalla sanzione della nullità¹⁴⁶, bensì – presumibilmente – lo strumento utilizzabile sarà la risoluzione del contratto. Il rimedio è perfettamente coerente con la realtà fattuale, posto che non parliamo di un vizio genetico del contratto, ma di un vizio afferente all'esecuzione, ovvero la specifica esecuzione di una clausola di *compliance*.

Tuttavia, questa tipologia di rimedio deve essere attivata sempre dalle parti, e nel caso di specie, dalla società sottoposta all'obbligo della *due diligence* che, diversamente, si esporrebbe alle sanzioni previste e all'azione di responsabilità civile. Ciò implica un'attenta valutazione da parte della società nelle attività della dovuta diligenza, così come nella predisposizione di un eventuale piano correttivo e delle sue condizioni di attuazione con i *partner*.

Occorre tenere presente, infatti, che, laddove gli impatti negativi si dovessero concretizzare, la società avrà l'obbligo non solo di neutralizzare

¹⁴³ La norma specifica che si tratta del «partner in collegamento con il quale o nella catena del valore del quale è emerso l'impatto».

¹⁴⁴ Art. 10, par. 6 e art. 11, par. 7.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Come avviene nell'ambito della disciplina dei contratti di cessione.

l'impatto negativo o minimizzarne l'entità, anche mediante il pagamento di un risarcimento alle persone colpite e di una compensazione finanziaria alle comunità colpite, ma anche di procedere alla riparazione degli impatti effettivi, salvo che la responsabilità non sia attribuibile unicamente al partner commerciale¹⁴⁷.

Una considerazione, già in precedenza avviata, è doverosa prima di procedere oltre.

Il sistema così delineato finisce per incidere sulla disciplina del contratto, imponendo nuovi requisiti formali e sostanziali, ma al contempo, finisce per incidere anche sulle regole del mercato¹⁴⁸, e più precisamente fissando i limiti di esercizio dell'attività economica. Le tutele così formalizzate per le PMI andranno, nello specifico caso del sistema agroalimentare, ad integrarsi con le regole che disciplinano le relazioni contrattuali nella filiera, rafforzando il quadro delle tutele dei soggetti deboli della filiera. Per tale ragione, sarebbe stato decisamente auspicabile un più ampio ambito di applicazione soggettiva.

7. Come anticipato, il legislatore ha affidato un preminente ruolo di supporto e di *soft regulation* alla Commissione e agli Stati membri¹⁴⁹, che confermano il peculiare intreccio del quadro normativo tra «pubblico» e «privato».

In particolare, il legislatore ha previsto che la Commissione adotterà entro il 26 gennaio 2027 degli orientamenti volontari sulle clausole contrattuali tipo per agevolare le società nell'adempimento dell'attività di *due diligence*¹⁵⁰.

Oltre a ciò, l'organo esecutivo dell'UE, dialogando con gli Stati membri e le Agenzie coinvolte nelle materie del testo normativo, adotterà orientamenti e migliori pratiche per l'assolvimento degli obblighi di dovuta dili-

¹⁴⁷ Art. 12, dir. 2024/1760.

¹⁴⁸ In questo senso N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nella disciplina del mercato e della concorrenza*, cit., p. 225, nel quale l'A. osserva come «sul piano sistematico» il regolamento contrattuale risulta, sempre più spesso, «piegato alle logiche del sistema e sempre più soggetto alla inarrestabile e pervasiva forza conformativa di norme e principi su di esso confluenti dal diritto europeo».

¹⁴⁹ Sia beninteso, il fatto stesso che il legislatore decida di introdurre una norma inderogabile pone l'interprete nella condizione di considerarla come «regola assiologicamente necessaria» (così N. LUCIFERO, *op. ult. cit.*, p. 14), il riferimento qui va all'interesse pubblico specifico del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

¹⁵⁰ Così art. 18, dir. (UE) 2024/1760.

genza, fornendo sia orientamenti specifici per settore, sia per la valutazione dei rischi di carattere geografico¹⁵¹.

La necessità di adottare modelli di *due diligence* differenti è emersa da tempo sul piano internazionale, tanto che l'OCSE ha predisposto per taluni comparti «ad alto impatto», come l'agricoltura, guide specifiche che rispondano alle diverse criticità¹⁵².

In questo contesto, la Commissione ha il potere di promuovere iniziative specifiche di collaborazione e supporto per le imprese coinvolte nelle catene di attività, oltre a pubblicare valutazioni e diffondere informazioni sulle iniziative multipartecipative e settoriali già esistenti. Inoltre, essa può cooperare nell'elaborazione di nuove iniziative di questo genere¹⁵³.

In ragione degli obblighi conformativi il testo prevede, dunque, un ruolo di supporto sia di carattere tecnico che – eventualmente – finanziario, attraverso un sistema di aiuti, in ragione delle problematiche di sostenibilità economica derivanti dalla necessità di apportare modifiche alla struttura organizzativa delle imprese. Siffatto ruolo, però, è del tutto cruciale anche in ragione della poca chiarezza circa il reale contenuto degli obblighi di diligenza.

Difatti, attenta dottrina ha osservato come il ricorso allo strumento contrattuale per garantire il rispetto dei diritti umani e dell'ambiente lungo la filiera ponga dei rischi rispetto alla circostanza che la società si spogli di «obblighi, costi e rischi di inadempimento, attribuendoli ai *partner*»¹⁵⁴, ovvero nel caso del sistema agro-alimentare alle imprese agricole. E il rischio è del tutto concreto in ragione delle considerazioni dianzi svolte sulla struttura delle filiere agroalimentari globali.

Dunque, a ben vedere, il ruolo della Commissione e degli Stati membri è assolutamente cruciale, sia con riguardo alla corretta applicazione degli obblighi sanciti dalla direttiva e al raggiungimento delle sue finalità, sia rispetto alle decisioni che verranno, poi, adottate in sede di armonizzazione. Le scelte saranno dunque determinanti rispetto al corretto funzionamento delle relazioni di filiera, specie nei settori ad alto impatto come il comparto primario.

Dal punto di vista applicativo, però, si rende necessaria un'ultima pre-

¹⁵¹ Art. 19, dir. (UE) 2024/1760.

¹⁵² Il tema era stato affrontato anche nella relazione introduttiva ed è oggi riconosciuto anche all'interno dei *considerando* della direttiva, v. *considerando* 6.

¹⁵³ Cfr. artt. 20-21, dir. (UE) 2024/1760. La Commissione, più nello specifico, fornirà un supporto non solo ai soggetti privati ma anche pubblici, in ragione della complessità del testo normativo, nonché della sua dimensione applicativa.

¹⁵⁴ A. BONFANTI, *op. cit.*, p. 326.

cisazione: gli eventuali orientamenti sulle clausole contrattuali e sulle iniziative multipartecipative non hanno un'efficacia precettiva, e dunque sono oggetto dell'interpretazione delle norme da parte della Commissione, con tutte le conseguenze del caso rispetto ad una valutazione operata successivamente dagli organi giurisdizionali.

8. Il quadro delle norme sull'elaborazione dei contenuti e di tutela dei soggetti coinvolti nella filiera è completato da una serie di disposizioni relative agli strumenti di «partecipazione» degli *stakeholder* ai processi di *due diligence*, finalizzate a garantire la convergenza tra interessi pubblici, interessi collettivi e individuali che permeano le complesse catene del valore¹⁵⁵.

Occorre, in primo luogo, specificare che, ai fini della CSDDD, sono considerati «portatori di interessi»: «i dipendenti della società, dipendenti delle sue filiazioni, sindacati e rappresentanti dei lavoratori, consumatori e altre persone fisiche, gruppi, comunità o soggetti i cui diritti o interessi sono o potrebbero essere lesi dai prodotti, dai servizi e dalle attività della società, delle sue filiazioni e dei suoi partner commerciali, compresi i dipendenti dei partner commerciali e i rispettivi sindacati e rappresentanti dei lavoratori, le istituzioni nazionali in materia di diritti umani e ambiente, le organizzazioni della società civile le cui finalità includono la protezione dell'ambiente e i legittimi rappresentanti di tali persone fisiche, gruppi, comunità o soggetti»¹⁵⁶.

La definizione, dunque, ricomprende un numero molto ampio.

Per vero, a differenza del testo proposto dalla Commissione, il coinvolgimento degli *stakeholders* è stato ampiamente rafforzato. Questi, difatti, devono essere consultati in tutte le fasi della *due diligence*, attraverso un dialogo significativo basato sulla trasparenza, la completezza e la pertinenza delle informazioni. Per questo, il legislatore ha introdotto l'obbligo di garantire un'adeguata tutela a tutti i soggetti coinvolti nelle operazioni di dialogo con l'impresa.

Tuttavia, sul piano applicativo, la norma pone una sfida di non poco conto. Spetta, infatti, all'interprete individuare, caso per caso, i diritti e gli interessi effettivamente coinvolti. Certamente, gli orientamenti della Commissione e le iniziative di natura multipartecipativa, così come avviene già con gli strumenti di *soft law* e gli schemi di certificazione esistenti sul piano

¹⁵⁵ Sul punto G. PIEPOLI, *la grande impresa*, cit., p. 619 ss., definisce siffatto modello di partecipazione come un sistema di co-gestione.

¹⁵⁶ Art. 3, par. 1, lett. n).

internazionale¹⁵⁷, potranno offrire un contributo essenziale, individuando una base di soggetti che dovrebbero essere coinvolti, a seconda delle attività poste in essere e degli specifici settori.

Il dialogo con i portatori di interessi assume una dimensione cruciale nel disegno normativo, poiché essenziale ai fini dello svolgimento di tutte le fasi del dovere di diligenza, che devono sempre basarsi su informazioni quantitative e qualitative.

Lungo questa direttrice, il legislatore introduce due ulteriori strumenti di dialogo e tutela degli interessi degli *stakeholder*: la procedura di reclamo e quella di notifica¹⁵⁸.

Difatti, gli Stati membri assicurano che le società offrano ai soggetti eventualmente danneggiati, ai «sindacati e altri rappresentanti dei lavoratori che rappresentano le persone che lavorano nella catena di attività interessata», nonché alle «organizzazioni della società civile attive nei settori collegati all'impatto ambientale negativo che è oggetto del reclamo»¹⁵⁹, la possibilità di presentare loro reclami, qualora abbiano «un legittimo timore» in merito agli impatti negativi effettivi o potenziali sui diritti umani e agli impatti ambientali negativi in relazione alle loro operazioni, alle operazioni delle loro filiazioni e delle attività dei suoi partner commerciali nella catena di attività della società. Parimenti, la presentazione dei reclami sarà soggetta a una procedura che dovrà essere istituita dai singoli Stati membri, contemplando anche il caso in cui la società consideri il reclamo infondato, informando i lavoratori e i sindacati interessati a tali procedure.

Il testo, inoltre, precisa che laddove la denuncia sia fondata, l'impatto negativo oggetto della denuncia sarà considerato come «individuato» ai fini dell'attività di monitoraggio prescritta¹⁶⁰.

Infine, i denuncianti dovranno avere il diritto di: *a*) chiedere un seguito adeguato al reclamo da parte della società; e *b*) incontrare i rappresentanti della società a un livello appropriato per discutere gli impatti negativi gravi potenziali o effettivi oggetto del reclamo. Ciò non pregiudica la possibilità, per i reclamanti, di utilizzare i mezzi di ricorso giurisdizionale.

In aggiunta, lo strumento delle «notifiche» può essere utilizzato da tut-

¹⁵⁷ Basti pensare alle linee guida settoriali elaborate dall'OCSE. A titolo esemplificativo se si guarda alla Guida FAO-OCSE citata in precedenza a p. 20 vengono indicati gli interessi e i soggetti coinvolti, disegnando una vera e propria mappa per l'individuazione degli *stakeholders*.

¹⁵⁸ Art. 14, dir. (UE) 2024/1760.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Art. 14, par. 3.

ti quei soggetti che dispongano di informazioni o nutrano timori circa gli impatti negativi, siano essi effettivi o potenziali, garantendo la possibilità che avvengano in forma anonima.

Contrariamente, lo strumento delle «segnalazioni circostanziate» ha un ambito soggettivo differente. È previsto che ciascuna persona fisica o giuridica abbia il diritto di trasmettere all'autorità di controllo una segnalazione circostanziata se ha motivo di ritenere, in base a circostanze obiettive, che una società non rispetti le disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva¹⁶¹.

Gli strumenti a disposizione degli *stakeholder* avranno un ruolo centrale, considerato che le informazioni emerse dal dialogo con essi devono necessariamente essere prese in considerazione nella fase di valutazione dei rischi. Nel settore primario, la prassi ha mostrato a più riprese gli effetti benefici in termini di tutela dei lavoratori agricoli e delle donne impegnate in agricoltura¹⁶², attraverso la predisposizione di codici di condotta con specifiche imprese o applicabili a livello territoriale. La stretta relazione tra operatori economici, attività e comunità rurale, assistita da strumenti di dialogo tra le parti coinvolte, può dunque assumere una duplice portata: da un lato, garantire una più compiuta tutela delle comunità, dall'altro può svolgere la funzione di volano per lo sviluppo dei territori, specie in aree economicamente «fragili» del contesto globale¹⁶³.

9. Il peculiare intreccio tra «pubblico» e «privato»¹⁶⁴ evidenziato in precedenza è confermato dalle disposizioni che prevedono strumenti di tu-

¹⁶¹ Art. 26, dir. (UE) 2024/1760.

¹⁶² Sul punto si v. S. BARRIENTOS, C. DOLAN, *A Gendered Value Chain Approach to Codes of Conduct in African Horticulture*, in *World Development*, vol. 31, n. 9, 2003, p. 1518; sia consentito, inoltre, il rinvio a D. CRISTALLO, *La parità di genere attraverso la responsabilità sociale di impresa. Quale impatto sul settore agroalimentare?*, in I. CANFORA, V. LECCESE (a cura di), *Le donne in agricoltura, Imprese femminili nel quadro normativo italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 140 ss.

¹⁶³ Del resto, il ruolo degli strumenti di dialogo con gli *stakeholders* è ben evidenziato sia nella guida FAO-OCSE. Sul punto, specie con riguardo ai profili di tutela delle comunità rurali v. M. BRUNORI, *op. cit.*, p. 720 ss.

¹⁶⁴ La tecnica normativa che prevede l'utilizzo di sanzioni sul piano privatistico e sanzioni di carattere pubblicistico è oramai nota nell'ambito della regolazione agraristica seppur in contenuti e forme differenti. Il riferimento, solamente con riguardo alla commistione tra «pubblico» e «privato», va alla disciplina delle pratiche commerciali sleali, sul punto per l'analisi della tecnica di regolazione della disciplina europea, che abbandona la progressiva costruzione di un diritto privato europeo a favore della *regulation*, si rinvia a A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, cit., p. 32 ss. Si veda, inoltre, con riguardo anche

tela, o di «reazione», rispetto alla violazione degli obblighi di dovuta diligenza. È prevista, difatti, una commistione di strumenti sul piano dei rimedi: l'introduzione di sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni della direttiva e la previsione di una specifica ipotesi di risarcimento sul piano privatistico.

Quanto all'*enforcement* pubblico, la direttiva introduce l'obbligo per gli Stati membri di prevedere singole fattispecie sanzionatorie¹⁶⁵, che hanno dunque il preciso scopo di garantire il rispetto di uno standard di sostenibilità «minimo» nell'ambito dello svolgimento dell'attività posta in essere nei singoli snodi delle catene di fornitura.

Le sanzioni dovranno essere predisposte relativamente alla violazione di tutti gli obblighi previsti nel testo, ma saranno rivolte esclusivamente alle società che rispondono ai requisiti soggettivi di applicazione dell'obbligo di dovuta diligenza. In altre parole, il legislatore vuole sanzionare solamente quei soggetti che si trovano in una peculiare posizione di controllo, di carattere economico e giuridico, rispetto alla definizione delle regole all'interno delle catene del valore. Di conseguenza, le PMI saranno soggette solamente alle «sanzioni» di carattere contrattuale, relativamente alle ipotesi di inadempimento (salvo ulteriori modifiche in sede di armonizzazione).

Le sanzioni saranno inflitte in base al fatturato e avranno ad oggetto la violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva.

A tal fine, gli Stati dovranno provvedere a istituire «una o più autorità di controllo incaricate di vigilare sul rispetto degli obblighi previsti»¹⁶⁶, che saranno competenti relativamente allo Stato membro in cui la società ha la sede legale¹⁶⁷. Nel caso, invece, delle società extra-UE, sarà competente

all'analisi della disciplina interna introdotta con il d.lgs. n. 198/2021 N. LUCIFERO, *op. cit.*, p. 216 ss.; nonché S. MASINI, *Abusi di filiera*, cit., p. 189 ss.; Id, Id, *Le pratiche commerciali sleali nel d.lgs n. 198 del 2021: tra implicazioni teoriche e prime applicazioni*, cit., p. 83. Occorre sottolineare come non sia possibile un'analogia tra i due testi normativi, in ragione della diversità strutturale e funzionale dei due provvedimenti normativi. Basti qui considerare che la disciplina sulle pratiche commerciali sleali si colloca nel più ampio quadro del diritto dei contratti e della regolazione del mercato come osservato da N. LUCIFERO, *op. cit.*, p. 15 ss. Differentemente, la *Corporate sustainability due diligence* modifica la disciplina dell'impresa e introduce diversi obblighi in capo a specifici soggetti. Ciò non toglie che le norme finiscono per introdurre anche un'ulteriore obbligazione, mediante le clausole di *compliance*, intervenendo nella predisposizione dei contratti, con una serie di implicazioni sul piano ermeneutico (sul punto si v. più approfonditamente G. PIEPOLI, *Responsabilità sociale d'impresa e compliance contrattuale*, cit., p. 24 ss.), ma non circa la validità e la differente disciplina del diritto dei contratti in senso stretto.

¹⁶⁵ Art. 27, dir. (UE) 2024/1760.

¹⁶⁶ Art. 24, dir. (UE) 2024/1760.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

l'autorità dello Stato in cui questa ha una succursale oppure, in via residuale, lo Stato membro in cui la società ha generato il maggior fatturato¹⁶⁸. Inoltre, nell'ottica di cooperazione nell'ambito del mercato unico è anche istituita una rete delle autorità di controllo¹⁶⁹.

La disciplina privatistica, al contrario, si atteggia in maniera differente, anche in ragione dei diversi interessi tutelati.

La CSDDD obbliga gli Stati membri a introdurre una specifica fattispecie di responsabilità civile, costruita su due livelli. Le società potranno essere responsabili dei danni se, congiuntamente: *a*) la società non abbia ottemperato, intenzionalmente o per negligenza, agli obblighi di prevenzione, attenuazione e/o minimizzazione e arresto, quando il diritto, il divieto o l'obbligo elencato nell'allegato alla direttiva sia inteso a tutelare la persona fisica o giuridica; e *b*) a seguito dell'inosservanza dei predetti obblighi sia stato causato un danno agli interessi giuridici della persona fisica o giuridica che sono tutelati dal diritto nazionale. La medesima disposizione, inoltre, introduce una deroga connessa alla responsabilità dei danni derivanti da un impatto negativo causato solo dai suoi partner commerciali nella sua catena di attività.

L'aspetto più innovativo della disciplina, strettamente legato alla dimensione transnazionale che ha animato la logica della proposta, è rinvenibile nell'ultimo paragrafo della disposizione. Questa stabilisce che «gli Stati membri provvedono a che la responsabilità prevista dalle disposizioni di diritto nazionale che recepiscono il presente articolo sia di applicazione necessaria nei casi in cui il diritto applicabile in tal senso non sia il diritto nazionale di uno Stato membro»¹⁷⁰.

La scelta di rendere le norme della direttiva di «applicazione necessaria» esprime difatti la dimensione marcatamente extraterritoriale degli obblighi di dovuta diligenza. Come già avvenuto con la direttiva 2019/633¹⁷¹, il legislatore mira a garantire un maggior grado di effettività delle regole, spesso eluse¹⁷²

¹⁶⁸ Il testo prevede poi che la società, con richiesta debitamente motivata, possa richiedere di cambiare autorità di controllo nel caso in cui pur avendo la sede legale in uno Stato membro, generi la maggior parte di fatturato in un altro Stato (così art. 24, par. 3).

¹⁶⁹ Cfr. art. 28, dir. (UE) 2024/1760.

¹⁷⁰ Art. 29, par. 7, dir. (UE) 2024/1760.

¹⁷¹ In merito, si v. M. FERRARI, *Pratiche commerciali e globalizzazione*, cit., p. 21 ss.; nonché F. ALBISINNI, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in *Riv. dir. al.*, 4, 2021, pp. 1-13, per un inquadramento delle finalità della direttiva e della dimensione transnazionale della stessa.

¹⁷² V. *considerando* 61: «Affinché le vittime di violazioni dei diritti umani e di danni ambientali possano intentare un'azione di risarcimento e chiedere il risarcimento dei danni derivanti dall'inosservanza, da parte della società, degli obblighi di diligenza previsti dalla presente direttiva anche se il diritto applicabile a tali azioni non è il diritto di uno Stato membro, come potrebbe avvenire, ad esempio, in conformità delle norme di diritto internazionale

in ragione delle difficoltà applicative derivanti dalle norme internazionali-privatistiche¹⁷³.

La differente logica della tutela privatistica ben si coglie nei soggetti tutelati dalla disposizione, ovvero coloro che hanno subito un danno come conseguenza dell'inadempimento degli obblighi previsti dalla direttiva.

Tuttavia, l'*enforcement* privato non è esente da criticità.

Relativamente al regime dell'onere della prova, la direttiva, superando le criticità contenute nel testo della proposta, prevede la possibilità, laddove il ricorrente presenti fatti e prove che siano «sufficienti a sostenere la plausibilità della domanda» che il giudice possa ordinare la divulgazione delle prove per rendere più agevole l'onere probatorio del ricorrente, oltretutto la riduzione degli oneri economici. Tuttavia, una delle criticità sollevate dai commentatori continua a permanere, con riguardo alle differenti scelte che verranno operate a livello statale, ossia alla possibilità che si crei una distonia nel sistema, sia in termini di coerenza con le finalità della direttiva, sia con riguardo alla concorrenza tra ordinamenti, a causa della possibilità che si verifichi una disparità tra le singole esperienze normative, che garantiscano un maggior *favor* alle imprese.

Accanto a questa prima inefficienza normativa deve segnalarsene un'altra.

Come è stato osservato, il contenuto della *due diligence* è tutt'altro che ben definito, basti pensare all'indeterminatezza attuale delle azioni concrete che devono essere poste in essere, nonché alle ambiguità legate al contenuto delle garanzie contrattuali. Tutto ciò pone un problema in ordine alla «giustiziabilità» delle eventuali violazioni: l'accertamento di siffatte ipotesi, infatti, sarebbe del tutto rimesso al giudice che dovrebbe esaminare la controversia, con un'ampia discrezionalità¹⁷⁴.

privato quando il danno si verifica in un paese terzo, la presente direttiva dovrebbe imporre agli Stati membri di provvedere a che la responsabilità prevista dalle disposizioni di diritto nazionale che recepiscono la norma corrispondente sia di applicazione necessaria nei casi in cui il diritto applicabile in tal senso non sia il diritto di uno Stato membro».

¹⁷³ Tuttavia, l'applicazione delle norme pone non pochi problemi in ragione del complesso sistema di norme in cui si inserisce. Per un'ampia disamina sul punto si rinvia a A. BONFANTI, *Catene globali del valore, diritti umani e ambiente*, cit., p. 311 ss.; nonché con specifico riguardo ai problemi di giurisdizione che incontra l'applicazione della direttiva G. CARELLA, *op. cit.*, p. 32.

¹⁷⁴ La questione rievoca il dibattito circa la funzione politica del giurista e più segnatamente del giudice; sul punto si v. N. LIPARI, *L'uso alternativo del diritto, oggi*, in *Riv. dir. civ.*, 1, 2018. Sulle criticità del ruolo del giudice come «regolatore» si v. A. JANNARELLI, *Il diritto post-moderno: alla ricerca di una ragionevole razionalità*, cit., p. 186ss.

A titolo esemplificativo, è possibile richiamare le precedenti considerazioni relative

A ben vedere, laddove i contenuti delle obbligazioni non fossero adeguatamente chiariti in sede di armonizzazione, o per mezzo degli orientamenti della Commissione, la loro definizione si baserebbe unicamente sull'applicazione dei principi generali menzionati e dell'ordinamento, modulati secondo l'interpretazione che ne fornirà il singolo Tribunale o la Corte di giustizia in caso di rinvio pregiudiziale, con il concreto rischio che sia il potere giurisdizionale a completare e riempire di contenuto le formule generali adottate dal legislatore, con buona pace della certezza del diritto e con conseguenze di non poco momento dal punto di vista sanzionatorio. L'incertezza sulla conformità dei modelli *due diligence* adottati introdurrebbe per le imprese un concreto rischio, quasi aleatorio rispetto alla possibilità di evitare le sanzioni ed eventuali azioni di risarcimento del danno.

10. L'analisi della disciplina qui condotta impone una serie di riflessioni conclusive di carattere sistematico, anche in considerazione delle ricadute che la stessa potrà avere nel complesso mosaico normativo del mercato agro-alimentare.

Anzitutto, la «positivizzazione» di una responsabilità delle imprese segna il definitivo passaggio dall'esperienza dell'auto-regolazione a quella della co-regolazione per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

Il legislatore europeo, dunque, riconosce il fallimento di un sistema affidato unicamente alla volontà dei privati e si appresta a introdurre una disciplina che *funzionalizza* l'autonomia privata verso la definizione di uno standard di sostenibilità sociale e ambientale. Sicché, in quella definita come era post-globale¹⁷⁵, nel sistema di regolazione del mercato europeo emerge la volontà di «ricomporre la sfera»¹⁷⁶, ovvero di recuperare il ruolo

ai sistemi di certificazione. Qualora i soggetti danneggiati promuovessero un'azione legale nei confronti delle società che abbiano optato per l'adozione di un «regime settoriale» o di un'«iniziativa multipartecipativa», ritenendo adempiuti gli obblighi della direttiva, potrebbero ritrovarsi dinanzi ad una valutazione giudiziaria del tutto opposta. Tale problematica consiste nella possibilità che il giudice competente non consideri tale schema adeguato, sulla base dell'interpretazione dei principi, con il concreto rischio che la sua valutazione divenga l'elaborazione di un'ulteriore norma. Va da sé che siffatto sistema rischia di generare una rilevante inefficienza sul piano della certezza del diritto.

¹⁷⁵ M.R. FERRARESE, *Al di là della globalizzazione: verso un mondo postglobale?*, in *Pol. dir.*, fasc. 2, 2021, p. 272.

¹⁷⁶ L'espressione riprende l'elaborazione di un concetto espresso in N. IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv. dir. civ.*, 5, 2022, p. 628, nel quale l'A. osserva come nel contesto della globalizzazione: la «rottura della sfera», dell'unità in sé raccolta e conclusa, è inevitabile. Mentre politica e diritto rimangono fedeli alla terra, l'economia varca i confini, si spoglia di ogni passato, converte i luoghi in mercati. E se diritto e politica si provano a inse-

della legge nella dimensione transnazionale costruita dalla globalizzazione, al fine di rendere improrogabile l'attuazione dei valori fondanti dell'Unione europea. E ciò è perfettamente aderente al quadro politico inaugurato con il *Green Deal*, e confermato anche nella *Farm to fork*.

Non muta il sistema, ma mutano i contenuti dello stesso; sono ricalibrate le finalità e dunque i vincoli dell'attività economica, attraverso una peculiare disciplina normativa che interviene sulla regolamentazione dell'attività, combinando «norme sostanziali», che fissano i principi generali d'azione, e «norme operazionali» che procedimentalizzano l'agire delle imprese.

In questo quadro, l'autonomia privata e la *due diligence* per la sostenibilità sociale e ambientale sono interconnesse in un rapporto di equilibrio dinamico, in cui la libertà di azione privata deve essere esercitata in modo responsabile e in linea con gli standard emergenti di sostenibilità e responsabilità dell'impresa.

Regolare l'attività tecnica e giuridica, però, significa al contempo regolare il mercato, che è momento normativo dell'attività dell'impresa, nel quale vengono definite le «condizioni» di esercizio dell'attività economica, e dunque significa incidere sulle regole della concorrenza¹⁷⁷. Basti partire da una semplice considerazione: il rispetto degli standard fissati dalla direttiva comporterà un aumento dei costi generali dell'impresa – si pensi a titolo esemplificativo ai costi di fornitura, poiché i fornitori dovranno garantire uno standard di sostenibilità a loro volta; o anche ai costi di gestione, per l'attuazione dei modelli di dovuta diligenza –. Tutto questo avrà degli effetti anche rispetto ai prezzi finali dei prodotti forniti ai consumatori. È in questa prospettiva che si coglie la necessità di applicare la medesima disciplina alle società extra europee, al fine di evitare eccessive distorsioni sul piano concorrenziale¹⁷⁸. Ed anzi, come è stato osservato a più riprese, è proprio la dimensione extraterritoriale a segnare i più profondi profili di innovazione giuridica. Poiché lo scopo della direttiva è quello di evitare che lo svolgimento dell'attività economica, in un territorio differente da quello

guirla e raggiungerla, essa si volge in accorti ripari, e si fa ad invocare la neutralità degli affari o l'etica dell'impresa, o consimili formule d'ingannatoria dissimulazione».

¹⁷⁷ Si conferma, così, il ruolo della disciplina della concorrenza come strumentale rispetto all'attuazione dei valori della società. Sul punto v. M. LIBERTINI, *Concorrenza e coesione sociale*, in *Pers. Merc.*, 2013, pp. 117-119.

¹⁷⁸ Sulla compatibilità della proposta di direttiva con la disciplina della concorrenza si v. F. HOFFMEISTER, *The European regulatory approach on Supply Chain Responsibility*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2, 2022, pp. 221-249. L'A. analizza le differenti norme in materia di *supply chain*, osservandone la *WTO compatibility*.

dello Stato in cui è fissata la sede legale, possa essere la causa di violazioni ambientali e in materia di diritti umani per poter rispondere all'esigenza di garantire maggiori profitti.

Si precisa però che ciò che muta non è la disciplina della concorrenza, ma mutando la disciplina dell'impresa, dei vincoli posti all'attività economica, muta la gara concorrenziale, con la conseguenza anche di un'alterazione dei contenuti della stessa.

Proprio sulla scorta di questa considerazione, il legislatore europeo introduce una disciplina uniforme all'interno del mercato unico¹⁷⁹, al fine di evitare lo spiegarsi di un quadro normativo frammentato all'interno dell'Unione, derivante dalle iniziative nazionali dianzi menzionate, seppur con le criticità individuate derivanti dall'utilizzo dello strumento della direttiva.

La disciplina della *due diligence* conferma, dunque, l'esistenza di rapporto «osmotico» tra attività e mercato¹⁸⁰.

Se si considera il comparto primario, è ben possibile affermare che il *modo di essere* dell'agricoltura passa necessariamente attraverso il *modo di fare* dell'agricoltura, ma la definizione di un'attività sostenibile, nell'attuale sistema, non è il frutto unicamente di una scelta individuale e autonoma del singolo produttore, bensì l'esito delle regole del mercato. Sia quelle definite all'interno dello stesso, dall'autodeterminazione dei soggetti, sia quelle derivanti, al contrario, dalla definizione del legislatore, attraverso gli interventi come regolatore del mercato, o come attore capace di influenzare le condotte dei soggetti coinvolti attraverso interventi di politica del diritto volti ad orientarne il comportamento¹⁸¹. Ciò avviene sia attraverso interventi di diritto promozionale sia di diritto regolativo. Difatti, la direttiva, il legislatore interviene nell'*officina* dell'attività, ma per il raggiungimento della sostenibilità, la strada che adotta è quella dell'organizzazione delle relazioni¹⁸², dunque del ruolo dell'autonomia privata.

Pur in un quadro di regole cogenti, il contenuto di dettaglio della so-

¹⁷⁹ Sebbene la scelta di adottare come atto la direttiva si presta a possibili distorsioni, come evidenziato in precedenza, rispetto alla possibilità che si creano sistemi normativi differenti.

¹⁸⁰ Sul punto si rinvia al prezioso saggio di A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI (a cura di), *Tratt. dir. priv. eur.*, III, Padova, 2003, p. 23 ss.

¹⁸¹ Sul punto N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari, 2003.

¹⁸² Lo schema riprende riflessioni, sul piano logico, già svolte in passato, seppur con termini ed oggetti di regolazione differenti. Più precisamente, il riferimento va ad E. FINZI, «*L'officina delle cose*» - *Scritti minori*, a cura di P. Grossi, Giuffrè, Milano, 2013, il quale analizza al contrario come nell'*officina delle cose* il legislatore interviene ma per giungervi la strada è quella della *organizzazione delle cose*. (i corsivi sono presenti nel testo originale)

stenibilità resta affidato al potere regolamentare dei soggetti privati, attraverso la complessa trama delle relazioni che si snodano lungo le «catene di attività». Del resto, la sostenibilità come chiave finalistica adottata dal sistema richiede necessariamente il riconoscimento del pluralismo derivante dai diversi settori economici e, dunque, dalle diverse regole tecniche ed economiche che li caratterizzano, oggetto poi della peculiare disciplina giuridica ad essi dedicata¹⁸³. Come è stato osservato: «la diversità e la rilevante complessità delle problematiche che spesso vengono poste da ogni singola impresa sul versante soprattutto ambientale e del rispetto dei diritti umani espongono fortemente al rischio di *regulation failure*¹⁸⁴».

Nella necessità di rispondere alle dinamiche produttive e di mercato, la regolazione della sostenibilità viene affidata alle imprese, e il controllo sul rispetto delle prescrizioni individuate è delegato, in prima battuta, alle società «*leader*», ovvero le *corporation* che hanno costruito sistemi di relazione diffusi sul territorio globale, di talché, in ragione della acquisita forza economica, divengono anche responsabili dello svolgimento di un agire sostenibile delle *supply chains*.

L'intera disciplina, poi, deve essere inserita e osservata nella differente regolazione dei singoli mercati. Dunque, ai fini della seguente indagine, occorre considerare quali saranno sul piano normativo le implicazioni tra la direttiva e la disciplina del mercato agro-alimentare.

Con riguardo allo stesso, e più segnatamente alla produzione primaria, autorevole dottrina ha osservato già da tempo come «la funzione produttiva, tradizionalmente esaustiva dell'agrarietà, e successivamente arricchita nella prospettiva del mercato, dei traffici internazionali, del consumo e della sicurezza alimentare etc., in definitiva nella prospettiva della filiera produttiva, convive attualmente con altre funzioni oramai diventate strategiche per la nostra epoca, quali la valorizzazione del territorio, la tutela dell'ambiente, la salvaguardia della natura, come risorsa: obiettivi, questi ultimi, per il cui perseguimento la stessa tradizionale attività produttiva agricola può valere come semplice mezzo e non necessariamente come obiettivo o come orizzonte per di più esclusivi»¹⁸⁵.

Nella sua specificità, nel suo «eccezionalismo», l'agricoltura trova oggi, anche nella direttiva, una sua collocazione peculiare nella regolazione delle

¹⁸³ In questo senso, e con approccio estremamente critico rispetto alla possibilità di prevedere una regolazione più intrusiva v. G. PRESTI, *op. cit.*, p. 379.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ A. JANNARELLI, *Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2008, pp. 13-14.

catene del valore del sistema agro-alimentare nel contenuto materiale della direttiva, in ragione della stretta connessione tra agricoltura, ambiente, comunità rurali e più equa ripartizione del valore, che proprio la dimensione globale dell'agricoltura ha accentuato.

Il tema di una regolazione dell'agire collettivo dell'agricoltura verso un modello sostenibile si è da tempo accostato proprio alla violazione dei diritti umani e dell'ambiente; basti qui pensare allo sviluppo dei concetti di *food sovereignty* e *food insecurity* come premesse alla prospettiva di un sistema primario sostenibile a livello globale¹⁸⁶.

La sostenibilità come finalità del sistema produttivo e – dunque – normativo rispetto alla regolazione dei fenomeni, richiede una disciplina specifica nella struttura e nei contenuti, che tenga conto della dimensione globale e locale e che, nella prospettiva avviata sul piano europeo, viene in parte rimessa ai soggetti privati rispetto alla definizione dell'attività tecnica, seppur con l'inquadramento di una cornice di principi.

Alcune considerazioni devono essere svolte anche sulle prospettive applicative del nuovo quadro di regole.

È necessario ribadire che, nel contesto europeo, il legislatore ha da tempo rafforzato la propria disciplina verso il paradigma della sostenibilità, seppur con interventi che si sono andati via via rafforzando nel segno dapprima della sostenibilità economica, ambientale e da ultimo sociale. Oggi, attraverso il sistema promozionale di aiuti, ridefinito con la PAC 2023-2027, l'ordinamento richiede agli agricoltori che vogliono accedere agli aiuti una vera e propria operazione di *compliance* rispetto agli standard della c.d. «condizionalità ambientale» e sociale¹⁸⁷, promuovendo attraverso la tecnica promozionale un agire sostenibile delle imprese agricole.

¹⁸⁶ Sulla riflessione si v. per tutti, JANNARELLI, *Cibo e diritti*, cit., p. 1 ss.

¹⁸⁷ La nuova PAC introduce, difatti, la c.d. «architettura verde» introducendo una serie di norme relative ai requisiti ambientali che gli agricoltori devono rispettare per l'accesso agli aiuti, alle quali si aggiungono misure volontarie supplementari sia nel primo che nel secondo pilastro.

La nuova condizionalità «rafforzata» è resa più stringente rispetto ai requisiti ambientali e relativi al benessere animale con il reg. (Ue) 2021/2215, che amplia il numero delle buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA). Cfr. L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 142-165.

Inoltre, il legislatore europeo prescrive l'estensione del concetto di condizionalità al rispetto delle norme di base, europee e nazionali relative alle condizioni di lavoro e di occupazione di lavoratori agricoli e alla sicurezza e la salute sul lavoro. Tale «condizionalità sociale», per la prima volta subordina il diritto alla corresponsione dei pagamenti, sia del primo che del secondo pilastro, al rispetto di norme in materia di lavoro, prevedendo un più efficace sistema di controllo delle non conformità e relative sanzioni. Sul punto v. I. CANFORA - V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 110-141.

Sicché, il rispetto, dal punto di vista tecnico, delle prescrizioni contenute nella CSDDD è reso certamente più semplice nell'ambito del contesto europeo, anche alla luce delle considerazioni già svolte con riguardo all'ambito di applicazione materiale e alla sua portata normativa.

Ciò non toglie che, dal punto di vista organizzativo e relazionale, le imprese agricole possano ritrovarsi nella condizione di procedere alla definizione di codici di condotta e piani operativi, così come delle clausole contrattuali volte a garantire il rispetto della *due diligence*. Occorre considerare, infatti, che, le stesse, facilmente dovranno accedere a sistemi di certificazioni; pertanto, nel quadro di regole disegnato dal legislatore, le strutture collettive come le OP e le OI potrebbero giocare un ruolo fondamentale. Quali soggetti intermedi, infatti, possono svolgere l'attività di monitoraggio sui propri associati e, al contempo, garantire una più corretta transizione sostenibile, per mezzo della loro funzione normativa, attraverso la definizione di disciplinari e schemi di certificazione per quanto riguarda i profili di sostenibilità dell'attività tecnica¹⁸⁸, nonché attraverso la definizione di apposite clausole negoziali nella elaborazione dei «contratti tipo» con gli altri soggetti della filiera.

Queste considerazioni risultano maggiormente rafforzate nell'ambito del contesto globale dell'agricoltura, specie con riguardo ai Paesi in via di sviluppo, nei quali la crescita delle produzioni agricole, pur generando un'essenziale fonte di reddito, è stata, spesso, causa di numerose violazioni dei diritti umani e della tutela ambientale.

In siffatto contesto, come pure osservato dalla stessa FAO, il ruolo delle cooperative, e/o dei soggetti collettivi, risulta centrale nella costruzione di modelli di *risk-based due diligence*: questi attori favoriscono la collaborazione, rafforzano la posizione contrattuale degli agricoltori e, al contempo, forniscono ai propri associati i mezzi tecnici e di *know-how* necessari per garantire gli standard di sostenibilità che la direttiva richiede¹⁸⁹. A ciò si

¹⁸⁸ FAO *Agricultural cooperatives, responsible sourcing and risk-based due diligence*, Roma, 2022 (disponibile su <https://www.fao.org/3/cc1232en/cc1232en.pdf>, ultimo accesso 15 ottobre 2023); G. MIRIBUNG, *Agriculture, Sustainability and Climate Change. A Study on the Possible Role of Agriculture Cooperatives Recognised as Producer Organizations*, in *Italian Law Journal*, vol. 6, no. 1, 2020, pp. 179-248.

¹⁸⁹ Sul punto si v. FAO, *Agricultural cooperatives, responsible sourcing and risk-based due diligence*, Roma, 2022, p. 11 ss., nel quale si osserva che: «accessing finance is another critical challenge agricultural cooperatives in developing countries. For cooperatives that lack financial and technical resources to function effectively, introducing services and training on *due diligence*, decent work, natural resource management or other responsible business practices might not be a priority. This may particularly be the case for agricultural cooperatives that are not linked to global export markets, but rather geared towards

aggiunga che la *due diligence* esige, oltre all'attività di monitoraggio, anche quelle di attenuazione e rimozione di eventuali impatti negativi, con tutto ciò che ne consegue sul piano degli strumenti finanziari necessari per poter adempiere a siffatti obblighi. Inoltre, spesso la partecipazione ai mercati globali richiede particolari costi; pertanto, l'adesione alle strutture collettive consente di prendere parte alle operazioni di esportazione dei prodotti, e di meglio garantire la sostenibilità economica delle stesse imprese. Deve, poi, osservarsi come l'attuazione della direttiva modificherà le relazioni contrattuali globali, incidendo sulle regole dei contratti di fornitura internazionali, i quali dovranno sempre prevedere apposite clausole di garanzia. Va da sé che questo implica, sul piano internazionale, una moltiplicazione degli obblighi che interesseranno gli operatori economici laddove vorranno fornire un prodotto o un servizio che rientri in una catena del valore connessa alle società europee. Ciò comporta complicazioni anche dal punto di vista geo-politico, poiché esorta le imprese ad esigere standard più elevati in termini di diritti dei lavoratori e protezione ambientale, spingendo i Paesi produttori a modificare le proprie *policy* per adattarsi a questi standard, influenzando così i loro processi economici e le relazioni internazionali. Senza contare che le pratiche sostenibili possono influenzare le dinamiche di mercato, spostando la domanda verso fornitori più sostenibili e responsabili.

Pur nella prospettiva ancora *in fieri*, occorre osservare come l'impatto della *due diligence* sarà certamente dirompente, specie nei mercati agro-alimentari, attraverso una maggiore garanzia del ruolo degli agricoltori nella definizione delle regole, nonché rispetto alla costruzione di un mercato nel quale il rispetto degli standard di sostenibilità sociale e ambientale potrà garantire uno sviluppo sostenibile dell'agricoltura e delle comunità rurali, in termini di miglioramento del contesto sociale delle stesse.

Numerose sono le sfide sul piano giuridico che ancora dovranno essere affrontate, sia in sede di armonizzazione delle norme, sia di applicazione delle stesse, alle quali si aggiungerà il ruolo che gli Stati extra-europei potranno ricoprire nella piena attuazione di un modello di sviluppo sostenibile, eventualmente adeguando il proprio quadro normativo a quello europeo.

È tuttavia doveroso constatare come il ruolo di regolazione dei soggetti privati nell'ambito dello svolgimento dell'attività economica sia per certi aspetti mutato dal punto di vista normativo: il mercato non è più perce-

subsistence farming or local trade, which may not be governed by the same sustainability criteria of downstream or global markets. Similarly, the high cost of qualifying for export-oriented sustainability standards can be a significant barrier for cooperatives».

pito come una «sorta di campo dove interagiscono individui indipendenti con una loro precisa e formata identità, ma come il luogo dove i soggetti si danno regole di convivenza che cercano continuamente di migliorare e che in processo ridefiniscono continuamente le loro preferenze e le loro identità»¹⁹⁰.

¹⁹⁰ F. DENOZZA, *Alla radice delle problematiche relazioni tra mercato, impresa e tutele: il trattamento dell'esternalità*, in *Riv. dir. banc.*, 1, 2020, p. 49.

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

LEONARDO FABIO PASTORINO

BOSQUES Y SELVAS COMO VALORES AMBIENTALES ULTRATERRITORIALES: EL REGLAMENTO (UE) 2023/1115 Y SUS REFLEJOS EN EL DERECHO AGRARIO

ABSTRACT

El Reglamento (UE) 2023/1115 suscita un gran desconcierto e invita a profundizar su estudio desde muchos aspectos y disciplinas jurídicas distintas. De su título oficial parece tratarse de una simple norma de comercio exterior. Sin embargo, está absolutamente relacionada con el derecho agrario, no sólo por incidir en el comercio de productos de este origen, aspecto que para una concepción de la materia absolutamente ligada a la actividad productiva, podría ser solamente de interés contextual; sino también porque se trata de una norma que está directamente orientada a forjar cambios en la producción agraria (no solo) de terceros países. Además, la arquitectura del Reglamento está basada en las cadenas de suministro globales de las materias primas agrarias, por lo que el tema también es central para el derecho agrario, sobre todo, por el tratamiento y los impactos que puede tener en los productores agrarios, tendencialmente colocados en una condición de vulnerabilidad en dichas cadenas.

Este artículo se propone profundizar sobre las cuestiones más vinculadas al derecho agrario. En particular, las relaciones de este Reglamento con cambios en el ordenamiento productivo territorial, en las prácticas de producción, en las formas de organización de las empresas agrarias y en las relaciones de los empresarios agrarios con otros sujetos en las cadenas de suministro global. Asimismo, se presenta una mirada crítica del Reglamento en cuanto a los efectos conducentes del mismo para lograr los objetivos propuestos y sobre su pretendido efecto ultraterritorial y voluntad de generar consensos con los socios comerciales de la UE.

Il Regolamento (UE) 2023/1115 suscita molte perplessità e invita ad approfondirne gli aspetti principali e le discipline giuridiche coinvolte. Dal

titolo ufficiale, sembra essere un semplice regolamento sul commercio estero. Tuttavia, è necessariamente correlato al diritto agrario, non solo perché incide sul commercio di prodotti agricoli, aspetto che, per una concezione della materia assolutamente legata all'attività produttiva, potrebbe essere solo di contesto, ma anche perché si tratta di un regolamento che mira direttamente a forgiare cambiamenti nella produzione agricola (non solo) nei Paesi terzi. Inoltre, l'architettura del regolamento si basa sulle filiere globali delle materie prime agricole, rendendo la questione centrale anche per il diritto agrario, soprattutto per quanto riguarda il trattamento e gli impatti che può avere sui produttori agricoli, che tendono ad essere collocati in una posizione vulnerabile in queste filiere.

Questo articolo si propone di approfondire le questioni più strettamente legate al diritto agrario. In particolare, il rapporto di questo regolamento con i cambiamenti nella pianificazione territoriale della produzione, nelle pratiche produttive, nelle forme di organizzazione delle imprese agricole e nelle relazioni degli imprenditori agricoli con gli altri soggetti delle filiere globali. L'analisi presenta inoltre una visione critica del regolamento circa il raggiungimento effettivo degli obiettivi proposti, il suo disegno con pretesi effetti ultra-territoriali e la volontà di generare consenso con i partner commerciali dell'UE.

Regulation (EU) 2023/1115 raises many questions and invites one to look deeper into the legal aspects and disciplines. From its official title, it appears to be a simple foreign trade regulation. However, it is necessarily related to agricultural law, not only because it affects trade in agricultural products, an aspect that, for a conception of the subject absolutely linked to production activity, could only be of context, but also because it is a regulation that directly aims at forging changes in agricultural production (not only) in third countries. Moreover, the architecture of the regulation is based on the global supply chains of agricultural commodities, making it a central issue for agricultural law as well, especially in terms of its treatment of and impacts on agricultural producers, who tend to be placed in a vulnerable position in these supply chains.

This article aims to explore issues more closely related to agricultural law. In particular, the relationship of this regulation with changes in the spatial planning of production, in production practices, in the forms of organisation of agricultural enterprises, and in the relations of agricultural entrepreneurs with other actors in global supply chains. The analysis also presents a critical view of the regulation regarding achieving the proposed objectives, its

design with purported ultra-territorial effects, and the desire to generate consensus with the EU's trading partners.

PALABRAS CLAVE: *Derecho agrario – Comercio exterior – Terceros países – Valòres ambientales.*

PAROLE CHIAVE: Diritto agrario – Commercio dei prodotti agricoli – Paesi terzi – Valori ambientali.

KEYWORDS: Agricultural Law – Trade in Agricultural Products – Third Countries – Environmental Values.

SOMMARIO: 1. Introducción. – 2. La esencia e identidad del derecho agrario y su reelaboración a partir de las influencias del derecho internacional y de las tendencias globales en tema de mercado, ambiente y cambio climático. – 3. El ambiente y los bienes ambientales como interés de la humanidad. – 4. Las iniciativas europeas contra la deforestación: de la producción de madera a la intervención en otras actividades agrarias. – 5. De las políticas de estímulo a las barreras y prohibiciones. – 6. La regulación de la actividad agraria. – 7. La diligencia debida. – 8. Las cargas burocráticas y la situación de los pequeños productores.

1. El Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y a la degradación forestal y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 995/2010, del 31 de mayo de 2023¹, suscita un gran desconcierto e invita a profundizar su estudio desde muchos aspectos y disciplinas jurídicas distintas. De su título oficial parece tratarse de una simple norma de comercio exterior². Sin embargo, está absolutamente relacionada con el derecho agrario³, no sólo por tratar del comercio de productos de este origen, aspecto que para una concepción de la materia absolutamente ligada a la actividad productiva, podría ser solamente de interés contextual, sino que, se trata de una norma que está directamente orientada a forjar

¹ El Reglamento fue publicado el 9 de junio de 2023 y entró en vigor, en general, veinte días después de su publicación. Esta fecha de vigencia se refiere, principalmente, a las actividades de la propia Comisión para poder cumplir con la norma. Las disposiciones vinculadas con la obligatoriedad de cumplir con la debida diligencia y presentar la declaración, se aplicarán a partir del 30 de diciembre del 2024, por lo que en lo sustancial, el Reglamento aún no rige. En consecuencia, tampoco rigen los artículos referidos a los controles o a la posibilidad de formular «preocupaciones justificadas» es decir, denuncias sobre el incumplimiento, o el artículo referido a la legitimación – con lo que se deduce que no existe alguna posibilidad de realizar una acción preventiva ante los posibles incumplimientos de los artículos que sí están en vigor (Art. 38, párr. 1 y 2). Con excepción de los productos que ya estaban contemplados en el Reglamento (UE) 995/2010, se establece un plazo más extenso de entrada en vigencia, en lo que les compete, para las microempresas y las pequeñas empresas constituidas en conformidad con el art. 3, apartados 1 o 2 de la Directiva 2013/34/UE. A lo largo de la exposición se hará referencia a otros plazos importantes previstos por la norma en lo que hace a su revisión y extensión a otras materias y productos y a la protección de otros ambientes.

² Llamativamente, si bien entre los vistos el Reglamento invoca el Tratado sobre el Funcionamiento de la UE en general, no hace una mención específica como base jurídica de la competencia unional las referencias a la política comercial o a la potestad de celebrar acuerdos con terceros Estados sino que en particular sólo cita el art. 192 parágrafo 1 que se refiere al procedimiento conjunto entre Parlamento y Consejo para fijar la política ambiental.

³ En todo el entramado de normas relacionadas con las cadenas de producción y, mucho más en las cadenas globalizadas, la agrariedad debe ser puesta a la luz. En efecto, aunque si bien hablando de las normas europeas que regulan el mercado y poniendo el acento, sobre todo, en la consideración del empresario «agro-alimentario», M. Goldoni habla de una agrariedad «formalmente escondida» (*Le regole di filiera e il mercato*, RDA, 2020, 4, p. 866).

cambios en la producción agraria (no solo) de terceros países. Además, la arquitectura del Reglamento está basada en las cadenas de suministro globales de las materias primas agrarias, por lo que el tema también es central para el derecho agrario, sobre todo, por el tratamiento y los impactos que puede tener en los productores agrarios, tendencialmente colocados en una condición de vulnerabilidad en dichas cadenas⁴. La relación entre el Reglamento y la agricultura se lee también en el *considerando* 16, donde se acusa a esta actividad de causar cerca del 90% de la deforestación mundial⁵.

El Reglamento; de ahora en más denominado simplemente Reglamento 2023/1115, o Reglamento deforestación '0' o Reglamento contra la deforestación o Reglamento «libre de deforestación»; introduce o profundiza algunas cuestiones complejas desde el punto de vista jurídico⁶. Como se sabe, se prohíbe la introducción de ciertas materias primas y productos de origen agrario cuando provienen de zonas deforestadas luego del 31 de diciembre de 2020 o si, además, el operador no ha realizado la declaración de debida diligencia o no se ha cumplido con la legislación pertinente del país de producción (art. 3).

La primera cuestión compleja es la referida a la extraterritorialidad o ultraterritorialidad de la norma en una particular excepción del término ya que se trata de un efecto fuera del territorio que, de todos modos está condicionado a la voluntad del sujeto, en la actualidad casi siempre privado, que por motivaciones económicas decide entrar a un mercado codiciado, pero que, por una cuestión también vinculada al impulso económico general, obliga a los sujetos estatales a tomar medidas conducentes⁷. Se trata de

⁴ Ver, entre tantos otros, L. PASTORINO, *Fundamentos y dinamismo del orden público en agricultura. El orden público en los contratos agrarios y agroindustriales*, libro del XII Congreso Mundial de UMAU, Nitra, Eslovaquia, Universidad para la Agricultura de Nitra, 2012, p. 189; A. JANNARELLI, *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale: i rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018; M. GOLDONI, *Le regole di filiera e il mercato*, cit., p. 872 e I. CANFORA, *La normativa speciale dell'impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa*, *Przegląd Prawa Rolnego*, 2022, N° 1, p. 45.

⁵ Según reza tal *considerando*, «más de la mitad de las pérdidas de bosques se debe a su conversión en tierras de cultivo, mientras que casi el 40% de esas pérdidas corresponde al pastoreo».

⁶ Ver un primer comentario a las cuestiones complejas que plantea en L. PASTORINO, *Comercio internacional y responsabilidad ambiental y climática. A propósito del Reglamento (UE) 2023/1115 contra la deforestación*, *Eurojus*, 2024, Fasc. 3, p. 29.

⁷ Aquí el término se usa en referencia a las decisiones normativas que pueden influir en actividades que se desarrollan en territorios extranjeros. A veces, el fenómeno viene señalado como de extraterritorialidad y otras veces como ultraterritorialidad. En todo caso, existe una cierta similitud etimológica. Para algunos diccionarios actuales, Treccani, por ejemplo, extra se usa en referencia a «más allá de» en sentido espacial y ultra, como más de, es decir,

normas con reflejo directo en las elecciones de los productores, en sus formas de organización, en las certificaciones y en el ordenamiento territorial productivo de terceros países. Este aspecto es por demás complejo puesto que, como se verá, el Reglamento del que tratará este artículo incide sobre mecanismos de mercado y sobre el comportamiento de los sujetos privados que pueden tener opiniones y comportamientos diversos, de acuerdo a sus intereses y a su localización. Ello incide a tomas de posición también difíciles de armonizar a nivel interno de los países que deben recibir las consecuencias de la normativa. En definitiva, las opiniones teñidas de intereses económicos se diversifican, no resulta en muchos casos una fuerte oposición por parte de los terceros Estados y, sutilmente, la norma comienza a generar efectos y consolidar su legitimación.

El Reglamento 2023/1115 estructura un especial modo de realizar la llamada «diligencia debida», instrumento jurídico de derecho privado que

como exceso. En el Diccionario de la Real Academia Española, extra se define como superior a lo normal, o con algunos usos que indican algo que se adjunta. Para ultra, señala un significado en desuso como «además», algo que se añade. Pero también puede tener el sentido de «más allá de» o del otro lado. En efecto, hablando del efecto de las normas fuera de los confines, se señala que ultraterritorialidad y extraterritorialidad serían dos caras de la misma moneda, por la cual la primera refiere a la extensión de la soberanía del Estado que emana la norma y la segunda, a los límites que debe respetar el Estado de recepción, ver I. Nicotra (a cura di) *Diritto Pubblico e Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 10.

La cuestión de la extraterritorialidad de las normas en materia ambiental, correlacionada a prohibiciones de exportación, no es en sí mismo una novedad. Se verá más adelante que algunos casos fueron tratados desde hace algunos lustros por páneles de la OMC (preferentemente, si no todas las veces, mencionado como «extraterritorialidad»), incluso teniendo que resolver en la cuestión de las «focas» respecto a una norma europea de este estilo. Ver sobre estos casos y con un planteo más amplio a las normas europeas relacionadas con la pesca y la conservación, S. VEZZANI, *Jurisdiction in International Fisheries Law. Evolving Trends and New Challenges*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, 2020.

Sin pretender en estas notas realizar una lista exhaustiva de otras normativas con efectos extraterritoriales, seguramente sirve al menos indicar que la más aproximada a nuestra cuestión, es la estructura jurídica prevista en el Reglamento (UE) 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, justamente reemplazado por el Reglamento que ahora se analiza. En cambio, para un análisis más completo de nuestro tema, sin introducir ninguna prohibición de importación pero configurando una intervención bien estructurada en las cadenas globales de suministro y desarrollando el instituto de la diligencia debida en materia de sostenibilidad con un mayor espectro de cuestiones a considerar, debe verse la Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859. Comentando la actual Directiva mientras era aún proyecto y relacionando con un caso de daños ambientales y derechos humanos en Uganda y Tanzania, ver M. RANIELI, *Imprese, diritti umani ed equilibrio di genere. Alcune linee evolutive del diritto societario e dell'impresa*, in F. LA ROSA (a cura di), *Costituzione, legalità e ambiente*, Milano, 2023, p. 240.

se viene pergeniando desde hace más de una década y que este Reglamento adopta como complemento – pero de carácter estructural o, se podría decir mejor, principal – para el *enforcement*⁸ de la política de control pública. En línea con otras iniciativas europeas para reforzar este instrumento de articulación entre las políticas públicas y el rol de los privados, al que la UE está dando un rol central, el Reglamento también fija pautas, precisamente, de armonización con otros actos jurídicos que impongan la debida diligencia en otros aspectos de la sostenibilidad, de las normas laborales o del respeto a otros derechos humanos⁹. En tal sentido, vale la pena traer a colación, la reciente aprobación de la Directiva (UE) 2024/1760 sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad¹⁰.

⁸ Utilizado acá el término *enforcement* como el conjunto de estrategias e instrumentos jurídicos para contribuir a la eficacia de la norma. Respecto a la utilización simbiótica entre *enforcement* privado y *enforcement* público, en otro sector aunque vecino a este porque vinculado al mercado, ver C. Fratea, que habla de espiral positiva para generar mayor disuación y eficacia que usando solo los instrumentos de control público (*Il private enforcement del diritto della concorrenza dell'Unione europea. Profili europei, internazionalprivatistici e interni*, Napoli, 2015, p. 4).

⁹ El *considerando* 56, a estos fines, anticipa que la: «existencia del presente Reglamento no debe excluir la aplicación de otros actos jurídicos de la Unión que establezcan requisitos en materia de diligencia debida en la cadena de valor. Cuando esos otros actos jurídicos de la Unión prevean disposiciones más específicas o añadan requisitos a las disposiciones establecidas en el presente Reglamento, dichas disposiciones deben aplicarse conjuntamente con el presente Reglamento. Además, cuando el presente Reglamento contenga disposiciones más específicas, no deben interpretarse de manera que menoscaben la aplicación efectiva de otros actos jurídicos de la Unión en materia de diligencia debida ni la consecución de su objetivo general. La Comisión debe poder elaborar directrices claras y de fácil comprensión para que los operadores y comerciantes, en particular las pymes, cumplan lo dispuesto en el presente Reglamento». Ver también el *considerando* 60. En el mismo sentido se expresa el art. 1, párr. 3 de la Directiva 2024/1760.

También, el tema y las obligaciones empresariales deberán articularse con las derivadas de la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo del 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) 537/2014, la Directiva 2220/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas. Ver sobre esta otra normativa: M. Capelli e R. Pennazio, *Dalla Corporate sustainability reporting directive alla Corporate Responsibility Due Diligence: comunicazioni di sostenibilità e impatto ambientale*, 2023, in NDS, p. 1161.

¹⁰ Directiva cuyo título oficial fue ya citado arriba. Contempla las obligaciones de las empresas respecto a los efectos adversos, reales y potenciales, para los derechos humanos y el medio ambiente de sus propias operaciones, de las operaciones de sus filiales y de sus socios comerciales en las cadenas de actividades de dichas empresas. Asimismo, la Directiva impone la obligación de adoptar y llevar a efecto un plan de transición para la mitigación del cambio climático que tenga por objeto garantizar, poniendo todos los medios para ello, la compatibilidad del modelo de negocio y de la estrategia de la empresa con la transición a una economía sostenible y con la limitación del calentamiento global a 1,5 en consonancia con el Acuerdo de París. La Directiva, además, aplica la diligencia debida en relación al cumplimiento de una amplia serie de normas internacionales vinculadas a los derechos humanos y a las condiciones dignas de trabajo. Sobre la construcción o antecedentes de auto-regulación de la aplicación

Esta cuestión de la diligencia debida también impacta fuertemente en el estudio del derecho agrario y en sus institutos puesto que va a incidir en las modalidades de contratación y contenidos de los contratos de suministro de materias primas agrarias¹¹. Por su parte, agraristas, comercialistas y civilistas tendrán que profundizar el estudio de la verdadera naturaleza de esta diligencia debida, su impacto a nivel de la responsabilidad civil a lo largo de una cadena transnacional, ya que propuesta casi como una obligación de resultado, es decir, obligación de garantizar en forma absoluta que los productos no derivan de terrenos desforestados previamente a la fecha del 31 de diciembre de 2020, se tendrá que analizar cómo podrían operar diversas acciones procesales, en particular, la de repetición.

A su vez, la política de control pública referida manifiesta una inmensurable carga burocrática y se presenta también como una estrategia bastante meditada en la búsqueda de aunar esfuerzos que van, desde los órganos comunitarios a los estatales de todos los niveles – con un especial reformulación de las tareas de control de las aduanas –, a la relación público-privado en la construcción de un sistema de información que permita los controles a una incidencia en los derechos administrativos y procesales con instrumentos como las «preocupaciones justificadas» y la concesión de una amplia legitimación para actuar judicialmente en caso de incumplimiento. Estos últimos aspectos que, por extensión, no se podrán tratar acá, pero que deben ser citados porque hacen a la presentación de la complejidad de la estructura del diseño normativo y a la configuración de un entramado de relaciones jurídicas propias de valores transnacionales, como el ambiente y el equilibrio climático.

Finalmente, pero no por eso menos importante, se debe decir que el Reglamento contra la deforestación que en su artículo primero manifiesta su objetivo de luchar, a través de la protección de los bosques de todo el mundo, contra el cambio climático – reduciendo también las emisiones de gases de efecto invernadero – y contra la pérdida de la biodiversidad, se

de la diligencia debida en este ámbito, ver I. DAUGAREILH en su *Introduction*, al libro dirigido por la misma, *La responsabilité sociale de l'entreprise, vecteur d'un droit de la mondialisation?*, Bruylant, Bruxelles, 2017 y otros aportes en ese mismo libro, como el de G. LHUILIER, *Blood minerals: des résolutions de l'ONU au Dood Frank Act. Ver une convention internationale sur le commerce des minerais de guerre?*, p. 489.

¹¹ Nótese que la Directiva sobre la diligencia debida, apenas citada, prevé en su artículo 18 que «para ayudar a las empresas y facilitarles el cumplimiento del artículo 10, apartado 2, letra b), y del artículo 11, apartado 3, letra c), la Comisión, en consulta con los Estados miembros y las partes interesadas, adoptará orientaciones sobre las cláusulas contractuales tipo voluntarias, a más tardar el 26 de enero de 2027».

propone actuar en defensa de muchos valores de importancia compartida en la sociedad global pero de difícil tutela. Tan difícil, como lo es de igual modo el logro de los objetivos del desarrollo sostenible y la construcción de un modelo económico que logre realizar en común la dignidad de cada persona, la generación de recursos económicos suficientes y la conservación del sistema natural. En efecto, el Reglamento se inspira en la sostenibilidad y en los objetivos trazados en el Pacto Verde Europeo para la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad y también tiene en cuenta el sostén o cumplimiento de los derechos de los pueblos originarios¹² y el respeto a otros derechos humanos. En los considerandos se expresan algunos datos alarmantes en relación a la pérdida de ambientes y selvas y se acusa a la agricultura y a la presión provocada por el consumo europeo¹³, a pesar que ni éste ni ningún otro acto normativo de la UE pare-

¹² Son muchas las consideraciones importantes respecto a estos valores y al estado de los bosques que hace el Reglamento en distintos considerandos. Desde todos los servicios ecosistémicos y funciones climáticas y de purificación del aire de los bosques (*considerando* 1); a la definición del bosque como bien único e insostituible concentradores del más alto porcentaje de biodiversidad terrestre (Cons. 15); para retomar el vínculo con los objetivos mundialmente acordados como el desarrollo sostenible (Cons. 12) o la referencia al Acuerdo de París sobre cambio climático (Cons. 13). Sólo a modo de síntesis se transcribe parte del Considerado 4 que entrelaza a todos ellos: «La crisis climática provoca la pérdida de biodiversidad a nivel mundial, y la pérdida de biodiversidad, a su vez, agrava el cambio climático, por lo que ambos fenómenos están estrechamente ligados, como lo confirman estudios recientes. La biodiversidad y los ecosistemas saludables son fundamentales para lograr un desarrollo resiliente al clima... Los bosques también garantizan el reaprovisionamiento constante de recursos hídricos y la prevención de sequías y sus efectos perjudiciales en las comunidades locales, incluidos los pueblos indígenas». Respecto a los pueblos originarios, ver también el *considerando* 29 que, entre otras cosas, expresa: La Comisión debe reforzar su apoyo e incentivos con respecto a la protección de los bosques y la transición a una producción libre de deforestación, a reconocer y fortalecer el papel y los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los pequeños propietarios y las microempresas y pequeñas y medianas empresas (pymes), mejorando la gobernanza y los regímenes fiduciarios, reforzando el control del cumplimiento de la ley y promoviendo una gestión forestal sostenible, con especial hincapié en las prácticas de silvicultura más cercanas a la naturaleza, basadas en indicadores y umbrales con fundamento científico, el ecoturismo, la agricultura y ganadería resilientes al cambio climático, la diversificación, la agroecología y la agrosilvicultura». En tanto el art. 10, respecto a la evaluación del riesgo que deben realizar los operadores, menciona considerar: la presencia de pueblos indígenas en el conjunto o en alguna parte del país de producción; la consulta y la cooperación de buena fe con los pueblos indígenas del conjunto o de alguna parte del país de producción y la existencia de reclamaciones debidamente motivadas de los pueblos indígenas basadas en información objetiva y verificable sobre el uso o la propiedad de la zona utilizada para obtener la materia prima pertinente.

¹³ El *considerando* 8 del Regl. 2023/1115 sostiene que: «el consumo de la Unión es un factor sumamente importante de la deforestación y degradación forestal en todo el mundo. La evaluación de impacto del presente Reglamento estimó que, sin una intervención reguladora adecuada, el consumo y la producción en la Unión, por sí solos, de seis materias primas (ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, soja y madera) harían que de aquí a 2030 la defo-

cen atacar o querer cambiar el modelo consumista que sirve para impulsar una economía que se retroalimenta de dicho consumo.

La UE se presenta como una abanderada de esta lucha¹⁴ y pretende actuar unilateralmente ante la inexistencia de un acuerdo multilateral en defensa de los bosques y convencida de la necesidad de forjar un mayor compromiso de los terceros países en lo que respecta al Acuerdo de París¹⁵.

En este esquema, el derecho agrario, tradicionalmente transversal e interdisciplinario, debe vérselas con un cuadro cada vez más complejo de disciplinas, estrategias y relaciones en diversos niveles que terminan influyendo y haciendo reformular su núcleo central vinculado con la actividad y las elecciones organizacionales de los empresarios agrarios.

2. En las últimas décadas resulta siempre más presente la relación entre derecho agrario y el derecho internacional o las relaciones internacionales¹⁶. Sin embargo, en sus orígenes, el derecho agrario estaba claramente

restación aumentase aproximadamente 248 000 hectáreas cada año». Si bien se mencionan 6 materias primas, en el articulado y Anexo 1 son 7 porque se agrega el caucho.

¹⁴ Ver la Comunicación de 23 de julio de 2019 titulada *Intensificar la actuación de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo* (COM (2019) 0352).

¹⁵ El *considerando* 24 reza: «Los retos a los que se enfrenta el mundo con respecto al cambio climático y la pérdida de biodiversidad solo pueden abordarse mediante una acción mundial. La Unión debe ser un actor mundial fuerte, que predique con el ejemplo y que tome la iniciativa en la cooperación internacional para crear un sistema multilateral abierto y justo en el que el comercio sostenible actúe como catalizador clave de la transición ecológica para luchar contra el cambio climático y revertir la pérdida de biodiversidad».

¹⁶ Este fenómeno se fue dando, principalmente, a la par de la incorporación de la cuestión de los mercados – y especialmente los internacionales – y, por consecuencia, la incorporación al estudio dentro del derecho agrario de los productos agrarios como sujetos a una regulación especial. Con los acuerdos de Marrakech, esta relación entre mercados internacionales e impacto en el derecho agrario interno se presentó mucho más clara y pasó a ser abordada con mayor dedicación y presencia, sobre todo en los estudios de derecho agrario. Da cuenta de ello que ya en 1994 la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU) dedicara su congreso mundial realizado en Nantes y Poitiers al «comercio internacional y a la agricultura» junto al «rol del Estado en agricultura».

Más o menos por la misma época, la cuestión internacional comienza a impactar en los derechos agrarios nacionales de la mano de la sostenibilidad. A continuación de la Cumbre de Río de Janeiro y, sobre todo en un primer momento, del planteo sobre una nueva agricultura en la Agenda 21 y la Convención sobre la Biodiversidad. Nuevamente la UMAU dedica su congreso mundial del 1998 en Porto Alegre a tratar el tema del «derecho agrario y desarrollo sostenible». Se comienza a analizar cómo una convención entre países que regula la ecuación soberanía estatal y acceso a la biodiversidad, pueda tener impactos concretos en los derechos agrarios locales (Ver L. PASTORINO, *Biodiversidad en agricultura: perfiles dogmáticos y didácticos en el MERCOSUR*, Conferencia en el I Seminario de Derecho Agrario Hispano – Italiano – Latinoamericano, Logroño, España, 7 y 8 de octubre de 2002, publicada en Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Navarra, España, Año 2003-4, ps.231 y ss. y L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005). Todavía más notorio, el vínculo entre acuerdos

arraigado en lo local. Sea por su identificación con una actividad «enraizada» en la tierra; sea por identificarse con el acceso y utilización misma del recurso o sea por relacionarse tan íntimamente con las condiciones físicas y climáticas de un territorio; sea por su preminente función de procurar la autosuficiencia de los agricultores o de ofrecer un desarrollo económico partiendo, principalmente, de producir para los mercados locales¹⁷.

internacionales sobre biodiversidad y agricultura se manifiesta con el Tratado sobre los recursos fitogenéticos de la FAO. Los impactos internacionales y sobranacionales – específicamente, los comunitarios – se profundizan en el Congreso sobre *Il nuovo diritto agrario comunitario. Riforma della Politica agricola comune. Allargamento dell'Unione e Costituzione europea. Diritto alimentare e vincoli internazionali*, realizado los días 19 y 20 de noviembre de 2004 en Ferrara y Rovigo, en celebración de los setenta años del prof. Costato y publicados por el Instituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, en el número 51 de su *Collana*. Además de distintos trabajos sobre acuerdos de la OMC (P. Mengozzi e A. Iannarelli), sobre seguridad alimentaria en sentido de inocuidad (P. Borghi), sobre biodiversidad (S. Manservigi), se introduce otra fuente internacional, la de las obtenciones vegetales (P. Amat Llombart). Todos los artículos pueden verse en E. CASADEI e G. SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Milano, 2005. A estos temas se podrían agregar muchos otros como los relativos a los acuerdos en materia de seguridad en el trabajo y derecho del trabajo agrario alcanzados en la OIT; los acuerdos relacionados con la propiedad intelectual sobre patrimonio cultural intangible o disciplinas vinculadas a las indicaciones geográficas en la OMPI; los derechos de los pueblos indígenas y, en especial, a la tierra y a los recursos naturales de sus territorios también de la OIT; entre otras fuentes internacionales. Finalmente, llevó más tiempo identificar las concretas implicancias para el derecho agrario de la Convención sobre Cambio Climático y acuerdos vinculados, pero también este tema terminó por entrar de lleno al estudio del derecho agrario, ver, sobre todo, E. CRISTIANI, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, Agricoltura - istituzioni - mercati, 2016, fasc. 2, p. 9, donde la autora se propone señalar los puntos de contacto entre el derecho agrario, tal como visto en sus acepciones más tradicionales como en sus más modernas acepciones y las problemáticas jurídicas derivadas del cambio climático. Ver, en la misma revista, otras ponencias interesantes que, como el trabajo de Cristiani fueron presentadas en el Seminario «Il diritto agrario-alimentare-ambientale di fronte ai cambiamenti climatici» realizado en la Scuola Sant'Anna de Pisa el 12 de junio de 2018. En ese evento también L. Paoloni expuso específicamente sobre *Gestione sostenibile delle foreste nella lotta al cambiamento climatico*, para, a continuación, publicar en relación al rol de los bosques *Cambiamento climatico e modelli di filiere agro-energetiche: l'esperienza delle Regioni del Canada occidentale*, A Agricoltura – istituzioni – mercati, fasc. 2-3, 2012, p. 113. Se podrían citar muchos más eventos y publicaciones, pero a fines de ilustrar estas relaciones con el Reglamento objeto de este escrito se citan por último M. MAURO, *L'impresa selvicolturale nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo, tra sostenibilità e multifunzionalità*, Agricoltura – istituzioni - mercati, 2017, 2, p. 79, y en particular, la específica observación del autor (p. 81) que al comentar la exigencia introducida por el nuevo texto único italiano en materia de bosques y cadenas forestales (d. legs. 3 aprile 2018, n. 34) de realizar una «gestión forestal sostenible», sólo puede comprenderse con referencia al contexto europeo e internacional y la ponencia de A. DILORETO, *Impatto del cambio climático y la deforestación en el comercio internacional y sus repercusiones en los derechos agrarios locales* presentada al XVI Congreso Mundial de la UMAU, de septiembre de 2024.

¹⁷ Ver, M. RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999. Por esa época, todavía los esfuerzos de la autora estaban dirigidos a asumir al derecho comunitario como fuente del derecho agrario local, no sólo por el impacto de la regulación indirecta del mercado, sino por cuestiones tan locales como el espacio rural, es decir, el territorio extra urbano visto más allá de, o en sinérgia con, la actividad agraria con un rol central. El libro vincula la fuente comuni-

De los orígenes del derecho agrario y de su evolución conceptual, normativa y doctrinaria, podemos recordar acá algunas características identitarias que nos servirán para retomar luego el discurso en torno a la nueva normativa europea de lucha contra la deforestación. La primera, es aquella que nos enseña el vínculo de la actividad agraria con las condiciones naturales del suelo, de la vocación productiva de éste, del clima y de todos los factores que hoy conocemos como ambientales. No toda actividad agraria puede ser realizada en cualquier terreno.

La segunda, es que no todo productor, agricultor o empresario, puede realizar cualquier actividad. Existe la profesionalidad, la especialización, el *savoir faire* y también una tendencia a la identificación, por distintos motivos, con la específica actividad que se realiza, lo que lleva a otra tendencia refractaria de la reconversión en otras actividades. La especialización de cada empresario particular y los costos necesarios para la transformación o cualquier aspecto vinculado a la distribución y la logística, también contribuyen a reafirmar un sistema de división mundial del trabajo y, al interior de las cadenas de producción, a consolidar la diferenciación entre sectores productivos. Son pocos los casos de empresarios individuales o asociados que rompen la tendencia a escalar hacia otros eslabones de la cadena y el derecho agrario en distintos países da cuenta de las dificultades que tienen las políticas y el derecho agrarios para quebrar esta tendencia.

Un tercer elemento a considerar viene de la mano de las características de la empresa y, en especial, de la economicidad. Esta línea guía para las elecciones del empresario individual también condiciona sus opciones más ventajosas – a veces a corto plazo – y lleva a la inercia de la lógica productivista que impide también la reconversión hacia formas más integradas o sustentables. En particular, para este caso del Reglamento en cuestión, la tendencia se manifiesta en la deforestación del bosque por parte de los pro-

taria a través del vínculo ambiente y agricultura, describiendo la transversalidad de la política ambiental que influye sobre la política agraria y la relación ambiente – territorio – agricultura introduciendo como contenido del derecho agrario las áreas de interferencia entre la Política Agrícola Comunitaria con la política de desarrollo de las áreas rurales. También, F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2000 y del mismo autor, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*. Tellus, Roma, 2004, donde se desarrolla también la relación entre territorio, producto agrícola, denominaciones de origen e indicaciones geográficas, cultura y *savoir faire*. Elementos con los que se va construyendo la centralidad de la agricultura para el desarrollo rural describiendo la simbiosis y las sinergias entre productos que toman del territorio sus datos distintivos y dan a su territorio una serie de beneficios y externalidades fomentando turismo y otras actividades satélites (L. PASTORINO, *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿Obstáculo o modelo para el Mercosur?*, AlMargen, La Plata, 2005, p. 164).

petarios que pueden volcar al sistema productivo bosques que, hasta el momento no lograban entrar en ese sistema u ofrecían una menor rentabilidad. Del punto de vista de los productores e inversores externos al sistema que son seducidos a entrar a la producción agraria primaria por el mejoramiento de los precios de algunos *comodities*, el fenómeno incita a buscar los terrenos más marginales aún fuera del sistema productivo, muchas veces bosques nativos aún no explotados. Esta sintética descripción de un fenómeno que parece natural, explica porqué es necesario un derecho agrario que puede contribuir a quebrar dicha lógica en aras de intereses superiores a los de los empresarios individuales. También pone en crisis la estructura del Reglamento 2023/1115 que se afana en imponer un sistema de prohibiciones (*command and control*) y no introduce ningún tipo de incentivo económico para quien tiene que perder rentabilidad como consecuencia de su aplicación.

Otra tradicional caracterización del modo de realizar la actividad, resaltada en las enseñanzas del derecho agrario, es el vínculo de arraigo con la tierra y su consecuente propensión a conservarla. Esta estabilización del hombre de campo y de las empresas familiares con su terruño y su territorio, ha comenzado a no ser la única forma de realizar agricultura, desde que la globalización y los avances tecnológicos fueron favoreciendo una organización mucho más compleja que ve en forma más funcional la tierra y el territorio. De hecho, hoy, otra recordada característica de la actividad agraria, el riesgo climático, muchas veces es atemperado, fundamentalmente en la agricultura «de inversión», es decir, aquellas modalidades más del mundo de los agronegocios, donde sujetos extraagrarios, invierten en grupos conducidos por algún profesional organizador y producen en zonas diversificadas y por demás distantes, unas a otras. Muchas veces esta modalidad por su flexibilidad se presta a la inversión por capitales extranjeros y el fin de lucro todavía se hace pesar más sobre los intereses de la conservación.

Finalmente, debemos recordar que desde siempre en la agricultura, incluso aquella de subsistencia (en este caso sólo por la dependencia a las materias primas y otros insumos), se ha verificado una tendencia de los agricultores y empresarios agrarios a la dependencia, tanto respecto a los demás eslabones de la cadena productiva como respecto a las cadenas de suministro de tecnología, combustibles y biotecnología y a los detentadores de cualquier otro factor de producción (en primer e histórico lugar, la tierra)¹⁸. Vale aquí traer a colación que si bien el Reglamento busca in-

¹⁸ Ver, L. PASTORINO, *Estrategias organizacionales para la producción agraria en escala de cara al mercado globalizado. Experiencias desde la Región Pampeana* En R. BUDZINOWSKI (ed.)

tervenir en las cadenas de suministro (especialmente las) globales, la única consideración concreta a esta cuestión de la situación de vulnerabilidad de los empresarios o productores primarios que contiene el Reglamento es la diferenciación que hace, al interior del territorio de la Unión, entre pequeños y medianos productores calificados como operadores, que produce partiendo de materias primas interesadas e introduce un producto en el mercado o lo exporta, quien no deberá cumplir con la debida diligencia si otro operador que no es pequeño o mediano ya lo hizo.

Relacionado con este punto, se puede recordar un principio tradicionalmente reconocido de las políticas agrarias que pretendía ser traducido como principio jurídico y encontrarse plasmado en las normas, como lo es el del fomento del valor agregado a las materias primas para poder garantizar mayor rentabilidad a los productores agrarios¹⁹. Este principio, relacionado con el desarrollo sostenible y las propuestas de economía circular, se completa con el fomento a que este mayor valor de las materias primas ocurra en el territorio, para fomentar un efecto expansivo y sinérgico de las actividades económicas concatenadas. Todo esto se pierde bastante en el comportamiento de las actuales cadenas globales de suministro que parten de un concepto económico primario que es el de la división y especialización mundial de las actividades y el trabajo. A su vez, que las cadenas globales de suministro multiplican los pasajes de las mercaderías en cada etapa de transformación siguiendo una lógica de economicidad que, sin embargo, estimula el transporte y la circulación de los productos con los consecuentes despilfarros de energía y efectos contaminantes. Es decir, no se organizan, precisamente, bajo una lógica de sostenibilidad.

Solo para conectar estas ideas con el tema en tratamiento, recordemos la lógica diametralmente inversa propuesta por la Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques, de Río, 1992, donde el prin-

XV World Congress of Agricultural Law, Adam Miskiewicz University, Poznan, Polonia, 2018, p. 49. En este trabajo, con ejemplos de una realidad concreta, se pone de manifiesto como las rentas de los productores se comprimen por la presión, no sólo o no ya tanto, de la caída de los precios de las *commodities*, sino por el aumento siempre más significativo de algunos insumos como maquinarias, combustibles, biotecnología, fitosanitarios, etc. que impactan cada vez en mayor proporción en relación al precio de la tierra (o de su acceso). En sentido concordante, M. FERRARI en *Fattori di produzione, innovazione e distribuzione di valore nella filiera agroalimentare*, Ledizioni, 2023, ps. 9 y ss. observa como mientras la doctrina agrarista italiana se ha ocupado sobre la debilidad intrínseca de los empresarios agrarios respecto a sus adquirentes, se ha puesto menos el acento en esta dependencia respecto a las cadenas de insumos y servicios.

¹⁹ A. VIVANCO, *Teoría de derecho agrario*, Ediciones Libería Jurídica, La Plata, 1967, T. I, ps. 197 y ss.

capio 13 *b*) establece que deberían estimularse la reducción o eliminación (no la imposición de prohibiciones a la importación) de las barreras arancelarias y los obstáculos al mercado con miras a elevar el valor añadido de los productos forestales, así como la elaboración local de dichos productos, para permitir con sus mayores rentas a los países productores de mejorar la conservación y ordenación de sus recursos forestales renovables²⁰.

3. Las relaciones entre la naturaleza y la agricultura, las interrelaciones entre los elementos constitutivos del ambiente y de estos con la agricultura y la no correlación entre estos fenómenos y los límites nacionales – por lo que el derecho internacional está llamado a intervenir –, tienen algunas demostraciones de larga data²¹. Ello no obstante, el concepto de ecosistema es mucho más reciente, surgiendo en la década de 1960²², y la dimensión ambiental de la agricultura entra de lleno al derecho agrario luego de la cumbre de Río. Entre las conferencias de Estocolmo y de Río – y, en el medio, la Carta de la Naturaleza – se elaboran una serie de conceptos a nivel internacional que, en cierta manera, condicionan el Reglamento contra la deforestación y los debates entorno al mismo. En este período y a consecuencia de estas elaboraciones, se pasa de considerar cuestiones en el derecho internacional que hoy se calificarían como ambientales pero que, de todos modos eran sectoriales, a concebir el ambiente con un enfoque holístico. En paralelo, se evoluciona de la idea tangible de los recursos compartidos (cuencas hídricas sobre todo) y de efectos visibles vinculados con la contaminación transfronteriza como problemáticas internacionales, a la idea de un ambiente global con efectos mucho más difusos. De los acuerdos bilaterales o plurilaterales, se tiende a forjar acuerdos multilaterales. De las preocupaciones regionales y acusaciones recíprocas entre países desarrollados y en desarrollo²³ se pasa a la idea de responsabilidad común pero diferenciada.

Si bien estas discusiones y avances – sobre todo aquellos que se con-

²⁰ El *considerando* 50 del Reglamento 2023/1115 dispone, en un sentido que si tuviera una consecuencia normativa específica podría considerarse concomitante, que: «A la hora de abastecerse de productos, se deben realizar esfuerzos razonables para asegurar que se pague un precio justo a los productores, en especial a los pequeños propietarios, para permitirles obtener unos ingresos dignos y abordar de manera eficaz la pobreza como causa fundamental de la deforestación».

²¹ Se puede citar como primer antecedente, de tipo multilateral, la Convención de París para la protección de las especies de aves útiles para la agricultura, del 19 de marzo de 1902.

²² L. PASTORINO, *El daño al ambiente*, LexisNexis, Buenos Aires, 2005, p. 13.

²³ Se hace referencia a los documentos *Nuestro futuro común* (más conocido como informe Brundtland) y *Nuestra propia agenda*

centran en los acuerdos multilaterales logrados en Río²⁴ – ponen en crisis la eficacia de cada Estado nacional para gobernar las complejidades de las cuestiones ambientales en forma individual y, en cierto modo, modifican o «ablandan» el concepto de soberanía²⁵, los Estados siguen siendo los verdaderos decisores en el plano internacional y no se ha alcanzado ningún sistema para superarlo que no sean los acuerdos.

De hecho, en lo que al tema aquí tratado respecta, los diferentes intereses nacionales en juego cerraron la posibilidad de firmar en Río también una convención en materia de bosques, a cambio, se aprobó la Declaración de Principios a la que se aludió más arriba. Otra norma de tipo internacional en tutela de ciertas especies en peligro de extinción o de vulnerabilidad, como la Convención Internacional sobre el Tráfico de Especies Silvestres (CITES), anterior a Río, pero aún vigente y con cierto grado de eficacia en el sector forestal, también manifiesta en su estructura la lógica convencional y la utilización de los sujetos estatales y del concepto de soberanía al servicio de la aplicación y tutela del valores protegidos, en la especie, las manifestaciones de la biodiversidad en riesgo derivado del tráfico internacional²⁶.

La complejidad de los temas muchas veces se ha visto aumentada por la multiplicidad de Estados con intereses, situaciones, posibilidades y visiones diferentes. Ello ha contribuido a que muchos documentos transmitan su carácter transaccional. Por ejemplo en la Convención sobre Diversidad Biológica, el artículo 1 indica que los objetivos del mismo – resultado de una ardua negociación entre países del norte y del sur²⁷ – se refieren a la

²⁴ En la Cumbre de Río se adoptaron tres instrumentos de carácter no obligatorio: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que contiene los principios y directivas generales, la Agenda 21 con las propuestas de acción y la Declaración sobre los bosques. También se adoptaron dos convenciones internacionales: El Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio Marco sobre Cambio Climático, proseguidos por ulteriores Conferencias de las partes

²⁵ Ver, M. CENICACELAYA, *El principio de soberanía de los Estados y su recepción en el derecho ambiental internacional. El concepto de soberanía, la comunidad internacional y los procesos de integración y globalización*, p. 93; A. SPINELLI, *El deber de los Estados a no causar daños ambientales a otros Estados. Responsabilidad entre Estados y entre ciudadanos de diferentes Estados. El principio de responsabilidad común pero diferenciada frente al ambiente*, p. 123; A. TRIPPELLI, *El derecho internacional ambiental y sus principios rectores*, p. 51 y L. PASTORINO, *La Comunidad internacional frente a los recursos naturales y el ambiente. Conceptos jurídicos trascendentes: res communes omnium, patrimonio mundial, interés de la humanidad, cuencas hídricas, daños transfronterizos*, p. 31, todos en L. PASTORINO (dir.), *Principios en materia de ambiente y recursos naturales renovables*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2008.

²⁶ L. PASTORINO, *Derecho agrario argentino*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, p. 311.

²⁷ J. BARBOZA, *La Convención de Protección de la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas* en el libro de R. ESTRADA OYUELA y M. CEVALLOS DE SISTO, *Evolución reciente del derecho ambiental internacional*, A-Z editora, Bs. As., 1993, ps. 45 y ss.; R. SALAZAR, J. CABRERA

conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos – interés de los países desarrollados – y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes – interés de los países en vías de desarrollo –²⁸. De ello deriva una práctica consolidada en este sector que es la de legislar a través del consenso, lo que Estrada Oyuela sintetiza en la fórmula: «podría vivir con ese texto»²⁹.

La trascendencia del valor del ambiente más allá de las fronteras, intentó ser plasmada en distintas formulaciones jurídicas que tuvieron que lidiar con el concepto y los intereses de la soberanía. Así, se intentó expresar este valor global con la fórmula de «patrimonio común de la humanidad». La frase que puede tener un efecto simbólico, choca desde lo jurídico por tener la palabra patrimonio un concreto significado de pertenencia. De igual modo sucede con el término bien, traído a colación puesto que el patrimonio tiene por objeto uno o más bienes. Por lo tanto, calificar al ambiente como bien – así sea colectivo y así se use la palabra en una acepción distinta a la dada por los códigos civiles³⁰ – se presta a confusión respecto a los bienes ambientales que lo conforman; puesto que siempre parecen convocar la idea de aprehensión o titularidad. Así, el «patrimonio» ambiente, se compondría de una cantidad de bienes que ya tienen un régimen jurídico específico. Por lo tanto, la identificación de un concepto nuevo como el ambiente, como concepto unitario y diferenciado de los distintos bienes que lo componen, al que se le quiere dar una titularidad nueva, «la humanidad» que invita a pensar en alguna cuestión vinculada a la supranacionalidad, pone en alerta Estados y privados en cuyos territorios o dominios se encuentran los singulares bienes, en nuestro caso los bosques.

Una situación similar se da con las llamadas *res communis omnium* o cosas comunes o de todos. En este caso, la luna y los nodulos polimetálicos declarados tales, fueron así calificados siendo bienes que, hasta el momento

MEDALLA y A. LÓPEZ MORA; *Biodiversidad, políticas y legislación a la luz del desarrollo sostenible*, Fundación Ambio y Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, 1994; R. MARTÍN MATEO, *Tratado de derecho ambiental*, Ed. Trivium, Madrid, 1997, vol.III, p. 41 y ss.

²⁸ Ver: L. PASTORINO, *Biodiversidad en Agricultura ...*, cit. p. 233.

²⁹ R. ESTRADA OYUELA, *Notas sobre la evolución reciente del derecho ambiental internacional* en R. ESTRADA OYUELA y M. CEVALLOS DE SISTO, *Evolución reciente del derecho ambiental internacional*, cit., p. 8.

³⁰ L. FRANCIARI, *Danni ambientali e tutela civile*, Jovene editore, Napoli, 1990, p. 126.

de su definición bajo tal categoría, no estaban sometidos a ninguna otra titularidad³¹.

En el caso del «patrimonio mundial cultural y natural» regulado por la Convención de las Unesco firmada en París del 23 de noviembre de 1972, del texto de la misma resulta que se usa la palabra patrimonio en un sentido menos técnico y preciso que el que vincula la palabra con la idea de propiedad. Se trata de un valor de afección que la comunidad internacional manifiesta sobre bienes, más allá de su estado jurídico dominial. Tan es así que el art.6 expresamente dispone que «respetando plenamente la *soberanía* de los Estados en cuyos territorios se encuentre el patrimonio cultural y natural a que se refieren los arts.1 y 2 y sin perjuicio – incluso – de los «derechos reales» previstos por la legislación nacional sobre ese patrimonio, los Estados parte en la presente Convención reconocen que constituye un patrimonio universal en cuya protección la comunidad internacional entera tiene el deber de cooperar». Es, precisamente, esta función de cooperación y asistencia financiera hacia los estados donde el patrimonio se encuentra, el instrumento central en que se basa la Convención, y este instrumento tiene por fin *secundar* a los estados titulares en sentido jurídico de ese patrimonio (art. 7).

Otro caso similar es el de las reservas de Biosfera. Estas nacen aún sin una convención internacional³², y si bien el nombre llama a confundir el reconocimiento de la UNESCO con una categoría de gestión supranacional, el mismo Programa y el Marco Institucional de la Red Mundial de Reservas de Biosfera dan cuenta de que el verdadero titular de la reserva es el Estado donde cada una de éstas se encuentra³³.

³¹ Mientras que la categoría de *res communis* pone el acento en el uso, el bien en el sentido de valor tutelado pone más el acento en la protección o, en todo caso, en un uso mucho más cuidadoso y comprometido (L. FRANCIARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, cit., p. 81).

³² La idea nace del Programa MaB (Man and Biosphere). Todo se rige desde una lógica, si se quiere consensual no expresa, a través de manifestaciones unilaterales y asincrónicas, donde tanto la institución internacional, el Programa MaB de la UNESCO y los estados nacionales adoptan decisiones en sus ámbitos tratando de articular unilateralmente con las acciones del otro (L. PASTORINO, *Las reservas de Biosfera y el marco legal institucional para su eficacia. El caso del Parque Costero del Sur en los partidos de Magdalena y Punta Indio* en J. ATHOR y D. ALBAREDA (Eds.). 2023. *Parque Costero del Sur. Nuevos temas sobre naturaleza, conservación y patrimonio cultural*. Fundación de Historia Natural Félix de Azara. Buenos Aires, ps. 407 y ss.).

³³ Ni inicialmente con el programa, ni en ese Marco Estatutario, está previsto que los Estados le den un estatus legal específico como Reserva u otro reconocimiento legal por el derecho interno, pero deben garantizar a través de todo su sistema institucional y legal la conservación so pena de perder el reconocimiento internacional. Para más detalles del marco legal y práctica del sistema, ver L. PASTORINO, *Las reservas de Biosfera y el marco legal institucional para su eficacia*, cit., p. 404.

Por estas cuestiones a nivel de la Convención de la Biodiversidad se descartó la idea de declarar el patrimonio genético como un patrimonio de la humanidad para reconocer, en cambio, el derecho soberano de los estados a explotar sus propios recursos en aplicación a su propia política ambiental en la parte dispositiva³⁴, así como un interés común de toda la humanidad en el preámbulo.

Esta dicotomía entre lo propio y el interés de los demás recuerda en parte al concepto de valor³⁵ tratado en el derecho penal. Muchas veces el delito recae sobre aspectos de la personalidad o sobre la misma persona o bienes que su propio titular no puede renunciar por estar comprometido el orden público. De igual modo, sirve traer a colación el concepto mismo de orden público como indicativo de aquellos valores que la sociedad elige para que los privados no puedan dañar o renunciar³⁶.

La cuestión está en regular la difícil relación entre el concepto de patrimonio o de soberanía por un lado y el de interés o valor protegido por otro. Pero mientras que hasta Río y en los protocolos que siguieron a los acuerdos multilaterales allí logrados se buscó el consenso, el respeto de la soberanía y sistemas de cooperación internacional para favorecer los acuerdos

³⁴ Ver que el art. 3, luego de este reconocimiento en base a «la Carta de las Naciones Unidas y de los principios del derecho internacional» en referencia a la soberanía, agrega la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional, pero sin hacer alusión a un interés de otros estados por la afectación al ambiente del propio Estado responsable.

³⁵ Considerar al ambiente como valor significa, no sólo, que el mismo pueda ser objeto de un derecho como se estableció en Estocolmo o Río o en nuestra Constitución o un principio que sirva a interpretar las leyes sino, además, que se trata de uno de los elementos fundamentales que caracterizan a una sociedad en un momento determinado, y sobre la que tal sociedad funda su propia legitimación (conf. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, p. 37).

³⁶ Ver, S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, voce ordine pubblico, Vo. IV, 2006, p. 3998. De las distintas acepciones del término, ésta se corresponde con la que denomina «orden público material o normativo» y se refiere a los valores, principios y derechos inviolables sobre los que se basa el orden jurídico y resultan irrenunciables. También, dejando de lado las grandes diferencias entre soberanía y propiedad privada, pero considerándolas ambas como un modo de apropiación con exclusión de otros sujetos (públicos y privados, en cada caso), se presenta una analogía con la relación entre propiedad privada e interés público que legitima una intervención y restricción a la propiedad. Ver, por ejemplo, el texto vigente del regio decreto-legge del 30 dicembre 1923, n° 3267, que en Italia regula los bosques y tierras de montaña y que en su texto unico presenta un Título I dedicado a «Provvedimenti per la tutela di pubblici interessi» y un Capítulo I, dentro de aquél, de «Limitazioni alla proprietà terriera» lo que hace a la doctrina considerar el bosque como un bien privado de interés público (ver M. TAMPONI, *Una proprietà speciale ...*, cit., p. 66, con cita a otros autores que lo precedieron y definieron la categoría de bienes privados de interés público como A. Sandulli).

y el cumplimiento de los mismos, en el caso del Reglamento 2023/1115 se busca provocar una reacción a partir de la posición (¿dominante?) de la UE como actor fundamental y concentrador de una gran parte de la demanda de ciertas materias primas. Sólo a partir del acto unilateral, el Reglamento propone la cooperación al modo suyo³⁷ y la búsqueda de acuerdos forzados, en parte, por el primer paso unilateral dado³⁸.

Se deja de lado que la soberanía estatal sobre sus territorios, sus recursos, sus habitantes y sus políticas para alcanzar los objetivos e intereses fijados a nivel multilateral, va siendo cada vez más limitada a favor de éstos pero sólo por la vía de los acuerdos por imposición de algún ente supranacional. Basta sólo traer aquí a colación la Declaración de Río que se fija como objetivo de su Preámbulo la creación de una alianza mundial nueva y equitativa mediante niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas y reconoce la naturaleza integral e

³⁷ A pesar de no haberse alcanzado consenso sobre un acuerdo o convención en la materia a nivel multilateral, lo cierto es que la Declaración de Principios sobre el Manejo Sostenible de los Bosques, que es verdad entra en la categoría de *soft law* pero a la vez goza de una mayor legitimación por ser producto de un amplio consenso, plantea una cooperación muy diversa. El Principio 7 b) por ejemplo, propugna que deberían proporcionarse recursos financieros específicos a los países en desarrollo con importantes zonas forestales que establezcan programas de conservación forestal, incluidas zonas de bosques naturales protegidas y también propone que tales ayudas vayan encaminadas a compensar los sujetos que estimulen la realización de actividades económicas y sociales sustitutivas de la deforestación. También el Principio 9 a, plantea considerar sistemas de compensación por la transferencia neta de recursos para beneficios de los países desarrollados. Fíjese que se habla de compensación porque indirectamente la demanda de recursos desde los países de mayor desarrollo contribuyen a la explotación y degradación de recursos naturales, una lógica totalmente inversa a la que propone el Reglamento. Aunque también hay que decir, por rigor de verdad, que el Principio 13 e) parece dar un espaldarazo al Reglamento cuando establece que deberían evitarse las políticas y prácticas fiscales, comerciales, industriales, de transporte o de otro tipo que pudieran producir degradación de los bosques. En cambio, el Reglamento, si bien se hace cargo de la responsabilidad de los consumidores europeos, desplaza todas las obligaciones y sacrificios a los países de origen de las materias primas.

También el Principio 10 de la Declaración de 1992 menciona el reverdecimiento y la cooperación económica para la reforestación, mientras que este Reglamento parece consolidar el *statu quo* como se tratará de poner en evidencia más adelante. Asimismo, la Declaración menciona ayudas económicas para el ordenamiento y conservación de los bosques y el estímulo a las producciones sostenibles.

³⁸ La única indicación en concreto vinculada a la cooperación, aunque vaga, se encuentra en el *considerando* 29 cuando dice que la Comisión debe reforzar su apoyo e incentivos. Tal vez, lo hará a través de los acuerdos que se buscará lograr (ver *considerando* 25 y un esbozo de lo que este Reglamento podrá incidir en los acuerdos bilaterales en L. PASTORINO, *Gli accordi commerciali bilaterali e plurilaterali e la loro influenza sul sistema alimentare* en P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2da. edic., 2024, p. 145), el que podría ser un instrumento de coersión para condicionar la aceptación del modelo europeo.

interdependiente de la Tierra nuestro hogar (común); a pesar de lo cual continua recordando que por la Carta de las Naciones Unidas son los Estados los que tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo con la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Principio 2). Son los Estados que se autolimitan para luchar contra el cambio climático a través de acuerdos (en este caso el de París) y también en la Declaración de Nueva York del 2 de noviembre de 2015, son ellos los que se autoimponen compromisos «con nuestros distintos mandatos, competencias y circunstancias».

En el caso del Reglamento 2023/1115 la UE parte de un interés legítimo queriendo reforzar los compromisos individualmente logrados por la Comunidad internacional que no llega a firmar una convención específica sobre los bosques. Lo hace usando sus competencias soberanas para regular el ingreso y egreso de mercaderías y lo hace también fijando estándares que deben aceptar los sujetos que quieren introducir o exportar tales mercaderías en su espacio territorial. Se usa un instrumento, si se quiere convencional, en tanto que queda espacio de libertad para decidir no exportar o importar, pero el interés comercial es un peso grande que condiciona dicha libertad. En ese contexto, la cuestión es analizar si el instrumento es el legítimo y si no existen otras formas de incentivar cambios en los modelos productivos de otros Estados. Se trata de ver si no se puede lograr resultados similares pero respetando las facultades de ordenación territorial y las políticas ambientales y de desarrollo de otros Estados y evitando algunas consecuencias no deseadas del Reglamento en territorios extranjeros. En particular, si tales consecuencias pueden contrariar los mismos intereses positivos de su *ratio* por desconocimiento de todas las realidades nacionales y de biomas existentes, como también de lógicas de producción y logísticas de circulación de las mercaderías. La complejidad del Reglamento, las consideraciones que abre al análisis y la dimensión mundial de su aplicación, requerirán de muchos más trabajos para analizarlo. A continuación, se pretende dar unas bases más para la consideración de estos temas describiendo otras soluciones dadas por la misma UE en casos análogos; precedentes en el ámbito de la OMC donde ya se ha tratado la extraterritorialidad y algunas consecuencias negativas que podría provocar el Reglamento en terceros Estados alterando el cómo, el qué y el dónde producir.

4. El Reglamento 995/2010³⁹, comunmente llamado «Reglamento madera», abrogado por el Reglamento 2023/1115, ya introducía el concepto de beneficios ambientales de los bosques (*considerando* 1) pero junto a ellos todavía ponía bastante el acento en aquellos beneficios económicos y sociales. Fundamentalmente, vale la pena en este punto hacer notar que, el beneficio económico del que hablaba el precedente Reglamento 995/2010 se refería a la utilidad de los bosques en la provisión de madera y de recursos y productos forestales no madereros. Es decir que la actividad forestal estaba (y sigue estando) prevista e, incluso, se veía al bosque como un sistema vivo que en sí mismo es fuente de las materias que son base de la actividad silvícola. La tutela o preocupación por su conservación está inspirada, también, en su capacidad de continuar produciendo esta base material para una actividad económica⁴⁰. Lo que prohibía el Reglamento abrogado era la comercialización de madera aprovechada en forma ilegal y, para considerarse tal, se debía estar al incumplimiento de las normas del país de aprovechamiento (art. 2, letra f).

El Reglamento madera, no definía lo que debiera entenderse por deforestación, simplemente se centraba en la tala legal y la cuestionaba por contribuir con tales procesos⁴¹. Por el contrario, en el Reglamento 2023/1115,

³⁹ Reglamento (UE) 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo del 20 de octubre de 2010 por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

⁴⁰ El servicio de la biodiversidad a las actividades productivas también está presente, aunque más tenue, en el Reglamento 2023/1115, ya no como fuente de materias primas que, para ciertas producciones existentes y por existir, también lo son, sino que el *considerando* 5 lo expresa en este modo: «Más de la mitad del producto interior bruto mundial depende de la naturaleza y de los servicios que esta proporciona. Tres grandes sectores económicos (construcción, agricultura y alimentación y bebidas) dependen enormemente de la naturaleza. La pérdida de biodiversidad constituye una amenaza para unos ciclos hidrológicos sostenibles y para los sistemas alimentarios, y pone así en peligro la seguridad alimentaria y la nutrición. Más del 75% de los distintos tipos de cultivos alimentarios en el mundo depende de la polinización animal. Además, varios sectores industriales dependen de la diversidad genética y de los servicios ecosistémicos como insumos esenciales para la producción, en particular, en el caso de los medicamentos, incluidos los antimicrobianos».

⁴¹ Solo el *considerando* 3 menciona la deforestación cuando explica que: «La tala ilegal es un problema generalizado que suscita gran inquietud a nivel internacional. Supone una grave amenaza para los montes porque contribuye al proceso de deforestación y de degradación de los bosques, responsable de, aproximadamente, el 20% de las emisiones mundiales de CO₂, es un riesgo para la biodiversidad y debilita la gestión y el desarrollo sostenibles de los montes, incluida la viabilidad comercial de los agentes que desarrollan su actividad con arreglo a la legislación aplicable. También contribuye a la desertificación y a la erosión del suelo, y puede acentuar los fenómenos meteorológicos extremos y las inundaciones. Además, tiene implicaciones sociales, políticas y económicas que soca van a menudo los progresos hacia los objetivos de buena gobernanza y representan una amenaza para el sustento de las comunida-

se define la deforestación, pero sin seguir el lenguaje vulgar o de los diccionarios, relacionados con la pérdida de bosques, es decir, la tala rasa, sino que ofrece una definición legal que incluye procesos más amplios. Para el Reglamento actual, se entiende por deforestación la conversión de los bosques para destinarlos a un uso agrario, independientemente de si es de origen antrópico o no, siendo uso agrario el uso del suelo con fines agrarios, incluido el destinado a plantaciones agrícolas y zonas en barbecho, y a la ganadería (art. 2). El Reglamento no entiende, como es claro para la extensa mayoría de la doctrina agrarista, que el uso agrario incluye el aprovechamiento forestal, la actividad silvícola⁴² y el uso sostenible de los bosques, debido a que, para el derecho comunitario, la política forestal está en principio excluida de la política agraria y sólo se vincula con ésta en algunos aspectos y en relación de subalternidad⁴³. De igual modo, la materia no entra de lleno en la definición de agricultura, fundamentalmente por la exclusión de la madera del Anexo I⁴⁴.

des locales dependientes de los bosques, y puede relacionarse con conflictos armados. Cabe esperar que la lucha contra el problema de la tala ilegal en el contexto del presente Reglamento contribuya de manera rentable a los esfuerzos de la Unión para mitigar el cambio climático, y debe considerarse complementario respecto a la acción y al compromiso de la Unión en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁴² En el caso de Italia, con expresa inclusión dentro de la empresa agrícola (art. 2135), si bien para una interpretación inicial, la silvicultura y la cría de ganado debía ser accesoria a la actividad de cultivo de plantas o agricultura (N. FERRUCCI, *L'individualizzazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto*, Giuffrè, Milano, 1989). Luego se desarrolló la idea de una empresa silvícola o forestal con peculiaridades diferenciadas de la empresa agrícola de cultivo de plantas. Ver, entre otros, M. TAMPONI, *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Cedam, Padova, 1983; F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Giuffrè, Milano, 1996; E. CRISTIANI, *Profili peculiari dell'impresa forestale*, *Rivista di diritto agrario*, 1989, I, p. 411. En otros países, por efecto de la difusión de la teoría agrobiológica, la intervención del hombre en el cuidado y gestión del ciclo biológico hace considerar como agraria la actividad forestal y el manejo o gestión sostenible de los bosques naturales.

⁴³ La exclusión tiene como fundamental punto de partida la exclusión de la madera dentro de los productos del Anexo I. Sin embargo, en ciertos aspectos puntuales han existido normativas y medidas europeas que vincularon la forestación con la política de estructuras de la PAC. Ver para las razones de la exclusión de la política de mercado y las falencias que la misma podría concitar en orden al objetivo de autoabastecimiento y conservación de los recursos madereros, así como para los pequeños avances que se fueron dando en la conexión entre silvicultura y política agrícola de estructuras, F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Giuffrè, Milano, 1996, ps. 155 y ss. En tiempos más recientes, todavía L. Costato se lamentaba de este tratamiento dispar y mientras pone en evidencia que para «ciertos» aspectos y con esfuerzos interpretativos podría considerarse a la madera producto agrícola, entiende que debería considerarse la oportunidad de incluirla de lleno dentro del Anexo I, en especial teniendo en cuenta el giro *green* de la PAC (*Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFUE*, en P. BORCHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, p. 5.).

⁴⁴ En cambio, la competencia europea en materia de tutela de los bosques, deriva de

Sin embargo, la madera entra, dentro de las materias primas del nuevo reglamento, junto a una serie de productos derivados que se enuncian en su Anexo I. El *considerando* 38 del Reglamento 2023/1115 expresa que se incluye porque, precisamente, ya estaba cubierta por el Reglamento 995/2020, pero se le aplica una consideración distinta. Para su prohibición de ingreso, la materia prima madera y los productos derivados de ésta, no deben provenir de la deforestación en el sentido legal dado, es decir por la conversión al uso agrario, sino que para ser «libres de deforestación», deben haber sido obtenidos sin provocar la degradación de los bosques después del 31 de diciembre de 2020. Por «degradación forestal», se entienden los cambios estructurales de la cubierta forestal, que adoptan la forma de conversión de: *a*) bosques primarios o bosques de regeneración natural en plantaciones forestales o en otras superficies boscosas, o *b*) bosques primarios en bosques de repoblación (ver definiciones del art. 2, numerales 14, 7 y 8).

En lo que respecta al alcance, tampoco el Reglamento anterior cubría todos los posibles derivados de la madera, algunos de ellos sí alcanzados ahora en el Anexo del Reglamento 2023/1115⁴⁵, señalándose que esto podría causar una competencia desleal entre distintos productos derivados de la madera, pero también, respecto a otros productos agrícolas que podían causar tanto o más daño para su producción que la propia silvicultura, por forjar el cambio de uso del suelo, como la palma de aceite⁴⁶.

De allí, que el Reglamento 2023/1115 incorpora otros productos agrícolas o vegetales teniendo en cuenta las materias primas cuyo consumo en la Unión tienen mayor peso en cuanto motor de la deforestación y la degradación forestal a nivel mundial⁴⁷. Respecto a los animales, en el proyecto

los estrechos vínculos entre bosques y ambiente, entrando por ende, a través de la política ambiental (DI STEFANO, *La regolamentazione del legname nella prospettiva della tutela internazionale delle foreste: pregi e limiti del recente regolamento UE 995/2010*, Riv. giur. Ambiente, 2013, N. 6, p. 769). Como se recordaba al inicio, es precisamente esta la base normativa que sostiene la competencia europea para emanar el Reglamento 2023/1115, como también su predecesor.

⁴⁵ Basta comparar los anexos de sendos Reglamentos, pero algunos de los que se cuestionaba no fueron incluidos, están en la nueva normativa, a saber: papel impreso (productos de la prensa y de la gráfica), sillas, instrumentos musicales, por ej. Ver COM (74) del 8 de febrero de 2016.

⁴⁶ G. DALLA GASPERINA, *Il regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti derivati («Regolamento UE sul legno»)*. *Analisi e riflessioni a due anni dalla sua prima applicazione*, Rivista giur. ambiente, 2016, 3/4, p. 609.

⁴⁷ El *considerando* 38 expresa que «como parte del estudio de apoyo para la evaluación de impacto del presente Reglamento, se llevó a cabo una amplia revisión de la bibliografía científica pertinente, a saber, publicaciones primarias que estimaban el impacto del consumo de la Unión en la deforestación mundial y relacionaban esa huella ambiental con materias

inicial se contemplaban otras especies⁴⁸, las que contribuyen directa o indirectamente (a través de ser alimentados por materias primas agrícolas interesadas) a la deforestación. Sin embargo se resolvió mantener solamente los bovinos y para lo que se refiere a carne y cuero, no leche y derivados.

El Reglamento anuncia que pretende continuar con este avance gradual, como si los pasos fueran dados en forma paulatina no sólo por la complejidad de incluir muchas más materias, sino evaluando también las reacciones de terceros Estados. Así, el art. 34 señala que en la revisión a realizarse antes del 30 de junio del 2025 algunos otros productos podrán sumarse. En particular se indica el maíz y los biocombustibles.

5. A través del comercio internacional, la UE ha sabido desde hace tiempo influir en el comportamiento de sus proveedores. Su poder comercial también ha contribuido para poder asistir y cooperar con países económicamente menos avanzados impulsando objetivos que responden a la concreción de ciertos valores prefijados, desde los vinculados con los derechos humanos, el bienestar social y de los trabajadores en general, la lucha contra el trabajo de menores y también las cuestiones ambientales y climáticas de las que se ocupa este artículo⁴⁹.

Un primer paso respetuoso de los roles de países exportadores e importadores de maderas provenientes de bosques nativos y de especies de un valor biológico especial, con estricto respeto del concepto de soberanía,

primas específicas, y que se contrastaron a través de amplias consultas con las partes interesadas». Asimismo, se cita un estudio de F. PENDRILL, U. M. PERSSON, T. KASTNER, *Deforestation risk embodied in production and consumption of agricultural and forestry commodities 2005-2017* (Version 1.0), [Riesgo de deforestación en la producción y el consumo de productos agrarios y forestales 2005-2017 (Versión 1.0)], Zenodo, 2020, por el cual las materias primas seleccionadas representan aquellas con mayor impacto: palma aceitera (34,0%), soja (32,8%), madera (8,6%), cacao (7,5%), café (7,0%), ganado bovino (5,0%) y caucho (3,4%).

Se sigue y perfecciona la lógica para la legitimación de la intervención europea apoyándose en el efecto nocivo del consumo, como lo había ya hecho con el Reglamento madera, justificando el efecto negativo de la demanda para muebles y materiales de construcción.

⁴⁸ Se citaban los ovinos y caprinos y la producción avícola. Entre los productos agrícolas, en la propuesta del Parlamento se incluía el maíz, utilizado también como pienso de pollos y otros animales. En cuanto a sujetos obligados, se pensaba incluir los bancos e instituciones financieras, que habrían debido controlar que no existan vínculos con las actividades prohibidas por el futuro Reglamento en todos los títulos públicos en que invierten o actividades que financian. Ver, M. FLICK, *Il regolamento «deforestation free»: tra possibili problemi di attuazione, greenwashing e criteri ESG*, Riv. giur. ambiente, 2023, n. 1, p. 62.

⁴⁹ Ver, desde el punto de vista de los trabajadores y de los derechos humanos, F. ZECCHIN, *Sviluppo sostenibile delle catene di fornitura internazionali e diritti inviolabili*, JUS, 2022, n. 3, p. 397.

fue la celebración de acuerdos internacionales multilaterales como el CITES, en los que toda restricción a los poderes estatales deriva de la propia voluntad de adhesión a dichos acuerdos. El CITES es un ejemplo claro de primer tentativo tímido de usar el derecho internacional en función de la tutela de la biodiversidad y de intervención en la relación oferta-demanda. En esta Convención las especies nativas en peligro de extinción (Apéndice I) son excluidas del comercio internacional – con escasas excepciones –. El Apéndice II incluye especies que, si bien no se encuentran en el presente en peligro, podrían llegar a estarlo a menos que el comercio internacional no sea reglamentado y también incluye las especies que, sin estar en riesgo por el comercio internacional, deben quedar sometidas a la Convención para hacer efectivo el control de especies que sí están en riesgo o en peligro – especies, por ejemplo, difíciles de distinguir o que conviven en una misma comunidad biológica –. Finalmente, el Apéndice III incluye todas las especies que cualquier Estado parte manifieste que está sometida a reglamentación en su propia jurisdicción⁵⁰. El Estado receptor o de importación sólo limita su compromiso de verificar que no entren maderas provenientes de especies prohibidas o que, sobre aquellas que pueden exportarse en base a una cuota, lo hagan acompañadas de un certificado generado por las autoridades del país de exportación. Son éstas últimas las responsables de velar por el cumplimiento de las cuotas y adoptar toda medida relativa al ordenamiento territorial, o al modo y lugar donde realizar la actividad extractiva. Los Estados parte que solo reciben pueden influir muy indirectamente en las decisiones nacionales sobre qué especies proteger o qué cuotas fijar, sólo a través de las Conferencias de las partes y la aceptación voluntaria de todas las contrapartes⁵¹.

Un paso adelante, basándose en el consenso y respeto a la soberanía de los otros estados, fue dado a través de los acuerdos de asociación voluntarios FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) con países productores de madera a los que se identifica como socios comerciales⁵². Este sistema instituido con el Reglamento 2173/2005/CE, establece una li-

⁵⁰ L. PASTORINO, *Derecho agrario argentino*, cit., ps. 311 y ss.

⁵¹ Sobre la relación de la CITES con el Reglamento madera, ver C. DI STEFANO, *La regolamentazione del legname nella prospettiva della tutela internazionale delle foreste: pregi e limiti del recente regolamento UE 995/2010*, cit., p. 774.

⁵² M. MAURO (*L'impresa selvicolturale nel sistema del diritto agroambientale internazionale ...*), cit., p. 109) señala que se puede sintetizar el Plan de Acción FLEGT como medidas que tienden a fomentar en los países en vía de desarrollo una mayor *governance* y un mejor desarrollo; celebrar acuerdos de cooperación de base voluntaria con los países productores de madera para impedir el acceso al mercado de la UE las materias producidas ilegalmente

ciencia FLEGT emitida por el país de producción la que acredita que la madera y los productos derivados son legalmente producidos o importados. Sin embargo, estos acuerdos fueron escasos y se dice que sólo con un país existe acuerdo operativo⁵³. Ello no obstante, el sistema está vigente y por el art. 10 párr. 3 del Reglamento 2023/1115 se establece que se considera que los productos que entran al territorio de la UE con una licencia FLEGT han cumplido con la letra *b*) del art. 3 del mismo Reglamento, es decir que se considerará que han sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de producción.

Esta red de acuerdos voluntarios constituye una base fundamental para la construcción de lo que el Reglamento 2023/1115 propone a través de su redacción y, fundamentalmente, del sistema de acuerdos bilaterales y de asistencia y cooperación con terceros países. Pero en dichos acuerdos voluntarios, así como en el Reglamento 995/2010, las definiciones de bosque son aquellas de las leyes nacionales del país de extracción y de los convenios o referencias internacionales. De igual modo, la soberanía en estos acuerdos bilaterales y en el Reglamento 995/2010 viene reconocida a través del concepto de tala legal que se define por la ley de cada país⁵⁴. Es decir, se reconoce la independencia de los Estados de exportación de ordenar sus territorios boscosos, regular la actividad y el modo de alcanzar un aprovechamiento sostenible de los bosques. Pero vale subrayar que tanto la red FLEGT como el Regl. 995/2010 son antecedentes de no poco valor sobre los que se basa el actual Reglamento en cuanto a la dinámica organizacional de toda su estructura y, en especial, el sistema de evaluación comparativa de los terceros países, la cooperación con éstos y el diseño del cuadro estratégico global (arts. 29 y 30 del Regl. 2023/1115).

El Reglamento 995/2010 también introdujo un avance importante en el *enforcement* de la normativa nacional de los Estados de exportación. Se trata del primer tentativo de usar la hoy más conocida diligencia debida a

(en base a la propia legislación del país de exportación) y promover la reducción del consumo en la UE de esos productos ilegales. Con el Regl. (UE) 2173/2005 nace la licencia FLEGT.

⁵³ M. FLICK, *Il regolamento «deforestation free»: tra possibili problemi di attuazione, greenwashing e criteri ESG*, cit., p. 60, cita acuerdos con Camerún, República Centroafricana, República del Congo, Ghana, Liberia, Honduras e Indonesia, siendo este último el único completamente operativo.

⁵⁴ Esta consideración se hace en retrospectiva, visto que el nuevo Reglamento deforestación cambia el criterio y prescinde de la legalidad del cambio de uso de suelo. Sin embargo, ya apenas surgido el Reglamento (UE) 995/2010, había quien se sorprendía por la falta de invocación, entre los principios de derecho internacional, del de soberanía de los Estados sobre sus recursos. Ver C. DI STEFANO, *La regolamentazione del legname nella prospettiva della tutela internazionale delle foreste: pregi e limiti del recente regolamento UE 995/2010*, cit., p. 779.

favor de la sostenibilidad. Esta primera recepción del instituto en materia forestal tenía dos características que la diferencian de la actualmente prevista en el Reglamento 2023/1115 y que, casualmente, concitan ciertas dudas de algunos operadores⁵⁵. La primera, se refiere a que la debida diligencia se impone a los agentes que comercializan «por primera vez» y no a todos los que participan a lo largo de toda la cadena. La segunda, es que expresamente se contempla la certificación como modelo práctico para dar cumplimiento a la obligación⁵⁶. El ámbito de aplicación del instituto es limitado también porque, como se ha hecho referencia, el Reglamento en cuestión solo se aplica a la madera y productos derivados de la madera sobre los que el agente (sólo aquél agente europeo que importa ya que este Reglamento, distintamente a cuanto dispone el Reglamento 2023/1115, no se aplica a los casos de productos europeos con destino a la exportación) deberá tomar todas las medidas necesarias para cerciorarse de que no se comercialicen en el mercado interior maderas obtenidas ilegalmente (en base a la normativa del país de origen), ni sus productos derivados.

La diligencia debida ya se presentaba con tres componentes: la recopilación de información, la evaluación del riesgo y su reducción. También el Reglamento abrogado introducía el concepto de zonificación al interior de los Estados de exportación.

Ambos reglamentos referidos a la deforestación adoptan como instrumento de restricción la prohibición de importación. Es llamativo en este punto las diferencias con otras iniciativas europeas relacionadas con las

⁵⁵ Aún no estando en vigencia el Reglamento pero en vistas de su aprobación y próxima aplicación, como también urgidos por la necesidad de responder a otras normativas relacionadas a la debida diligencia como la Directiva 2024/1760, han participado algunos operadores y consultores en distintos seminarios académicos que organizamos o donde nos tocó exponer. Por ejemplo, varias dudas se plantearon en el Seminario sobre *Il Regolamento Ue 2023/1115 sulla deforestazione. Un'analisi operativa per le imprese agroalimentari in vista della sua prima applicazione*, organizado por el Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, Alimentazione e Ambiente, el 24 de junio de 2024.

⁵⁶ En el *considerando* 19 del Reglamento 995/2010 se opinaba que «a fin de reconocer las buenas prácticas en el sector forestal, en el procedimiento de evaluación del riesgo puede utilizarse un sistema de certificación u otro sistema de verificación por terceros que incluya la verificación del cumplimiento de la legislación aplicable», solución que se adoptaba dentro del sistema de diligencia debida que debía incluir este análisis del riesgo (art. 6, punto 1, b). Ello no obstante, el Reglamento 2023/1115 parece descreer de estos sistemas que si bien los consiente casi en iguales términos en el art. 10 (también relativo al análisis del riesgo), letra n), los incluye como un elemento más de entre muchos a considerar. Además que, en la letra h) del mismo artículo, exige tener en cuenta los niveles de corrupción del Estado de producción y la prevalencia de la falsificación de documentos y de datos. Tener en cuenta que también el certificado es el documento empleado en el caso de la CITES.

energías y otras materias primas esenciales para el desarrollo de la industria y otras actividades económicas en territorio europeo. Si bien los sistemas de diligencia debida deberían estar relacionados con mecanismos de *enforcement* que haciendo más objetiva o difícil de eximir la responsabilidad empresarial constriegen a adoptar medidas que, en este caso, derivan en la adopción de decisiones que contribuyen a la sostenibilidad, en ambos reglamentos «madera» y «deforestación» terminan ubicándose entre los sistemas de *command and control* desde que, la consecuencia final y más definitoria de los comportamientos es la prohibición de importación.

Entre las alternativas que difieren de la prohibición de importación, se puede citar, en primer lugar, el caso de la Directiva (CE) 2018/2001 que se refiere al fomento⁵⁷, es decir a estrategias de seducción y convicción, para las energías procedentes de fuentes renovables y que se ocupa, en lo que nos interesa, de las fuentes de biomasa proveniente de los bosques⁵⁸. Efectivamente, el glosario refiere a la «biomasa forestal» como aquella proveniente de la silvicultura.

⁵⁷ Se rescata de este sistema una lógica mucho más ligada a la co-regulación y a la gobernanza (Ver F. TRENTINI, *O desafio ambiental do comércio internacional: o «made in UE» para os produtos agrícolas entre a Diretiva Red (2001/2018) e o Regulamento EURD (1115/2023)*, ponencia presentada al XVI Congreso Mundial de Derecho Agrario a celebrarse en septiembre de 2024 en Belem) entendida como un sistema de gestión público-privado que no necesariamente parte de la imposición de los entes soberanos y que, en cambio, aprovecha de una participación multinivel no sólo de distintas esferas de poder estatal con diversas competencias, sino, y sobretodo, con la participación y un diálogo o comunicación clara «de ida y vuelta» entre los poderes públicos y los actores empresariales y de la sociedad civil. Este sistema que parece caracterizar por entero el *Green Deal* y a esta Directiva y otras medidas ligadas con la política energética (Ver D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024, ps. 1 y ss.; 27 y ss. y 158, sobre todo) se ve muy condicionada, en cambio, en relación a la aceptación y participación de los privados en su diseño, en el Reglamento 2023/1115 y en la Directiva 2024/1760 de la diligencia debida, cuya aprobación fue más resistida. En estas últimas normativas, el rol asignado a los privados es central, pero no viene incentivado sino que es impuesto a través de consecuencias imperativas.

⁵⁸ El *considerando* 81 hace alusión también a su objetivo de intervenir en el cambio del uso del suelo en terceros países, considerando también el cambio de cultivos para biocombustibles que podrían reemplazar los cultivos tradicionales y que, en definitiva, van a incidir en una presión sobre bosques y ambientes naturales por parte de la agricultura, sea cual sea el destino final de la producción (expansión de la frontera agrícola. Así, el *considerando* expresa: «La Directiva 2009/28/CE introdujo un conjunto de criterios de sostenibilidad, incluidos criterios de protección de tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad y tierras con elevadas reservas de carbono, pero no abordó la cuestión del cambio indirecto del uso de la tierra. El cambio indirecto del uso de la tierra se produce cuando los cultivos destinados a la producción de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa sustituye a la producción tradicional de cultivos para alimentos y piensos. Dicha demanda adicional aumenta la presión sobre la tierra y da lugar a la expansión de las tierras agrícolas en tierras con elevadas reservas de carbono, como los bosques, los humedales y las turberas, provocando un aumento de las de gases de efecto invernadero».

Se trata de otro caso de aplicación ultra territorial ya que por el art. 29 de la Directiva sus criterios se aplican más allá de que se trate de materias primas cultivadas en territorio UE o fuera de éste. Como se verá, la Directiva también querrá incidir sobre la no cultivación en ciertos terrenos a favor de la conservación de valores ecológicos preestablecidos⁵⁹.

Como surge de las disposiciones de la Directiva, la UE se compromete a que en 2030 al menos el 32% del consumo final bruto de energía provenga de fuentes renovables y, para ello, se podrá recurrir a la importación. En esta Directiva existe un sistema de ayudas a la producción de energías de fuentes renovables para la generación de las cuales se presenta un sistema de apoyo incluidos aquellos proyectos de generación conjunta entre un Estado miembro y un tercer Estado. A su vez, se establece el sistema de reciprocidad por el cual los Estados miembros no reconocerán las garantías de origen expedidas por un tercer país, salvo cuando la Unión haya celebrado con este último un acuerdo para el reconocimiento mutuo de las garantías de origen expedidas en la Unión y otros sistemas de garantías de origen compatibles establecidos en ese tercer país, y solo cuando existan importaciones o exportaciones directas de energía. Por el art. 29 de la Directiva, para entrar dentro del porcentaje previsto de energía proveniente de fuentes renovables, ésta debe cumplir una serie de requisitos de sostenibilidad que, cuando se trate de energía proveniente de fuera del territorio de la Unión, deberá ser certificada. El incentivo, para que la exportación cumpla con tales requisitos, es el de poder entrar dentro del marco de la demanda creada por la Directiva que impone alcanzar el 32% aludido. Entre las medidas, referidas a los bosques, se contempla que sólo se considerará dentro de este porcentaje la energía derivada de materias primas que no proceden de suelos ricos en biodiversidad, es decir, de suelos que en enero de 2008 o posteriormente tuvieron uno de los siguientes estados, con independencia de que actualmente lo tengan o no: *a)* Bosques primarios y otras tierras boscosas, en concreto bosques y otras tierras boscosas autóctonas, si no hay evidencia claramente visible de actividad humana y los procesos ecológicos no se ven significativamente perturbados; *b)* Bosque rico en biodiversidad y otros terrenos boscosos con amplia variedad de especies y no degradados, o que hayan sido identificados como ricos en biodiversidad por la autoridad competente, salvo que se pruebe que la producción de las materias primas de que se trate no afectó los fines de protección de la naturaleza antes men-

⁵⁹ F. TRENTINI, *O desafio ambiental do comércio internacional: o «made in UE» para os produtos agrícolas entre a Diretiva Red (2001/2018) e o Regulamento EURD (1115/2023)*, cit..

cionados; c) Zonas designadas: *i*) por ley o por la autoridad competente con fines de protección de la naturaleza, o *ii*) para la protección de especies o ecosistemas raros, amenazados o en peligro de extinción, reconocidos por acuerdos internacionales o incluidos en listas elaboradas por organizaciones intergubernamentales organizaciones o por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

En el caso del Reglamento (CE) 2023/956, sobre el llamado *Carbon Border Adjustment Mechanism*⁶⁰, discutido y aprobado coetáneamente con el Reglamento 2023/1115, así como basado en los mismos objetivos, las respuestas son diametralmente diversas. En primer lugar y más llamativa elección, no existe en este caso la prohibición de importación de las materias primas contempladas y expresamente justifica que se propone evitar obstáculos a la libre circulación. Se ha privilegiado un instrumento tributario que debería funcionar incentivando la baja de las emisiones de efecto invernadero.

Para mercaderías tales como cemento, energía, fertilizantes minerales o azufrados, hierro, acero, aluminio, entre otros, las autoridades de la Unión proponen un mecanismo de adecuación del carbono en las fronteras que se sirve del instrumento tributario. También se trata de un instrumento de mercado para favorecer la elección de mercaderías a fines con la sostenibilidad, incentivadas por un sistema de tasación que aumenta de acuerdo al compromiso que la producción de esas materias impone al ambiente⁶¹.

No deja de llamar la atención que en este Reglamento se haga expresa mención a su lógica no discriminatoria y compatible con las reglas de la OMC. Para esta afirmación en el Reglamento sobre el *Carbon Border*, se ha señalado la importancia de mantenerse en los límites del principio de libertad formal⁶² dando paridad de tratamiento a los productos propios y provenientes del exterior. Si bien los considerandos del Reglamento 2023/1115 también usan el expediente de la paridad de tratamiento a nacionales o europeos que exportan y a extra-comunitarios que importan⁶³, en lo sustancial

⁶⁰ Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo del 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono. Ver la cercanía de las fechas con el Reglamento 2023/1115 del que trata este artículo y sin embargo, como se ha privilegiado una opción diametralmente diversa.

⁶¹ D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., p. 196.

⁶² Ver D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., p. 216.

⁶³ *Considerando 23*: «Como miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión se ha comprometido a promover un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, transparente, predecible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo en el marco de la OMC, así como una política comercial abierta, sostenible y firme. Por

ambos reglamentos son diversos. Más allá que algo de las materias primas o productos interesados por el Reglamento deforestación se exporte desde la UE, lo cierto es que estas materias y productos son proporcionalmente mucho más importadas que exportadas⁶⁴. Pero, además, la cita a la paridad de tratamiento no resuelve todas las críticas que la norma pueda tener en el ámbito del comercio internacional y la comparación de los reglamentos, en este punto, también es oportuna ya que el Reglamento «Carbón en la Frontera», no sólo no prohíbe el ingreso sino que se ocupa de no frenar el flujo⁶⁵. No resulta claro si esta diferencia es por la imposibilidad de sustituir los productos de este último Reglamento, o porque son verdaderamente esenciales para mover la economía y el desarrollo de la UE y pueden, por ende, ser considerados mucho más estratégicos; o si se ha evaluado que en el caso de las materias interesadas en el Reglamento deforestación, posiblemente, todas ellas podrán de algún modo ingresar mientras sean producidas en áreas mundiales que no requieren deforestación. Sin ser economista, y sin hacer un mínimo esfuerzo por analizar las variables y datos reales que permitan comparar el efectivo peso económico que las materias primas tratadas por las distintas normativas que aquí se comentan, pero especialmente por aquellas agrícolas del Reglamento 2023/1115, se puede aventurar una impresión que se tratan de materias primas y productos derivados con una fuerte presencia en la importación hacia Europa y menor o nula presencia en su exportación. A la vez que, en todos los casos, aunque con ciertas dificultades, no pueden considerarse esenciales por su posible reemplazo.

En este punto de la recopilación de antecedentes y de distintas actitudes de la Unión Europea según el tipo de mercaderías y actividades, la pregunta desde el ámbito del derecho internacional es si se trata de simples elecciones o si algunos de estos instrumentos son favorecidos o condenados en el cuadro normativo del comercio internacional.

Sabemos que el cuadro normativo con el cual se mueve la Organización Mundial del Comercio propende a la liberación de los mercados pero que también da un amplio margen de acción a las políticas comerciales e

consiguiente, el ámbito de aplicación del presente Reglamento debe incluir materias primas y productos tanto producidos en la Unión como importados a ella».

⁶⁴ Cuesta llamar a los bienes importados, productos extranjeros toda vez que, en muchos casos, son empresas europeas las que invierten en terceros países para producir en minería y también en agricultura, para luego introducir las mercancías desde zonas que por distintas variables, de costos y normativas, resultan más seductoras.

⁶⁵ El *considerando* 21 del Reglamento 2023/956 considera que: «no debe fijar límites cuantitativos a las importaciones, para que no se restrinjan los flujos comerciales».

internas de los países. Este sistema cada vez más tiene en cuenta las preocupaciones no comerciales y contempla algunos intereses que podrían calificarse de orden público internacional. En lo que a este trabajo respecta, vale la pena recordar las excepciones del art. XX del GATT. Para temas como el presente, y teniendo en cuenta que en 1947 no se había todavía empleado el término ambiente en el sentido que le damos ahora ligado al funcionamiento de los ecosistemas y a pesar también que las preocupaciones internacionales eran bien otras, se traen siempre a colación las excepciones previstas en los incisos b y g. Las primeras hacen referencia a la protección de la vida y de la salud humana, animal y vegetal y la segunda a la conservación de los recursos naturales agotables. Pero estas excepciones, deberían emplearse, en concomitancia con la premisa inicial del artículo, es decir, en forma que no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional. Por su parte, para la excepción del inc. g) las medidas deberían tomarse en combinación con restricciones a la producción o al consumo interno. Es también verdad, que al menos en el Preamble del Acuerdo por el que se crea la OMC, se reconoce el objetivo del desarrollo sostenible⁶⁶. Por tanto, se ha sostenido que dichas excepciones deberían ser leídas en clave evolutiva⁶⁷.

Por otro lado, el Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) que se aplica a normas y reglamentos técnicos⁶⁸ y procedimientos

⁶⁶ Ahí se lee: «Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico».

⁶⁷ En la decisión del Órgano de Apelación en el caso «Camarones», se señaló que las excepciones deben ser leídas a la luz de las preocupaciones contemporáneas de la Comunidad de naciones por la protección y conservación del medio humano. Aunque el art. XX no había sido modificado en la Ronda Uruguay, el preámbulo del Acuerdo sobre la OMC revela que los firmantes de ese Acuerdo eran conscientes de la importancia y legitimidad de la protección del ambiente como objetivo de política nacional e internacional. Esto último tomando como referencia que el preámbulo del Acuerdo sobre la OMC reconoce explícitamente el objetivo de un desarrollo sostenible.

⁶⁸ En el glosario del Anexo I del mismo Acuerdo se define el reglamento técnico como el documento «en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto,

de conformidad, reconoce como valor que legitima la introducción de un obstáculo o impedimento al comercio internacional las cuestiones ambientales⁶⁹.

No puede dejarse de señalar que estas iniciativas no son originales⁷⁰, ni siquiera lo son en ámbito de la sostenibilidad⁷¹. Sin poder entrar en tema porque hacer un paralelismo con otros sectores económicos ligados a la tutela de la biodiversidad y de la naturaleza o de bienes y valores considerados de interés común, se puede simplemente indicar el caso de la pesca⁷². En este sector también la UE pretende expandir sus propios estándares de sostenibilidad en territorios extra UE y bajo pena de la prohibición de importación. Modelo que, por su parte, ya ha dado ocasión de realizar un cuadro de situación más acabado de cómo podría ser evaluado en relación a su compatibilidad con las reglas de la OMC.

Vale la pena en este punto recordar que el GATT comienza como un

proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas». En tanto, en el art. 2.2 se establece que «los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del ambiente».

⁶⁹ Art. 2.2.: «Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente (*sic*). Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos». La dicción «medio ambiente» es la de la traducción oficial al español, mientras que el autor de este artículo usa siempre «ambiente».

⁷⁰ Por ejemplo, en un trabajo anterior se hizo mención a la ultraterritorialidad de normas en el ámbito de la sanidad animal, L. PASTORINO, *Comercio internacional y responsabilidad ambiental y climática. A propósito del Reglamento (UE) 2023/1115 contra la deforestación*, cit., p. 36.

⁷¹ De hecho, se ha señalado que uno de los aspectos más debatidos en la OMC es el de las excepciones ambientales, señalándose dos categorías distintas de medidas dentro de aquellas comúnmente conocidas como de proceso (PPMs); las que regulan procedimientos con impacto en la fase productiva pero que luego no se verifican en el país de importación (non product related PPMs) y aquellas que tienen efecto nocivo cuando el producto viene consumido o desechado en el país de importación (related product PPMs), caso este último donde es legítima la intervención de la barrera no tarifaria (D. LIAKOPULOS y M. VITA, *Eccezioni per la tutela dell'ambiente relative a processi e metodi produttivi entro il sistema dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio*, Riv. dirit. econ. trasp. ambiente, vol. VI/2008).

⁷² S. VEZZANI, *Jurisdiction in International Fisheries Law. Evolving Trends and New Challenges*, cit., ps. 114 y ss.

acuerdo de aranceles impuestos a los bienes que se comercian y que en la OMC si bien las reglas se adentran en políticas públicas internas de sostén a los agricultores y en el Acuerdo OTC se incluyen las normas y reglamentos técnicos, lo que se tiene en cuenta es el derecho de cada Estado, derivado del principio de soberanía, de imponer las medidas legitimadas por el sistema normativo de la OMC en tutela de sus propios intereses nacionales, de su seguridad nacional y de sus habitantes, de la salubridad de sus habitantes de su flora y de su fauna y la tutela del «propio» ambiente⁷³. Entonces, lo que con el Reglamento está en juego es el concepto de ultraterritorialidad y, junto a él, si las medidas adoptadas, que en el caso del Reglamento 2023/1115 implican una barrera a la importación, entran dentro de las excepciones previstas y dentro de las condiciones que las normas imponen para convalidar tales excepciones.

No existen casos similares a los que plantea el Reglamento deforestación '0' entre el conjunto de paneles que se ocuparon de cuestiones ambientales. Pero, partiendo del concepto de recursos compartidos, se fueron tratando algunos supuestos donde siempre se puso en evidencia alguna forma de interés del Estado proponente de la medida de tutela⁷⁴. Sería tam-

⁷³ El Acuerdo sobre OTC regula los «productos», es decir los bienes, ello no obstante se lee en su preámbulo: «Reconociendo que no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones, o para la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente, o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a los niveles que considere apropiados, a condición de que no las aplique en forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional, y de que en lo demás sean conformes a las disposiciones del presente Acuerdo». Tanto en este texto como en el art. 2.2. reportado en nota más arriba se habla de objetivos legítimos, es decir valores a proteger, expresados en general y no sólo relacionados con el propio Estado o como a veces se lee en documentos de la UE, para garantizar un alto nivel de tutela de la salud o del ambiente de sus habitantes o de su territorio. Sin embargo, en los paneles que se citaran luego trasunta permanentemente, sino expresamente, que es el concepto de soberanía el que legitima la intervención normativa que introduce el reglamento técnico en base a los estándares nacionales. Ver que algo de esto se anticipó, comparando con la importación de carne a UE, en L. PASTORINO, *Comercio internacional y responsabilidad ambiental y climática. A propósito del Reglamento (UE) 2023/1115 contra la deforestación*, cit., p. 36.

⁷⁴ El recorrido de estos pocos casos no es precisamente evolutivo sino que van presentando aristas de hecho y esquemas de resolución particulares. El primer caso en tiempo de la OMC fue en torno a las técnicas de pesca de atunes que afectaban los delfines y se planteó entre México y Estados Unidos que comparten el litoral. En el segundo caso, la captura de camarones podía afectar a las tortugas marinas y la norma estadounidense exigía una certificación especial a los países del Caribe, con los que también comparte la región. Una sentencia judicial en una causa interna, propuesta por una asociación ambientalista, exigió no se discrimine la medida respecto a terceros estados y, así, el panel lo inician países del sudeste asiático. Para un estudio más detallado de estos casos y de cómo el Órgano de Apelación va-

bién este tema objeto de una tratación a parte, en este caso se recordarán los casos que hubo para rescatar algunos argumentos centrales a tener en cuenta, partiendo de la base que el Sistema de Resolución de Controversias de la OMC es un sistema llamado «quasi-jurisdiccional»⁷⁵ y que no existe un expreso mandato a seguir los precedentes, más allá de los principios de coherencia y buena fe⁷⁶, por lo que tampoco el tratamiento seguirá un orden sistemático.

Uno de los primeros casos fue el de los «Camarones»⁷⁷ donde la pesca de éstos afectaba a las tortugas marinas, en el cual, si bien se discute la excepción del inciso g) del art. XX del GATT, también se dijo que no se cumplieran con las pautas del acápite de éste, dando así una de las primeras fuertes discusiones acerca de la relación entre libre comercio y tutela ambiental y del desequilibrio estructural entre la OMC con un sistema mucho más fuerte de resolución de controversias y los llamados AMUMA (Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente).

En el caso Atún II (que afectaba a los delfines), de México contra Estados Unidos, el Órgano de Apelación contestó la conclusión del Grupo Especial que entendía demostrado que la medida en litigio restringía el comercio más de lo necesario para alcanzar los objetivos legítimos de los Estados Unidos, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlos, introduciendo otro aspecto de las disposiciones en análisis como ser que no se trate de un medio de discriminación arbitrario e injustificado⁷⁸. En este

ría los pasos lógicos de su análisis para tratar también la relación entre el acápite del art. XX y las excepciones de los incisos b y g. Se pueden ver, entre otros: D. LIKOPULOS y M. VITA, *Eccezioni per la tutela dell'ambiente relative a processi e metodi produttivi entro il sistema dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio*, Riv. dirit. econ. trasp. ambiente, Vol. VI/2008 y E. BARONCINI, *L'articolo XX GATT e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'Organo d'appello dell'OMC*; DCSI, 2010, 4, ps. 617 y ss.

⁷⁵ R. BASALDÚA, *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*, LexisNexis, Buenos Aires, 2007, p. 536.

⁷⁶ *Idem*, p. 573.

⁷⁷ *Estados Unidos-Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, informe adoptados el 6 de noviembre de 1998, WT/DS58. Para un estudio más desarrollado con las interpretaciones dadas a cada uno de los párrafos del Art. XX del GATT comprometidos, véase F. SAEZ, *La cuestión ambiental en el ámbito de la OMC* en L. PASTORINO, *Principios en materia de ambiente y recursos naturales renovables*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2008, ps. 304 y ss. Ver el mismo artículo donde se señalan precedentes, como el caso del atún y los delfines (el primero de ellos, previo a la constitución de la OMC) donde incluso se había sostenido que la medida de prohibición de importación no sería nunca admisible (ps. 296 y ss.).

⁷⁸ Ver el extenso análisis de la cuestión hecha por el Órgano de Apelación que trata cada uno de los términos de las normas en cuestión, incluso el concepto de reglamento técnico: WT/DS381/AB/R.

segundo caso, se ha dicho que un Estado puede imponer obligaciones a sus ciudadanos fuera de su frontera (de todos modos «sus» sigue haciendo referencia a la soberanía) pero no puede imponer a otros Estados una «determinada» política ambiental⁷⁹. Paradigmáticamente, este caso encontró a la Unión Europea y a Holanda, oponiéndose a las limitaciones fijadas por los Estados Unidos de Norte América.

En los casos «Camarones» y «Delfines», la extraterritorialidad se planteaba con la medida prohibitiva de la importación de productos obtenidos bajo ciertas técnicas que podían afectar en el país de exportación especies protegidas que también viven en el territorio del país de importación. Si bien no es objeto tratarlas en extenso, vale la pena sintetizar algunos argumentos que ya fueron esbozados y que pueden servir para pensar cómo un panel de la OMC podría abordar nuestro Reglamento 2023/1115. En estos casos, se tuvo en cuenta que las medidas no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado y que no se traduzcan en una forma encubierta de proteccionismo. En el caso de los pesqueros de camarones cuyas redes podrían afectar la seguridad y vida de las tortugas marinas en extinción, se consideró que los Estados Unidos estaban tratando de «forzar» a otros países a adoptar el criterio estadounidense para la conservación de las tortugas. En el caso del atún y los delfines, México trató de hacer valer amplias medidas, que a su criterio, adoptó para realizar una pesca del atún que evite afectar a los mamíferos marinos⁸⁰.

El otro antecedente cuyo análisis debería ahondarse porque puede constituir el caso más favorable respecto a la admisión de un obstáculo técnico al comercio relacionado con la prohibición de importación de productos de la caza de fauna silvestre, es el caso de las focas árticas⁸¹, don-

⁷⁹ D. LIAKOPULOS y M. VITA, *Eccezioni per la tutela dell'ambiente relative a processi e metodi produttivi entro il sistema dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio*, cit.

⁸⁰ Surge claro el paralelismo con el Reglamento 2023/1115 en la nula consideración de las normativas y medidas adoptadas por los países de exportación. Como se pudo ya poner en evidencia, hasta la definición misma de bosque o de deforestación se impone desde la normativa europea para evaluar la legitimación de los productos.

⁸¹ El caso tiene origen en el Reglamento (CE) 1007/2009 para proteger de formas crueles de caza a las focas, «seres sensibles que pueden experimentar dolor, angustia, miedo y otras formas de sufrimiento» (*considerando* 1). El *considerando* 3) dice que las focas se cazan dentro y fuera de la CE, pero la medida no se adopta en relación al carácter compartido del recurso sino de la política comunitaria de bienestar animal. Sin embargo, el *considerando* 14) presentaba una excepción en base a otros valores reconocidos en acuerdos internacionales, como son la diversidad cultural y prácticas ancestrales de los pueblos originarios y allí se dijo: «No deben verse perjudicados los intereses económicos y sociales fundamentales de la población inuit para la que la caza de focas es un medio de asegurar su subsistencia. La caza constituye una parte integrante de la cultura e identidad de los miembros de la sociedad

de la Unión Europea también probó como argumento, el del inciso *a*) del Art. XX del GATT 47, es decir, la protección de la moral pública. En él, el Grupo Especial admitió que la medida no debe considerarse una restricción cualitativa regulada (incluso para aspectos específicos de productos agrícolas y de la pesca) en el Art. XI del GATT 47. A pesar que, al final, el resultado es desfavorable a la Unión Europea puesto que, teniendo en cuenta una excepción a los métodos de caza en Groenlandia, la medida viene considerada discriminatoria respecto a terceros Estados (en el caso Canadá) y contraria al Art. 2.1 del Acuerdo OTC. También es de ponderar que el Órgano de Apelación revierte distintos aspectos de las conclusiones del Grupo Especial y, fundamentalmente, vuelve a señalar inconsistencias con las condiciones previstas en el acápite del Art. XX del GATT 47⁸², que siempre deben interpretarse en modo que las excepciones sean, en cuanto tales, aceptadas en modo excepcional.

6. El Reglamento 2023/1115, comunmente llamado de deforestación «0», implica – hasta el presente⁸³ – que no se podrán importar al territorio de la UE ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, soja, caucho y madera o productos derivados de ellos (enunciados en el Anexo I del Reglamento) y provenientes de zonas deforestadas, o en el caso de la madera, producida degradando los bosques⁸⁴, antes del de 2020. Dejando de lado las dificultades que este Reglamento también comporta para las producciones con materias primas de esos mismos tipos producidos en la UE y que tienen destino a la exportación desde el territorio europeo, cuestión compleja pero que no es objeto del presente trabajo, el Reglamento puede comportar una serie de consecuencias en la actividad agraria de los terceros países.

Claro que el Reglamento de la UE no tiene sino un efecto indirecto a través del impacto – notorio para los redactores del mismo, como surge de

inuit, y como tal, está reconocida por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por consiguiente, debe permitirse la comercialización de los productos de la foca obtenidos de la caza tradicional que practican la población inuit y otras comunidades indígenas, y que contribuye a su subsistencia».

⁸² WT/DS401/AB/R.

⁸³ Como ya se señaló, podrán incluirse otras materias primas y productos interesados con la revisión que deberá realizarse antes del 30 de junio de 2025.

⁸⁴ Ver art. 2, numeral 13. La definición de degradación forestal obra en el numeral 7 de ese artículo y se corresponde con «los cambios estructurales de la cubierta forestal, que adoptan la forma de conversión de: a) bosques primarios o bosques de regeneración natural en plantaciones forestales o en otras superficies boscosas, o b) bosques primarios en bosques de repoblación». En los numerales siguientes, se define bosque primario, bosques de regeneración natural, otras superficies boscosas y bosque de repoblación.

sus considerandos – de la atractiva demanda europea, tanto por la cantidad de consumidores, como por su poder adquisitivo como por sus hábitos consumistas. Es decir, de ningún modo se puede cuestionar al Reglamento por proponer una imposición, sino que, si lo hace, es por efecto de su poder en el mercado internacional de estos productos. Pero lo cierto es que, en primer lugar, el Reglamento provoca ya efectos en las elecciones de los productores agrarios de países terceros en relación a dónde, qué y cómo producir.

Se hacía referencia en la introducción de este artículo al vínculo de la actividad agraria con el territorio y vale la pena recordar acá dos problemas. Uno que, si hipotéticamente, se pretende prohibir abiertamente la producción en zonas de bosques o selvas nativas – piénsese que las normas de muchos países lo hacen para algunas porciones de sus territorios pero casi nunca para la entera superficie cubierta por estos ecosistemas – se encuentra la dificultad de la propiedad privada. Sea producida directamente, o sea puesta a disposición de los mercados de tierras, las tierras boscosas – casi siempre en zonas rurales – que no pueden producirse, no dan otras opciones de ejercer el derecho de propiedad en el sentido económico del derecho y sólo consentirían el goce o aprovechamientos por ahora marginales como ser el eco-turismo. Nótese que, por ejemplo, en el caso argentino, las provincias incluyen en las zonas rojas de máxima protección, bosques ya declarados en alguna categoría de conservación (parques o reservas o zonas declaradas como bosques protectores o permanentes) mayormente en titularidad del propio Estado Nacional o de los Estados provinciales. También la ley argentina prevé un sistema de compensación, algo *sui generis* en tanto que no compensa la pérdida demostrada, sino que se presenta como una contribución o ayuda voluntaria estatal – a través de un fondo.

El Reglamento no prohíbe ninguna actividad. Establece que si se trata de ciertas mercaderías, éstas no se van a poder exportar al territorio de la Unión. Queda, por lo tanto, dos opciones para los propietarios de esas tierras, ponerlas por sí o indirectamente por terceros a producir las mismas mercaderías con destino a otros mercados⁸⁵ o cambiar la producción por otros cultivos. Sobre esta última posibilidad, el Reglamento amenaza con ir ampliando siempre su ámbito de aplicación a otros productos. Estas deci-

⁸⁵ Este es uno de los puntos más débiles en lo que se refiere a la eficacia de la elección del Reglamento por una opción unilateral. El *considerando* 18, al justificar el daño que provoca el consumo europeo, deja abierta la duda en este aspecto de la eficacia, dice: «Entre 1990 y 2008, la Unión importó y consumió una tercera parte de los productos agrarios objeto de comercio mundial asociados a la deforestación». La pregunta es, ¿qué sucede con el otro 66%?

siones tienen directos reflejos en las rentas de los productores y de los propietarios ya que, es sabido, las distintas producciones no obtienen la misma rentabilidad y tampoco los distintos mercados pagan igual. Aparecen ya, consecuencias impensadas, como ser la intromisión en el desarrollo interno de los terceros países y la introducción de variantes que atentan contra la igualdad. En un comentario publicado en Argentina, se ha comenzado a hablar de «aparteid agrícola»⁸⁶ para significar que algunas zonas que jamás tuvieron bosque podrán acceder al mercado europeo máspreciado y con precios mejores mientras que otras zonas del norte argentino tradicionalmente marginadas de la actividad agraria, lejos de dejar de desboscar tendrán que vender en mercados menos interesantes. Al final, el «libre de deforestación» parece incentivar el riesgo de convertirse (por defecto) en un simple elemento más de marketing⁸⁷ que podrán utilizar zonas que nunca tuvieron bosque.

Otra consecuencia del Reglamento en territorio extranjero es el provocar que, debido lo atractivo del mercado europeo, la producción de los productos contemplados en la normativa se realice en otros terrenos que no entren en la definición de bosque⁸⁸. El Reglamento hace una lectura cuantitativa de la biodiversidad, bastante llamativa. Establece que en los bosques se conserva el 80% de la biodiversidad terrestre dejando la puerta abierta a interpretar que se podría sacrificar otro 20%. Cada muestra de la biodiversidad tiene un interés científico y posiblemente también cultural o

⁸⁶ <https://bichosdecampo.COM/apartheid-agricola-recomiendan-discriminar-a-la-soja-producida-en-el-norte-argentino-para-que-la-proveniente-de-la-region-pampeana-pueda-tener-un-mejor-acceso-al-mercado-europeo/>

⁸⁷ Ver CAPELLI, R. PENNAZIO, *Dalla Corporate sustainability reporting directive alla Corporate Responsibility Due Diligence: comunicazioni di sostenibilità e impatto ambientale*, cit., p. 1161, quienes inician la presentación del artículo sobre estas directivas diciendo que en un mercado siempre más competitivo y globalizado, los impactos ambientales y sociales de las empresas se convierten en factores de competencia.

⁸⁸ También en la revisión prevista para antes del 30 de junio de 2025 se podrán agregar nuevos ambientes. Se mencionan expresamente los humedales, también en versiones previas del Reglamento se mencionaban los pastizales y podrían incluirse sabanas o el cerrado brasileño. Inmediatamente, viene a la imaginación la situación de algunos estados o provincias donde la mayoría de sus territorios están ocupados por estos ecosistemas. La provincia de Corrientes, por ejemplo, tiene dos terceras partes de su territorio comprometido con los esteros y laguna del Iberá y desde hace tiempo se lidia con los conflictos entre preservación y producción. Como se dijo, no existen en el Reglamento claras y expresas medidas de seducción o compensación y, si bien no está claro si al sumarse nuevos ecosistemas se preverá la articulación con las normas nacionales que busquen dicha compatibilización entre preservación y producción, alentando producciones sostenibles, la solución del Reglamento que considera deforestación también la conversión legal al uso agrario y la definición misma de uso agrario, deberían poner más en alerta a los terceros Estados.

económico, pero más aún lo tiene en zonas menos ricas de biodiversidad donde, además, muchas veces se está en presencia de endemismos o de formas ligadas a esos ecosistemas no boscosos.

Por otro lado, es llamativa la ventana temporal, es decir, la «legitimación» de la producción en tierras desforestadas o completamente taladas antes del 31 de diciembre de 2020. Mientras que el Reglamento sobre la restauración de la naturaleza⁸⁹ tiene por objeto establecer medidas para restaurar al menos el 20% de las zonas terrestres y marítimas de la UE de aquí a 2030 y, de aquí a 2050, todos los ecosistemas que necesiten restauración, el Reglamento 2023/1115 para los terceros países parece condenar las zonas desboscadas antes de la fecha citada al servicio de la agricultura o de la ganadería ya que, cerrando siempre más el cerco de los ambientes donde producir, parece que las tierras ganadas a la agricultura tendrán por destino la consolidación de dicho *status*.

Con respecto al modo de producir, el Reglamento parece poner un obstáculo casi insoslayable a algunos modelos de producción bajo cubierta o silvopastoriles. Por la misma fecha de su aprobación, aunque de los fundamentos no se puede leer ni inferir ninguna correlación con la iniciativa europea, en Argentina el 7 de mayo de 2023 se aprobaba la Resolución Conjunta entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Economía, el Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI)⁹⁰. El objetivo general de esta norma es promover la conservación de los bosques nativos mediante un aprovechamiento foresto-ganadero integral y un manejo sostenible de los bosques nativos. Esta norma es el resultado de una meditada elaboración a partir de preocupaciones similares a las que fundan la iniciativa europea⁹¹. En efecto, el Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI), contenido en el anexo de la Resolución conjunta, inicia con una sucinta

⁸⁹ Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo del 24 de junio de 2024 relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869.

⁹⁰ Por la ley argentina 26.331 de bosques nativos, el manejo debe ser sostenible, definiéndose por tal: «A la organización, administración y uso de los bosques nativos de forma e intensidad que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes en el ámbito local y nacional, sin producir daños a otros ecosistemas, manteniendo los Servicios Ambientales que prestan a la sociedad» (art. 4, glosario).

⁹¹ Que se trate de una Resolución conjunta pone en evidencia la reflexión y el esfuerzo por compatibilizar producción y preservación, además de demostrar el compromiso político ya que no es fácil lograr este tipo de consensos entre organismos dentro de un mismo pero con perspectivas diferentes.

pero eficaz y realista descripción de las transformaciones que sufrieron los bosques nativos argentinos en las últimas décadas⁹². Se dice que éstos sufrieron un intenso proceso de transformación a causa de la incorporación de nuevas tecnologías (y biotecnologías, ya que la soja transgénica ha impulsado fuertemente la extensión de la frontera agrícola hacia las regiones del norte argentino) y los altos precios relativos de los productos agrícolas que produjeron un crecimiento y expansión territorial de la agricultura. En tal proceso, los altos rendimientos también llevaron a la sustitución en gran porcentaje de la ganadería por la agricultura⁹³ y la ganadería bovina, paradigmática actividad de la Pampa argentina que requiere en su modelo tradicional extensivo, fue siendo desplazada hacia zonas marginales de la región pampeana, hacia el Delta del Paraná⁹⁴ y hacia la región chaqueña, favorecida por la incorporación de pasturas de alta productividad resistentes a la sequía. También se releva como dato del contexto que da origen al Plan Nacional para el MBGI que se aprueba, que en el Bosque Andino Patagónico y en las regiones semi boscosas del Monte y del Espinal⁹⁵ también la transformación la produjeron los incendios, algunos de estos propiciados para la habilitación de los terrenos a la ganadería. En efecto, el Plan diferencia los sistemas silvopastoriles tradicionales que se desarrollan con severas e intensas intervenciones al ecosistema natural y favorecen una alta fragmentación del paisaje forestal y pérdida de hábitat de fauna nativa y exponen los suelos a erosión hídrica y eólica produciendo sistemas simplificados e ineficientes con altos costos energéticos a nivel ecosistémico y el MBGI

⁹² Se cita el *Monitoreo de la superficie de bosque nativo de la República Argentina – Año 2021 Regiones forestales Bosque Andino Patagónico, Espinal, Monte, Parque Chaqueño, Selva Paranaense y Yungas*, elaborado por la Dirección Nacional de Bosques del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁹³ L. PASTORINO, *Estrategias organizacionales para la producción agraria en escala de cara al mercado globalizado. Experiencias desde la Región Pampeana*, cit. 66.

⁹⁴ L. PASTORINO, *Delta del Paraná*, en L. PASTORINO y T. IRIGARAY, *Conectando normas e instituciones, Análisis del marco legal e institucional del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay*, Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, 2019, p. 304. Sobre las dificultades y particularidades de practicar la ganadería bovina en zonas de humedales, ver *Ganadería en Humedales del Delta del Paraná: mejores prácticas para producir de manera sostenible*, Fundación Humedales / wetlands International, 2022: *Ganadería en Humedales del Delta del Paraná: mejores prácticas para producir de manera sostenible - Wetlands International LAC Fundación Humedales*.

⁹⁵ Semi boscosas, porque se trata de biomas que, si bien compuestos de árboles o comunidades de éstos que alternan con sabanas, estepas de gramíneas o palmares, por altura o densidad, no entrarían en la definición de bosque dada por el Reglamento 2023/1115. En el caso argentino, monte y espinal serían manifestaciones de bosques secos que tienen una biodiversidad asociada específica.

que se impulsa. Éste fue descripto un año antes a través de otra Resolución Conjunta (02/2022) en base a Principios y Lineamientos Nacionales que establecen umbrales de intervenciones y prácticas aceptadas para ejercer la ganadería sin desmonte, en zonas de bosques nativos.

También la Resolución Conjunta 3/3032 da cuenta de que el MBGI forma parte de la estrategia nacional de reducción de emisiones de GEI por deforestación y degradación forestal (REDD+) que el país presentó a la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) bajo el nombre de Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (PANByCC). Para su concreción, Argentina obtuvo en 2020, una contribución de USD 10.000.000 del Fondo Verde para el Clima (FVC) de acuerdo al proyecto de Pagos Basados en Resultados REDD+ Argentina para el período 2014-2016 y que se implementa de manera conjunta entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

7. El Reglamento 2023/1115 construye un sistema de roles entre los distintos sujetos públicos y privados involucrados⁹⁶ cuyo actor principal es el operador, es decir, la persona física o jurídica que, en el transcurso de una actividad comercial, introduce los productos pertinentes en el mercado o los exporta, al que hace responsable⁹⁷. Por el art. 7, los importadores deben cumplir las mismas obligaciones de los operadores, aunque sean comerciantes. Seguramente, otro trabajo debería abordar con más detalle

⁹⁶ En estas normas aquí citadas, muchas veces los textos usan la palabra gobernanza como término que indicaría un gobierno de la cuestión (territorio, ambiente, comportamiento económico, etc.) que no nace sólo de las decisiones estatales. Ya la palabra viene empleada en el *considerando* 3 del Reglamento 995/2010, abrogado por el Reglamento 2023/1115. Habría un juego de roles entre público y privado pero también una generación, o fuentes, que provienen de ambos lados. Al contrario de la más tradicional «gestión» como función o aplicación de una política sectorial por parte del gobierno. Es verdad que se está en presencia de una pluralidad de fuentes e iniciativas, pero para el caso de quien escribe, tanto el Reglamento 2023/1115 como la Directiva 2024/1760, han tenido una fuerte resistencia y, si bien es cierto que aprovechan de prácticas o experiencias ya nacidas en el sector privado, se presentan más como resultado de una decisión fuertemente sostenida por los poderes de la Unión que las han emanado. Sin embargo, es un dato de la realidad que en ámbitos como el global, sin un verdadero poder supranacional, a veces las empresas multinacionales y también las ONG con influencia internacional o las redes entre estas, tienen una facilidad mayor para modelar experiencias sobre las que se apoyan ulteriores decisiones (acordadas o unilaterales) de los poderes públicos.

⁹⁷ Los operadores deben asumir formalmente, mediante la puesta a disposición de declaraciones de diligencia debida, la responsabilidad de la conformidad de los productos pertinentes que tengan intención de introducir en el mercado o exportar (*considerando* 51).

desde el derecho comercial las implicancias del reglamento en las figuras mencionadas (operadores, importadores, comerciantes) y también el rol de los representantes. También sería interesante ahondar, como se sugirió en el escrito anterior sobre este Reglamento, el tema de la responsabilidad civil entre empresas ya que es de presumir que, como medida preventiva o invocando el principio de precaución, ante la detección de un embarque proveniente de zona deforestada se cierre, así fuera temporalmente, el ingreso de toda mercadería desde dicha zona, incluyendo los despachos de otros operadores o importadores⁹⁸. Como se ve, en este punto la diligencia debida de un operador en el ámbito del Reglamento 2023/1115 puede llevar a consecuencias y situaciones mucho más drásticas que aquellas previstas en la Directiva sobre la diligencia debida de los empresarios por la sostenibilidad en general.

Como sobre otros temas complejos ya tratados, este trabajo se limitará a trazar algunos aspectos centrales que permitan una visión panorámica de la estructura y complejidades del Reglamento respecto a este instituto. Así, en forma sintética, se debe decir que los operadores europeos deben actuar con la debida diligencia antes de comercializar o exportar los productos en cuestión. Ésta incluye la recopilación de la información, los datos y los documentos necesarios para cumplir las obligaciones establecidas en el artículo 9⁹⁹, así como las medidas de evaluación de riesgos de su operador, establecidas en el artículo 10¹⁰⁰, y también las medidas de mitigación de riesgos establecidas en el artículo 11. A continuación, el operador debe

⁹⁸ Además, una detección de estas características abrirá la puerta a una recalificación del riesgo del país o zona de origen con las naturales consecuencias para todos los operadores que interactúan con dicha zona.

⁹⁹ El extenso artículo describe detalladamente la información necesaria sobre la descripción y la cantidad de los productos en cuestión, los proveedores y la geolocalización de todas las parcelas en las que se hayan producido las materias primas en cuestión, así como toda la información adecuadamente probable y verificable de que la materia prima en cuestión se ha producido de conformidad con la legislación pertinente del país de producción.

¹⁰⁰ Sobre la base de la información recopilada, el operador deberá realizar su propia evaluación del riesgo basándose en los criterios establecidos en el artículo decimocuarto y que deberán tener en cuenta, entre otros aspectos especificados en el mismo, el riesgo atribuido al país de producción, la presencia de bosques en dicho país, la presencia de pueblos indígenas, las consultas y la cooperación de buena fe con dichos pueblos, la existencia de informes debidamente justificados de los pueblos indígenas basados en información objetiva y verificable sobre el uso o la propiedad de las tierras utilizadas para la producción de la materia prima de que se trate, la prevalencia de la deforestación o la degradación forestal (ambas claramente definidas en el Reglamento), el nivel de prevalencia en el país de producción de prácticas como la falsificación de documentos, los conflictos armados o la corrupción, la complejidad de la cadena de suministro y el riesgo de elusión del Reglamento.

preparar una declaración de diligencia debida y con la emisión de esta declaración en forma telemática¹⁰¹, el operador asume su responsabilidad y puede ser objeto de sanciones administrativas e incluso de una prohibición de importación dictada contra él. Dado que el Reglamento aún no es plenamente operativo, es imposible saber cómo se aplicará realmente, pero cabe suponer que tras la constatación del incumplimiento y la consiguiente prohibición de importación, ésta se establecerá para todos los productos de la misma categoría procedentes del país o zona de origen del lote incumplidor, causando también perjuicios a terceros.

Los operadores, luego de realizar la diligencia debida, deben realizar una declaración de diligencia debida que garantice que la materia prima o el producto interesados cumpla con las disposiciones del Reglamento.

Sin embargo, también los comerciantes que no son pymes¹⁰² deben cumplir con la diligencia debida incluso en etapas posteriores a la importación y primera elaboración del producto¹⁰³. Esta cuestión plantea otro de los avances dados respecto al Reglamento 995/2010, puesto que, éste último también distinguía entre operadores y comerciantes pero para imponerles a los primeros la obligación de diligencia debida y a los segundos la de la trazabilidad de los productos. En cambio, con el Reglamento 2023/1115 y por renvío efectuado en el art. 5 primer párrafo, los comerciantes que no son pymes están obligados a cumplir prácticamente con to-

¹⁰¹ «Al poner a disposición de las autoridades competentes la declaración de diligencia debida, el operador asumirá la responsabilidad de que el producto pertinente cumpla lo dispuesto en el artículo 3. Los operadores mantendrán un registro de las declaraciones de diligencia debida durante cinco años a partir de la fecha de presentación de la declaración» (Art. 4, párr. 3).

¹⁰² En el artículo 2, dedicado a las definiciones, por «comerciante» se entiende «toda persona de la cadena de suministro distinta del operador que, en el transcurso de una actividad comercial, comercializa los productos pertinentes» (numeral 17) y por «microempresas y pequeñas y medianas empresas» o «pymes», las microempresas y pequeñas y medianas empresas tal como se definen en el artículo 3 de la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo» (numeral 30).

¹⁰³ «Los comerciantes deben ser responsables de recopilar y conservar información que garantice la transparencia de la cadena de suministro de los productos pertinentes que comercializan. Los comerciantes que no son pymes tienen una influencia significativa en las cadenas de suministro y desempeñan un papel importante a la hora de garantizar que las cadenas de suministro estén libres de deforestación. Por lo tanto, deben tener las mismas obligaciones que los operadores, asumir la responsabilidad de la conformidad de los productos pertinentes con lo dispuesto en el presente Reglamento y garantizar, antes de comercializar los productos pertinentes, que han ejercido la diligencia debida de conformidad con el presente Reglamento y que han determinado que no existe un riesgo, o solo existe un riesgo despreciable, de que los productos pertinentes no cumplan lo dispuesto en el presente Reglamento» (*considerando 53*).

das las obligaciones de los operadores que no son pymes, tal vez, pero no lo dice el Reglamento, aunque puede inferirse por el rol de cada uno de los sujetos – operadores y comerciantes – los últimos no deberán cumplir con la declaración. Por el art. 4, párr. 7, cada operador comunicará a los restantes operadores¹⁰⁴ y comerciantes¹⁰⁵ de las cadenas de producción toda información, incluyendo el número de referencia de las declaraciones de diligencia debida. El intrincado sistema del Reglamento se completa con la articulación de estas obligaciones y los controles estatales; las llamadas «preocupaciones justificadas»¹⁰⁶; la legitimación amplia a toda persona física o jurídica que tenga un interés «suficiente»¹⁰⁷ y la cooperación con terceros países, que sirven para reforzar la eficacia del sistema y, seguramente contienen aspectos novedosos y relevantes que deberían ser ahondados por especialistas en trabajos *ad hoc* pero que ponen en mayor riesgo la responsabilidad de los operadores y comerciantes por el cumplimiento de su deber.

La debida diligencia también se correlaciona con un sistema de evaluación del riesgo por parte de la Comunidad que clasificará los países o zonas internas a éstos como de bajo riesgo, riesgo estándar y alto riesgo¹⁰⁸. Para esta calificación unilateral de la UE sobre la realidad de otros Estados se establece una pauta de objetividad y transparencia y se publican otra extensa

¹⁰⁴ Los operadores que son pymes que utilizan como materias primas productos que ya fueron sometidos a la debida diligencia, no están obligados a cumplir con ésta pero deberán suministrar el número de referencia de la declaración (Art. 4, párr. 8). En tanto que los operadores que no son pymes pueden acogerse a las declaraciones presentadas pero no quedan desobligados de ejercer la debida diligencia y de la responsabilidad consecuente.

¹⁰⁵ Los comerciantes que son pymes, en virtud de lo dispuesto por los párrafos 2 a 5 del art. 5, deberán recopilar y conservar por cinco años la siguiente información relativa a los productos pertinentes que tengan intención de comercializar: *a*) nombre, nombre comercial registrado o marca registrada, dirección postal, dirección de correo electrónico y, si se dispone de ella, dirección web de los operadores o comerciantes que les hayan suministrado los productos pertinentes, así como los números de referencia de las declaraciones de diligencia debida correspondientes a dichos productos; *b*) nombre, nombre comercial registrado o marca registrada, dirección postal, dirección de correo electrónico y, si se dispone de ella, dirección web de los operadores o comerciantes a los que hayan suministrado los productos pertinentes. Además, deberán comunicar cualquier información ulterior que obtengan que pueda impactar sobre el riesgo de cualquier violación a las disposiciones del Reglamento.

¹⁰⁶ Se trata de «una reclamación debidamente motivada basada en información objetiva y verificable sobre el incumplimiento del presente Reglamento y que podría requerir la intervención de las autoridades competentes» (art. 2, numeral 31) y están normadas en el art. 30.

¹⁰⁷ Está prevista en el art. 32.

¹⁰⁸ El 29 de junio de 2023 se partió con una calificación automática para todos los estados y zonas como riesgo estándar, mientras que la lista de países o zonas con riesgo bajo o alto es fijada y permanentemente variable y se publica a través de actos (reglamentos) de ejecución y debe haberse completado antes del 30 de diciembre de 2024.

lista de criterios a considerar en el artículo 29. La Comisión, si pretende calificar al país en un nivel más alto de riesgo (recordando que se parte de un automático punto de partida estándar) debe notificar esta intención al Estado involucrado y lo invita a presentar eventuales informaciones útiles. También, una vez calificado de alto riesgo, inicia un diálogo específico.

Los operadores obligados a realizar su propio análisis de riesgo tienen en cuenta esta clasificación, pero además deben ponderar una cantidad de aspectos que parten de informaciones no siempre simples de obtener. El simple enunciado de algunos de ellos completan la idea de porqué más arriba se ha calificado esta diligencia debida como una obligación de resultado, también extremadamente difícil de realizar. Entre otras cuestiones el privado deberá hacer una evaluación, no sólo de la parcela o parcelas donde se ha producido y el método de producción o si en ellas ha habido conversión al uso agrícola posterior al 31 de diciembre de 2022, sino que también tiene que introducirse en una cuestión de supervisión de la gestión interna de los terceros estados, con datos que a veces ni los propios organismos de control tienen sistematizada e incluso, hacer una valoración del comportamiento ético y legal de los entes públicos extranjeros. Así, en una lógica ESG (Environmental, Social and Governance), se deben considerar el respeto a la «legislación pertinente del país de producción» (art. 3 inc. *b*) que incluye las leyes aplicables en el país de producción relativas al estatuto jurídico de la zona de producción en términos de: *a*) derechos de uso del suelo; *b*) protección del ambiente; *c*) normativa relacionada con los bosques, incluida la gestión forestal y la conservación de la biodiversidad, cuando esté directamente relacionada con el aprovechamiento de la madera; *d*) derechos de terceros; *e*) derechos laborales; *f*) derechos humanos protegidos en virtud del Derecho internacional; *g*) el principio de consentimiento libre, previo e informado, según lo contemplado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; *h*) la normativa fiscal, la de lucha contra la corrupción, la comercial y la aduanera (art. 2, numeral 40). Pero además, los arts. 4, 8, 9 y 10 incluyen extensas listas de consideraciones a tener en cuenta para la debida diligencia y evaluación del riesgo por parte de los sujetos privados.

Para el caso que el producto provenga de países o zonas de países calificados de bajo riesgo, se prevé un sistema simplificado (art. 13) previa evaluación por parte del operador de la complejidad de la cadena de suministro pertinente; el riesgo de elusión de lo dispuesto en el Reglamento o el riesgo de mezcla con productos de origen desconocido o provenientes de zonas calificadas con otro grado de riesgo.

8. Antes de introducir la cuestión de las cargas burocráticas que deberán afrontar operadores y comerciantes, como también los proveedores de materias primas, es decir, productores agrarios, vale la pena hacer una simple reflexión sobre el entramado burocrático que se requiere activar y modificar para poner este Reglamento en actuación. Merecería todo otro artículo o varios, los comentarios respecto a las relaciones entre Unión y Estados miembros; respecto a los específicos compromisos dados a la Comisión, como ser la evaluación del riesgo de los países y regiones al interno de éstos y la evaluación comparativa, el sistema de cooperación dentro de la UE y con países terceros, el cuadro estratégico global, la revisión en cuanto a incluir nuevos ambientes y nuevos productos, el monitoreo del sistema, la coordinación con todas las autoridades involucradas, el sistema informático, entre las más significativas; o los distintos deberes que deberían cumplir los Estados miembros, bastando citarse para brindar una idea de la complejidad a los controles a la adaptación del funcionamiento de las aduanas¹⁰⁹.

De hecho, apenas realizada la primera evaluación del funcionamiento del Reglamento anterior, es decir el 995/2010, que, por otro lado era bastante menos complicado y tenía un ámbito de aplicación menor, a pesar que de todos modos sentó las bases de la estructura del presente, se habían observado una gran cantidad de falencias. Se señalaron discrepancias entre los Estados miembros en cuanto a controles y sanciones y una aplicación no homogénea del Reglamento, así como costos de implementación a cargo de los Estados¹¹⁰.

El Reglamento 2023/1115 remarca que la obligación de diligencia debida recae en los operadores europeos que no son pequeñas o medias empresas. Sin embargo, los que sí lo son, sólo quedan excluidos en caso de que algún otro operador hubiera ya realizado la declaración sobre materias primas o productos interesados provenientes (debiendo tener que contar con el número de referencia de la declaración efectuada por el tercero, para el caso que se le solicite), caso contrario, también el pequeño o mediano empresario transformador o comerciante debe cumplir con la debida diligencia (art. 4, par. 8).

¹⁰⁹ En efecto, a las aduanas que tienen por misión principal un control tributario, el Reglamento dedica un extenso art. 26 con también 10 extensos numerales para regular la no conformidad con el Reglamento de los productos que entran o salen del territorio unional.

¹¹⁰ COM (74) del 18 de febrero de 2016. Ver también para una mirada crítica de las debilidades de este Reglamento «madera», G. DALLA GASPERINA, *Il regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti derivati* («Regolamento UE sul legno»). *Analisi e riflessioni a due anni dalla sua prima applicazione*, Rivista giur. ambiente, 2016, 3/4, p. 601.

Situación más compleja aún es la de los pequeños y medianos productores en especial, los de países terceros, que deberán colaborar y ofrecer la información necesaria para que los operadores puedan cumplir su carga¹¹¹. Sus pares europeos podrán contar con alguna ventaja en tanto casi seguramente los países de la Unión podrán ser calificados de riesgo bajo y, por lo tanto, se podrá realizar la diligencia debida simplificada (art. 13) y también porque seguramente tengan un soporte informático más elaborado y contarán con menor incidencia de cuestiones vinculadas a pueblos originarios y otras de las informaciones requeridas por los artículos antes citados.

Como surge del propio título del Reglamento y luego de su normativa, el presente se aplica tanto para los importadores que quieren entrar materias primas o productos interesados como a los operadores que las transforman en territorio europeo y, con las observaciones apuntadas, a los comerciantes durante la cadena de producción. Pero también se aplica a los productos que quieren ser exportados desde la Unión Europea a terceros países (no quedando incluido el tráfico comercial intra UE). En una primera lectura, las materias primas y los productos interesados parecían ser representativos de materias primas elaboradas extra UE, sin embargo, no puede descartarse que, sobre todo maderas europeas terminen siendo destinadas a la exportación y, por ende, entren dentro de las obligaciones de productores silvícolas europeos, también el Reglamento. Algo de bovinos se exporta desde la UE, pero también es necesario considerar los subproductos y productos derivados, como el cuero. No es tan conocido el caso de la producción de ganado en forma extensiva que se realice posteriormente a una tala de bosque, pero podría ser más factible la actividad de ganadería bajo cubierta. Habrá que ver cómo se interpretará esta cuestión, si hubieran productores europeos interesados. Vale también recordar, para el caso de productores europeos de bovinos, que también cuentan los piensos con los que son alimentados, y ahí si es común que lo sea con soja, materia

¹¹¹ Ver F. TRENTINI, *O desafio ambiental do comércio internacional: o «made in UE» para os produtos agrícolas entre a Diretiva Red (2001/2018) e o Regulamento EURD (1115/2023)*, cit. quien ha relevado estudios que demuestran una serie de deficiencias y una preocupación importante por el impacto potencial del Reglamento en los grupos vulnerables, incluidos los pequeños agricultores, los pueblos indígenas y las comunidades locales. Éstos, que deberían ser objeto de tutela, si se siguen las preocupaciones de los considerandos ya citados, pueden tener complicaciones para participar de la exportación debido a complejidades técnicas, altos costos y dificultades para adaptarse a las nuevas reglas. Además, algunas organizaciones también han destacado cómo los estrictos requisitos de trazabilidad podrían crear dificultades para los pequeños productores, ya que la implementación de estos sistemas es compleja y enfrentada.

interesada, o «tortas de soja», importada y en muchos casos proveniente de zonas previamente desforestadas.

Lo cierto es que, en cuanto a materias primas y productos interesados, no sólo producidos fuera de Europa, si bien el reglamento parece estar dirigido a sujetos comerciales (operadores, comerciantes e importadores), indirectamente impacta en los empresarios o productores agrarios. Esto no sólo por lo ya dicho respecto a las elecciones de qué, cómo y dónde producir, sino también porque deberán colaborar o serán sujetos a obligaciones contractuales de ofrecer información pertinente para que los operadores puedan cumplir con sus declaraciones de diligencia debida. Se deberá ver, en la práctica si se verifica la intuición que, a pesar que operadores y comerciantes deberán incluir costos adicionales, muchos de éstos también serán trasladados a los productores¹¹². Por ejemplo, en los casos que éstos, para ganar mercados y como se ilustrará más abajo, se avalgan de algún tipo de certificación. Por otro lado, los costos adicionales de cada eslabón de la cadena, podrán terminar impactando en los precios a los consumidores¹¹³.

Esta situación se relaciona con las llamadas cadenas de suministro y la debilidad intrínseca del sujeto agrario in dichas cadenas y acá el Reglamento no realiza ninguna diferenciación entre pequeños o medianos productores o empresarios agrarios. En ciertos casos, en especial en Europa, la cuestión será facilitada por obligaciones ya en acto desde hace varios lustros como la trazabilidad.

Por lo dispuesto en el art. 9, la declaración de diligencia debida debe contener una descripción de los productos pertinentes, incluidos el nombre comercial y el tipo de producto y si contubiesen madera, los nombres común y científico completo; también la cantidad de productos pertinentes

¹¹² F. TRENTINI, *O desafio ambiental do comércio internacional: o «made in UE» para os produtos agrícolas entre a Diretiva Red (2001/2018) e o Regulamento EURD (1115/2023)*, cit., señala las debilidades del sistema de standards universales y certificaciones y el impacto en los costos, no sólo directos, sino también de aquellos indirectos que deben realizar los estados para el monitoreo, recolección de información y controles. También hace algunas observaciones importantes sobre cómo el sistema termina discriminando a pequeños productores que no pueden estar a la altura de dichos gastos. Todo tiende, al parecer de quien escribe, a la concentración en pocas manos de las cadenas globales de suministro y producción. Se estandarizan una serie de criterios en base a exigencias de alto nivel de tutela de valores cada vez más numerosos que deben cumplirse en forma sincrónica, se simplifica en parte la cuestión al Estado, pero pueden cumplir sólo aquellos sujetos económicamente mejor preparados.

¹¹³ Ver que ya se mencionaba este efecto con aumentos significativos de precios M. FLICK, *Il regolamento «deforestation free»: tra possibili problemi di attuazione, greenwashing e criteri ESG*, cit., p. 65). También habrá que ver si, de concretarse este efecto, éste aumento podrá tener algún efecto disuasivo en la demanda, lo que, a juicio de quien escribe y notando el nivel de consumismo y de circulación de riqueza de la UE, resulta poco probable.

expresada en kilogramos de masa neta o en volumen neto o en su número de unidades; obviamente el país o zona – pero acá el problema mayor será el ligado a la trazabilidad en los terceros países y en las cadenas o circuitos de transporte ya que muchos de estos productos, finalmente se confunden; la geolocalización de «todas» las parcelas de terreno en las que se produjeron las materias primas y si la producción pasó por distintas parcelas, como sucede en el ganado, cada una de éstas, a veces provenientes de zonas diversas del país¹¹⁴ y toda información suficientemente concluyente y verificable de que las materias primas pertinentes se han producido de conformidad con la legislación pertinente del país de producción, incluida cualquier disposición que confiera el derecho a utilizar la zona de que se trate para la producción de la materia prima pertinente. Como surge evidente, para que el operador pueda informar sobre estas cuestiones no sólo se requiere colaboración e información de los productores, sino que, además, algunas informaciones sobre la geolocalización no son fáciles de obtener y seguramente para facilitar la tarea de éstos, también deberán intervenir oficinas públicas. La cuestión se relaciona con la posibilidad de contar con algún tipo de estímulo, además del poder seguir participando de una cadena de suministro global, que generalmente podría ofrecer mayor rentabilidad. Si se llegará a acordar algún beneficio en los acuerdos a lograrse con los terceros estados y si, en su caso, éstos no terminarán afectando el principio de nación más favorecida. Por ahora, en el Reglamento, nada se expresa.

Además, hay otras informaciones que el operador tiene que tener y que los productores podrán o deberán suministrar y que, en muchos casos, significarán nuevos cargos burocráticos para poderlas ofrecer. Al regular la evaluación del riesgo que deben hacer los operadores (art. 10); estos no sólo tienen en cuenta la clasificación del riesgo realizada por la Comisión y otras informaciones que podrán obtener de la bibliografía o fuentes de información existentes como presencia de bosques o pueblos indígenas en el país de producción¹¹⁵; sino que al respecto de éstos últimos deben con-

¹¹⁴ La segunda parte del párr. d del art. 8 establece que «toda deforestación o degradación en las parcelas de terreno concretas conllevará la prohibición automática de introducir en el mercado, comercializar o exportar cualquier materia prima pertinente o producto pertinente procedente de dichas parcelas de terreno; en el caso de productos pertinentes que contengan o hayan sido elaborados a partir de ganado bovino o que hayan sido alimentados con productos pertinentes, se dará la geolocalización de la totalidad de establecimientos de cría del ganado; en el caso de los demás productos pertinentes del anexo I, se dará la geolocalización de las parcelas de terreno».

¹¹⁵ El mismo artículo también exige tener en cuenta las preocupaciones respecto al nivel de corrupción y la prevalencia de la falsificación de documentos y de datos, e, incluso, de

siderar «la consulta y la cooperación de buena fe con los pueblos indígenas». Esta consideración, prevista en el punto d) del artículo citado, como la siguiente sobre la existencia de reclamaciones debidamente motivadas de los pueblos indígenas sobre el uso o la propiedad de la zona utilizada para obtener la materia prima pertinente, dada la gravedad de las consecuencias que cualquier negligencia en el cumplimiento de la diligencia debida puede comportar, seguramente obligará a los operadores a exigir directamente de su contraparte – los productores agrarios extra UE –, información altamente creíble. Seguramente, estos puntos pasarán a formar parte de los contratos de suministro. En este punto, la cuestión se relaciona con las llamadas prácticas desleales y la posibilidad que los costos sean trasladados al eslabón más débil de la cadena y deberá analizarse con mayor profundidad a partir de qué supuestos podría entrar en juego¹¹⁶. Respecto a la normativa europea sobre las prácticas desleales¹¹⁷ se aplicará a las ventas entre un proveedor y un comprador cuando uno de los dos, o ambos, estén establecidos en la Unión y se den todos los supuestos previstos en el art. 1 par. 2 y teniendo en cuenta también las modalidades de recepción por las normas nacionales de cada Estado de la Unión¹¹⁸.

la falta de aplicación de la ley. Ya el sólo enunciado pone verdaderamente en el centro de la preocupación para los operadores sobre la naturaleza misma de la obligación y lo que se escribió más arriba, sobre si no es posible que se interprete dicha exigencia como una verdadera obligación de resultado. En igual sentido, el operador debe considerar las violaciones a los derechos humanos, los conflictos armados o la existencia de sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el Consejo de la Unión Europea; la complejidad de la cadena de suministro considerada y el nivel de procesamiento de los productos pertinentes y las dificultades relativas a establecer la conexión entre los productos pertinentes y la parcela de terreno en la que se produjeron las materias primas; el riesgo de elusión del Reglamento y la posibilidad de mezcla con productos pertinentes de origen desconocido o producidos en zonas de deforestación o degradación forestal; las conclusiones de las reuniones de grupos de expertos; las preocupaciones justificadas y la información sobre el historial de incumplimiento del Reglamento; entre otras.

¹¹⁶ Ver S. MASINI, *Abusi di filiera (agro-alimentare) e giustizia del contratto*, Cacucci Editore, Bari, 2022; F. ALBISINNI, *La nuova disciplina delle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola ed agroalimentare*, en L. COSTATO - F. ALBISINNI, *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Wolters Kluwer, CEDAM, Padova, Quarta ed., 2023, Tomo II, p. 922; L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, Riv. dir. Civ., 2019, p. 1418; A. GENOVESE, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare* en P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, 2da. Ed., cit., p. 226; entre otros.

¹¹⁷ Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo del 17 de abril de 2019 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario.

¹¹⁸ Una de las prácticas prohibidas que podría tener un posible ámbito de aplicación en la estructura del Reglamento, por ejemplo, sería la prevista en el art. 3, párr. 1, letra i que

Desde un tiempo atrás a la presentación de la propuesta del Reglamento, algunos de los grandes actores del sector agroalimentario, ante las críticas al origen de sus materias primas en países en vías de desarrollo o menos desarrollados, comenzaron a tomar algunas medidas que hoy pueden facilitar su tarea en cuanto operadores. Estas medidas son también otras cargas que deben cumplir los productores y empresarios agrarios, a veces, con exigencias que superan las del propio reglamento. Se hace referencia especialmente, a cláusulas de *compliance* que requieren al proveedor la aceptación y cumplimiento de códigos de buenas prácticas¹¹⁹ y a la inscripción en registros de proveedores. En una dialéctica que se puede enmarcar en el binomio auto-regulación/co-regulación; En algunos casos las normas privadas superan las exigencias públicas que, como en el caso tienen una pretensión de alcance mayor, pero continúan siendo un plus de exigencia en algunos ámbitos más acotados de aplicación. A la vez, esas normas privadas, con un alcance más restringido se muestran como propuestas de vanguardia que influyen como fuente de la normativa estatal a la vez que, en su limitado impacto, en los más de los casos, piden el complemento de la acción pública¹²⁰.

Algunos ejemplos que ya se han visto sobre la búsqueda por parte de productores o empresarios agrarios y sus organizaciones representativas, de poder dar garantía de que sus productos son «libres de deforestación», también dan cuenta del esfuerzo extra que consita el Reglamento para los productores. Se hace referencia, por ejemplo, a la experiencia de la Provincia de Santa Fe, comentada en un trabajo anterior¹²¹ y en base a una prime-

establece que «el comprador exija compensación al proveedor por los gastos derivados de estudiar las reclamaciones de los clientes relativas a la venta de los productos del proveedor, aun cuando no haya ni negligencia ni culpa por parte del proveedor», siendo que el Reglamento 2023/1115 prevé las preocupaciones justificadas y la obligación de dar respuestas a las mismas. Pero habría que profundizar más las vías para tutelar a los proveedores agrarios para que no tengan que cubrir los costos de la diligencia debida impuesta a sus compradores.

¹¹⁹ Ver CAPELLI, R. PENNAZIO, *Dalla Corporate sustainability reporting directive alla Corporate Responsibility Due Diligence: comunicazioni di sostenibilità e impatto ambientale*, cit., que a partir de la p. 1185 y no refiriéndose aún al Reglamento que aquí se trata, ya mencionan distintas normas que imponen este tipo de deberes de compliance con un cambio trascendente (sino, tal vez, exageradamente exigente) de la operatividad empresarial.

¹²⁰ Sobre la limitada eficacia de los códigos de conducta a nivel de las cadenas de valor y un prematuro reclamo a un sistema mixto, público/privado, ver F. QIN, *Commerce mondial et efficacité des codes de conduite des entreprises: état des lieux à partir d'études empiriques*, en I. DAUGAREILH (dir.), *La responsabilité sociale de l'entreprise, vecteur d'un droit de la mondialisation?*, Bruylant, Bruxelles, 2017, ps. 167 y ss.

¹²¹ L. PASTORINO, *Comercio internacional y responsabilidad ambiental y climática. A propósito del Reglamento (UE) 2023/1115 contra la deforestación*, cit., 37.

ra presentación de Luis Facciano¹²². Pero el rol del Reglamento en cuanto al acceso al interesante mercado europeo, ha provocado ya otras acciones en Argentina, donde éste, el Europeo, es un mercado histórico para sus *comodities*. Así, es llamativo que en el Congreso Mundial de Derecho Agrario de Belem, Brasil, 2024, el tema se haya expuesto en cinco ponencias distintas. Así se releva que¹²³ el gobierno argentino ha validado una plataforma desarrollada por el sector privado para garantizar la exportación de productos del complejo sojero y carne vacuna hacia la unión Europea (UE-27)¹²⁴.

La misma es la plataforma Visión Sectorial del Gran Chaco Argentino (VISEC) que consiste en un sistema georreferenciado que permitirá realizar a nivel nacional una trazabilidad completa de las partidas de soja y la hacienda vacuna desde el puerto de origen hasta el puerto de embarque¹²⁵.

Claro que, como se ve, estas iniciativas se traducen en la búsqueda de una certificación que simplifique el aspecto burocrático pero que implica, de todos modos, un costo extra que se deberá afrontar. Sin embargo, el Reglamento, parece descreer de las certificaciones y las admite pero bajo algunas consideraciones, como ya se ha señalado.

Desde el punto de vista de este último punto dedicado a los pequeños empresarios y productores agrarios, la preocupación mayor resulta de la perspectiva desde la que se ha pensado el Reglamento como la tendencia demostrada a partir de la cita a otras normativas relacionadas con la sostenibilidad. Éstas ponen el acento en los grandes actores de las cadenas globales de producción por su impacto en el comercio y también en el ambiente

¹²² L. FACCIANO, *La Provincia de Santa Fe avanza en un sistema para certificar a los productores del sector carne libre de deforestación*, en L. PASTORINO (Coordinador), VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, 2024 (en publicación).

¹²³ A. DILORETO, *Impacto del cambio climático y la deforestación en el comercio internacional y sus repercusiones en los derechos agrarios locales*, cit.

¹²⁴ El Gobierno argentino validó la plataforma desarrollada por el sector privado para garantizar exportaciones libres de deforestación, Bichos de campo, 20 septiembre 2023.

¹²⁵ Según G. GONZÁLEZ ACOSTA, *Regulación de materias primas y productos agrarios libres de deforestación y de degradación forestal en la Unión Europea*, ponencia presentada al XVI Congreso Mundial de Derecho Agrario a celebrarse en septiembre de 2024 en Belem, la plataforma fue desarrollada en conjunto por la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA), el Centro Exportador de Cereales (CEC) y la Bolsa de Comercio de Rosario, en conjunto con The Nature Conservancy, Peterson Consultancy y Tropical Forest Alliance. Dicha plataforma es administrada por la Bolsa de Comercio de Rosario y cuenta con el apoyo financiero de Land Innovation Fund (ONG fundada por Cargill) y el Programa Al invest Green de la Comisión Europea. VISEC emite por cada embarque un Certificado de Producto Libre de deforestación (CLD), el cual puede ser empleado por los importadores europeos como prueba de conformidad con la normativa europea. Ver el trabajo citado para comprender algunos detalles más del funcionamiento.

propio y de terceros estados. Se trata de sujetos que se ven con una «espalda» económica para soportar cada vez más exigencias cuyo cumplimiento puede servirles de marketing incrementando así la concentración del mercado en torno a ellos. El riesgo, más allá que no faltan en los considerandos del Reglamento palabras de comprensión para la situación de los pequeños productores, de las comunidades locales e indígenas, es que se incremente siempre más la brecha entre agricultores pequeños y más pobres y sujetos externos a la agricultura que entran en el *business* y son siempre más ricos.

Como conclusión de la mirada general del Reglamento y las tendencias que quiere forjar la UE hacia una economía global más sostenible y climáticamente neutra, el análisis de los puntos tratados, de su complejidad y el riesgo de su cuestionamiento; contrabalanceado con los posibles efectos positivos y negativos que el Reglamento mismo pueda provocar a favor de la tutela de los bosques y selvas de valor para toda la humanidad; hace dudar sobre la efectividad de tan monumental andamiaje jurídico y burocrático. El tiempo despejará tantas dudas.

GIURISPRUDENZA

PARTE SECONDA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

CONTRATTI AGRARI

CASSAZIONE CIVILE, Sez. III civ., 25 luglio 2023, n. 22330 – Pres. DE STEFANO – Rel. CONDELLO – P.M. c. M.A.

Contratti agrari – Opposizione a precetto – Tentativo di conciliazione – Condizione di proponibilità – Sezione specializzata agraria – Giurisdizione condizionata.

Vertendosi nel caso de quo in ipotesi di opposizione all'esecuzione incardinata in via preventiva, non può dubitarsi che fosse imprescindibile l'onere di far precedere l'opposizione dall'esperimento del tentativo di conciliazione (1).

[massima non ufficiale]

FATTO

1. P.M. ricorre, sulla base di due motivi, avverso la sentenza n. 3587/2020 della Corte d'appello di Napoli, sezione specializzata agraria, che, confermando la sentenza del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sezione specializzata agraria, ha ritenuto improcedibile, per mancato esperimento del tentativo di conciliazione, l'opposizione dallo stesso proposta contro il precetto notificatogli, in data 7 marzo 2017, da M.A., con cui gli si intimava, in forza di titolo rappresentato dalla sentenza n. 952/2009 pronunciata dalla Sezione specializzata agraria della Corte d'appello di Napoli, il rilascio del fondo sito in (*omissis*), alla località (*omissis*). Segnatamente, in primo grado il P. ha dedotto che la sentenza n. 952/2009 della Corte d'appello di Napoli non poteva considerarsi titolo esecutivo, perché non conteneva alcuna statuizione di condanna al rilascio del fondo, mentre la M. ha eccepito l'inammissibilità della opposizione, per violazione del divieto di *bis in idem*, oltre che per difetto del tentativo di conciliazione.

2. La Corte d'appello, con la sentenza qui impugnata, dopo avere rilevato che al caso in esame si applicava *ratione temporis* il d.lgs. n. 150 del 2011, art. 11 che riproduceva la formulazione letterale della precedente legge n. 203 del 1982, art. 46, comma 1, ha ritenuto di dover confermare l'orientamento giurisprudenziale che riteneva la competenza della sezione specializzata agraria in relazione all'opposizione all'esecuzione proposta contro una sentenza resa dalla stessa sezione, anche in caso di contestazione dell'idoneità del titolo esecutivo, concludendo che correttamente il giudice di primo grado aveva rilevato che l'opposizione necessitava del previo esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione.

Ha inoltre escluso che detto tentativo non dovesse precedere l'introduzione del presente giudizio per essere stato l'incombente già svolto, con esito negativo, ad istanza della creditrice M. e della dante causa M.M. nel 2015, con le lettere racco-

mandate del 24 giugno 2015 e del 10 settembre 2015, come dedotto dall'appellante, sia perché non vi era identità soggettiva, in quanto il tentativo di conciliazione che si era svolto nel 2015 era stato promosso dalla M. nei confronti della madre del P., sia in quanto l'oggetto della presente lite concerneva il diritto dell'appellata di procedere ad esecuzione forzata preannunciata con atto di precetto notificato il 7 marzo 2017, diverso da quello notificato nel 2015.

A tali considerazioni la Corte territoriale ha aggiunto che la richiesta di convocazione del 24 giugno 2015 era stata avanzata dalla M. e non dalla M., sicché essa non poteva costituire adempimento, da parte del P., dell'onere sullo stesso gravante in forza del d.lgs. n. 150 del 2011, art. 11 che non risultava prodotta in giudizio la richiesta di convocazione del 10 settembre 2015 e che nel verbale negativo di conciliazione del 15 settembre 2015 il difensore della M. si era limitato a rappresentare la volontà di proporre domanda riconvenzionale in relazione alle «migliorie apportate» e, quindi, a formulare un *petitum* diverso da quello oggetto della presente lite. (*Omissis*).

DIRITTO

(*Omissis*).

Va premesso che le controversie agrarie ricadenti nella disciplina del d.lgs. n. 150 del 2011, art. 11 applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie – avuto riguardo all'epoca di instaurazione della lite (27 marzo 2017) – vanno identificate, secondo il criterio oggettivo di cui ai primi due commi della citata disposizione, nel fatto di vertere “in materia di contratti agrari o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto”, di talché l'ambito della cognizione devoluta alle Sezioni specializzate agrarie comprende tutte le controversie che attengono a tale tipologia di contratti.

Infatti, i primi due commi del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, art. 11 in piena continuità con quanto già previsto dall'abrogata legge 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9, comma 1°, confermano l'attribuzione in modo generalizzato di tutte le controversie in materia di contratti agrari alla competenza delle sezioni specializzate agrarie: ne resta in tal modo confermato l'orientamento giurisprudenziale (tra le altre, Cass., sez. 3, 12 novembre 2010, n. 22944) che riconosce, su di un piano generale, che la competenza funzionale inderogabile di tali sezioni specializzate agrarie si estende a tutte le controversie che implicano l'accertamento, positivo o negativo, di rapporti soggetti alle norme vigenti in materia di contratti agrari e, in particolare, a quelle che richiedono l'accertamento delle caratteristiche e della natura del rapporto, essendo il giudice specializzato chiamato a conoscere anche delle vicende che richiedano l'astratta individuazione delle caratteristiche del rapporto in contestazione, a nulla rilevando che il giudizio si risolva in una negazione della natura agraria della instaurata controversia (Cass., sez. 3, 11 luglio 2014, n. 15881; Cass., sez. 3, 30 gennaio 2012, n. 1304).

In sostanza, il legislatore delegato ha inteso riprodurre nell'ambito della disposizione normativa in esame le norme già collocate in due diversi contesti normativi della legislazione speciale, ossia nella legge 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9 e nella legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 46 e 47 cosicché, affinché si realizzi la competenza della sezione specializzata agraria, è sufficiente che venga dedotta in giudizio, in via

di azione o di eccezione, l'esistenza di un rapporto di affitto di fondo rustico (o di altro rapporto agrario).

Da tanto discende che la competenza è esclusa solo quando risulti, *prima facie*, che la questione circa la natura agraria del rapporto dedotto in giudizio appaia manifestamente infondata o sia stata formulata a scopo meramente dilatorio (Cass., sez. 3, 5 febbraio 2015, n. 2069; Cass., sez. 3, 13 giugno 2006, n. 13644) e comunque tutte le volte in cui il diritto sostanziale dedotto in giudizio non trovi un proprio titolo in un contratto agrario.

3.2. Alla stregua della nozione onnicomprensiva di controversia «in materia di contratti agrari» del richiamato art. 11, anche la competenza a decidere l'opposizione a precetto per il rilascio di un fondo rustico spetta alla sezione specializzata agraria se, in relazione ai motivi, è qualificabile ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ.; la cognizione, invece, spetta al giudice dell'esecuzione se investe il *quomodo* dell'azione esecutiva ed è quindi qualificabile come opposizione agli atti esecutivi, materia questa estranea a quella agraria (Cass., sez. 3, 11 ottobre 1995, n. 10602; Cass., sez. 3, 15 luglio 2003, n. 11080), come pure qualora siano dedotte semplici difficoltà nel corso dell'esecuzione di un provvedimento di rilascio (Cass., sez. 3, 28 ottobre 2003, n. 1258).

In tal senso si è orientata, già nel vigore della legge n. 29 del 1990, art. 9, la giurisprudenza di legittimità, la quale, affermando che la norma riconduceva tutte le controversie in materia di contratti agrari, sia sotto il profilo della genesi che del funzionamento o della cessazione, alla competenza esclusiva della sezione specializzata agraria, ha in più occasioni confermato la competenza del giudice specializzato anche per l'opposizione all'esecuzione per rilascio di fondo rustico (Cass., sez. 3, 30 maggio 2001, n. 7399; Cass., sez. 3, 29 aprile 1999, n. 4339; Cass., sez. 3, 19 ottobre 1998, n. 10343; Cass., sez. 3, 16 febbraio 1998, n. 1630), cosicché a diversa conclusione non possono condurre i precedenti giurisprudenziali invocati dal ricorrente (Cass., sez. 3, 21 febbraio 2002, n. 2509; Cass., sez. 4 novembre 2005, n. 21389; Cass., sez. 3, 14 dicembre 2007, n. 26299; Cass., sez. 3, 29 settembre 2015, n. 19237), relativi a fattispecie soltanto in parte sovrapponibili a quella qui in esame e, soprattutto, che non tengono conto della generalizzata attribuzione della competenza del giudice specializzato ormai riconosciuta dal d.lgs. n. 150 del 2011, art. 11.

Come questa Corte ha già avuto modo di chiarire in materia di opposizioni esecutive in materia locatizia (Cass., sez. 3, 31 agosto 2015, n. 17312, non massimata sul punto, che ha sconfessato i principi espressi da Cass., sez. 3, 4 agosto 2005, n. 16377, secondo cui il rito locatizio si applica solo alle controversie che riguardano direttamente un rapporto locatizio nella fase di cognizione e non anche nella successiva fase di esecuzione, in cui l'oggetto non è più detto rapporto, ma l'attuazione di un titolo che nella locazione trova solo un'origine remota), è evidente che la *ratio* della devoluzione al giudice specializzato – e della conseguente sottoposizione della controversia alle peculiarità del rito ad essa connaturato – di tutte le controversie che possano appunto trovare la loro causa ultima nelle obbligazioni od altre situazioni giuridiche soggettive nascenti dal rapporto soggetto a particolare regime processuale – di locazione o agrario, quindi – esistente tra le parti, costituisce espressione dell'unicità della tutela giurisdizionale e dell'evidente razionalità dell'esigenza della conseguente tendenziale unitarietà di disciplina processuale tra

fase cognitiva ed esecutiva, essendo la seconda il necessario ed ineliminabile complemento della prima.

4. Nel caso che ci occupa si contesta l'esistenza di un titolo esecutivo idoneo a promuovere l'azione esecutiva finalizzata al rilascio di un fondo rustico e, pertanto, deve ritenersi che sia stata introdotta una opposizione all'esecuzione rientrante nella competenza del giudice specializzato, avuto riguardo alla natura agraria del retrostante rapporto oggetto del provvedimento di rilascio (Cass., sez. 3, 29 aprile 1999, n. 4339), come tale regolata dal rito speciale di cui alla legge n. 150 del 2011, art. 11.

Infatti, se oggetto immediato della dispiegata opposizione è la sussistenza di un valido titolo esecutivo, *la causa petendi* è, con ogni evidenza, la contestazione dell'estensibilità all'esecutando di una pronuncia che di un rapporto agrario ha dichiarato la cessazione e della conseguente statuizione di condanna al rilascio: sicché un'opposizione a precetto su titolo per cessazione di rapporto agrario è essa stessa una controversia sulle conseguenze di questa e, quindi, una controversia agraria.

Occorre, sul punto, ad ogni buon conto precisare che l'onere del preventivo esperimento del tentativo di conciliazione – la cui legittimità è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 73 del 14 gennaio 1988, a seguito della collocazione della disciplina originariamente contenuta nella legge n. 203 del 1982, art. 46 all'interno del d.lgs. n. 150 del 2011, art. 11 – opera, con specifico riguardo all'opposizione all'esecuzione (a struttura necessariamente bifasica, secondo l'orientamento ormai consolidato di questa Corte, a partire da Cass., sez. 3, 11 ottobre 2018, n. 25170), limitatamente alla sola fase di merito e, dunque, non per la fase sommaria del procedimento di opposizione al rilascio che si svolge davanti al giudice dell'esecuzione, riservata alla sua competenza funzionale, ma per quella successivamente instaurata davanti al giudice competente per il merito, che introduce un processo di cognizione vero e proprio, come tale caratterizzato dall'applicazione delle ordinarie regole di competenza: tanto conferma che è soggetta all'onere conciliativo anche l'opposizione a precetto (Cass., sez. 3, 21 aprile 2005, n. 8370; Cass., sez. 3, 10 luglio 2014, n. 15761, in motivazione), la quale, a differenza dell'opposizione prevista dal medesimo art. 615 cod. proc. civ., comma 2° non è articolata sulla vista duplicità di fasi.

Quanto detto consente, dunque, di affermare che il tentativo di conciliazione costituisce condizione di procedibilità dell'opposizione all'esecuzione avente ad oggetto un rapporto agrario limitatamente alla sola causa di merito introdotta ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ., comma 2°, e, quindi, nel caso in cui, definita la fase sommaria, sia stato introdotto il giudizio di merito.

Ne segue che, vertendosi nel caso de quo in ipotesi di opposizione all'esecuzione incardinata in via preventiva, non può dubitarsi che fosse imprescindibile l'onere di far precedere l'opposizione dall'esperimento del tentativo di conciliazione.

Correttamente, pertanto, il Tribunale prima e, successivamente, la Corte d'appello hanno rilevato che il ricorrente non aveva preventivamente esperito il tentativo di conciliazione, previsto dallo stesso art. 11, che, ai commi da 3 a 7, recependo le disposizioni già contenute nei primi cinque commi dell'abrogato art. 46 della legge n. 203 del 1982, sancisce un obbligo sanzionato con l'improponibilità della domanda, rilevabile anche d'ufficio nel corso del giudizio di merito.

(*Omissis*).

(1) L'improponibilità dell'opposizione c.d. a precetto instaurata senza aver esperito il preventivo tentativo di conciliazione. Profili critici.

Con la sentenza in epigrafe, la Suprema Corte ha ritenuto che il preventivo tentativo di conciliazione *ex art. 11, d.lgs. n. 150 del 2011* (già *art. 46 legge n. 203 del 1982*) debba necessariamente precedere il giudizio di opposizione pre-esecutiva *ex art. 615, 1° comma, cod. proc. civ.* a pena di improponibilità dell'instaurata azione¹.

La soluzione a cui giunge la Corte di legittimità presta il fianco ad una serie di obiezioni critiche che ci si appresta a svolgere nella convinzione che l'incidente conciliativo sia un valido strumento teso a prevenire l'instaurazione di un giudizio riguardante la materia dei contratti agrari e non, invece, una "trappola" procedurale in cui rischia di incappare la parte che intende contestare il diritto a procedere all'esecuzione forzata, il cui avvio è stato minacciato con la notifica del precetto².

Occorre chiarire fin da subito: la problematica si pone con particolare rilevanza allorquando (come accade nell'assoluta maggioranza dei casi portati all'attenzione della prassi) alla proposizione dell'opposizione preventiva all'esecuzione sia accompagnata l'istanza di sospensiva dell'efficacia del titolo esecutivo, come previsto dall'*art. 615, 1° comma, cod. proc. civ.*³.

Come ognuno vede, il primo e rilevante profilo critico della soluzione avallata dalla Corte di Cassazione riguarda proprio l'imposta coesistenza fra il tentativo di conciliazione e il termine a adempiere previsto dall'*art. 480 cod. proc. civ.*, decorso il quale il creditore (o asserito tale) è libero di procedere con l'esecuzione.

Assoggettare l'instaurazione dell'opposizione c.d. a precetto al tentativo di con-

¹ L'orientamento secondo cui il tentativo di conciliazione dovesse essere esperito necessariamente in via preventiva rispetto alla proposizione dell'opposizione a precetto era stato già avallato da Cass. 16 luglio 1999, n. 7518.

² Cfr. CONSOLO, *Su una discutibile e due esatte delimitazioni giurisprudenziali della sfera di rilevanza del tentativo obbligatorio di conciliazione: un fardello da ridimensionare?*, in *Riv. dir. agr.*, II, 1987, p. 159 s.

³ Come noto, la possibilità di ottenere la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo anche in caso di opposizione al precetto è stata introdotta dalla legge 14 maggio del 2005, n. 80. Precedentemente, il potere di chiedere la sospensiva era attribuito al debitore solo nell'ipotesi di opposizione avverso l'esecuzione già intrapresa *ex art. 615, 2° comma, cod. proc. civ.*, cfr. BUCCI - SOLDI, *Le nuove riforme del processo civile*, Padova, 2006, p. 393 s.; PROTO PISANI, *Premessa a le modifiche del codice di procedura civile previste dalla legge n. 80 del 2005*, in *Foro it.*, V, 2005, p. 91 s.; MENCHINI - MOTTO, *Le opposizioni esecutive e la sospensione del processo di esecuzione*, in *Aa.Vv., Il processo civile di riforma in riforma*, II, Padova, 2006, p. 171 ss.; MARINELLI, *La riforma degli artt. 615 e 624 cod. proc. civ. e la reclamabilità delle pronunce rese dal giudice del gravame sulla inibitoria della decisione impugnata*, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1009 s. Sulle differenze fra la sospensione dell'efficacia esecutiva previste dai due commi del citato *art. 615 cod. proc. civ.*, cfr. Cass. 11 ottobre 2018, n. 25170, ove la Suprema Corte ha statuito la necessità della fase, definita correttamente, sommaria e cautelare da svolgersi avanti al giudice dell'esecuzione pena l'improponibilità dell'opposizione di merito all'esecuzione già avviata. In questa ipotesi, il ricorrente non ha possibilità di scegliere o meno circa la proposizione dell'istanza di sospensione e di introdurre il relativo giudizio avanti al giudice dell'esecuzione, trattandosi, appunto, di una fase necessaria del giudizio di cognizione sorto incidentalmente all'esecuzione. Al contrario, nel giudizio di opposizione preventiva all'esecuzione, lo stesso *art. 615, 1° comma, cod. proc. civ.* espressamente prevede che la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo avvenga solo su istanza di parte, potendo quest'ultima limitarsi a contestare l'esistenza del diritto a procedere all'esecuzione, ma senza chiedere la sospensione.

ciliazione significa, di fatto, escludere qualunque concreta utilità per il ricorrente. Quest'ultimo dovrà, infatti, attendere le tempistiche, disciplinate dalla stessa legge speciale, previste per l'instaurazione dell'incontro di conciliazione, così inevitabilmente lasciando spirare il termine di dieci giorni intimato nel precetto e, non potendo nemmeno chiedere la sospensiva prevista dall'art. 615, 1° comma, cod. proc. civ., si vedrà pressoché costretto a subire l'azione esecutiva nelle more instaurata dal creditore precedente.

Soluzione tanto più erosiva della tutela del debitore se solo si pensa che il destinatario dell'instauranda azione esecutiva sia spesso la parte debole del contratto agrario, ovvero il concessionario condannato (magari con sentenza non ancora passata in giudicato) al rilascio del fondo coltivato, oppure al pagamento di somme di denaro per canoni scaduti e rimasti impagati.

Come noto, le controversie agrarie individuano una peculiare ipotesi di giurisdizione c.d. condizionata, laddove fra le condizioni per la corretta instaurazione del rapporto processuale sussiste l'obbligatorietà di esperire preventivamente un tentativo di composizione bonaria della controversia in sede non contenziosa⁴. Condizione che, se non rispettata, determina il rigetto in rito della domanda comunque proposta. Si tratta, allora, di una condizione diversa rispetto alle altre ipotesi in cui la legge assoggetta la procedibilità della domanda giudiziale al previo esperimento di un tentativo di composizione stragiudiziale della lite, quale la mediazione o la negoziazione assistita, istituti ancora particolarmente cari al legislatore recente, ove il giudice – rilevato, d'ufficio o su istanza di parte, il mancato rispetto della condizione di procedibilità – fissa una nuova udienza concedendo alle parti il termine per instaurare la procedura di risoluzione stragiudiziale della controversia, senza rigettare la domanda proposta⁵.

Nell'ottica accennata, la decisione del giudice di legittimità sembra in contrasto anche con i precetti costituzionali fondanti il diritto di difesa nonché il principio regolatore del giusto processo. Non si tratta, come, viceversa, ricorda in motivazione la stessa Cassazione, di valutare o meno la conformità dell'istituto conciliativo con i dettami della Carta costituzionale (questione già risolta in senso positivo dalla Consulta con la sentenza n. 73 del 1988), bensì di comprendere se su un piano eminentemente concreto la previsione di una condizione a cui resta assoggettata la stessa ammissibilità della proposta

⁴ Circa le peculiarità della giurisdizione c.d. condizionata e i problemi di compatibilità costituzionale, cfr. già TROCKER, *Processo civile e costituzione*, Milano, 1974, p. 225 s., in particolare 235 s.; COMOGLIO, *La garanzia costituzionale dell'azione e il processo civile*, Padova, 1970, p. 188 s.; GHERARDELLI, *Note sulla struttura e sulla funzione delle c.d. condizioni di proponibilità della domanda*, in *Riv. dir. proc.*, 1981, p. 77 ss. Con particolare riferimento alla conciliazione agraria, cfr. CONSOLO, *Sub art. 46*, in CARROZZA, COSTATO, MASSART (a cura di), *Commentario alla legge 3 maggio 1982, n. 203, norme sui contratti agrari, Le nuove leggi civili commentate*, II, 1982, p. 1509 s.; CARPI, *Aspetti processuali della legge sui contratti agrari*, in *Riv. trim. dir. proc.*, 1983, p. 966 s.; COMOGLIO, *Controversie agrarie e previo tentativo di conciliazione: perplessità che perdurano*, in *Riv. dir. proc.* I, 2006, p. 343 s.; VERDE, *Processo agrario e aspetti processuali della legge 3 maggio 1982, n. 283*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1989, p. 162 s.

⁵ Le peculiarità della mediazione come condizione di procedibilità sono ampiamente note, cfr. DALFINO, *Mediazione civile e commerciale*, 2° ediz., in CHIARLONI (fondato da), *Commentario del Codice di Procedura Civile*, Bologna, 2022, p. 184 s.; CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, I, Torino, 2023, p. 600, anche per la distinzione fra condizione di procedibilità e di proponibilità della domanda; BALENA, *Mediazione obbligatoria e processo*, in *Il giusto proc. civ.*, 2011, p. 333 s.; con particolare riguardo alla recente riforma del Codice di procedura civile (d.lgs. n. 149 del 2022), cfr. DALFINO, *Gli strumenti alternativi di composizione delle controversie, Mediazione e negoziazione assistita*, in COSTANTINO (a cura di), *La riforma della giustizia civile*, Bari, 2022, p. 39 s.; SICILIANO, *Sub art. 5 d.lgs. n. 28/2010*, in TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pisa, 2023, p. 1272 s.

domanda giudiziale possa compromettere i diritti e le prerogative di difesa dell'intimato debitore⁶.

A chi scrive non paiono sussistere dubbi di sorta: assoggettare al preventivo esperimento del tentativo di conciliazione il giudizio di opposizione a precetto *ex art. 615, 1° comma, cod. proc. civ.* è in palese contrasto con le esigenze di tutela del debitore intimato sottoposto ad una limitazione tale da esporlo al concreto rischio di trovarsi esecutato ancor prima di aver ottenuto la fissazione dell'incontro di conciliazione avanti al competente organo amministrativo regionale o provinciale⁷.

Senza, peraltro, che al rigore estremo della soluzione corrisponda la tutela di un interesse del creditore, laddove a quest'ultimo è comunque concesso il diritto di procedere all'esecuzione, qualora il giudice dell'opposizione a precetto ritenga non sussistano i presupposti per sospendere l'efficacia esecutiva del titolo per cui si procede. Per il medesimo motivo, scarso sarebbe l'interesse del creditore a valutare con serietà una prospettiva conciliativa in sede amministrativa, laddove lo stesso può procedere e, verosimilmente, sta procedendo con l'azione esecutiva insuscettibile di essere sospesa.

Del resto, nelle diverse ipotesi in cui è stata introdotta la necessità di tentare preventivamente la via stragiudiziale (ferme restando le accennate diversità), il legislatore si è premurato di escludere dall'ambito applicativo delle ricordate condizioni di procedibilità anche le procedure esecutive e le relative, eventuali, fasi di opposizione (cfr. art. 5, 6° comma, lett. e), d.lgs. n. 28 del 2010) ben conscio che gli istituti deflattivi del contenzioso sono essenzialmente preordinati a limitare l'instaurazione di controversie attinenti alla tutela di cognizione e non, invece, alle procedure cautelari o esecutive e delle relative parentesi cognitive⁸.

Allo stesso modo, in tutte le materie in cui la legge prevede un termine perentorio per l'instaurazione del giudizio (quale ad esempio la decadenza dal potere di impugnare una delibera dell'assemblea di condominio), lo stesso legislatore ha previsto una disciplina particolare tale per cui l'avvio del tentativo di mediazione risulta comunque idoneo a scongiurare il maturare della decadenza, qualora la procedura conciliativa sia stata instaurata nel termine previsto dalla legge⁹.

⁶ Corte Costituzionale 21 gennaio 1988, n. 73, in *Giur. cost.*, I, 1988, p. 201. Ad analoghe valutazioni, ancorché con riferimento all'ipotesi della procedura conciliativa prevista in materia di telecomunicazioni, è giunta la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza del 18 marzo 2010, n. 317/08, in *Giur. it.*, 2010, p. 2585 s., con nota di BESSO, *Obbligatorietà del tentativo di conciliazione e diritto all'effettività della tutela giurisdizionale*, che ha ritenuto non contrarie al diritto dell'Unione Europea la normativa nazionale che prevedesse come obbligatorie procedure alternative alla tutela giurisdizionale da introdursi obbligatoriamente in via preventiva rispetto alla proposizione della domanda giudiziale, purché, tuttavia, *sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone*. Sul punto, cfr. LUISSO, *Diritto processuale*, cit., V, p. 286 s.

⁷ La legge n. 203 del 1982 fa riferimento all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, trattasi di un organo non giurisdizionale, bensì amministrativo a cui viene demandata la convocazione, lo svolgimento del tentativo di conciliazione, nonché la redazione del processo verbale, che è, tuttavia, idoneo a costituire un titolo esecutivo ancorché stragiudiziale, cfr. CASAROTTO, *Sub art. 11*, in CONSOLO (diretto da), *La semplificazione dei riti, Il Codice di procedura civile commentato*, Padova, 2012, p. 164 s.; OLIVIERI, *Prime riflessioni sulle disposizioni processuali della l. 3 maggio 1982 (sui contratti agrari)*, in *Foro it.*, 1982, V, c. 177 s.; NAPPI, *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Milano, 1994, p. 370 s. e Id., *Brevi note sulla possibile efficacia esecutiva del verbale di avvenuta conciliazione davanti all'I.P.A.*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, p. 221 s.

⁸ Cfr., diffusamente, DALFINO, *Mediazione*, cit., p. 282 s.

⁹ Cfr. ARIETA, *La domanda di mediazione e le regole di instaurazione del procedimento*, in *Corr. giur.*, 2011, p. 570; IMPAGNATIELLO, *La domanda di mediazione*, in *Il giusto proc. civ.*, 2011, p. 715.

Pur con le dovute differenze, non potendosi ritenere il termine minimo di dieci giorni per adempiere cominato nell'atto di precetto un termine di decadenza, è al contempo innegabile che dal decorso di detto termine il debitore intimato è esposto a conseguenze particolarmente gravi, ovvero al rischio dell'imminente avvio da parte del creditore dell'azione esecutiva.

Il contrasto è ancora più evidente se si pensa che l'art. 11, 4° comma, d.lgs. 150 del 2011 prevede un termine (ordinatorio) di venti giorni per la sola convocazione da parte dei responsabili dell'organo amministrativo a cui è demandata la fase conciliativa, mentre solo decorsi sessanta giorni dalla proposizione di detta istanza, senza che il tentativo si perfezioni, il richiedente sarà libero di procedere con il giudizio¹⁰.

Oltre ai dubbi di compatibilità costituzionale della soluzione interpretativa fatta propria dalla Cassazione nella sentenza in commento, anche da un punto di vista sistematico occorre svolgere qualche chiosa critica.

Sebbene l'art. 615, 1° comma, cod. proc. civ. attribuisca ad un unico giudice la decisione tanto sull'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo azionato, quanto sull'esistenza del diritto a procedere all'esecuzione, occorre chiarire come i due momenti abbiano diverse nature: il primo *lato sensu* cautelare, ove al magistrato viene chiesto di sospendere l'efficacia esecutiva del titolo per cui si procede, quando sussistano *gravi motivi*¹¹, il secondo tipicamente di cognizione, circa l'esistenza del diritto a procedere all'esecuzione.

Momenti che nel caso di opposizione all'esecuzione già iniziata *ex art.* 615, 2° comma, cod. proc. civ. sono decisi da giudici diversi: la fase c.d. di sospensiva dal giudice dell'esecuzione, mentre la questione circa l'esistenza del diritto a procedere all'esecuzione dal giudice ordinario¹².

In seno all'opposizione di cui al secondo comma dell'art. 615 cod. proc. civ., è stato, correttamente, escluso che il tentativo di conciliazione debba precedere la fase avanti al giudice dell'esecuzione, viceversa dovrà essere promosso prima di iniziare la fase c.d. di merito dell'opposizione che sarà da svolgersi avanti al giudice ordinariamente competente entro il termine fissato dal giudice dell'esecuzione¹³.

¹⁰ Cfr. NAPPI, *Tutela giurisdizionale*, cit., p. 364 s.; ID., *Il processo agrario davanti alle sezioni specializzate agrarie: la disciplina processuale*, in COSTATO, GERMANÒ, ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, I, Torino, 2011, p. 858 s.; CASAROTTO, *Sub art. 11*, cit., p. 164 ss.

¹¹ Sulla natura *lato sensu* cautelare dell'incidente di sospensiva *ex art.* 615, 1° comma cod. proc. civ., cfr., in dottrina, LUISO, *Diritto processuale civile*, III, Milano, 2023, p. 309, ove l'autore riconosce la funzione *lato sensu* cautelare, ancorché esclude che il provvedimento con il quale il giudice dell'opposizione a precetto sospende l'efficacia esecutiva sia un provvedimento cautelare; ORIANI, *La sospensione dell'esecuzione (sul combinato disposto degli artt. 615 e 624 cod. proc. civ.)*, in *Judicium*, www.judicium.it, 2006; PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2014, p. 700 s.; CAPPONI, *Manuale di diritto dell'esecuzione forzata*, Torino, 2017, p. 454 s., in particolare p. 462 s., ove l'autore traccia un efficace quadro di sintesi circa la natura dei provvedimenti di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo (c.d. inibitoria) e provvedimenti che dispongono la sospensione del processo esecutivo. Sul punto si vedano, però, le osservazioni di RECCHIONI, *L'impedimento dell'efficacia del titolo esecutivo nell'opposizione ex art. 615, c. 1, cod. proc. civ.*, in *Riv. es. forzata*, 2008, p. 383 s.; A.A. ROMANO, *Espropriazione forzata e contestazione del credito*, Napoli, 2008, p. 139 s.

¹² *Ex multiis* ONNIBONI, *La sospensione del processo esecutivo tra norme vigenti e norme di futura applicazione*, in *Corr. giur.*, 2005, p. 1715 s.; CARPI, *Sospensione dell'esecuzione* (voce), in *Enc. giur.*, XXXX, 1993, p. 4 s.

¹³ L'orientamento, condivisibile, è ripreso anche dalla pronuncia che si annota, cfr., inoltre, Cass. 21 aprile 2005, n. 8370; Cass. 21 febbraio 2002, n. 2509, se cui vedi *infra*. Cfr., in dottrina, CASAROTTO, *Sub art. 11*, cit., p. 162.

Anzi, un'interpretazione costituzionalmente orientata dovrebbe far concludere che, pendente il termine per intraprendere la fase meritoriale dell'opposizione all'esecuzione di cui all'art. 615, 2° comma, cod. proc. civ., il tentativo di conciliazione debba essere solo avviato attraverso la presentazione dell'istanza, ma non anche essersi ritualmente svolto¹⁴.

La conclusione è stata, invece, ritenuta differente nell'ipotesi qui di interesse, ove la fase "preliminare" di sospensione e quella meritoriale si svolgono davanti al medesimo giudice competente secondo le regole ordinarie, ovvero la Sezione specializzata agraria.

Tuttavia, non è dato comprendere come si possa riconoscere una diversa natura al giudizio circa la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo, qualora l'esecuzione non sia ancora iniziata, per il solo fatto che la stessa debba essere decisa dal medesimo giudice, chiamato a dirimere la controversia sull'esistenza del diritto a procedere.

Peraltro, la natura cautelare della sospensione c.d. pre-esecutiva veniva confermata anche dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione, laddove è stato ammesso il reclamo avverso il provvedimento che sospende l'efficacia esecutiva del titolo pronunciato anche dal giudice ordinariamente competente in sede di opposizione al precetto, nonostante il silenzio dell'art. 624 cod. proc. civ. (il cui tenore letterale fa riferimento solo alla pronuncia sulla sospensione emessa del giudice dell'esecuzione)¹⁵.

La reclamabilità ai sensi dell'art. 669-terdecies cod. proc. civ. è un significativo indice della natura cautelare, ancorché *sua generis*, della prima fase dell'opposizione a precetto la cui dinamica è *ictu oculi* incompatibile con le ordinarie necessità inerenti all'avvio del tentativo di conciliazione.

D'altra parte, la stessa previsione normativa della sussistenza dei *gravi motivi* fa propendere per una decisione celere e sommaria dell'istanza di sospensiva che mal si adatta alle tempistiche e formalità necessarie anche solo per avviare il tentativo di conciliazione.

Invero, nel voler ammettere che la controversia circa l'esistenza del diritto a procedere all'esecuzione riguardi una lite definita agraria (su cui cfr. *infra*) e, dunque, rientrante nell'alveo applicativo del più volte ricordato art. 11, nonché dell'art. 409 cod. proc. civ., è possibile conciliare – l'espressione è più che mai opportuna – l'esistenza della condizione di proponibilità della domanda con le prerogative del giudizio di opposizione all'esecuzione. Infatti, instaurato il giudizio di opposizione a precetto con formulazione dell'istanza per la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo, la Sezione specializzata agraria, previa comparizione delle parti e salvo una pronuncia provvisoria resa *inaudita altera parte*, deciderà circa la sospensione o meno dell'efficacia esecutiva del titolo per poi procedere con il merito dell'opposizione. Sarà questa seconda fase quella in cui potrà essere esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione, onere che graverà sul debitore opponente quale attore nel giudizio di opposizione¹⁶.

¹⁴ Cfr., nel senso ricordato nel testo, CONSOLO, *Sub art. 46*, cit., p. 1510.

¹⁵ Il riferimento è a Cass., sez. un., 23 luglio 2019, n. 19889, ove si legge che il procedimento esecutivo così come le sue parentesi cognitive costituiscono un «microsistema o sottosistema del rito processuale dell'esecuzione civile»: cfr. i commenti A. AULETTA, *Per le Sezioni Unite l'ordinanza che decide sull'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo è reclamabile al Collegio*, in *Riv. es. forzata*, 2019, p. 577 s.; METAFORA, *La natura lato sensu cautelare della sospensione pre-esecutiva e la sua reclamabilità*, in *Corr. giur.*, 2019, p. 224 s.; SALVANESCHI, *Il reclamo sul provvedimento di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo ex art. 615, comma 1°, cod. proc. civ.*, in *Riv. dir. proc.*, 2019, p. 1628 s.; CANELLA, *Le sezioni unite dichiarano reclamabile il provvedimento di sospensione dell'efficacia del titolo esecutivo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2020, p. 1077 s.

¹⁶ Soluzione, dunque, analoga a quanto si è visto – e ricordato dalla stessa Corte nella pronuncia in esame – nell'ipotesi di opposizione all'esecuzione già proposta ex art. 615, 2° comma,

Ogni diversa soluzione non pare conforme alle esigenze di tutela per l'intimato che, di fatto, si vedrebbe precluso lo stesso potere di agire *ex art. 615, 1° comma, cod. proc. civ.*

Pertanto, non si potrà che ammettere come anche nel caso dell'opposizione a precetto la Sezione specializzata agraria dovrà decidere l'incidente di matrice cautelare circa la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo per cui si procede senza, tuttavia, poter rigettare in rito l'opposizione e la relativa istanza di sospensione per mancato esperimento del tentativo di conciliazione che, tuttalpiù, potrà essere intrapreso a valle della decisione circa la richiesta di sospensiva.

L'alternativa che dovrebbe intravedersi, perseverando nell'interpretazione offerta dalla Suprema Corte, sarebbe quella di ammettere la possibilità per il debitore di agire *ex art. 700 cod. proc. civ.*, così da ottenere un provvedimento inibitorio in via d'urgenza dell'efficacia esecutiva del titolo esecutivo nelle more dell'esperimento del tentativo di conciliazione agrario, così da rendere proponibile il giudizio di opposizione a precetto. Soluzione, quest'ultima, già nota nella prassi applicativa, vigente la precedente formulazione dell'art. 615, 1° comma, cod. proc. civ. che non contemplava l'incidente di sospensiva avverso l'esecuzione non ancora intrapresa¹⁷. Allo stato, tuttavia, la previsione circa la possibilità per il giudice dell'opposizione a precetto di sospendere l'efficacia esecutiva del titolo potrebbe comportare la questione di ammissibilità della tutela d'urgenza, assoggettata ad un rigido vincolo di residualità¹⁸.

La problematica fin qui esaminata merita un'ulteriore riflessione.

L'obbligatorietà del tentativo di conciliazione è ritenuta sussistente anche nell'ipotesi di opposizione pre-esecutiva in ragione di una sorta di equazione fra le controversie agrarie e la competenza delle Sezioni specializzate, cosicché ogni lite devoluta alla cognizione del giudice specializzato deve essere preceduta dalla conciliazione, quale condizione di proponibilità prevista ai sensi dell'art. 11 d.lgs. n. 150 del 2011 per tutte le controversie che trovano origine in un contratto agrario¹⁹.

In realtà, i due profili vanno tenuti distinti.

È da ritenersi corretta e condivisibile l'interpretazione per cui la competenza a decidere circa l'opposizione a precetto debba essere attribuita alla Sezione specializzata agraria quale giudice non dell'esecuzione (poiché l'azione esecutiva è stata solo minacciata, ma non ancora intrapresa), ma competente per materia, secondo quanto previsto dallo stesso articolo 615, 1° comma, cod. proc. civ. Ciò, tuttavia, non comporta in via automatica che, avanti alla competenza del giudice agrario, trovi applicazione la condizione di proponibilità.

Da un lato, infatti, devoluta alla competenza della Sezione agraria è anche l'adozione di provvedimenti cautelari (quali ad esempio il provvedimento *ex art. 700 cod. proc. civ.* o di sequestro giudiziario) attinenti sempre alla materia dei contratti agrari

cod. proc. civ.; cfr., in generale, sulle differenze fra l'opposizione all'esecuzione già instaurata e l'opposizione c.d. preventiva, ONNIBONI, *Opposizione a precetto e opposizione a pignoramento: relazioni strutturali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2002, p. 453 s.

¹⁷ Cfr. la dottrina precedente alla riforma degli artt. 615 e 624 cod. proc. civ., in particolare: BOVE, *L'esecuzione forzata ingiusta*, Torino, 1996, p. 299; VULLO, *I provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ.*, in CHIARLONI - CONSOLO (a cura di), *Trattato sui processi speciali*, II, *Processo cautelare*, Torino, 2005, p. 1281 s.

¹⁸ Sul punto cfr. DITTRICH, *Il provvedimento d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ.*, in TARZIA - SALETTI (a cura di), *Il processo cautelare*, Padova, 2008, p. 248 s., in particolare p. 265.

¹⁹ Cfr. la dottrina assolutamente maggioritaria, GERMANO, *Controversie agrarie* (voce), in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, IV, Torino, 1989, p. 313 s., NAPPI, *Tutela giurisdizionale*, cit., p. 372; CASAROTTO, *Sub art. 11*, cit., p. 160 s.

di cui, però, non si è mai dubitata l'esclusione dal preventivo e obbligatorio tentativo di conciliazione, nemmeno all'indomani della riforma del procedimento cautelare uniforme che ha limitato la c.d. strumentalità piena ai soli provvedimenti cautelari conservativi, la cui efficacia resta condizionata all'instaurazione o prosecuzione del giudizio di cognizione²⁰.

Dall'altro, criterio di competenza e disciplina del rito sono questioni da mantenersi su un piano sia logico che applicativo distinto²¹.

Pare a chi scrive che il tentativo di conciliazione, già previsto nella legge di riforma dei patti agrari all'art. 46, sia essenzialmente preordinato a svolgere una funzione preventiva e deflattiva del contenzioso con riferimento alla tutela di cognizione in senso stretto e non, invece, introdurre una generale condizione di proponibilità per tutte le controversie demandate alla cognizione del giudice specializzato²².

Questo lo si può ricavare anche dalla lettura del testo riformato ex art. 11 d.lgs. n. 150 del 2011, laddove il necessario tentativo di conciliazione deve essere instaurato per tutte le controversie «nelle materie indicate dal comma 1», ovvero le controversie in «materia di contratti agrari o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto». Il 2° comma della citata disposizione attribuisce, come noto, la decisione delle indicate controversie alla Sezione specializzata agraria²³.

Letta la disposizione nel proprio insieme, pur nelle genericità della formulazione, non pare che il richiamo alle controversie agrarie debba necessariamente imporre che anche le procedure esecutive e le relative parentesi cognitive debbano rientrare nell'indicata norma, preordinata, invece, a disciplinare un rito e una competenza speciale per le liti attinenti ai contratti agrari, ma solo allorquando la domanda proposta dalla parte

²⁰ GERMANÒ, *I giudici delle controversie in agricoltura*, in COSTATO, GERMANÒ ROK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, I, Torino, 2011, p. 865; CARPI, *op. cit.*, p. 65; GIUFFRIDA, *Il tentativo di conciliazione nella legge di riforma dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, p. 30; NAPPI, *Tutela giurisdizionale*, cit., p. 373; CONSOLO, *Sub art. 46*, cit., p. 1058; OLIVIERI, *op. cit.*, p. 182.; NICOLINI e CANTÙ, *Contratti agrari e tutela giurisdizionale*, in COSTATO e ALBISSINI (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'unione europea*, I, Padova, 2023, p. 432. Cfr. anche la giurisprudenza della consulta Corte cost. 30 novembre 2007, n. 403, in *Giur. it.*, 2008, p. 1099 s., con nota di GUARNIER, *Ragionevolezza, interpretazione e dialogo tra Giudici. Come la Corte risponde alle esigenze di flessibilità dell'ordinamento*. Nell'arresto da ultimo invocato la Consulta, pur rigettando la questione di compatibilità costituzionale con riferimento alle disposizioni inerenti al tentativo di conciliazione obbligatorio nelle ipotesi di controversie in materia di telecomunicazioni ai sensi della legge n. 249 del 1997, espressamente sancisce che le condizioni di procedibilità a cui resta assoggettata la proposizione della domanda giudiziale non può trovare applicazione allorquando il postulante invochi la tutela cautelare (nel caso deciso dalla Consulta il giudizio era stato introdotto con ricorso ex art. 700 cod. proc. civ.).

²¹ Cfr., con particolare riferimento alla competenza della Sezione specializzata agraria e alle questioni inerenti al rito del lavoro, LUISO, *Diritto processuale*, cit., p. 6 s.

²² In questo si risolve essenzialmente la qualificazione della conciliazione agraria in termini di "filtro" destinato non a preparare il contenzioso bensì a definirlo, così da evitare il ricorso alla tutela giurisdizionale, cfr. CONSOLO, *Sub art. 46*, cit., p. 1508; NAPPI, *Tutela giurisdizionale*, cit., p. 372. Sulla natura della conciliazione agraria come "filtro" per l'accesso alla tutela giurisdizionale, cfr. VERDE, *La conciliazione come "filtro" nelle controversie agrarie*, in *Riv. dir. proc.*, 1994, p. 671, l'autore, peraltro, dubita che la conciliazione possa costituire un valido strumento deflattivo del contenzioso, bensì rischia di costituire un ostacolo alla tutela giurisdizionale.

²³ Sulle materie devolute alla competenza delle Sezioni specializzate agrarie sia sufficiente rimandare a GERMANÒ, *I giudici delle controversie*, cit., p. 823 s.; NAPPI, *Tutela giurisdizionale*, cit., p. 161 s., nonché ID., *Il processo agrario*, cit., p. 846 s. Per le, limitate, ipotesi di esclusione delle controversie demandate al giudice specializzato, cfr. CASAROTTO, *Sub art. 11*, cit., p. 153 s.

riguardi l'esistenza del rapporto agrario, o comunque un diritto nascente da esso o conseguente alla sua cessazione.

D'altra parte, non è tanto l'art. 11 che demanda alla Sezione specializzata agraria la competenza a decidere circa l'opposizione all'esecuzione, sia essa minacciata ovvero già intrapresa, bensì gli artt. 615 e 616 cod. proc. civ., ove è demandata alla competenza a decidere il merito dell'opposizione al giudice che sarebbe competente per materia o valore e che dovrà decidere secondo le modalità previste in ragione della materia e del rito²⁴.

Sul punto occorre, allora, distinguere a seconda della censura che il debitore propone con l'instaurazione del giudizio di opposizione.

Con l'opposizione c.d. di merito all'esecuzione (sia essa esecutiva o a precetto), l'opponente censura il diritto a procedere all'esecuzione. Il *petitum* è, dunque, di matrice tipicamente processuale. Trattasi, infatti, di una pretesa che trova il proprio fondamento nel potere del creditore di agire in via esecutiva, la cui fonte è proprio il titolo esecutivo. La *causa petendi* dell'azione di opposizione non è il rapporto agrario da cui è sorto il diritto accertato dal giudice in sede di cognizione, bensì la specifica situazione giuridica dedotta dalla parte a sostegno dell'inesistenza, sopravvenuta o originaria, del titolo esecutivo²⁵.

A ben guardare, a fronte della competenza della Sezione specializzata non appare del tutto corretta l'affermazione della Corte secondo cui la *causa petendi* dell'azione di opposizione a precetto sia comunque ravvisabile nel contratto agrario la cui cessazione, risoluzione o caducazione sia stata accertata o disposta dalla sentenza in forza della quale si procede, cosicché su un piano di stretto rigore è già di per sé indicativa di una non perfetta sovrapponibilità fra l'ambito applicativo del tentativo di conciliazione e quello devoluto al giudice specializzato.

Innanzitutto, sussistono ipotesi in cui il giudizio di opposizione pre-esecutiva attenga ad una *controversia agraria*. È il caso in cui, il conduttore proponga l'opposizione al precetto facendo valere l'esistenza del diritto di ritenzione *ex art. 20, legge n. 203 del 1982 del fondo occupato in ragione delle migliorie apportate al cespite in precedenza condotto, il cui accertamento circa l'esistenza e la quantificazione della relativa indennità può avvenire per la prima volta anche in seno al giudizio di opposizione all'esecuzione per espressa previsione della legge speciale*²⁶.

In quest'ipotesi, l'inesistenza del diritto a procedere alla minacciata esecuzione forzata dipende dall'esistenza di un diritto che sorge *ex lege* in favore dell'affittuario che si sia prodigato nella gestione virtuosa del fondo concesso in godimento, pertanto alla

²⁴ Per un'approfondita analisi delle disposizioni citate, cfr. CAPPONI, *Manuale*, cit., p. 398 s.; VACCARELLA, *Opposizioni all'esecuzione* (voce), in *Enc. giur.*, XXI, Roma, 1990, *passim*; ID., *Precetto* (voce), *ivi*, p. 3; ID., *Sub art. 615*, in VACCARELLA - VERDE, (a cura di), *Codice di procedura civile commentato*, III, Torino, 1996, p. 338 s.; A.A. ROMANO, *Espropriazione forzata*, cit., p. 116 s.

²⁵ Cfr. diffusamente, oltre agli autori citati alla nota precedente, CONSOLO, *Spiegazioni*, cit., I, p. 369; MERLIN, *Questioni in tema di oggetto del giudizio di opposizione all'esecuzione, di eccezione di compensazione in sede esecutiva e di interpretazione del titolo esecutivo giudiziale*, in *Riv. es. forzata*, 2005, p. 165 ss.; ORIANI, *Opposizione all'esecuzione* (voce), in *Dig. it. disc. priv. sez. civ.*, XIII, Torino, p. 585 s.; MANDRIOLI, *Opposizione all'esecuzione e agli atti esecutivi* (voce), in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, p. 432 s. già nella dottrina classica, cfr. SATTA, *L'esecuzione forzata*, Torino, 1954, p. 215 ss.; ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, III, Napoli, 1957, p. 247 s.

²⁶ Sul diritto di ritenzione, cfr. SCIAUDONE, *Sul diritto di ritenzione riconosciuto dall'art. 20 legge n. 203 del 1982 all'affittuario di fondo rustico che abbia eseguito miglioramenti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2015, p. 189; MATTEOLI, *Considerazioni in tema di individuazione del momento di determinazione dell'indennità per i miglioramenti eseguiti sul fondo dall'affittuario*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2011, p. 14 ss.

Sezione specializzata agraria adita con l'opposizione a precetto è demandato un giudizio di cognizione a tutti gli effetti circa l'esistenza di una situazione giuridica che trova nel cessato contratto di affitto il proprio fatto costitutivo. Così, una volta decisa l'eventuale istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo azionato, il collegio dovrà fissare un'ulteriore udienza con indicazione alle parti di un termine entro cui avviare il tentativo di conciliazione.

Analogo appare, ancora, il caso in cui il creditore proceda in forza di un titolo esecutivo di formazione stragiudiziale laddove, in assenza dell'efficacia di accertamento tipica del giudicato, con l'opposizione di merito c.d. a precetto (ma lo stesso dicasi per quanto attiene all'opposizione avverso l'esecuzione già intrapresa) il debitore potrà contestare la stessa esistenza della situazione sostanziale su cui si fonda il titolo esecutivo, così dando vita ad un giudizio di cognizione a tutti gli effetti da decidersi secondo gli ordinari criteri di competenza e di rito e che, dunque, se attinente ad un contratto agrario, risulterà assimilabile alle controversie di cui all'art. 11 d.lgs. n. 150 del 2011, ancorché il tentativo di conciliazione non potrà che essere esperito sempre successivamente alla decisione sull'eventuale istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo azionato²⁷.

Il tema si pone in termini differenti quando l'opposizione a precetto venga proposta con riferimento all'esistenza del titolo esecutivo (quale ad esempio la sentenza che si limita ad accertare l'intervenuta scadenza del contratto agrario, ma non condanni il conduttore al rilascio) o a un suo sopravvenuto difetto (il giudice del gravame ha accolto l'istanza di sospensiva ex art. 283 cod. proc. civ. dell'efficacia esecutiva della sentenza impugnata, ma il creditore proceda comunque con la notifica del precetto). In questi ultimi casi, la lite non può agevolmente farsi rientrare fra le «controversie agrarie», poiché non attiene ad un contratto agrario, bensì riguarda l'accertamento dell'inesistenza del diritto «schiettamente processuale» di procedere all'esecuzione forzata per ragioni attinenti al titolo esecutivo²⁸. Lo stesso deve dirsi con riferimento all'opposizione pre-esecutiva intrapresa sulla base di un titolo esecutivo ancora passibile di riforma (sentenza di condanna di primo grado non ancora passata in giudicato), laddove tutte le censure riguardanti l'esistenza o meno della situazione giuridica sostanziale dovranno essere fatte valere in fase di gravame e non con l'opposizione ex art. 615 cod. proc. civ.²⁹ Si può, pertanto, dubitare che per le controversie testé indicate debba trovare applicazione il tentativo di conciliazione obbligatorio, così come le medesime siano riconducibili alle «controversie agrarie» attribuite alla competenza della Sezione specializzata³⁰.

RICCARDO MARTINOLI

²⁷ Sul maggiore spettro di poteri in capo al debitore di proporre l'opposizione di merito all'esecuzione avverso un titolo esecutivo stragiudiziale sia sufficiente rinviare ai classici lavori di VACCARELLA, *Opposizioni*, cit., 3; GARBAGNATI, *Opposizione all'esecuzione (dir. proc. civ.)*, in *Noviss. dig. it.*, XI, Torino, 1965, p. 1071.

²⁸ Espressione che si rinviene in CONSOLO, *Spiegazioni*, cit., I, p. 368.

²⁹ Sui rapporti fra il giudizio di impugnazione e quello di opposizione all'esecuzione, cfr., diffusamente, ORIANI, *Opposizione all'esecuzione*, cit., p. 593 s.

³⁰ Anche la Suprema Corte in un precedente non più recente, ma richiamato nella pronuncia che si annota ha escluso che si trattasse di controversie agrarie, pertanto assoggettate al preventivo tentativo di conciliazione, le ipotesi in cui l'opposizione all'esecuzione riguardava la censura circa l'inesistenza del titolo esecutivo, cfr. Cass. 21 febbraio 2002, n. 2509: «non introduce una domanda relativa a controversia in materia di contratti agrari, che deve essere preceduta, a pena di improponibilità, dal tentativo di conciliazione di cui all'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203, la parte che in sede di opposizione alla esecuzione, per il rilascio di un fondo rustico deduca la inesistenza di un titolo esecutivo».

ABSTRACT

Si annota la sentenza della Corte di Cassazione 25 luglio 2023, n. 22330 che ha riconosciuto l'obbligatorietà di esperire il tentativo di conciliazione *ex art.* 11 d.lgs. n. 150 del 2011 in via preventiva rispetto alla proposizione dell'opposizione a precetto *ex art.* 615, 1° comma, cod. proc. civ. Il commento intende formulare alcune chiose critiche all'orientamento fatto proprio dalla Suprema Corte, specie con riferimento all'incompatibilità fra la procedura di conciliazione e la richiesta di inibitoria dell'efficacia del titolo esecutivo.

The writing intends to make some critical notes to the judgment of the Court of Cassation July 25, 2023, n. 22330 which recognized the obligation to carry out the attempt to conciliation pursuant to art. 11 d.lgs. n. 150 of 2011 in advance of the proposal of the opposition ex art. 615, 1° comma, cod. proc. civ. The attention will be focused on the incompatibility between the conciliation procedure and the request to prohibit the effectiveness of the enforcement order.

PAROLE CHIAVE: Contratti agrari – Opposizione a precetto – Tentativo di conciliazione – Condizione di proponibilità – Sezione specializzata agraria – Giurisdizione condizionata.

KEYWORDS: *Agrarian Contracts – Opposition to Injunction – Attempt at Conciliation – Condition of Proposition – Conditional Jurisdiction.*