

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
ANTONIO JANNARELLI, <i>Per una visione globale dell'esperienza giuridica dell'impresa agricola e del territorio rurale nell'attuale momento storico</i>	287

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

STEFANO MASINI, <i>L'interesse assicurato in agricoltura tra sostenibilità e sicurezza</i> . . .	312
--	-----

DIDATTICA

PAOLO BORGHI, <i>L'“ingresso” della sostenibilità nei Trattati europei</i>	334
--	-----

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

MARIAGRAZIA ALABRESE, <i>Il Regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio alla prova delle regole dell'OMC: riflessioni sulle esclusioni previste per il settore del vino</i>	354
ANDREA SABA, <i>La carbonicoltura e la certificazione degli assorbimenti di carbonio nel quadro giuridico europeo. Aspetti sistematici e criticità applicative</i>	370

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

LUCA LEONE, <i>Prodotti fitosanitari e préjudice écologique nella giurisprudenza amministrativa francese: la valutazione del rischio ambientale tra precauzione e responsabilità</i>	91
--	----

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

ELVIRA BACCI, <i>Prometeo e la Commissione: il fuoco della scienza e i limiti della precauzione</i>	137
DIAMANTE BARBAROSSA, <i>Gli istituti faunistici privati nella pianificazione faunistico-venatoria: tra la legge n. 157 del 1992 e le recenti proposte di modifica</i>	155

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

(il numero indica la pagina)

TRIBUNALE UE, Sez. IV, 21 febbraio 2024
(Prodotti fitosanitari), 132.

TAR TOSCANA, Sez. II, 26 febbraio 2025,
n. 309 *(Istituti faunistici privati)*, 144.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

ANTONIO JANNARELLI

PER UNA VISIONE GLOBALE DELL'ESPERIENZA GIURIDICA DELL'IMPRESA AGRICOLA E DEL TERRITORIO RURALE NELL'ATTUALE MOMENTO STORICO*

ABSTRACT

Il saggio, introduttivo ad un incontro dei giovani studiosi del diritto agrario, prospetta la necessità che l'indagine agraristica torni a porre al centro dell'attenzione la complessiva esperienza operativa relativa all'esercizio dell'attività agricola. Ciò dovrebbe avvenire nell'ottica di una visione globale dell'impresa agricola, a partire dai rapporti che ciascuna di esse ha con il territorio in cui opera, anche alla luce della *spatial intensity* che la caratterizza e la distingue dalle altre. Questa necessità, rafforzata oggi dalla nuova conformazione giuridica dell'attività agricola in funzione della sostenibilità, nel quadro eco-oriented del nuovo diritto agrario, da un lato esige che resti ferma la distinzione tra diritto agrario e diritto alimentare, in ragione del-

* Versione finale della relazione introduttiva alle giornate dottorali della Comunità scientifica del diritto agrario svoltesi a Roma il 25-26 settembre 2025.

In occasione dell'elaborazione della proposta organizzativa relativa alle giornate dottorali della Comunità scientifica di diritto agrario del 2025 aperte ai giovani studiosi che si affacciano alla riflessione su tematiche agraristiche, il Consiglio della Comunità ha ritenuto di affidarmi il compito di introdurle. Ho approfittato di questa gradita circostanza con un duplice obiettivo: da un lato, quello di illustrare il senso della scelta effettuata nella strutturazione dell'odierna iniziativa del nostro settore disciplinare; dall'altro, di legare a questa, a partire dai contenuti delle tematiche poste al centro delle analisi che verranno svolte, una riflessione sui repentini quanto profondi mutamenti che a mio avviso appaiono sempre più chiaramente profilarsi nella ricerca agraristica, ancora una volta chiamata a far da battistrada, rispetto a quelli che coinvolgeranno anche altri settori della ricerca e, prima ancora, la stessa complessiva esperienza giuridica. I due piani ora individuati, a ben vedere, sono strettamente connessi, come cercherò di evidenziare in estrema sintesi (*N.d.A.*).

la diversità degli interessi alla cui tutela essi sono diretti, dall'altro chiede all'agrarista di operare con consapevolezza storica quanto all'inevitabile bilanciamento tra l'obiettivo produttivistico, pur sempre sotteso al perseguimento della *food security* e quello, contestuale, diretto alla salvaguardia delle risorse naturali, necessarie per assicurare ricorsività ai processi produttivi agricoli, nonché alla tutela degli ecosistemi.

This essay, which serves as an introduction to a meeting of young scholars of agricultural law, highlights the need for agricultural research to refocus its attention on the overall operational experience of agricultural activity. This should be done with a view to gaining a comprehensive understanding of agricultural enterprises, starting with the relationship that each of them has with the territory in which it operates, also in light of the spatial intensity that characterises it and distinguishes it from others. This need, reinforced today by the new legal framework for agricultural activity in terms of sustainability, within the eco-oriented framework of the new agricultural law, on the one hand requires that the distinction between agricultural law and food law remain firm, given the diversity of the interests they are intended to protect, on the other hand, it requires agriculturalists to operate with historical awareness of the inevitable balance between the goal of production, which is always underpinned by the pursuit of food security, and the contextual goal of safeguarding the natural resources necessary to ensure the recurrence of agricultural production processes, as well as the protection of ecosystems.

PAROLE CHIAVE: Impresa agricola – *Spatial Intensity* – Territorio – Tutela dei *farmers* – Diritto agrario e diritto alimentare – Sicurezza alimentare – Sostenibilità ambientale.

KEYWORDS: *Agricultural Enterprise* – *Spatial Intensity* – Territory – *Protection of Farmers* – *Agricultural Law and Food Law* – *Food Security* – *Environmental Sustainability*.

SOMMARIO: 1. A differenza delle moderne imprese industriali, che si distinguono a seconda che la loro organizzazione presenti una *capital intensity* ovvero una *labour intensity*, le imprese agricole moderne continuano pur sempre a caratterizzarsi per la loro *spatial intensity*: il loro rapporto con il territorio è biunivoco in quanto da un lato comprendono al proprio interno e gestiscono aree del territorio, dall'altro nel loro insieme connotano il più ampio territorio in cui sono immerse. – 2.Cogliere l'attuale realtà economico-sociale delle strutture produttive proprie dell'agricoltura significa cogliere le nuove motivazioni che continuano a rinnovare e arricchire il segno dell'“eccezionalismo agricolo”, affiancando al compito primario di assicurare le provviste necessarie per l'alimentazione umana anche quello di “custodire” il paesaggio agrario e il territorio rurale. Lo scrutinio attento del diritto vivente non può prescindere da una logica ricostruttiva capace di evitare che le “interferenze disciplinari” con il diritto alimentare alterino la prospettiva di fondo, necessariamente animata dalla distinzione fra diritto agrario e diritto alimentare. – 3. La stessa formula “diritto agro-alimentare” oggi ricorrente si presenta come ambigua e distorsiva se implica una posizione di neutralità dal punto di vista valoriale, dimenticando il senso stesso della “specialità” del diritto agrario, consistente nell'orientamento alla tutela e alla promozione di specifici soggetti storici, ossia gli “agricoltori”. – 4. La riscoperta della territorialità inaugura una prospettiva del tutto nuova, che tocca innanzitutto il mondo delle imprese agricole proprio perché più delle altre esse spazialmente rilevano nel contesto del territorio in cui operano e al quale sono radicalmente connesse in quanto componenti fondamentali del suo tessuto. – 5. Il punto centrale del ragionamento sta nel cogliere i legami sistemici che nella concreta realtà sono presenti fra le stesse strutture agricole e il mondo economico-sociale, a partire da quello proprio del territorio in cui sono collocate. – 6. Si manifesta in questo quadro prospettico una nuova problematicità nella stessa indagine agraristica, che deve affrontare il tema relativo alla c.d. “post-eccezionalismo agricolo”: si tratta di affrontare l'esigenza di rinvenire e di assicurare un nuovo complessivo equilibrio fra le ragioni di tutela degli operatori agricoli e quelle dell'intera società alla luce delle numerose tensioni che oggi caratterizzano il rapporto fra agricoltura e società e alimentano i profondi dilemmi etici e politici alla base della sostenibilità.

1. Nella riflessione conclusiva svolta nel convegno su “Le identità del vino”, svoltosi a Campobasso nei giorni 8 e 9 novembre del 2024, avevo rivolto ai giovani cultori e aspiranti cultori del nostro settore disciplinare l'invito a cimentarsi, in vista della piena acquisizione della materia anche in termini di grammatica e sintassi giuridica, con la giurisprudenza, per poi affrontare, partendo da questo approccio, tematiche generali e di sistema anche in chiave di politica del diritto.

Ebbene, anche in questa occasione, in ordine alla progressiva educazione al giuridico, intendo ribadire la necessità di partire dal basso, ossia dalla *law in action* nella sua manifestazione fondamentale: quella rappresentata appunto dalla presenza di specifici conflitti

di interessi, coinvolgenti l'applicazione di norme giuridiche, al fine di cogliere la funzione fondamentale dell'intero sistema giuridico. Applicazione, quella delle norme giuridiche, ancorata al rispetto di canoni interpretativi e di paradigmi storicamente condizionati, ma pur sempre inseriti in un processo evolutivo che finisce con il coinvolgere, consapevolmente o non, anche principi e valori.

Indubbiamente, non può nascondersi che attualmente si è di fronte oggi ad un compito reso oltremodo difficile, posto che la moltiplicazione e l'intrecciarsi delle fonti multilivello complicano la stessa preliminare verifica in ordine alla compiutezza del quadro normativo che di volta in volta guida giudici e autorità diverse nella soluzione dei conflitti sottoposti alla loro attenzione. Tale compito, peraltro, in coerenza con la moderna *rule of law*, implica la stessa preliminare valutazione, selezione e filtro delle norme da applicare, in relazione appunto all'instabilità della gerarchia delle fonti, ammesso che se ne rinvenga la presenza, nonché alla complessità dovuta talora alla coesistenza di ordinamenti diversi destinati ad intersecarsi.

Quanto poi alla scelta del tema su cui chiamare i giovani studiosi ad intervenire al fine di arricchire l'area della riflessione agraristica in una prospettiva giuridica multidisciplinare – scelta caduta, nel caso delle giornate dottorali 2025, sui «rischi e le responsabilità nell'esercizio delle attività agricole» – l'intento del Consiglio era e resta oltremodo ambizioso in una duplice direzione.

In primo luogo, il richiamo alla complessiva esperienza operativa dell'impresa agricola a partire dalle attività che si svolgono all'interno delle strutture aziendali (attività da considerarsi con riferimento a tutte le fasi che le caratterizzano: da quelle preparatorie e organizzative dei fattori della produzione a quelle esecutive destinate a proiettarsi anche al di là dei cancelli della azienda nelle relazioni di mercato) mira e mira a riporre al centro dell'attenzione il dato identitario del moderno diritto agrario, rappresentato appunto dall'utilizzo agricolo del territorio che vede come protagoniste le imprese agricole e gli operatori agricoli che in forma individuale o collettiva si presentano quali centri di imputazione giuridica del loro esercizio.

Sotto questo profilo, anticipando qui una considerazione su cui si ritornerà successivamente, riprendo una riflessione acutissi-

ma avanzata nel lontano 1985 dal famoso economista e sociologo Mancur Olson¹: riflessione oggi tornata di straordinaria attualità. A suo dire, l'impresa agricola si differenzia profondamente dalle altre imprese, anche per una ragione tradizionalmente trascurata dalla letteratura economica e giuridica. Mentre le moderne imprese industriali si distinguono fondamentalmente al loro interno secondo che la loro organizzazione presenti una *capital intensity* ovvero una *labour intensity*, le imprese agricole in assoluta prevalenza continuano pur sempre a caratterizzarsi anche per la loro *spatial intensity*.

Invero, il rapporto delle stesse con il territorio è biunivoco in quanto da un lato comprendono al proprio interno e gestiscono aree del territorio, dall'altro nel loro insieme connotano in misura preponderante il più ampio territorio in cui sono immerse. Non a caso, del resto, il tradizionale modello analitico costituito dalla coppia città-campagna, è tuttora di per sé sufficiente ad evidenziare plasticamente un dato storico risalente, ma pur sempre utile, in chiave euristica, per comprendere la centralità che il territorio presenta nella realtà delle aziende agricole e nel tessuto spaziale, a fronte, viceversa, della concentrazione spaziale propria delle città e della ridotta dimensione, in termini di luoghi occupati, delle imprese industriali. Per non parlare, infine, da un lato del conflitto storico e tuttora presente, legato appunto alla tendenza espansiva delle stesse aziende agricole, con il sacrificio della naturale destinazione forestale di estesi territori, foriero, come tale, di danni per l'ambiente e più in generale per l'equilibrio climatico²; dall'altro, dell'opposta spinta diretta a compromettere il c.d. spazio rurale, si dà sacrificare la destinazione agricola di molti territori a favore di altri usi alternativi a quelli agricoli, con effetti anche qui negativi per l'ambiente e per la *food security*³.

¹ Il riferimento è al saggio di M. OLSON, *Space, Agriculture and Organization*, in 67 *American Journal of Agricultural Economics*, 1985, p. 928 ss.

² Si pensi, a titolo esemplificativo, alla costante opera di deforestazione cui è sottoposta l'Amazzonia al fine di incentivare la coltivazione della soia e l'allevamento di animali.

³ In questa ottica, si consideri l'ampio contenzioso, tuttora in corso anche nel nostro paese, relativo alla sottrazione dei terreni agricoli dalle coltivazioni a vantaggio della collocazione in essi di impianti per la produzione di energia (sul punto si v. di recente G. STRAMBI, *La tutela dell'uso agricolo del suolo nella localizzazione degli impianti foto-*

Ebbene, la prospettiva unitaria e globale accolta nell'individuazione del tema di fondo di questa riflessione, permette, quale primo approccio, di rimarcare innanzitutto il rilievo fondamentale che il profilo territoriale, sia esso interno o esterno alla singola azienda, assume, non solo quale manifestazione anche fisica delle relazioni che ciascuna struttura produttiva ha con il tessuto spaziale a partire da quello circostante in cui è immersa e, dunque, con la molteplicità degli interessi ivi presenti, ma anche in ragione del primato quantitativo che i territori a destinazione agricola presentano nella complessiva realtà ambientale. Primato, questo ultimo, che permette di comprendere il ruolo fondamentale che l'esercizio della agricoltura è chiamata ad assolvere nel contribuire alle azioni volte a fronteggiare la crisi climatica, ivi compresa, innanzitutto, l'esigenza improcrastinabile di invertire il processo che ha visto anche la moderna agricoltura industrializzata corresponsabile del degrado della biosfera⁴. Sotto questo primo profilo, il rilievo da assegnare anche nella riflessione giuridica alla *spatial intensity*, propria dell'impresa agricola, implica, innanzitutto, sul piano metodologico della stessa indagine giuridica, un'attenzione critica e relativizzante del modello astratto dell'impresa agricola e dell'esercizio delle sue attività primarie presente in particolare nelle moderne codificazioni, a partire da quella nazionale del 1942, a favore di una indagine che tenga conto delle specificità territoriali in cui sono calate le aziende agricole, nel segno ancor più convincente dell'inevitabile presenza di una agricoltura plurale: agricoltura plurale che, ovviamente, va ben oltre il solo profilo dimensionale delle sue strutture. Quanto basta, a ben vedere, per evidenziare l'assoluto rilievo che va oggi riconosciuto agli assetti territoriali "locali" rispetto a quelli globali in ordine all'elaborazio-

voltaici, in *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Milano, 2025, p. 1603 ss.; quanto al tema relativo alla possibile ma complessa coesistenza tra destinazione agricola e destinazione energetica, si rinvia per tutti a G. DE LUCA, *L'agrovoltico Profili giusagraristici nel prima della sostenibilità della transizione ecologica*, Napoli, 2025). Diverso, ovviamente, resta il fenomeno relativo alla semplice destinazione dei prodotti agricoli al di fuori della catena alimentare, in vista della produzione di energie rinnovabili.

⁴ Sul punto si rinvia da ultimi alla riflessione di C. LI, P. PRADHAN, G. CHEN, *The Agricultural System and Planetary Boundaries*, in *Reference Module in Food Science*, 2024.

ne ed attuazione di una efficace politica, anche del diritto, a favore della sostenibilità ambientale e della salvaguardia della biodiversità, posto che, a questo ultimo proposito, esiste un rapporto inestricabile che, in chiave di eterogeneità, lega tra loro singoli territori agricoli, paesaggi e biodiversità⁵.

2. In secondo luogo, la prospettiva da ultimo segnalata ben si salda, a sua volta, con un altro indirizzo analitico trascurato a lungo dalla cultura giuridica e, però, a suo tempo lucidamente colto da quel grande giurista che è stato Giorgio Oppo.

In un saggio della metà degli anni settanta del secolo scorso, Oppo⁶ suggeriva la necessità che l'indagine giuridica parta da una visione globale dell'impresa, in parte presente nell'ordinamento giuridico vigente, a cominciare, innanzitutto, dai concreti problemi giuridici che essa affronta ogni giorno, dai rischi che corre e che a sua volta alimenta, dalle relazioni, attive e passive, che quotidianamente a vario titolo essa ha con le strutture pubbliche e le relative discipline oltre che con la società nel suo insieme, a partire dalle altre istituzioni economiche con cui ciascuna di esse si relaziona sia a monte che a valle della sua attività.

L'assunzione nella riflessione giuridica di tale visione globale, in particolare proprio dell'impresa agricola, esige che si superino, inglobandole nell'analisi, le convenzionali distinzioni grandi e piccole tra diritto privato e diritto pubblico, diritto tributario e diritto amministrativo, diritto alimentare in senso stretto e diritto penale etc. È sufficiente pensare, a titolo esemplificativo, agli adempimenti amministrativi e burocratici che oggi accompagnano l'attività degli operatori agricoli, le incombenze rilevanti nella gestione aziendale, il rispetto delle normative sulla tutela ambientale e della sicurezza sia degli addetti sia dei processi produttivi alimentari, il governo dei rifiuti, gli adempimenti legati alla fruizione degli aiuti europei, i rapporti di rete

⁵ Stimolante sul tema la tesi di dottorato di B. RAVUTSOVA, *Droit et dynamique des paysages agricoles : vers un cadre juridique repensé de lutte contre la perte de biodiversité en milieu agricole*, Droit. Université de Rennes, 2022.

⁶ Il riferimento è a G. OPPO, *Realtà giuridica globale dell'impresa nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, I, p. 591.

con fornitori ed altri operatori dentro e fuori i distretti rurali, con le banche, con le proprie organizzazioni associative e sindacali etc.

In effetti, tutti questi temi, non a caso largamente presenti nelle indagini proposte dai giovani in occasione delle giornate dottorali del 2025, risultano in larga parte suggerite proprio dalla concreta prassi giurisprudenziale, quale effettivo realistico specchio del diritto vivente, in termini globali, dell'impresa agricola. Eppure, a tutt'oggi, questa visione di insieme stenta ancora a farsi strada nella riflessione agraristica, laddove, viceversa, essa ben dovrebbe proficuamente dedicarsi a investigare tutte le tematiche giuridiche che segnano la vita reale e concreta sul piano organizzativo ed operativo delle aziende agricole.

Ovviamente, nel far questo, non può né deve alterarsi la specificità del “punto di vista” che è a fondamento del diritto agrario moderno, chiamato ad interrogarsi sul trattamento giuridico specifico che, nel suo insieme, spetta all'impresa agricola. Non deve infatti sorprendere, come già emerge dalle ricerche presentate nel corso delle giornate dottorali, che la regolazione giuridica delle imprese agricole nella realtà effettuale risulta ben più ampia e articolata rispetto a quella cui si è tradizionalmente e pigramente dedicata l'indagine privatistica, ancora attardata a ripercorrere le sole categorie codicistiche sempre più obsolete e ormai ampiamente insufficienti per cogliere l'attuale realtà economico-sociale delle strutture produttive e le domande di giustizia che da queste provengono.

Infatti, si è di fronte ad un trattamento articolato e complesso che, peraltro, al di là degli eccessi protezionistici tuttora presenti in molte esperienze giuridiche, compresa la nostra, continua pur sempre a connotarsi nel segno dell'“eccezionalismo agricolo” in vista della tutela e promozione degli operatori agricoli: eccezionalismo oggi ulteriormente motivato dal fatto che sul piano socio-economico spetta ancora a tali operatori economici non solo il compito primario di assicurare il conseguimento di produzioni agricole necessarie per l'alimentazione umana, ma anche quello di “custodire” il paesaggio agrario ed il territorio rurale in ragione proprio di quella *spatial intensity* che caratterizza le strutture aziendali agricole, piccole e grandi che esse siano, a partire dalla stessa risorsa rappresentata dai

terreni, considerati quale “capitale naturale”⁷ suscettibile di essere oggetto di coltivazione, sia agricola, sia forestale.

Eccezionalismo, quello agricolo, che, peraltro, continua a rinnovarsi ed arricchirsi nelle ragioni che ne sono alla base, a dispetto dei tentativi oggi ricorrenti e promossi dai colossi del sistema agro-industriale e agro-alimentare volti a metterlo in discussione o, peggio, a falsificarne e stravolgerne il senso al fine perverso di orientarlo a favore di operatori economici ben diversi dagli stessi produttori agricoli primari⁸.

⁷ Su questo tema, oltre alla letteratura citata nel nostro, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2025, I, p. 3 ss, si v. ora la ricerca di P. DASGUPTA, *Il capitale naturale. Quanto vale il mondo intorno a noi*, Bocconi University Press, 2025. In una prospettiva più ampia e generale si colloca la questione relativa alla preservazione del suolo, ma al riguardo è significativo pur sempre (come si rinviene nella Comunicazione della Commissione 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”) che, ai fini della conservazione del suolo “in buona salute” su tutto il pianeta, un rilievo primario spetta alla preservazione della sua idoneità a “produrre alimenti e biomassa”, a partire dalla agricoltura e dalla silvicoltura.

⁸ Invero, l’eccezionalismo agricolo, pur presente in quasi tutti paesi ad economia di mercato, si caratterizza nei contenuti in misura diversa. Talora si spinge sino a giustificare, in termini discutibilmente protezionistici, molteplici esenzione a favore dei *farmers* dall’applicazione di normative dettate in generale a tutela dei terzi in materia di lavoro, acque, inquinamenti, protezione dell’ambiente e degli animali, etc, sì da suscitare sempre di più giustificate riserve e proposte correttive: sul punto, in termini comparativi, anche con riferimento alla ambigua esperienza nord-americana, si v. il recente contributo di C. E. BLATTNER e O. AMMANN, *Agricultural Exceptionalism and Industrial Animal Food Production: Exploring the Human Rights Nexus*, in 15 *Journal of Food Law & Policy*, 2020, p. 92 ss).

In generale, viceversa, esso riflette l’esigenza di una risposta specifica in termini di politica economica e del diritto a tutela delle imprese agricole in ragione della debolezza strutturale del mondo produttivo agricolo sul piano dei mercati e della redditività delle imprese agricole: debolezza da correggere in considerazione del ruolo strategico che pur sempre spetta al settore primario nell’assicurare innanzitutto il soddisfacimento della domanda alimentare della società. Di qui, tra l’altro, l’intervento pubblico sui mercati, la specifica disciplina in materia di concorrenza, il *favor* per l’associazionismo economico orizzontale tra i produttori agricoli (al riguardo si rinvia al nostro, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*², Bari, 2018). Nella esperienza giuridica europea, l’eccezionalismo agricolo è presente già nei principi posti a base della politica agricola comunitaria, a partire fondamentalmente dall’art. 39 del TFUE. Questo, come è noto, individua gli obiettivi di tale politica tra cui rientrano quelli di migliorare i redditi dei produttori agricoli e, al tempo stesso, di assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Orbene, assai di recente, nell’analizzare la svolta “ambientalistica” della stessa

Del resto, la formazione stessa di un moderno giurista d'impresa, nel nostro caso di un giurista per l'impresa agricola, esige proprio la diffusione, a partire dall'indagine accademica, di una didattica e di una riflessione giuridica in grado di raccogliere e affrontare unitariamente problematiche diverse che trovano la loro ragion d'essere nella vita concreta delle imprese agricole. Tali problematiche, d'altro canto, risultano oggi ancor più complesse in ragione della crescente burocratizzazione della stessa attività economica agricola dovuta alla presenza di varie quanto confuse normative che costantemente assillano le aziende agricole, anche di medie e piccole dimensioni: problematiche che, a ben vedere, vanno ben oltre, per ampiezza e oscurità, quelle che coinvolgono il versante oggi "*a la page*", per quanto pur sempre di indubbio rilievo, relativo alla sicurezza dei prodotti agricoli a destinazione alimentare, alla loro valorizzazione qualitativa e collocazione nelle filiere agro-alimentari.

Infatti, a proposito di questo ultimo versante di ricerca, lo spettro di indagine proprio del diritto agrario risulta attualmente soggetto a due spinte che rischiano di snaturarne l'ambito operativo e, soprattutto, di mortificarne l'identità. Per quanto riguarda, in particolare, la nostra esperienza nazionale, lo spostamento dell'attenzione sui prodotti agricoli, prima in ragione del rilievo che nella modernità hanno assunto le problematiche della loro commercializzazione nell'ambito del sistema agro-alimentare (come emerge, del resto, dalla

PAC, le *lobbies* agro-industriali, interessate pur sempre a combattere il *favor* legislativo per i *farmers*, hanno promosso singolari proposte ermeneutiche che, andando ben oltre il segno di questa impostazione aperta a fare i conti con la crisi climatica, si sono spinte al punto da suggerire un totale mutamento di senso dell'art. 39 del TFUE. In particolare, si è sostenuto che i consumatori di cui parla l'art. 39, non sarebbero soltanto i consumatori finali dei prodotti agricoli, come da sempre confermato dalla legislazione europea e dalla stessa prassi della Corte di giustizia anche in materia di concorrenza, bensì sarebbero tutti gli acquirenti dei prodotti agricoli, a partire dalle imprese commerciali ed industriali operanti nelle filiere agro-alimentari: in questa impostazione "i consumatori" di cui parla l'art. 39 sono utilizzati come "cavalli di Troia" per spostare il *favor* dagli agricoltori agli altri operatori del sistema agro-alimentare. Si tratta, a nostro avviso, di una falsificazione della realtà giuridica che in questa sede ci si limita a segnalare per la sua enormità e che però richiederà una più analitica e diffusa disamina da rinviare in altra sede, anche in considerazione del fatto che siffatta lettura dell'art. 39 può verosimilmente trovare ascolto nelle strutture burocratiche della Commissione europea sensibili alle sirene dei potentati economici dell'Agribusiness.

lunga esperienza giuridica relativa alla legislazione di fonte comunitaria, prima, ed unionale, oggi) e, più di recente, in considerazione della necessità di assicurare il rispetto della *food safety* lungo tutte le filiere agro-alimentari per via della destinazione alimentare di tali prodotti (con o senza loro trasformazione), ha indotto ad una progressiva anche inconsapevole confusione dell'area di ricerca degli agraristi con quella dei cultori del diritto alimentare in senso stretto.

In primo luogo, l'apertura di questo nuovo fronte di indagini per la riflessione agraristica ha portato negli ultimi tempi a mettere in ombra le complessive problematiche che la singola azienda agricola affronta nei processi produttivi di base, ossia quei processi che precedono l'ottenimento dei raccolti, coinvolgono le strutture interne dell'impresa agricola, comprese le relazioni con gli altri operatori e le istituzioni presenti nel medesimo territorio, ossia proprio quel complesso di tematiche che sono parte viceversa non trascurabile alla luce della visione globale dell'impresa agricola sopra auspicata. E tutto ciò è intervenuto a dispetto del fatto che il diritto vivente, ove attentamente scrutinato, si occupa di tali problematiche che, però, se da una parte sono al centro della esperienza giurisprudenziale, dall'altra attendono ancora una lettura di insieme da parte della dottrina agraristica.

Al tempo stesso, e ciò appare ai nostri occhi ancora più grave, la pur comprensibile suggestione offerta dalle tematiche nuove legate alle questioni oggetto della normativa diretta alla tutela della *food safety*, non implicano soltanto il rischio di un impoverimento, più che, viceversa, di un ampliamento quanto all'area della riflessione agraristica; esse infatti, ben possono, se non correttamente prospettate, incidere negativamente sulla identità del diritto agrario, a partire dalla sua "specialità" storicamente consolidate.

Sul primo versante, a ben vedere, l'ambito oggettivo della ricerca riconducibile al diritto agrario è e resta comunque pur sempre diversa e distinta da quella del diritto alimentare, non fosse altro perché, a voler restare nel solo ambito delle attività di coltivazione, queste comprendono anche il conseguimento di prodotti non destinati alla alimentazione: è sufficiente pensare, a tacer d'altro, alla coltivazione di boschi e foreste che oggi hanno un ruolo strategico in vista della

tutela del clima. A sua volta, il diritto alimentare comprende e disciplina anche prodotti che non sono certo di origine agricola. Come dire che le due discipline si incrociano, ma non si risolvono certo l'una nell'altra.

Pertanto, sul secondo versante, quello “valoriale” relativo alle due discipline, è indubbio che il diritto alimentare guarda all'attività delle imprese che producono alimenti in funzione della tutela della salute dei loro consumatori finali, come emerge dai principi contenuti nel reg. n. 178 del 2003. Viceversa, storicamente, il diritto agrario, in coerenza con l'eccezionalismo agricolo che ne è alla base, disciplina l'attività delle imprese agricole in vista della esigenza di fornire risposte specifiche a tutela e promozione di queste in considerazione proprio delle strutturali deficienze che sul piano economico e sociale esse incontrano nello svolgimento dell'attività agricola primaria. Ciò non toglie, ovviamente, che anche gli agricoltori nella loro attività produttiva delle materie prime debbano conformarsi alle esigenze della tutela della salute dei consumatori, quali destinatari finali dei loro prodotti, come anche, del resto, a quelle dettate a tutela dell'ambiente. Ma questa “interferenza” disciplinare in ragione della conformazione anche delle loro attività in vista della tutela della *food safety* dei consumatori resta pur sempre ben limitata e circoscritta, a fronte di quella, propria del diritto alimentare, che, a questo specifico scopo, investe le imprese industriali di tale settore nella totalità delle loro attività.

In altri termini, l'interferenza sopra richiamata non altera la prospettiva di fondo alla base della disciplina agraristica in senso stretto; dall'altro, in ogni caso, la normativa “alimentare” non abbraccia l'intero ambito operativo del diritto agrario, ove si pensi, anche alle attività forestali e alle coltivazioni di piante non destinate all'alimentazione.

Per altro verso, premesso che nel nostro sistema giuridico le imprese agricole ben possono, senza mutare qualificazione, andare oltre la semplice produzione di materia prima, grazie all'esercizio anche di attività di trasformazione e lavorazione di quella prodotta, sempre che siffatte attività siano esercitate in connessione con l'attività agricola primaria (come prevedono gli artt. 2135 cod. civ. e 1, comma

2°, del d.lgs. n. 228 del 2001), è indubbio che per talune tematiche si sia in presenza di una ulteriore condivisione di aree di indagine tra la ricerca agraristica e quella propria del diritto alimentare.

Ma questa circostanza non può far trascurare da un lato che la crescente e sempre più articolata disciplina avente ad oggetto i prodotti alimentari è destinata a trovare applicazione in prevalenza ad imprese alimentari che non sono anche imprese agricole (si pensi, in primo luogo, già alla stessa disciplina sui segni distintivi quali DOP e IGP), dall'altro che, nei loro specifici contenuti, anche tecnici, il più delle volte tali disposizioni risultano adottate e tarate a misura degli interessi degli operatori del sistema alimentare in senso stretto, più che di quelli dei trasformatori che sono, al tempo stesso, anche imprenditori agricoli, ossia quelli impegnati direttamente ed in primo luogo anche nella produzione della materia prima agricola.

Ebbene, la mancata percezione a livello della cultura giuridica di questa differenza, addirittura spintasi talora al punto da suggerire una piena continuità tra la riflessione agraristica e quella degli alimentari ovvero degli industrialisti, conduce ad una visione distorta del diritto agrario, che, a ben vedere, entra in evidente contraddizione con "l'eccezionalismo agricolo" che è a fondamento della sua specialità.

Infatti, l'accettazione acritica dei complessi disciplinari propri del diritto alimentare, in quanto assunti tutti come parte integrante della ricerca agraristica, che così andrebbe ad ampliarsi ad altre aree di ricerca, rischia, a ben vedere, di portare ad un progressivo abbandono proprio dello specifico "punto di vista" identitario del diritto agrario che è, come già richiamato, quello di tutelare gli operatori agricoli primari.

3. Sotto questo profilo, mette conto qui rammentarlo, la stessa formula oggi ricorrente tendente a parlare di *diritto agro-alimentare* va chiarita. Essa si presenta oltremodo ambigua e distorsiva se assunta come sostitutiva di quella tradizionale del diritto agrario al fine di disegnare l'intero ambito tematico di quest'ultimo. Infatti, se così fosse, essa in ogni caso non rifletterebbe, per le ragioni già sopra indicate, la complessità e ricchezza dell'oggetto di indagine proprio del diritto agrario; dall'altra ne tradirebbe comunque il profilo

identitario. In realtà, la formula *diritto agro-alimentare* assume il suo solo significato corretto non certo in funzione dell'individuazione dell'oggetto della disciplina, ma in quanto, dal punto di vista agraristico, essa segnala efficacemente che l'eccezionalismo agricolo, pur sempre in funzione della tutela dei produttori agricoli di base, trova oggi il suo fondamentale "fronte di guardia" giusto a proposito del conflitto economico e sociale che ai cancelli delle imprese agricole vede come protagonisti ancora una volta i produttori agricoli in posizione di debolezza nei confronti dei colossi dell'industria alimentare e della grande distribuzione verso i quali si indirizza la produzione agricola⁹. È sufficiente rammentare che la redditività delle imprese agricole e che ne assicura la presenza e la sopravvivenza è fortemente condizionata, a valle, proprio dalla cattiva distribuzione del valore lungo la filiera agro-alimentare per cui i prezzi della materia prima agricola corrisposti agli agricoltori sono decisamente sperequati al ribasso rispetto a quelli pagati dai consumatori finali. In questa medesima prospettiva si può comprendere, del resto, anche l'altra formula, quella del *diritto agro-industriale* – finora non coltivata con la medesima attenzione. Invero, con questa si intende, a sua volta, riassumere l'altro versante conflittuale in cui gli operatori agricoli si trovano in posizione di inferiorità e di debolezza: quello che li vede in difficoltà nei confronti del sistema industriale che, a monte, fornisce loro i moderni fattori della produzione e che incide negativamente sui costi di produzione che gravano sulle imprese agricole¹⁰.

⁹ Fronte di guardia che nel passato, ossia alle soglie della modernizzazione, era tutto interno all'impresa agricola, in quanto legato al conflitto tra proprietà della terra ed impresa, con riferimento ai contratti agrari, a sua volta strettamente legato a quello, più risalente tra proprietà e lavoratori agricoli. Fronte di guerra che, attualmente, si presenta non più visibile a livello macro-economico nelle relazioni aperte di mercato, bensì occulto, posto che la contrattazione relativa ai prodotti agricoli oggi interviene in rapporti di fornitura che precedono lo stesso avvio delle produzioni e che vengono stipulati senza il fisiologico confronto aperto sul mercato bensì nelle segrete trattative dei singoli operatori agricoli con le imprese industriali e commerciali site a valle del settore primario: si è ripreso qui il prezioso richiamo al mercato visibile e a quello invisibile presente nel testo curato da A. HATCHUEL, O. FAVEREAU, F. AGGERI, *L'activité marchande sans le marché*, Paris, 2010.

¹⁰ Versante, questo, tuttora ingiustificatamente trascurato dall'indagine agraristica, ma che è decisivo nel determinare la crescita esponenziale dei costi di produzione.

In definitiva, va respinta la suggestione che non solo porta ad assumere tali formule definitorie come indicazioni di aree tematiche addirittura esaustive della disciplina diritto agrario, ma che induce anche ad orientare l'analisi agraristica in una posizione di neutralità dal punto di vista valoriale sino al punto, addirittura, di porre sullo stesso piano gli interessi di tutti gli attori delle filiere agro-alimentari. Ciò, a ben vedere, implica il concreto rischio di disperdere, anche in totale inconsapevolezza, sia il complessivo ambito di indagine della disciplina, sia, in definitiva, il senso stesso del diritto agrario, quale moderno diritto che è e resta "speciale" non certo per l'oggetto, ma proprio in quanto orientato alla tutela e promozione di specifici soggetti storici, ossia gli agricoltori in senso stretto.

Al contempo, ciò può verosimilmente condurre la riflessione dei giuristi a non cogliere e così trascurare le tensioni dialettiche, pur presenti ed incidenti sulla stessa esperienza giuridica, che, anche in maniera occulta, mirano proprio a ridimensionare l'eccezionalismo agricolo e, in definitiva, a svuotare dall'interno il significato stesso del diritto agrario.

4. Per altro verso, la rinnovata centralità che oggi registra l'attività produttiva che si realizza all'interno delle aziende agricole, quale processo dinamico che coinvolge, esigendone un costante aggiorna-

Anche qui infatti si registrano gli effetti negativi dovuti allo squilibrio di potere contrattuale presente tra *farmers* e industrie dell'*agribusiness* che operano in posizione di monopolio o di oligopolio nella fornitura dei moderni fattori della produzione: fattori che sempre più prepotentemente si affiancano a, se non addirittura superano per rilevanza, quelli tradizionali basati sulla terra e sul lavoro.

Sotto questo profilo e proprio alla luce degli sviluppi più avanzati dell'economia post-moderna, il diritto agrario dovrebbe con urgenza su questi conflitti che direttamente intervengono all'interno i processi produttivi delle imprese agricole. A ben vedere, cento anni fa, in Europa, era intorno ai fattori produttivi terra e lavoro che, nel passaggio alla modernità, sono emersi sul piano della esperienza giuridica i conflitti prima tra proprietà fondiaria ed impresa e poi tra impresa e lavoro. Attualmente, il conflitto che con più urgenza esige attenzione non è solo quello che si presenta di nuovo all'interno delle aziende agricole: riguarda appunto l'accesso da parte delle imprese agricole ai nuovi fattori della produzione che, a differenza del passato, vedono in prevalenza come interlocutori degli operatori agricoli, grandi e piccoli che essi siano, colossi industriali che operano a livello transnazionale e che incidono in modo determinante sui costi di produzione dell'attività agricola.

mento, anche l'intera organizzazione su cui si fonda – organizzazione che, a sua volta, ferma restando la sua base spaziale, sempre di più si avvale di elementi immateriali e tecnologici nonché di prestazioni di servizi terziarizzati nel segno della c.d. disattivazione aziendale¹¹ – si colloca nel quadro di un ben più ampio mutamento di prospettiva analitica che coinvolge l'intero sistema economico e non solo. Tuttavia è indubbio che questo tocca fundamentalmente ed innanzitutto il mondo delle imprese agricole proprio perché più delle altre esse spazialmente rilevano nel contesto del territorio in cui operano ed al quale sono radicalmente connesse in quanto componenti fondamentali del suo tessuto.

In altre parole, si registra a più livelli ed a più voci la scoperta ovvero la riscoperta, ma in una prospettiva del tutto nuova, della territorialità. Con ciò si intendono cogliere più correttamente anche sul piano giuridico i legami socio-economici tra le strutture produttive (a partire da quelle agricole, proprio in quanto caratterizzate inevitabilmente da quella *spatial intensity* sopra richiamata) ed il complessivo territorio che esse stesse contribuiscono a plasmare e che coinvolge l'intera realtà sociale ed istituzionale ivi presente.

Molteplici sono le ragioni alla base di questo nuovo orientamento che si sta facendo strada non solo nella riflessione giuridica e sociologica ed economica, ma anche all'interno degli stessi più recenti indirizzi legislativi emersi a livello delle esperienze giuridiche sia nazionali sia sovranazionali. Il riferimento riguarda in primo luogo la rinnovata attenzione per la territorialità, in particolare in ordine al recupero dei concreti ambiti spaziali in cui si svolgono le attività umane al fine

¹¹ Su questo fenomeno, già intravisto, molti anni fa alla luce dell'esperienza nord-americana (così il nostro, *Il diritto agrario e le trasformazioni della società industriale: l'esperienza nord-americana*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, I, p. 705 ss. ed ora in A. JANNARELLI, *Comparazione e diritto agrario*, Bari, 2021, p. 107 ss.), si v. ora la interessante ricerca sociologica sulla realtà d'oltralpe di B. HERVIEU e F. PURSEIGLE, *Une agriculture sans agriculteurs: La révolution indicible*, Les Presses de Sciences Po, 2022, che registra la sensibile contrazione della struttura familiare dell'impresa agricola (ossia di quella alla base del resto del modello relativo all'impresa coltivatrice diretta tuttora presente nella legislazione italiana) favorita sia dal significativo incremento del lavoro salariato, sia dal diffondersi del ricorso all'appalto esterno di molte delle operazioni inerenti l'attività agricola ad imprese terze, fornitrici di servizi.

di meglio comprenderne il concreto svolgimento, a fronte sia delle attese alla base di interventi normativi sia delle devianze dal diritto scritto. In questa prospettiva, le singole realtà territoriali non rilevano più e solo come il semplice contesto in cui opera la regolamentazione giuridica, bensì costituiscono un dato storicamente e socialmente strutturato che in tutte le sue complesse manifestazioni incide sull'interpretazione e applicazione del quadro giuridico esistente e contribuisce alle sue modificazioni. Questo nuovo indirizzo, a ben vedere, va oltre l'ambito delle ricerche sociologiche e giuridiche in termini di sola *legal geography* che già si sono sviluppate negli ultimi decenni¹².

Il contesto culturale in cui si ripropone un più ampio e sempre più consapevole approccio al tema della territorialità risulta oggi profondamente diverso. Ai nostri fini, non potendo qui approfondire l'analisi, è sufficiente rilevare, come ha acutamente osservato Charles S. Maier, che «noi viviamo in un momento di spazio globale, anche se la nostra vita si svolge ancora all'interno di confini»¹³. Come dire, dunque, che la globalizzazione sia dei mercati sia, di conseguenza, di sempre più diffuse abitudini nei consumi e nell'elaborazione eterodiretta dei bisogni e degli stessi costumi, alimentata da uno sviluppo tecnologico sempre di più appunto a-spaziale, è chiamata a convivere dialetticamente con persistenti distinte radici storicamente condizionate che trovano ragion d'essere «dentro confini» territoriali: confini che, se la modernità ha racchiuso dapprima nelle esperienze statuali e che ha portato non solo nella realtà europea all'emersione di esperienze economiche e giuridiche transnazionali, a ben vedere continuano tuttora ad esistere ed incidere a partire dal livello locale e periferico, anche in gran parte in forma occulta nella loro dimensione esi-

¹² Sul tema si è accumulata una vasta letteratura si v. *ex multis* i saggi raccolti da I. BRAVERMAN ed altri, *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*, Stanford University Press, 2014. Per una recente fine illustrazione di questa area di ricerca si rinvia a F. DE WITTE, *Here be Dragons: Legal geography and EU law*, in *European Law Open* 2022, p. 113 ss secondo il quale (p. 115), alla luce dei contributi di ricerca si qui emergono, sarebbero tre le caratteristiche della *legal geography*: «*thinking 'spatially'; a reflexive awareness about the interaction between law, space and time; and the implicit normative commitment to make visible what law obscures*».

¹³ E si v. C.S. MAIER, *Dentro i confini. Territorio e potere dal 1500 a oggi*, Torino, 2016, p. 352.

stenziale, proprio in ragione delle pluralità delle esperienze storiche e sociali radicate nelle singole realtà territoriali. Non a caso, assai di recente, con riferimento ad esperienze e resistenze che continuano a confliggere con le egemoniche spinte all'omologazione dovute al primato di una età digitale del tutto a-territorializzata, l'acuta riflessione di Natalino Irti ha inteso offrirci i propri «sguardi nel sottosuolo»¹⁴. Si tratta di sguardi volti proprio ad esplorare quelle resistenti e forti profondità, fatte di pulsioni, di necessità endogene, su cui poggiano del resto le singole stesse superfici territoriali. Esse, ovviamente, pur celandosi ad una facile visione e ricognizione, persistono nel condizionare se non anche dialetticamente fare da contrappeso alle spinte eterodirette verso il primato a livello planetario di valori e costumi che, sul piano formale, si prospettano nel segno dell'atemporalità e della aspatialità e, su quello contenutistico, nel segno dell'asocialità: spinte, tutte queste ultime, proprie dell'esperienza egemonica del post-moderno, per cui, a livello istituzionale, alla forma emersa nella modernità rappresentata dallo Stato, si affianca prepotente e senza radici spaziali «un'organizzazione non legata tanto all'espansione territoriale fine a se stessa quanto alla creazione di un sistema di dominio finalizzato allo sfruttamento delle risorse naturali», in un quadro che sembra portare al «fallimento sia del governo sia della *governance*» e allo «smarrimento della società civile» in termini di «erosione generale dei legami sociali»¹⁵.

5. In questa prospettiva, pur ricca di incognite, il ritorno all'indagine sulle imprese, in particolare di quelle agricole, a partire dalle problematiche interne alle stesse e che ne connotano a livelli diversi rischi e responsabilità, con riferimento sia a quanto esse subiscono dal territorio in cui operano, sia a quanto a loro volta trasmettono a quel medesimo territorio, segna indubbiamente, se non un inversione di marcia, quanto meno, la rinnovata presenza di nuovi articolati sentieri di indagine.

¹⁴ N. IRTI, *Sguardi nel sottosuolo*, Milano, 2025.

¹⁵ Così C.S. MAIER, *Lo stato-progetto e i suoi rivali. Una nuova storia del XX e XXI secolo*, Torino, 2023, p. 529.

Si tratta di sentieri alternativi rispetto a quelli relativi ai processi analitici affermatasi negli ultimi decenni all'insegna del primato dei mercati globali delle grandi *commodities* agricole: primato dietro il quale si celano, a ben vedere, le aspirazioni egemoniche di nuovi poteri privati che agiscono a livello globale al di sopra degli stessi Stati sovrani ovvero delle strutture sovranazionali emerse tra Novecento e nuovo millennio.

Molteplici sono i segnali della tensione che sta emergendo, nella ricerca giuridica, tra una prospettiva di analisi sganciata dall'attenzione alla territorialità e tutta proiettata sui processi globali e quella che, dialetticamente, intende recuperare la dimensione locale dei fenomeni economici e sociali, all'insegna, in definitiva, della complessa storicità e irriducibilità delle singole esperienze giuridiche. A titolo puramente esemplificativo, è sufficiente, ai nostri fini, rammentare il mutamento di prospettiva assunto dalla stessa PAC europea, sempre più apertamente *place-based*. Infatti essa si sta allontanando progressivamente dalla fissazioni di regole uniformi destinate a realtà territoriali diverse, foriera di distorsioni e difficoltà concrete di attuazione¹⁶, a favore di un legiferare per obiettivi, sì da lasciare alle istituzioni periferiche nazionali o al loro interno, anche a quelle locali¹⁷, il compito di articolare in concreto interventi specifici e puntuali coerenti con le specificità dei singoli territori ed in grado di gestire meglio il proprio *territorial capital* in una prospettiva di "modernizzazione" ecologicamente compatibile che parta dal basso.

Per non parlare, del resto, sia della progressiva attenzione della PAC a favore dell'espansione delle differenziazioni qualitative dei prodotti fondata sulle specificità territoriali nonché del progressivo sviluppo dei mercati locali e dei circuiti corti quanto alla produzione e consumo di alimenti a base agricola¹⁸, sia della attenzione più

¹⁶ E si v., al riguardo, le considerazioni di DE WITTE, *op. cit.*, a proposito dell'esperienza giuridica europea con riferimento a normative chiamate a trovare applicazione in contesti geografici, storici e sociali diversi tra loro.

¹⁷ Sul rilievo assegnato alla territorialità nella recente svolta della PAC, si v. la recente ricerca di L. COSTANTINO, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell'era della sostenibilità*, Torino, 2024.

¹⁸ Il tema, a ben vedere, attende ancora una soddisfacente attenzione a livello della

recente indirizzata a favore di una più equa distribuzione del valore nelle filiere produttive. Ciò, è il caso di rimarcarlo, non può più certo intervenire solo con riferimento ai rapporti a valle delle imprese agricole, a partire dai prezzi di vendita dei proprie produzioni di base, ma è chiamato a coinvolgere anche quelli altrettanto sperequati che, a monte, le aziende agricole incontrano e subiscono a causa, in particolare, della prepotenza dell'apparato industriale che fornisce loro fattori della produzione: il tutto, senza dimenticare, i divari di redditività dovuti alle oggettive caratteristiche geopedologiche degli stessi territori in cui le aziende agricole operano.

Di qui nasce la rinnovata attenzione sia per *i territorial food systems*, sia per la *multifunzionalità* delle aziende agricole, intesa, questa ultima, non certo come semplice compresenza di distinte attività svolte dalla stessa struttura aziendale, ma soprattutto quale modalità virtuosa per creare sinergie tra le diverse attività svolte, sia all'interno della medesima struttura produttiva, sia all'esterno, ossia nel contesto territoriale, a partire ad es. dai distretti, in cui ciascuna impresa è immersa. È in questo quadro che si prospetta la possibile virtuosa coesistenza della spinta volta a sottrarre i *farmers* dall'applicazione del rigido modello industriale fordista fondato sulle monoculture a favore del paradigma c.d. post-produttivista, con l'altra spinta, di più ampio respiro, orientata verso uno sviluppo rurale complessivo in grado di abbracciare anche altri operatori e le realtà sociali presenti sul medesimo territorio.

In altre parole, si vuole qui rimarcare che è emersa sempre di più negli ultimi decenni l'esigenza di andare oltre, anzi abbandonare, la sola prospettiva isolazionista con la quale si è tradizionalmente analizzata la singola impresa agricola, sia essa organizzata in forma individuale o collettiva e però pur sempre assunta nella sua astrattezza

disciplina europea sui mercati: per una recente proposta di riforma si v. la riflessione di O. DUSSAUGE, *Empowering Short Food Supply Chains: Legal Proposals for Reforming Agricultural Market Organisation* in EU, in *European Food and Feed Law Review*, 2025, 2, p. 65 ss. Resta ferma, ovviamente, con riferimento ai prodotti agricoli destinati all'alimentazione, la necessità di evitare, in funzione anche della *food safety*, che il semplice "*local food*" come tale equivalga sempre ad un "*sustainable food*": sul punto si v. A.J. STEIN, *The sustainability of local food*, in *Reference Module in Food Science*, 2024.

di semplice modello giuridico, al fine, viceversa di cogliere i legami sistemici che nella concreta realtà sono presenti tra le stesse strutture agricole ed il mondo economico-sociale, a partire da quello proprio del territorio in cui sono collocate.

La manifestazione più significativa di questa complessiva spinta si rinviene oggi a proposito della gestione, in larga parte ancora in termini di politica del diritto, della questione climatica. Negli ultimi anni la crisi climatica ha assunto un rilievo crescente in vista della tutela dell'ambiente e dell'intera biosfera, sebbene, nei tempi a noi più vicini, essa appaia drammaticamente¹⁹ messa in secondo piano rispetto al nuovo deflagare di numerosi gravi conflitti sul pianeta per lo più favoriti dal riemergere dal passato premoderno di un nuovo mercantilismo promosso da più parti, quale strumento guidato dal solo primato della forza per conseguire l'egemonia politico-sociale sull'intero globo, e tale da porsi alle spalle, per via dei rinascenti nazionalismi, tanto il cosmopolitismo kantiano, alle origini della stessa cultura giuridica europea moderna fondata sui diritti fondamentali dell'uomo, quanto l'internazionalismo novecentesco guidato dall'idea della solidarietà sociale tra i popoli.

Infatti, il tema della sostenibilità, il quale riassume oggi la questione climatica, a sua volta punta più avanzata dei problemi ambientali che incidono a livello planetario, ben si coglie, nella sua complessità, proprio in quanto racchiude nel suo seno, in maniera indubbia, la necessaria compresenza di due contrapposti poli in tensione tra loro. Quello rappresentato dall'urgente necessità di una convergenza in termini di politica del diritto che si affermi a livello planetario nel segno della cooperazione e solidarietà tra tutti i paesi presenti sul globo e, al tempo stesso, l'altro relativo alla in ogni caso necessaria capillare modificazione dal basso, ossia all'interno dei singoli territo-

¹⁹ È sufficiente pensare che la riflessione sul tema, ivi compreso il suo impatto sulla agricoltura, è iniziata negli anni novanta del secolo scorso (e si v. al riguardo il rapporto della Banca mondiale curato da P. KURUKULASURIYA e S. ROSENTHAL, *Climate Change and Agriculture: A Review of Impacts and Adaptations*, edito nel 2003) senza che dopo più di trenta anni si siano registrate significative correzioni di rotta nella prassi politiche a livello nazionale e internazionale. È sufficiente, al riguardo, qui rammentare le incerte fortune che a tutt'oggi registrano le conclusioni adottate nell'accordo di Parigi del 2015.

ri e della singole società, dei modelli etici ed economici con cui rapportarsi al territorio e all'ambiente, a partire dal mondo economico, nel nostro caso dalle stesse imprese agricole, ma con il coinvolgimento effettivo delle intere società civili, a cominciare dai consumatori.

6. È in questo contesto che si ripropone la spinta a favore di una rinnovata conformazione dell'attività economica all'interno delle imprese agricole, in coerenza con le specificità proprie dei singoli territori, nonché della riattenzione, in termini nuovi, per i processi pianificatori, sia pubblici che privati.

Al riguardo, è opportuno qui riprendere, per qualche considerazione ulteriore, un'osservazione avanzata alcuni anni secondo la quale, nel ripercorrere, in estrema sintesi, le stagioni del diritto agrario emerse a partire dal primo Novecento, si suggerì che dopo quella *product-oriented*, da collocarsi tra primo e secondo dopoguerra, e quella *market-oriented* in chiave agro-alimentare, intervenuta a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, quella attuale, in cui siamo tuttora immersi e che continuerà a svilupparsi, dovrebbe definirsi appunto come *eco-oriented*²⁰, sì da indirizzare la stessa ricerca agraristica in chiave, questa volta, *agro-ambientale*²¹.

Ebbene, a proposito di questa ultima stagione, e proprio alla luce delle questioni aperte dalla crisi climatica e della necessità di orientare l'intera attività umana sul pianeta all'insegna della sostenibilità, con particolare attenzione a quella ambientale, ma al tempo stesso senza trascurare quella economica e quella sociale, appare in-

²⁰ Il riferimento è al nostro saggio *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 11 ss. ed ora anche in A. JANNARELLI, *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, Bari, 2024, p. 183 ss, in part. p. 203.

²¹ La formula richiamata nel testo ricorre, a ben vedere, già in alcuni corsi universitari attenti a approfondire la ricerca giuridica agraristica in chiave ambientale e territoriale, sulla scia, a ben vedere, di intuizioni già avanzate in passato dalla più sensibile dottrina e però, oggi, di fondamentale centralità: sul punto si v. G. GALLONI, *Le fonti costituzionali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare*, in *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare* – Atti del Convegno “A. Carrozza” (Firenze, 21 novembre 1997) a cura di A. Germanò e E. Rook Basile, Milano, 1999, p. 7 ss.; e S. MASINI, *Giovanni Galloni e l'esperienza dell'insegnamento del diritto agro-ambientale*, in *74 Aestimum*, 2019, p. 115 ss.

nanzitutto evidente che: *a)* anche questa stagione non si colloca certo in alternativa assoluta rispetto a quella affermata nella modernità a favore dello sviluppo delle produzioni agricole a destinazione alimentare necessarie pur sempre per soddisfare le esigenze della *food security*; *b)* proprio per questo, però, essa prospetta inevitabilmente una nuova problematicità nella stessa indagine agraristica. Tale nuova problematicità è legata appunto alla compresenza dell'esigenza di conformare l'attività delle imprese agricole, pur con tutte le loro diversità strutturali, al fine di proteggere l'ambiente e porre rimedi urgenti alla crisi climatica, con quella identitaria della disciplina volta a non mortificare gli scopi produttivi dell'attività agricola, a partire dalla possibilità che in concreto questa continui ad essere svolta, assicurando ai suoi addetti redditi soddisfacenti nonché, per questa via, anche una offerta di materia prima agricola in grado di soddisfare globalmente la *food security*.

Come dire, dunque, che la prospettiva ambientalistica da prendere in considerazione, sia pure nella configurazione ristretta alle sole aree rurali, assunte in quanto diverse da quelle urbane (che però, nella riscoperta prospettiva localistica assumono un rinnovato rilievo in ragione dell'emersione della c.d. agricoltura urbana e dei boschi urbani), inevitabilmente apre la strada ad un più ampio rapporto problematico tra il punto di vista del diritto agrario moderno – incentrato sui soggetti ossia sui produttori agricoli di base, gli imprenditori agricoli – e quello che vorrebbe incentrarsi sul territorio considerato nella sua oggettiva complessità, sì da andare ben oltre il riferimento a tutti gli esseri umani ivi presenti ed operanti.

Di qui la compresenza dialettica di una alternativa tra l'esigenza di conformazione dell'attività agricola, ossia dell'azione umana degli operatori, in vista della protezione dell'ambiente e, però, senza tradire lo scopo produttivo dell'attività agricole e la tutela reddituale degli operatori agricoli, e quella di osservare un più incisivo e rigoroso indirizzo incentrato a tutela del dato oggettivo relativo all'ambiente, assunto sia in senso ristretto sia in senso ampio, in ragione anche, ma non solo, delle diseconomie esterne provocate dallo stesso esercizio delle attività agricole.

Solo in questo senso può peraltro comprendersi correttamente,

nella sua problematicità, il tema relativo al c.d. post-eccezionalismo agricolo²², ossia all'esigenza di rinvenire e di assicurare un nuovo complessivo equilibrio tra le ragioni di tutela degli operatori agricoli e quelle dell'intera società alla luce delle numerose tensioni che oggi caratterizzano il rapporto tra agricoltura e società e che oggi alimentano i profondi dilemmi etici e politici alla base della sostenibilità.

Peraltro, le spinte favorevoli all'accoglimento radicale della prospettiva "oggettivistica" anche nella stessa indagine agraristica si presenta oggi rafforzata dal fatto che, per reazione all'individualismo anarchico, oggi egemone quale punto di arrivo del neoliberismo, la crisi climatica e la conseguente lotta contro l'Antropocene spingono a favore di un nuovo primato sul piano giuridico dell'"ordine delle cose", delle esigenze della natura²³: come dire che il pendolo della storia anche in ordine all'esperienza giuridica, paradossalmente, pro-

²² Sul post-eccezionalismo agricolo si v. *ex multis*, M. LOVECA, I. RACB, E. ERJAVECB, *External shocks, policy spillovers, and veto players: (post) exceptionalist common agricultural policy and the case of the 2023-2027 reform*, in 46 *Journal of European Integration*, 2024, p. 433 ss.; P. ZWAAN, G. ALONS & S. VAN VOORST, *Monitoring and evaluating the CAP: a (post-) exceptionalist policy arrangement?*, in 30 *Journal of European Public Policy*, 2023, p. 2715 ss.; C. DAUGBJERG e P.H. FEINDT, *Post-exceptionalism in Public Policy: Transforming Food and Agricultural Policy*, in 24 *Journal of European Public Policy*, 2017, p. 1565 ss.; C. DAUGBJERG e A. SWINBANK, *An introduction to the 'new' politics of agriculture and food*, in 31 *Policy & Society*, 2012, p. 259 ss.; A. GREER, *Post-exceptional politics in agriculture: an examination of the 2013 CAP reform*, in 24 *Journal of European Public Policy*, 2017, p. 1585 ss.; A. MATTHEWS, J. CANDEL, N. DE MUELENAERE, P. SCHEELBEEK, *The Political Economy of Food System Transformation in the European Union*, in D. RESNIK e J. SWINNEN, *The Political Economy of Food System Transformation*, Oxford, 2023, p. 310 ss. Infatti, in termini sintetici, può dirsi al riguardo che ha pesato l'introduzione nella PAC della c.d. condizionalità, oggi al cuore della stessa, la quale, indubbiamente, a tacer d'altro, ha portato ad una contrazione del "produttivismo" che storicamente ha contraddistinto la politica agricola europea per molti decenni: su questa parabola della PAC, si v. *ex multis* l'assai lucida lettura di F. SOTTE, *La Politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze University Press, 2023.

²³ In questa prospettiva si considerino il rilancio tematico sia dei c.d. diritti della natura, sia di quelli degli animali: argomenti sui quali si stanno accumulando un'ampia letteratura (sul punto *ex multis*, K. STILT, *Rights of Nature, Rights of Animals*, in 134 *Harvard Law Rev.* 2021, p. 276 ss. e C.M. KAUFMAN e P. L. MARTIN, *The Politics of Rights of Nature*, The MIT Press, 2021; più di recente J. MÜHREL, *Towards European Rights of Nature: How the Mar Menor Case Lays the Basis for a New Legal Approach in Europe*, *VerfBlog*, 2023/2/28, <https://verfassungsblog.de/towards-european-rights-of-nature/>) nonché movimenti di opinione in molti paesi.

prio al fine di tutelare anche la stessa vita umana sulla terra, tende ad allontanarsi dall'antropocentrismo quale emerso nella modernità, a favore del primato dei "beni"; primato che, in difetto di tempestivi quanto efficaci interventi regolativi, potrebbe verosimilmente imporsi in modo drammatico nei prossimi tempi, anche con soluzioni disposte a sacrificare spazi di libertà che si ritenevano ormai acquisiti e consolidati a livello sociale ed economico²⁴.

Tutto ciò, a tacer d'altro, accentua, in definitiva, le difficoltà e le responsabilità sociali che la ricerca agraristica è chiamata ad incontrare sul suo cammino. Infatti, senza trascurare l'indagine sul diritto vivente, le questioni nuove fondamentali da affrontare attendono ancora scelte legislative adeguate. Ciò comporta, dunque, che gli agraristi sono chiamati a svolgere un ruolo propositivo anche nell'orientare nuove soluzioni disciplinari, nel promuovere nuove prospettive di intervento in termini di politica del diritto. Di qui l'esigenza di un confronto sia interdisciplinare sul piano giuridico sia aperto a tutti gli altri saperi.

È questo, in definitiva, lo scenario nuovo con il quale e nel quale nel prossimo futuro dovranno operare anche gli agraristi, nel rinnovato segno del pensare globale/locale e dell'agire locale/globale, con lo sguardo rivolto alla concreta articolata realtà territoriale delle imprese agricole, purché, però, restino sempre muniti di consapevolezza storica: consapevolezza, questa storica, la sola, a ben vedere, in grado di fornire loro anche gli strumenti critici necessari per essere fedeli alla loro responsabilità di giuristi nei confronti dell'intera società.

²⁴ E ciò, alla luce della recente esperienza della pandemia da covid, potrebbe andare ben oltre le preoccupazioni da tempo emerse nella riflessione giuridica circa l'avvento di un *environmental state*: e si v. A. DUIT, P. H. FEINDT & J. MEADO, *Greening Leviathan: the rise of the environmental state?*, in *25 Environmental Politics*, 2016, p. 1 ss.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

STEFANO MASINI

L'INTERESSE ASSICURATO IN AGRICOLTURA TRA SOSTENIBILITÀ E SICUREZZA*

ABSTRACT

Alle scelte di prevenzione e di garanzia attraverso cui il legislatore ha disegnato il perimetro dei rischi che ricadono sull'esercizio dell'agricoltura, è sempre stato ritagliato, nell'elaborazione giuridica, un ambito marginale, riconoscendo il prevalente interesse dello Stato a rispondere con un programma di protezione sociale contro i danni derivanti da calamità naturali o da altri eventi imprevedibili piuttosto che prevedere la sottoscrizione di polizze assicurative o la costituzione di fondi mutualistici. Della tecnica privatistica di gestione del rischio si fa scudo, invece, il più recente intervento, nel quadro della politica agricola comune, diretto ad applicare un prelievo supplementare sui pagamenti diretti quale contributo forzoso che ogni agricoltore è chiamato a versare per il finanziamento di un apposito fondo. Soluzione che evoca il ricorso al criterio, trapiantato nell'azione amministrativa, di trasformazione del regime fondiario, volto ad assicurare l'onere dell'iniziativa (pubblica) in coincidenza con il limite in cui sia ristabilita la convenienza privata. Resta, tuttavia, da interrogarsi più a fondo, sulla rinnovata prospettiva della gestione pubblica di neutralizzazione dei rischi, dalle avversità atmosferiche al drastico calo dei redditi che gravano sugli agricoltori, valutando la tutela delle complessive potenzialità del sistema agroalimentare, in una chiave più generale, coinvolgente la minaccia all'esi-

* Il contributo trae spunto dalla relazione svolta al Convegno *I sistemi alimentari sostenibili. La strategia europea tra regole, responsabilità e tutele*, organizzato a Firenze il 20 e 21 maggio 2025 nell'ambito del Progetto Food Sustainable 2022YPWF3H CUP B53D23011000006 bando MIUR PRIN 2022 DD 104 del 02/02/2022 «finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU» Investimento M4.C2.1.1. Responsabile scientifico prof. Nicola Lucifero (N.d.R.).

stenza rispetto al bisogno di alimenti non che la perdita di arricchimento della collettività al godimento di ambiente, paesaggio e natura.

To the choices of prevention and guarantee through which the legislature has drawn the perimeter of the risks that fall on the exercise of agriculture, a marginal scope has always been carved out, in the legal elaboration, recognizing the prevailing interest of the State in responding with a program of social protection against damages deriving from natural disasters or other unforeseeable events rather than providing for the subscription of insurance policies or the establishment of mutual funds.

Instead, the private risk management technique is used as a shield by the most recent intervention, within the framework of the common agricultural policy, aimed at applying an additional levy on direct payments as a forced contribution that each farmer is required to pay to finance a specific fund.

Solution that evokes the use of the criterion, transplanted into administrative action, of land regime transformation, aimed at ensuring the burden of (public) initiative coinciding with the limit in which private convenience is re-established. However, it remains to be questioned more deeply, on the renewed perspective of public management of risk neutralization, from adverse weather conditions to the drastic drop in incomes burdening farmers, evaluating the protection of the overall potential of the agri-food system, in a more general key, involving the threat to existence with respect to the need for food as well as the loss of enrichment of the community in the enjoyment of the environment, landscape and nature.

PAROLE CHIAVE: Rischio – Interesse assicurato – Intervento pubblico – Sostenibilità.

KEYWORDS: *Risk – Insured Interest – Public Intervention – Sustainability.*

SOMMARIO: 1. Rilevanza del rischio e interesse assicurato: precisazioni introduttive. – 2. Dai meccanismi di compensazione dei rischi alle misure di protezione sociale. – 3. Gestione del rischio nella politica agricola comune: profili e problemi della disciplina. – 4. Organizzazione della difesa dei rischi e ruolo dei consorzi. – 5. Vantaggio assicurato, impianto mutualistico e categorie degli interessi. – 6. Allocazione del rischio e intervento pubblico: ragioni di una logica separata. – 7. Specialità dell'agricoltura: bilanci e programmi.

1. L'idea di specialità si riannoda nel tempo alla ricerca di profili di qualificazione della nostra disciplina¹ e la stessa prospettazione del rischio attinente ai meccanismi biologici della materia vivente è servita ad accreditare le diverse caratteristiche imprenditoriali delle attività di coltivazione e di allevamento, tanto da «meritare in modo prevalente l'attenzione degli studiosi di diritto agrario»².

Non sembra, peraltro, di dover insistere sulla descrizione dei rischi *tecnici*, evidenziando come l'esposizione ai fattori climatici abbia ancor più accentuato la rilevanza di avversità atmosferiche, così come la diffusione di fitopatie, infestazioni parassitarie e zoonosi³. Mentre l'espansione della concorrenza e la volatilità dei prezzi conseguenti all'abbandono delle politiche di sostegno dei mercati ci consente di non perdere di vista la dimensione giuridica dei rischi *economici*, in modo da valorizzare l'autodeterminazione dell'agricoltore nei passaggi della filiera⁴.

Sul piano metodologico, quello su cui val la pena riflettere non appare il presupposto del menzionato *trattamento anomalistico* rispetto a quello proprio di situazioni ricadenti in altri ambiti dell'esperienza giuridica, che si determina per l'impossibilità di un controllo completo e continuo del processo biologico e dello stesso ciclo economico della produzione agro-alimentare⁵, quanto le scelte di prevenzione e di garanzia con cui l'inter-

¹ Ancora, da ultimo, si rinvia alle considerazioni generali di M. GOLDONI, *L'art. 2135 del codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della «specialità» dell'impresa agricola*. Atti del convegno «Ripensare la specialità dell'impresa agricola» (Palermo, 10 maggio 2019), in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 353.

² Così A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, I, *Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 20.

³ Un'ampia e documentata trattazione si deve a M. ALABRESE, *Riflessioni sul tema del rischio nel diritto agrario*, Pisa, 2009.

⁴ v. L. COSTATO, *Rischio in agricoltura*, in *Accademia dei Georgofili. La gestione del rischio in agricoltura*, 15 febbraio 2018.

⁵ Sul punto, si rinvia a E. CAPIZZANO, «Agronica» e diritto agrario, (L'occasione per un contributo ai problemi dell'impresa agricola «industrializzata»), in *Giur. agr. it.*, 1986, p. 396, che torna a citare A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, p. 79 ss. In senso conforme, A. MASSART, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di «agricoltura»*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, I, p. 312.

vento legislativo ridisegna progressivamente il perimetro dei rischi lungo i confini tra sfera pubblica e privata.

Non c'è dubbio che assumano carattere di attualità alcune considerazioni sollevate da Antonio Carrozza⁶, nella sua sensibilità a ritagliare l'esistenza di un autonomo campo normativo al diritto agrario e, forse, troppo frettolosamente rimosse, al fine di spiegare e giustificare la particolarità del sistema di copertura dei rischi.

La prospettiva descritta dai dati operativi inerenti alla gestione di essi nella politica agricola comune⁷ non ci sottrae, in particolare, alla necessità di riprendere l'esame rispetto a ciò: 1) che lo sbocco finale dell'elaborazione normativa «sia la socializzazione dei rischi individuali, sul modello delle assicurazioni sociali obbligatorie»; 2) che lo strumento assicurativo non sia in grado di assolvere la propria funzione indennitaria «finché rimane ancorato allo schema tradizionale del contratto di diritto privato»; 3) che la cornice negoziale di assunzione del rischio ceda di fronte ad un ineluttabile «processo di pubblicizzazione del diritto relativo alle assicurazioni»; 4) che l'ente pubblico intenda, dunque, guadagnare terreno nell'esercizio delle attività di compensazione e neutralizzazione del rischio al di là della previsione sull'obbligatorietà della copertura «e si faccia esso stesso "assicuratore"»⁸.

Di fronte a queste impegnative aperture era, perciò, lecito attendersi l'interesse dell'agrarista a «penetrare in quei territori che un esasperato ed acritico formalismo classificatorio ha ritenuto di assegnare in esclusiva ad altri rami della scienza giuridica»⁹, orientandone la disciplina in base ad una logica interna alla materia.

D'altra parte, rispetto alle incertezze determinate da avversità atmosferiche e calamità naturali, non è sfuggito il valore della figura dell'imprenditore quale assuntore dei rischi, insistendo sul giudizio di prevedibilità che, già in base alla disciplina speciale dell'affitto di fondo rustico, contenuta nel

⁶ Cfr. l'A., *La problematica giuridica del rischio in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, I, p. 284.

⁷ In argomento, v. *amplius* S. BOLOGNINI, *La gestione del rischio nella Politica Agricola Comunitaria (PAC): in particolare, gli strumenti per far fronte agli eventi catastrofali*, in *Copertura dei danni catastrofali e trasparenza delle polizze: le attuali sfide del mercato assicurativo* a cura di P. Corrias, M. Frigessi di Rattalma e S. Landini, Napoli, 2024, p. 73.

⁸ I richiami sono tutti ad A. CARROZZA, *La problematica giuridica del rischio in agricoltura*, cit., 295-296.

⁹ Così, ancora, A. CARROZZA, *La problematica giuridica del rischio in agricoltura*, cit., p. 296.

codice civile, ne limitava il trasferimento attraverso il contratto di assicurazione prevalentemente con riguardo a grandine, incendio e gelo¹⁰.

La circostanza di dover escludere tutti gli altri eventi fortuiti, «che vanno oltre l'ordinaria predisposizione del piano produttivo», rende, quindi, pienamente consapevoli degli amplissimi margini di rischio non assicurabile e della scarsa utilità del ricorso a tecniche di compensazione e neutralizzazione su base contrattuale. È la presa d'atto di trovarsi di fronte ad «un circolo chiuso perché l'onerosità dei premi restringe la diffusione dell'assicurazione, e lo scarso numero degli assicurati fa aumentare le tariffe»¹¹.

2. Nel segnalare che molto cammino ancora dovesse compiersi nel campo dell'assicurazione agricola, esitando, anzi, il dubbio che fosse «l'indole stessa serena e pacifica del contadino»¹² ad aver concorso alla marginalità dell'operazione economica, l'attenzione era richiamata, nel contesto temporale specifico, dall'apparato tecnico-amministrativo predisposto per la mutua copertura degli eventi sfavorevoli.

Nel consistente tentativo di organizzazione della materia, Giovanni Carrara riserva un esame non marginale, sul piano sistematico, all'indole e alla natura dei consorzi costituiti da gruppi di proprietari o possessori di fondi aventi lo scopo di perseguire taluni vantaggi come la protezione contro la grandine attraverso l'*azione collettiva*¹³.

È, però, appariscente osservare che non fosse ritagliato alcuno spazio alla trattazione del carattere sociale delle mutue assicuratrici ed anche in seguito, solo di sfuggita, si avverte il bisogno – nella manualistica impegnata a costruire le basi rinnovate degli studi in adesione al mutato patrimonio di idealità conseguente al trapasso del regime autoritario – di limitarsi ad un rinvio per ragioni di completezza inventariale¹⁴.

La chiave di lettura di questa eclissi è, in realtà, da comprendere con riguardo alla progressiva affermazione di una logica di indennizzo volta ad

¹⁰ Cfr. C. FRASSOLDATI, *Il problema del rischio in agricoltura. Nota introduttiva*, in *Riv. dir. agr.*, 1964, I, p. 44.

¹¹ Così C. FRASSOLDATI, *Il problema del rischio in agricoltura. Nota introduttiva*, cit., 44.

¹² Sono parole di R. BONDONIO, *L'unità economica dell'azienda agraria e l'assicurazione sui raccolti*, in *Atti del Secondo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Mussolinia-Cagliari-Sassari, 16-19 ottobre 1938-XVI, Roma, 1939, p. 390.

¹³ Sul punto, v. l'A., *Corso di diritto agrario*, vol. I, Roma, 1938-XVI, pp. 186-187.

¹⁴ Si veda, ad esempio, E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, Milano, 1946, p. 48. Per un diverso approfondimento sul piano della classificazione commerciale, resta l'analisi di T. ASCARELLI, *Riflessioni in tema di consorzi, mutue, associazioni e società*, in *Saggi di diritto commerciale*, Milano, 1955, p. 273.

attenuare gli impatti sui redditi ed a garantire la stabilità dell'iniziativa imprenditoriale nel sistema di mercato. Si vuol dire che l'interesse alla conservazione dei beni e alla protezione contro i danni derivanti da eventi calamitosi, si trova costretto a misurarsi con l'emergente intervento dello Stato, preoccupato, di volta in volta, di rispondere ai bisogni degli agricoltori sul piano della redistribuzione monetaria.

La perdita di fiducia per i meccanismi di compensazione dei rischi attuati dall'assicuratore che, pure, risponda alla funzione della mutua, è da imputare, infatti, alla introduzione di strumenti di solidarietà, che segnano il passaggio dalla natura di *previdenza* dell'operazione economica a quella di *protezione sociale*, che attiva l'erogazione di contributi in conto capitale, agevolazioni creditizie e provvidenze fiscali. Il programma di *solidarismo assistenzialistico* trova facile spiegazione con l'acuirsi di eventi frequenti, di vasta portata, imprevedibili e, in larga parte, non assicurabili, in grado di mettere a repentaglio la capacità del sistema produttivo e alimentare e di compromettere i redditi minimi degli agricoltori.

Conviene, però, sottolineare come il punto di origine da cui muove la realizzazione del protezionismo offerto dallo Stato non fosse svincolato dalla richiesta di dotarsi, quale condizione di adesione al programma securitario, di un contratto di assicurazione, sulla base dell'esperienza statistica e del calcolo delle probabilità relative alla ricorrenza degli eventi.

Annota, in proposito, Carlo Frassoldati, mutuando dal dibattito aperto in Francia, coevo all'approvazione della legge 21 luglio 1960, n. 739 *Provvidenze per le zone agrarie danneggiate da calamità naturali e provvidenze per le imprese industriali*, come l'intervento integratore dello Stato dovesse risultare, da un lato, «correlativo alla applicazione, da parte dell'agricoltore, di scelte, di indirizzi, di sistemi e pratiche colturali, di attrezzature e trattamenti preventivi, che sono indicati dagli organi competenti della pubblica amministrazione» e, dall'altro lato, subordinato «alla presenza di un sufficiente contratto di assicurazione stipulato dall'agricoltore per almeno una delle usuali assicurazioni agricole»¹⁵.

Lungo un processo strettamente politico di ridefinizione dei meccanismi di allocazione dei rischi secondo le esigenze suggerite dalle possibilità di integrazione di fonti di finanziamento, la scelta più compatta e rassicurante del legislatore ha finito, tuttavia, con il consolidare il ruolo di governo della sfera pubblica.

¹⁵ Così l'A., *Il problema del rischio in agricoltura. Nota introduttiva*, cit., p. 70.

In questo orizzonte, era chiaro che gli agricoltori continuassero a non manifestare «alcun interesse a stipulare contratti di assicurazione contro le calamità naturali ed eventi atmosferici – che non fosse la grandine o l'incendio – quando, questi, avrebbero potuto sperare, attraverso le necessarie (e, spesso giustificate) pressioni politiche, di ottenere contributi a fondo perduto, senza sopportare alcun costo assicurativo, ed essere indennizzati direttamente dalle istituzioni pubbliche»¹⁶.

La radicazione profonda di questo assetto si coglie, appunto, nell'evoluzione della disciplina istitutiva del *Fondo di solidarietà nazionale*¹⁷ che, pur a seguito di ripetuti e sostanziali rimaneggiamenti¹⁸, ha riconosciuto come sia soltanto volontaria l'iniziativa dell'agricoltore che intenda preconstituirsì i mezzi necessari al soddisfacimento di bisogni eventuali per mezzo di sottoscrizione di polizze.

3. La riapertura della discussione sulla base di un diverso paradigma si deve al legislatore europeo, rendendo funzionali le aspettative degli agricoltori esposti alla sopportazione di una perdita economica e ad una strategia di piena valorizzazione delle utilità che il mercato concorrenziale è in grado di assicurare¹⁹.

A partire da una sollecitazione della Commissione volta ad integrare gli obiettivi di stabilizzazione dei mercati e dei prezzi da realizzare in un sistema di pagamenti diretti disaccoppiati dal tipo e dal volume delle produzioni, si confida che gli agricoltori «si premuniscano nei confronti dei possibili effetti negativi delle loro scelte e di crisi provocate da calamità naturali e altri eventi imprevedibili»²⁰.

¹⁶ Sono parole di A. GRASSO, *Il sistema delle assicurazioni contro i rischi in agricoltura*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2005, p. 701.

¹⁷ Il rinvio è alla legge 25 maggio 1970, n. 364 *Istituzione del fondo di solidarietà nazionale*.

¹⁸ V. legge 15 ottobre 1981, n. 590 *Nuove norme per il Fondo di solidarietà nazionale* e, in dottrina, E. ARCURI, *Nuove norme per il Fondo di solidarietà nazionale*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, p. 473 non che legge 14 febbraio 1992, n. 185 *Disciplina del Fondo di solidarietà nazionale* e, in dottrina, S. INNOCENTI, *La legge-quadro per la riforma del fondo di solidarietà nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, p. 464.

¹⁹ In argomento, v. F.G. SANTERAMO, *Rischio ed incertezza in agricoltura: cause, dinamiche e gestione*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 47, dic. 2016.

²⁰ Cfr. Commissione delle Comunità europee, Comunicazione della Commissione al Consiglio *relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo*, Bruxelles, 9 marzo 2005, COM (2005) 74 def. Per alcuni spunti, v. R. D'AURIA, M. DI DOMENICO e M. GUIDO, *Strumenti di gestione del rischio per le imprese agricole*, in *Agriregionieuropa*, anno 9, n. 35, dic. 2013, p. 36 non che A. FRASCARELLI, *Evoluzione della politica di gestione del rischio in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 47, dic. 2016.

La gestione del rischio entra, dunque, a pieno titolo nella costruzione giuridica della politica agricola comune attraverso l'invito a valutare tre opzioni di intervento: 1) Assicurazione contro le calamità naturali – Partecipazione finanziaria ai premi versati agli agricoltori; 2) Sostegno ai fondi di «mutualizzazione» dei rischi; 3) Fornitura di una copertura di base contro le crisi dei redditi.

A parte l'opportunità di garantire la conformità delle misure di sostegno dirette a porre riparo *ex post* alle conseguenze del verificarsi di eventi dannosi non associabili a scelte imprenditoriali del singolo agricoltore, secondo gli schemi definiti in sede di accordi sul commercio internazionale, la relativa messa a terra ha avuto tempi lunghi, interessando inizialmente solo i settori produttivi di ortofrutta e vino²¹, per procedere, in seguito, alla separata concessione di contributi per il pagamento dei premi di assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante ovvero di contributi finanziari a fondi di mutualizzazione, a seconda della natura dell'evento²².

Nella fase successiva di riforma, prendendo atto della esposizione degli agricoltori «a rischi economici e ambientali sempre maggiori per effetto dei cambiamenti climatici e della crescente volatilità dei prezzi»²³, la scelta di collocare il sostegno previsto dagli strumenti finanziari precedentemente adottati nel contesto dello sviluppo rurale si accompagna all'introduzione di un ulteriore versamento di contributi finanziari a fondi di mutualizzazione diretti a compensare gli agricoltori colpiti da una drastica riduzione del reddito.

Nonostante il generoso impegno a ritagliare con tali strumenti un margine di tranquillità e di benessere economico era, però, tangibile una certa sordità degli agricoltori a farvi ricorso per non trovarsi sprovveduti al mo-

²¹ Il rinvio è all'art. 9 del regolamento (CE) n. 1182/2007 del Consiglio del 26 settembre 2007 *recante norme specifiche per il settore ortofrutticolo, recante modifica delle direttive 2001/112/CE e 2001/113/CE e dei regolamenti (CEE) n. 827/68, (CE) n. 2200/96, (CE) n. 2201/96, (CE) n. 2826/2000, (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 318/2006 e che abroga il regolamento (CE) n. 2202/96.*

²² Il rinvio è agli artt. 70 e 71 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 *che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003* con riguardo alla copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizootie o malattie delle piante o infestazioni parassitarie e, rispettivamente, dall'insorgenza di focolai di epizootie o di malattie delle piante o dal verificarsi di un incidente ambientale.

²³ Si legga il considerando 30 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio* mentre si rinvia agli artt. da 36 a 39.

mento del verificarsi degli eventi segnalati, così da indurre il legislatore a ripensare la funzionalità sia delle assicurazioni del raccolto, degli animali e delle piante con la riduzione della soglia per l'indennizzo e l'aumento della misura della contribuzione pubblica che dei fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, le epizootie e le fitopatie, le infestazioni parassitarie e le emergenze ambientali, introducendo un ventaglio di correttivi: l'esclusione della soglia per l'indennizzo; l'aumento della percentuale di contribuzione pubblica e la concessione di un'ulteriore dotazione di aiuti²⁴.

Le critiche mosse, nella riflessione agraristica, da chi ha seguito più da vicino la progressiva formazione dell'apparato di norme²⁵, si appuntano giustamente sull'ingenua istanza di far crescere la leva della tecnica privatistica di gestione del rischio in una visione che rimane vincolata al perseguimento di interessi generali da finanziare con soldi pubblici e, perciò, capace di congelare ogni stimolo di ordine economico ai fini dell'allestimento di un sistema di protezione.

Il giudizio severo viene ribaltato anche sull'assetto riprodotto dal regolamento che definisce le sfide e le opportunità elaborate nella fase in corso di applicazione della politica agricola comune, non tralasciando, tuttavia, di evidenziare l'importanza di una scelta inedita. Viene, infatti, riconosciuta agli Stati membri la possibilità di decidere un prelievo percentuale da applicare sui pagamenti diretti quale contributo (forzoso) che ogni singolo agricoltore è chiamato a versare per il finanziamento di un fondo di gestione dei rischi²⁶.

²⁴ Il rinvio è al regolamento (UE) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017 *che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale*.

²⁵ In argomento, v. S. BOLOGNINI, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 169, spec. pp. 207-208.

²⁶ Il rinvio è all'art. 29 del regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 *recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 e, in dottrina, a S. BOLOGNINI, *La gestione del rischio nella Politica Agricola Comunitaria (PAC): in particolare, gli strumenti per far fronte agli eventi catastrofici*, in *Copertura dei danni catastrofici e trasparenza delle polizze: le attuali sfide del mercato assicurativo*, a cura di P. Corrias, M. Frigessi di Rattalma e S. Landini, cit., p. 121 ss.*

Su queste basi, la l. 30 dicembre 2021, n. 294 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024* ha previsto l'istituzione del *Fondo mutualistico nazionale per la copertura dei danni catastrofali meteorologici delle produzioni agricole* con una dotazione finanziaria destinata alla copertura delle spese amministrative di costituzione e gestione del Fondo e dei costi sostenuti per le attività di sperimentazione e di avviamento.

Le funzioni di soggetto gestore del Fondo, che ha competenza ad operare limitatamente ai danni causati da alluvione, gelo, brina e siccità sono, quindi, affidate all'Istituto di servizi per il mercato agricolo (ISMEA) attraverso la costituzione di una società di capitali dedicata; mentre i criteri e le modalità di intervento sono definite annualmente nell'apposito *Piano di gestione dei rischi in agricoltura* previsto dall'art. 4 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102 *Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i) della legge 7 marzo 2003, n. 38*.

Il riferimento, sia pure sommario, alla disciplina del Fondo non può, a questo punto, diluire il tratto di una amministrazione intenta ad intrecciare elementi autoritativi e interessi economici, ricercando la collaborazione degli agricoltori nella determinazione del limite di convenienza oggettivamente in grado di attivare la gestione dei rischi. Ed elemento di raccordo di un sistema articolato in chiave pubblico-privato è il piano individuale di gestione del rischio correlato alla visione complessiva di una problematica che costringe a prender coscienza di tratti distintivi nella compiuta sistemazione tecnico-giuridica²⁷.

La posta in gioco è chiarita con argomentazioni sostanziali nel *Programma sviluppo rurale nazionale* che, illustrando la *panoramica* degli interventi che contribuiscono ad assicurare un approccio coerente ed integrato alla gestione del rischio, intende promuovere forme di complementarità e favorire interazioni tra il *mix* di strumenti disponibili per la tutela delle produzioni e dei redditi²⁸.

²⁷ Cfr. S. LANDINI, *L'assicurazione del rischio in agricoltura*, in *Dir. agroalim.*, 2021, n. 3, p. 539.

²⁸ Il Piano nella versione 4.1 (2023-2027) approvato con decisione di esecuzione della Commissione dell'11 dicembre 2024 [C (2024) 8662 def.] è pubblicato in *www.reterurale.it*. Il Piano costituisce un vero e proprio sistema organico della disciplina in materia, introducendo una minuziosa compilazione di definizioni destinate ad una consapevole operatività degli strumenti di gestione del rischio (polizze assicurative; fondi di mutualità danni e reddito e fondo mutualistico nazionale avversità catastrofali) tenuto conto delle dinamiche evolutive e di contenuti rigorosamente tecnici.

I contratti di assicurazione per essere ammessi al sostegno pubblico devono essere sti-

L'impianto sistematico del sostegno pubblico definito con apposito decreto ministeriale sulla base delle risorse disponibili stanziato, di anno in anno, offre, così, le *stampelle* all'ampliamento delle possibilità di stipu-

pulati da agricoltori iscritti nel registro delle imprese, ai fini degli aiuti previsti nel quadro della politica agricola comune, qualificati in *attività*. È, in ogni caso, richiesta la redazione di un piano di gestione individuale del rischio che individua l'intera potenzialità di copertura del rischio dell'agricoltura.

Le polizze ricavo, a copertura della mancata resa delle colture, riguardano, quindi, una varietà di combinazioni tra le avversità elencate, ma sono classificate mono-rischio quando coprono solo l'avversità grandine. Mentre si definiscono semplificate le polizze che coprono le avversità catastrofali, limitatamente ad alcune colture vegetali, in modo complementare all'intervento del fondo mutualistico nazionale avversità atmosferiche.

Sono ammissibili a sostegno pubblico i premi delle polizze assicurative stipulate a copertura di produzioni vegetali descritte in base ad indici oggettivi (occupazione di suolo; destinazione di mercato; descrizione d'uso; qualità) contro avversità catastrofali (alluvioni, siccità, gelo e brina) e altre avversità di frequenza (eccesso di neve e di pioggia; grandine, venti forti) e accessorie (colpo di sole, vento caldo e ondata di calore; sbalzi termici).

Quanto alle strutture aziendali assicurabili sono enumerate, tra le altre: impianti di produzioni arboree e arbustivi; reti antigrandine e antiacqua; serre e tunnel. Mentre la serie delle avversità assicurabili prevede la separata elencazione tra obbligatorie (grandine; tromba d'aria; eccesso di neve; vento forte; uragano; fulmine; eccesso di pioggia; gelo) e facoltative (piogge alluvionali e siccità).

Segue, quindi, un elenco sia delle fitopatie (ad esempio: fusariosi, flavescenza dorata; peronospora) che delle infestazioni parassitarie assicurabili (cinipide del castagno; diabrotica; moscerini dei piccoli frutti, ecc.).

Anche gli allevamenti zootecnici sono assicurabili secondo l'indicazione della specie (bovini; bufalini; suini; ovicapri; avicoli; api; equidi; cunicoli; camelidi) contro una lista di epizootie.

Ad esempio, nei riguardi dei bovini sono menzionate, tra le altre; l'fta epizootica (in via obbligatoria) e la blue tongue (in via facoltativa).

Trovano, ancora, precisa definizione le garanzie delle colture vegetali a copertura della mancata resa qualitativa e quantitativa delle produzioni, in base ad una articolata combinazione delle avversità assicurabili e, in via accessoria, considerando il calcolo dei danni da fitopatie e infestazioni parassitarie, in quanto siano preventivamente allestite idonee misure tecniche e soluzioni agronomiche. Le garanzie previste per la zootecnia riguardano in coincidenza con una più ampia casistica, diversamente: mancato reddito; mancata produzione di latte e di miele; abbattimento forzoso e costo di smaltimento.

Tenuto conto del limite introdotto a livello normativo di copertura delle perdite di produzione superiori al venti per cento della media annuale è stabilito che la produzione sia da determinare, in termini monetari, sulla base delle risultanze dell'attività del perito incaricato di stimare il danno sulla coltura.

Con riguardo alle polizze semplificate, la produzione media annua è, invece, determinata con il ricorso a indici di valore, che rappresentano una quota del ricavo medio unitario statistico pluriennale per coltura potenzialmente sufficiente a coprire i costi variabili di produzione.

Una volta determinata la produzione media annua, in ogni caso, per le polizze parametriche (o *index based*) le perdite possono essere stimate attraverso modelli statistico-economici relativi all'andamento climatico avverso definito in base ad un indice meteorologico ovvero, in dipendenza di gravi fitopatie, avvalendosi di un indice biologico.

Si aggiunga, ancora, ai fini del calcolo della spesa annuale al sostegno, che il valore della produzione media annua sia da considerare anche quale valore massimo assicurabile che,

lare polizze in funzione protettiva, ad esempio, di fitopatie o di infestazioni parassitarie ovvero di promuovere lo sviluppo di fondi di mutualizzazione, aprendo il sistema ad una notevole ricchezza di prospettive nell'uno e nell'altro campo.

4. Non si risolve, perciò, in un inutile appagamento gettare lo sguardo all'indietro e reperire un nesso ininterrotto con riguardo ad alcune soluzioni già escogitate sul piano tecnico se bene una serie di motivazioni socio-economiche – a cui, pure, si è fatto cenno – ne abbiano soffocato lo sviluppo.

In effetti, l'agricoltura ha conosciuto un'esperienza significativa nell'organizzazione della difesa dai rischi specialmente provocati da eventi atmosferici, maturata in un diverso periodo storico, in cui la natura degli interessi in gioco non isolava con nettezza lo spazio del pubblico di cui si faceva portatore lo Stato e quello del privato che riguardava il singolo individuo, così da aprire la strada a strumenti di coordinamento degli interventi.

La necessità di dotarsi di un più adeguato apparato strumentale è da ricercare nel progressivo sviluppo dei metodi di sfruttamento del suolo e di specializzazione colturale, che hanno comportato insieme «alla concentrazione ed accrescimento dei capitali investiti nell'impresa agricola (...) un crescente aumento della ricchezza esposta al particolare rischio meteorologico»²⁹.

In un'impegnativa ricostruzione teorica e pratica dedicata ai consorzi reali in agricoltura quali «associazioni volontarie e coattive di proprietari

sulla base della dichiarazione contenuta nel fascicolo aziendale risulta verificato attraverso il ricorso a valori unitari standard (*standard value*) elaborati per le produzioni vegetali e zootecniche, su base geografica, con il ricorso ad analisi statistiche, disciplinari di produzione e parametri variamente indicizzati.

Per quanto riguarda i fondi mutualità danni – sempre in una sommaria rassegna – dopo aver stabilito che siano ammissibili al sostegno pubblico le quote di partecipazione versate dagli agricoltori, si riproducono gli elenchi delle colture vegetali e degli allevamenti zootecnici selezionati ai fini delle polizze assicurative oltre alla definizione delle garanzie ammissibili salvo espliciti limiti. Anche la copertura mutualistica di perdite di produzioni superiori al venti per cento segue, quindi, la stessa tecnica di stima, con idonei accorgimenti adattati allo strumento, che viene esteso alla copertura mutualistica del reddito di riferimento degli agricoltori per perdite determinate da condizioni di mercato, la cui variazione è riscontrabile in base a statistiche, studi e analisi condotte con il supporto dell'Istituto di servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA).

Segue, infine, in osservanza alle condizioni ed alle modalità dell'intervento introdotte a livello europeo, la disciplina del fondo mutualistico nazionale avversità catastrofali (AgriCat), che rende ammissibili al sostegno pubblico le integrazioni alle quote di copertura mutualistica versate dagli agricoltori.

²⁹ Così G. FANELLI, voce *Assicurazione (rami minori)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Roma, 1958, p. 593.

che, mediante conferimenti, si propongono di perseguire un interesse comune, arrecando un'utilità ai fondi»³⁰, Francesco Milani assegna, invero, un posto marginale alla trattazione, tra i consorzi atipici, tanto di quelli costituiti per la difesa delle piante da attacchi di malattie e insetti diffusibili, quanto di quelli regolati in funzione della tutela contro la grandine.

Quel che preme rilevare è che, a partire dal momento in cui l'agricoltore si è preoccupato di tutelarsi dai rischi incombenti sui propri fondi e, in coincidenza con una organizzazione più complessa, sui frutti dell'attività produttiva, sia stato necessario avviare la costituzione di appositi organismi per provvedere, in modo unitario, al soddisfacimento di una utilità comune: dato che «esistono tante sottospecie di consorzi quanti sono gli aspetti che può assumere l'interesse di categoria dei proprietari nel campo dell'agricoltura»³¹.

La vicenda storica dei consorzi, specialmente incaricati della funzione difensiva antigrandine, è stata costellata da difficoltà e ostacoli che ne hanno determinato una stentata penetrazione nella realtà delle campagne. Possono, però, proporsi all'insegna di un originale disegno di solidarietà, quale collaudato riferimento di gestione del rischio, per tener conto sia dell'*onere della difesa*, gravante sul singolo imprenditore, che dell'*organizzazione della difesa* da incrementare sul piano della collaborazione tra imprese, arrestandosi l'efficacia dei mezzi difensivi quando gli eventi avversi richiedano l'estensione territoriale del loro impiego. E sempre che non sia previsto l'intervento pubblico rispetto all'eccedenza, per gravità e dimensione del danno: «se invero la *res* danneggiata fruttifica anche per la comunità ... anche la comunità deve sopportare le conseguenze del danno o quantomeno è interessata ad evitarlo»³².

Tornare a guardare dalle fondamenta quel modello significa, dunque, raccogliere il filo ininterrotto di un discorso che diventa più comprensibile, se si sappia cogliere, in tutte le implicazioni precedenti, la continuità di una impostazione logica e tecnica che ha sempre privilegiato le assicurazioni mutue «specie tra piccoli proprietari che, più dei grandi, possono essere irreparabilmente colpiti, se scoperti, dal danno incidente su quella che è talvolta l'unica loro risorsa»³³.

³⁰ Cfr. F. MILANI, *Consorzi reali in agricoltura*. Parte generale, Milano, 1959 e, con riguardo ai consorzi atipici, Id., *Consorzi reali in agricoltura*, Parte speciale, Milano, 1961, p. 314 ss. non che p. 331 ss.

³¹ Sono parole di F. MILANI, *Consorzi reali in agricoltura*. Parte generale, cit., p. 7.

³² Sono parole di C. TREBESCHI e D. MORELLI, *Il principio di solidarietà di fronte alle calamità naturali e gli organismi di difesa contro la grandine*, in *Riv. dir. agr.*, 1957, I, p. 588.

³³ Così N. GASPERONI, voce *Assicurazioni agricole*, in *Nuovo Dig. it.*, vol. I, Torino, 1937, p. 871.

La forma organizzativa è quella di diritto comune, ma la dimensione prestazionale esemplifica l'esercizio di ragioni pubbliche al riparo da misure di redistribuzione assistenzialistica.

Tra l'altro, la precisa coscienza delle soluzioni compatibili con il mutamento dell'economia può servire non solo a giustificare la ricerca di una propria cornice di riferimento, ma presentarsi anche quale cartina di tornasole per aggiungere, a quanto già esplorato dalla dottrina³⁴, un'ulteriore prova riguardante il superamento di quel complesso di inferiorità di cui ha sofferto l'imprenditore agricolo rispetto alla dimensione normativa disegnata più compiutamente per l'esercizio delle attività commerciali.

In tema di assicurazione contro i danni, la regola dedicata, nel codice civile, a stabilire entro quali limiti l'assicuratore sia tenuto a rilevare l'assicurato dal danno prodottogli dall'evento descrive una realtà temporale che non ha, ormai, riscontro nelle caratteristiche di spiccata dinamicità dell'attività imprenditoriale. E, cioè, la previsione dell'art. 1908, comma terzo, cod. civ., riguardando i prodotti del suolo in base al valore che avrebbero avuto al tempo della maturazione o al tempo in cui ordinariamente si raccolgono perimetra, in un contesto storico preciso, un interesse che non presenta più alcuna corrispondenza con quel lascito regolamentare.

5. Invero, nel tornare a volgere lo sguardo al carattere societario dell'organizzazione e all'impianto mutualistico dell'attività preordinata ad offrire direttamente ai soci il vantaggio assicurativo³⁵, la traduzione del rapporto sociale rispetto alla specialità del rischio, convince della opportunità di approfondire le ragioni della partecipazione. Rilevano i requisiti di appartenenza ad una categoria: quella degli agricoltori accomunati da identità di interessi ed esposti agli stessi bisogni economici. Mentre le modalità congegnate per fronteggiare i più frequenti eventi dannosi attraverso la ripartizione, tra i componenti, del relativo onere economico, traghettano, senza soluzione di continuità, ma in uno stadio di più avanzata definizione normativa, la stessa previsione³⁶.

In base alle indicazioni maturate nella fase più recente di riforma della

³⁴ Cfr. A. JANNARELLI, *La cultura agraristica tra codificazione e Costituzione (1935-1952)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno. Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, vol. 28, Milano, 1999, p. 631.

³⁵ In argomento, v. l'approfondita voce di T. MARTELLO, *Mutue (società assicuratrici)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, 1977, p. 389 ss.

³⁶ Cfr., *ex multis*, G. FERRI, voce *Mutua assicuratrice*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. X, Torino, 1963, p. 1042.

politica agricola comune, è prevista l'introduzione – come già sottolineato – a fianco di un regime di sostegno alla copertura di polizze assicurative, di quote di partecipazione e adesione a fondi di mutualizzazione la cui riforma giuridica e le regole di funzionamento sono rimesse alla decisione dello Stato.

Con un inopportuno rinvio ad un atto amministrativo viene riconosciuta, quindi, una variabilità di opzioni – cooperative e consorzi di cooperative; società consortili; organismi collettivi di difesa e reti di imprese – per la costituzione di uno o più fondi a cui è conferita natura di patrimonio autonomo, con la confluenza di contributi dei singoli agricoltori aderenti e di erogazioni finanziarie di soggetti pubblici e privati.

Dietro la formula del tutto generica – su cui non ci si sofferma³⁷ – si nasconde un aggiustamento dell'istituto con riguardo alla combinazione dei diversi modelli già sperimentati nella prassi, rinunciando a valutare l'impatto della tipologia organizzativa e funzionale sulla qualità del servizio. È, però, il dato comune e caratterizzante della composizione risultante dall'adesione di una pluralità di agricoltori a confermare la necessaria penetrazione della categoria.

Lo schema sembra riprodurre, infatti, quel legame tra mutualità ed affidamento fiduciario, avente origine nelle esperienze storicamente formate e chiamate ad assolvere una funzione di *soccorso*, che – si scriveva – «consiste e consisterà sempre nel bilanciare e nel frenare con la loro irriducibile ed opportuna concorrenza la naturale tendenza speculativa delle imprese a premio ed, inoltre, nel facilitare, mediante lo stimolo associativo, la penetrazione della previdenza assicurativa in quei ceti che sono naturalmente portati a diffidare dei metodi delle imprese a premio»³⁸.

Il raccordo tra l'evoluzione della mutua assicuratrice ed i presupposti del rinnovato utilizzo dei fondi mutualistici mostra come l'interesse collettivo si presenti in funzione di catalizzatore teorico della disciplina, inserendosi tra la dimensione atomistica dell'interesse privato e quella generale dell'interesse pubblico.

La costituzione di cooperative, consorzi, organismi collettivi di difesa, reti di imprese, si pone, quindi, in funzione strumentale al perseguimento dell'interesse finale del gruppo degli associati ad ottenere la compensazione

³⁷ Si rinvia all'ampio e dettagliato contributo di P. GROSSI, *I fondi di mutualità: strumento per la gestione dei rischi in agricoltura*, in *Agricoltura*, 2022, n. 2, p. 258. Più in generale, v. N. DE LUCA, *Mutue assicuratrici*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca* a cura di F. Galgano, *Libro Quinto: Lavoro*, art. 2546-2548, Bologna-Roma, 2006, XX-212.

³⁸ Sono parole di G. FANELLI, *L'assicurazione mutua nella nuova legislazione*, in *Riv. dir. comm.*, 1942, I, p. 228.

contro i rischi selezionati: dalle avversità atmosferiche al drastico calo del reddito.

Sulla base dell'articolazione organizzativa dell'ente mutualistico, che determina l'effettività della gestione con riguardo ad un dato bacino di utenza, non sarebbe apparsa una forzatura la previsione di un impiego *ope legis* della prestazione assicurativa, così da rimuovere finalmente sia la presenza di asimmetrie informative che l'esposizione più elevata al rischio in conseguenza di una scarsa partecipazione.

A questo scopo risponde, ad esempio, la copertura dei danni a immobilizzazioni cagionati da eventi naturali e catastrofali (sismi, alluvioni, frane, inondazioni, esondazioni) verificatisi sul territorio nazionale, mediante la stipulazione obbligatoria di contratti assicurativi, con determinazione del premio in misura proporzionale al rischio, tenendo conto dell'ubicazione sul territorio e della vulnerabilità dei beni, della mappa di pericolosità e della letteratura scientifica ed adottando modelli predittivi ai fini del calcolo delle possibilità di accadimento degli eventi³⁹.

Dall'applicazione della disciplina restano, tuttavia, escluse le imprese agricole e c'è da chiedersi, nell'approccio specificamente giuridico, perché, non ostante l'oggettivo interesse alla conservazione degli stessi beni e la garanzia di poter contare sulla compensazione di un danno eventuale, l'operazione di neutralizzazione dei rischi nel settore sia destinata a rimarcare una identità disciplinare.

Rispetto alle stesse occasioni di danno indiscriminatamente diffuse e di aspetto naturalistico che assumono carattere di calamità⁴⁰, il legislatore predispone, infatti, l'attuazione di provvedimenti della pubblica Amministrazione in chiave di prevenzione e, sopra tutto, di compensazione a favore della produzione agricola e zootecnica, delle strutture aziendali e delle infrastrutture.

Il filo conduttore dell'aggiornamento della disciplina, anche nella fase matura di modernizzazione del settore, si svolge nella ininterrotta speranza di poter reperire aggiornate soluzioni tecniche, che siano pur sempre in grado di soddisfare i bisogni particolari di operatori che prestano la propria attività in condizione di debolezza. Mentre si accresce la consapevolezza

³⁹ Il rinvio è all'art. 1, comma 101, l. 30 dicembre 2023, n. 213 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e 2026* non che all'art. 4 del d.m. 30 gennaio 2025, n. 18 *Regolamento recante modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione dei rischi catastrofali ai sensi dell'articolo 1 comma 105 della legge 30 dicembre 2023*, n. 213.

⁴⁰ In generale, v. C. M. BERTOLA, voce *Calamità pubbliche*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. II, Torino, 1958, p. 664.

del ruolo insostituibile che svolgono nel processo produttivo degli alimenti e nella gestione delle risorse naturali⁴¹. Lungo un approccio rivolto a creare un ambiente a misura d'uomo, in grado di soddisfare bisogni materiali e immateriali, le scelte operate sono ordinate a mantenere le essenziali *modalità gestorie*⁴², contribuendo a forgiare l'intelaiatura degli ecosistemi ed a fornire servizi ecologici.

6. In effetti, la natura degli eventi da cui la perdita patrimoniale può derivare in situazioni frequenti e con accentuata intensità, se non in modo imperfetto, ha portato a costruire i meccanismi di allocazione del rischio per via normativa, piuttosto che negoziale, trasferendo all'*esterno* il costo sociale.

Lo svolgimento delle attività di coltivazione e di allevamento – per quanto osservato⁴³ – è stato, quindi, destinatario di un processo di *pubblicizzazione* della copertura che, partendo dai rischi che più tipicamente interagiscono con l'ambiente e la vita biologica di piante e animali, ha finito per riguardare il ciclo economico e di mercato della produzione.

L'impalcatura degli strumenti assicurativi ripropone il beneficio di sovvenzioni per sostenere il costo di polizze e, con maggiore impegno rispetto all'obiettivo di garanzia, lo sviluppo di fondi mutualistici, a fronte di sacrifici minimi individuali, realizzando anche il vantaggio di riduzione dell'esposizione debitoria al verificarsi di eventi critici⁴⁴. È, cioè, lo Stato che, assumendo la cura dell'interesse della più ampia categoria degli agricoltori attraverso la sottrazione di un'aliquota percentuale dalla contribuzione ricevuta (i pagamenti diretti), si sovrappone nel ruolo, con la presa in carico della stessa gestione del ramo assicurativo, giustificando il trasferimento dei sacrifici in capo alla collettività.

Ad essere incoraggiato è, certamente, anche l'esercizio di strumenti privatistici, per non trovarsi gli agricoltori sprovvisti rispetto al verificarsi di altri eventi, in base al calcolo che, in positivo, ne possono derivare le

⁴¹ Sui caratteri di permanente specialità del diritto agrario, cfr. *amplius* A. JANNARELLI, *La «Riv. dir. agr.»: il diritto agrario e gli altri diritti*, in *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, Bari, 2024, p. 363 ss.

⁴² Una lettura ampia e problematica delle relazioni tra agricoltura e ambiente è proposta da A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, in *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, cit., p. 321.

⁴³ Sul punto, si torna a segnalare il puntuale e documentato contributo di M. ALABRESE, *Riflessioni sul tema del rischio nel diritto agrario*, cit., p. 50 ss.

⁴⁴ Sul punto, v. A. CANDIAN, *Rischi e responsabilità nella filiera agricola*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 537.

imprese di assicurazione in conseguenza della riduzione dei maggiori oneri derivanti dalla ripartizione, parziale ma cogente, sull'intera categoria.

In campo agricolo, la centralità del rischio si incrocia con le traiettorie dell'intervento pubblico secondo una logica separata e distinta rispetto agli altri settori produttivi.

Non acquista il significato di voler fedelmente recuperare un reperto normativo se si (ri-)afferma, con la obbligata retorica del tempo, che lo Stato intenda riconoscere, nell'attività produttiva dei privati, l'esercizio di una funzione di pubblica utilità⁴⁵. La lezione corporativa appartiene al *mondo di ieri*, ma la contemplazione oggettiva dei fatti economici nelle campagne, anche in un ordinamento che ha il volto costituzionale, continua a richiedere a ciascun agricoltore, che organizza spontaneamente la produzione, valorizzando il risultato economico e di mercato, il perseguimento del benessere collettivo.

Il rendimento dell'attività agricola trascende sempre, quale che sia l'orientamento ideologico, la finalizzazione privata dell'utile, in ragione del coordinamento degli elementi produttivi a scopi socialmente apprezzabili. Mentre lo spostamento di attenzione all'ordinamento europeo ed alle stringenti finalità di una politica dedicata dà immediatamente conto della ricordata centralità della sicurezza alimentare e della preservazione dei fattori di produzione.

Non produce, pertanto, alcuna sorpresa che anche le regole, via via, introdotte per consolidare la gestione del rischio, valgono a confermare il collegamento a scopi ed a programmi economici differenziati. L'angolo visuale con il quale inquadrare la gestione del rischio è quello della protezione nei confronti di minacce che, gravando sull'agricoltura, determinano prevedibili ricadute sulla così detta *filiera della sopravvivenza*.

Da parte degli strumenti selezionati dalle più recenti innovazioni normative, si coglie il tentativo di recuperare la partecipazione degli agricoltori al disegno di pianificazione economica per non compromettere, nelle situazioni di emergenza, ineludibili esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica. Tramite l'impiego vincolato di quote derivanti dall'importo complessivo erogato a livello europeo, così come integrato dalle complementari misure di aiuto nazionali, non viene, però, meno la *doverosità* del soddisfacimento dell'interesse assicurato.

⁴⁵ In argomento, v. G. MAZZONI, *L'esercizio dell'impresa nell'ordinamento corporativo*, in *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto agrario* tenuto in Firenze nei giorni 21, 22 e 23 ottobre 1935-XIII, Firenze, 1936, p. 329.

Negli indirizzi dell'Unione europea, le regole del gioco di un'economia aperta e in libera concorrenza non mutano l'ordine se non per garantire la stabilità dei redditi e la formazione dei prezzi, se bene «basta poco perché la veste da indossare sia quella dello Stato salvatore, nuovamente chiamato in campo, con sussidi diretti e ingenti aiuti pubblici, contro i devastanti fallimenti del mercato, a conferma che il capitalismo finanziario e il suo inarrestabile globalismo hanno i piedi di argilla e richiedono, per la loro stessa efficienza, non solo forti meccanismi regolativi ma, non di rado, persino interventi positivi e diretti»⁴⁶.

Una più meditata attenzione suggerisce alla Commissione, in una visione rivolta al futuro, di non dar per scontata la nostra sovranità alimentare⁴⁷. Eventi geopolitici, distorsioni di concorrenza, crisi climatica, cambiamento negli stili di consumo, mettendo al bando alcuni cedimenti idealistici, invitano a sostenere il reddito degli agricoltori con un approccio comprensivo della gestione del rischio, risvegliando l'interesse a sperimentare una serie di modelli di più efficace applicazione.

7. Appare pertinente, sul punto, richiamare la riflessione posta in termini più generali da Giorgio Oppo⁴⁸, a proposito della giustificazione della presenza del pubblico sul terreno dell'economia, in quanto determinata dal *fallimento* del privato, ogni volta che occorra avviare iniziative utili rispetto ai bisogni della collettività e il costo ad esse connesso ne escluda l'attrattività in assenza di una prospettiva di profitto.

Si vuol dire, cioè, che cooperative, consorzi ed altri organismi collettivi di difesa siano chiamati a svolgere compiti di gestione del rischio in agricoltura, realizzando a pieno l'interesse generale. È in gioco la superiore utilità sociale, nel senso che attraverso compensazioni e premialità sono indirettamente perseguite finalità pubbliche, servendosi di uno strumentario di diritto privato.

La stipulazione di un contratto di assicurazione o l'adesione ad un fondo mutualistico contemplano, sotto questo profilo, un livello di sopportazione del rischio che lo rende accettabile per la ragione privata dell'agricol-

⁴⁶ Sono parole di B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, 2020, p. 218.

⁴⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Creare un settore agricolo e agroalimentare attraente per le generazioni future*, Bruxelles, 19 febbraio 2025, COM (2025) 75 def.

⁴⁸ Cfr. l'A., *Diritto privato e interessi pubblici*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, I, p. 25.

tore. Si torna, così, ad applicare un criterio trapiantato sul piano dell'azione amministrativa già conosciuto a partire dalle trasformazioni del regime fondiario: quello della compenetrazione della *convenienza* con la dimensione degli interessi.

Ha scritto Giovanni Galloni, a proposito dell'onere organizzativo e finanziario di opere di bonifica ritenute non confacenti per l'iniziativa privata, che «dal punto di vista dello Stato, il criterio di convenienza economica è più ampio ed implica la valutazione complessiva di interessi sociali»⁴⁹, spiegando, tuttavia, l'opportunità di assicurare l'onere dell'intervento (pubblico) in coincidenza del limite in cui sia ristabilita la convenienza (privata).

Una *immedesimazione* che una rinnovata consapevolezza disciplinare premia, oggi, con una tutela rafforzata della produzione contro il verificarsi di rischi capaci di tradursi in una minaccia all'esistenza rispetto al bisogno di alimenti, ma anche nella perdita di arricchimento della collettività al godimento di ambiente, paesaggio e natura.

Se riaffiora sempre, nelle vicende del diritto agrario, dall'assegnazione delle terre di riforma, alla tipizzazione dei contratti agrari, dall'erogazione del credito, fino agli strumenti – passati in (sommara) rassegna – delle polizze assicurative e dei fondi di mutualizzazione, il peso della Costituzione, la spiegazione può essere prospettata guardando all'«esempio quanto mai significativo di una branca del diritto, che non solo per molti suoi istituti si pone sul terreno di uno spazio comune...tra privato e pubblico, ma per altri istituti si pone tutto all'interno dello spazio del diritto pubblico»⁵⁰.

E non si tratta di assecondare un disallineamento della regolazione verso forme di protezionismo economico: la cornice giuridica all'interno della quale operano gli strumenti di gestione del rischio è quella della politica agricola comune, dove la linea di intersezione tra pubblico e privato appare indefinita, in vista della conformazione del mercato e della correzione dei rapporti tra privati nella filiera, che evidenziano una strutturale disparità di potere contrattuale.

Non c'è dubbio che, nel campo assicurativo, si possa, così, cogliere il ritorno della funzione pubblica ai fini della protezione di interessi strategici e, per di più, in coerenza con le scelte europee di creare *un settore attraente per le generazioni future*, riconoscendo la vulnerabilità delle strutture agricole all'esposizione dei rischi sistemici. E, sotto un altro profilo, anche la relativa responsabilità, ai fini della elaborazione del contenuto delle polizze

⁴⁹ Così G. GALLONI, *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milano, 1964, p. 5.

⁵⁰ Così G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1984, p. 12.

assicurative e della partecipazione ai fondi, con riguardo all'attuazione di misure di prevenzione capaci di condizionare la copertura dei rischi, tanto da introdurre una curvatura dell'intervento sul piano della *co-gestione*.

Il rilievo appare cruciale, non solo ai fini della prestazione compensativa dell'assicurazione o del fondo di mutualità quanto sul piano dell'assetto organizzativo delle attività produttive, in una prospettiva che non sia semplicemente *conservativa* e, perciò, atta alla salvaguardia del patrimonio aziendale.

In una logica di sostenibilità, si tratta di considerare la polizza o la partecipazione al fondo in via strumentale alla realizzazione di investimenti nelle migliori pratiche agronomiche e nell'assunzione di un modo diligente di operare, a supporto della gestione del rischio.

Si pensi alla diffusione di fitopatie e di infestazioni parassitarie riconducibili all'impatto dei cambiamenti del clima, che si ripercuotono sulla distribuzione geografica delle specie e, complice la globalizzazione del commercio, sono in grado di insediarsi e colonizzare nuovi spazi. L'agente esterno imprevedibile che si inserisce nel ciclo biologico di allevamento delle piante fornisce al contempo l'occasione, complementare alla continuità aziendale, di adottare una condotta consapevolmente adeguata nell'applicazione e sperimentazione di nuovi protocolli di difesa, con un indiscutibile vantaggio economico, sociale ed ambientale.

In una sommaria conclusione: si sono rivelate istanze di natura diversa, che segnano l'interesse dei pubblici poteri ad assumere compiti di sicurezza rispetto ad una variazione ed articolazione dei rischi e delle avversità, che misurano la tutela delle complessive potenzialità del sistema agro-alimentare, senza rinunciare alla partecipazione della categoria direttamente coinvolta.

Il complesso normativo che si è venuto formando appare, dunque, legato da un filo che lascia trasparire l'ordito di un disegno non contingente, in cui la posizione assicurativa di ogni singolo agricoltore ritaglia un ampio e sostanziale spazio operativo all'applicazione del principio di solidarietà, speculari all'esperienza del diritto agrario, per l'attenzione che mostra verso il ruolo del lavoro e – come annotava Emilio Romagnoli – «verso il problema di assicurare la tutela in modo tale da non lasciare “zone scoperte”»⁵¹. L'ul-

⁵¹ Il richiamo all'A., *L'impresa agricola. Estratto ad uso degli Studenti dal Trattato di diritto privato* diretto da P. Rescigno, Torino, 1986, p. 957, vuole proporre una lettura in continuità con la natura assicurativa in agricoltura che ha sempre oscillato, nel rapporto con il momento sociale e l'interesse pubblico, tra contesto indennitario e contesto previdenziale.

tima – quella sulla quale si è appuntata l’attenzione – riguarda, proprio, l’urgenza di una transizione verso la sostenibilità e di come far fronte ai bisogni di base della comunità, assegnando valore alle risorse naturali che ne supportano la vita e, per questa via, forgiando gli strumenti giuridici più adatti alla individuazione delle opportune soluzioni di gestione del rischio⁵².

⁵² In generale, un quadro di riferimento utile si rintraccia in P. MATSON, W.C. CLARK e K. ANDERSSON, *Imperativo sostenibilità. Pensare e governare lo sviluppo umano e ambientale*, Firenze-Bra (CN), 2018; mentre, sul piano giuridico, v., *ex multis*, 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*, cit., p. 321.

DIDATTICA

PAOLO BORGHI

L'“INGRESSO” DELLA SOSTENIBILITÀ NEI TRATTATI EUROPEI*

ABSTRACT

È ormai diffusa consapevolezza che la sostenibilità è un concetto multiforme: troppo spesso declinato soltanto nella sua accezione climatica e ambientale, la sua ricchezza intrinseca va in realtà oltre la stessa classica tripartizione di senso che più meditatamente le si attribuisce (ambientale, economica e sociale).

Tanto in sede internazionale (Rapporto Brundtland, Agenda 2030, ecc.) quanto nei Trattati europei la sicurezza alimentare ha sempre rappresentato un obiettivo e un valore fortemente interconnesso con quello della sostenibilità, vuoi per le conseguenze ambientali del produttivismo agricolo (per alcuni decenni considerato necessario a salvaguardare la *food security*), vuoi per la dimensione sociale dell'agricoltura e dei suoi prodotti, dai quali dipende la possibilità di autosostentamento di una popolazione. Sin dal Trattato di Roma, non a caso, è stata posta al centro della costruzione della PAC un'idea di “sviluppo della produzione agricola” che, da un lato, doveva avvenire sulla base di un canone di “razionalità”, dall'altro doveva garantire un tenore di vita equo alla popolazione e prezzi ragionevoli ai consumatori, così assicurando stabilità sociale e potere di acquisto adeguato, con conseguente garanzia di accesso al cibo, in senso oggettivo e soggettivo.

È in questo quadro giuridico di principi-base della PAC, il cui tratto distintivo è una razionalità implicante interdipendenza reciproca e flessibilità

* Lo scritto riproduce, con modifiche e l'aggiunta di note, la Relazione svolta al Convegno “I sistemi alimentari sostenibili. La strategia europea tra regole, responsabilità e tutela”. Il Convegno si è svolto nei giorni 20 e 21 maggio 2025 a Firenze, presso il Dipartimento di Scienze e tecnologie agrarie, alimentari, ambientali e forestali nell'ambito del Progetto *Towards a sustainable agrifood system: legal tools for the development of European agrifood supply chain - Foodsustainable*, finanziato dall'Unione europea - NextGeneration Eu (N.d.R.).

dei suoi obiettivi, che in un certo momento storico si inserisce in modo esplicito anche la finalità ambientale. Questo mutamento “epocale”, però, non ha rappresentato un vero cambiamento “genetico” della PAC, la quale, proprio grazie alla conformazione “razionale” che le è sempre stata imposta dai Trattati come suo carattere essenziale, aveva *ab origine* una fisionomia “sostenibile”, tale da precludere – molto prima che espressamente si parlasse di “sostenibilità” – qualsiasi scelta che potesse pregiudicare l’autosufficienza alimentare, la stabilità sociale e l’accesso al cibo per le generazioni future.

Sustainability is widely recognized a multifaceted concept: too often reduced solely to its climatic and environmental dimension, its intrinsic richness actually goes beyond the very classical tripartition of meaning most thoughtfully attributed to it (environmental, economic, and social).

Both at the international level (Brundtland Report, 2030 Agenda, etc.) and in the European Treaties, food security has always represented an objective and a value closely intertwined with that of sustainability, whether due to the environmental consequences of agricultural productivity (for decades considered necessary to safeguard food security), or to the social dimension of agriculture and its products, on which the self-sufficiency of populations depends.

Since the Treaty of Rome, it is no coincidence that the construction of the CAP placed at its core the idea of «developing agricultural production», which, on the one hand, was to be pursued according to a principle of “rationality” and, on the other, was to ensure a fair standard of living for the population and reasonable prices for consumers, thereby securing social stability and adequate purchasing power, and consequently guaranteeing access to food, both in an objective and subjective sense.

It is within this legal framework of the CAP’s founding principles – whose distinctive feature is a rationality entailing mutual interdependence and flexibility of its objectives – that, at a certain historical juncture, the environmental objective was also explicitly introduced. This “epochal” shift, however, did not amount to a true “genetic” change of the CAP which, precisely by virtue of the “rational” framework imposed on it by the Treaties as its essential feature, possessed from the outset a “sustainable” character, such as to preclude, well before “sustainability” was explicitly invoked, any choice that might undermine food self-sufficiency, social stability, and access to food for future generations.

PAROLE CHIAVE: Sostenibilità – Trattati europei – PAC.

KEYWORDS: *Sustainability* – *European Treaties* – *CAP*.

SOMMARIO: 1. La sostenibilità e le sostenibilità – 2. Sulla *food security*, e su molto altro – 2.1. Sostenibilità e «sviluppo del progresso tecnico» – 2.2. Sostenibilità, eccedenze di mercato e differenziazione regionale – 2.3. Sostenibilità e accesso al cibo (adeguato) – 3. L'ingresso della dimensione ambientale: fra le righe della «razionalità» – 4. Fra istanze ambientali, produttività, razionalità e sicurezza alimentare – 5. Conclusioni: la sostenibilità come elemento originario e strutturale della PAC.

1. La sostenibilità del sistema agroalimentare europeo – nel senso più ampio del termine – è oggi prevalentemente intesa come complessiva capacità di perseguire la neutralità ambientale e climatica, pur mantenendosi (a dispetto dell'eventuale adozione di pratiche meno produttive) in grado di nutrire la popolazione residente nell'Unione europea, garantendole alimenti materialmente ed economicamente accessibili, grazie ad un corretto rapporto di grandezza fra il loro costo e il reddito disponibile.

Capacità di nutrire significa, a sua volta, anche una fondamentale attitudine del sistema, nel presente, a reggere l'urto di fattori dirompenti, in parte congiunturali (come gli eventi bellici purtroppo sempre più diffusi, che lasceranno sul campo effetti economici e geopolitici di lungo periodo), in parte tendenti a divenire strutturali (come il *climate change*); in prospettiva futura, a fare tutto ciò con metodi e ritmi di utilizzo delle risorse di base che siano compatibili con le capacità di rinnovo e rigenerazione delle stesse, per non pregiudicare la continuità produttiva agroalimentare, a salvaguardia delle future generazioni.

Sostenibilità, quindi, se da un lato implica un'azione di contrasto del cambiamento climatico a lungo termine, dall'altro richiede anche la capacità del sistema produttivo agroalimentare di modificarsi, adattarsi e sopravvivere al fenomeno¹.

Il termine «sostenibilità», tuttavia, negli ultimi anni è stato talmente tanto utilizzato, declinato, enfaticizzato e caricato di significati e «responsabilità», da rischiare persino di perdere il senso concettuale originario, quale fin dalle sue prime espressioni «formali» e «ufficiali» lo aveva caratterizzato: «L'umanità è in grado di rendere sostenibile lo sviluppo, per assicurare

¹ Il «Goal 2» di Agenda 2030, intitolato «End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture», al punto 2.4 interpreta il concetto di «sustainable agriculture», in funzione della sostenibilità del sistema alimentare, come «ensure sustainable food production systems and implement *resilient* agricultural practices that increase productivity and production, that help maintain ecosystems, that strengthen capacity for adaptation to climate change, extreme weather, drought, flooding and other disasters and that progressively improve land and soil quality» (corsivo nostro, per sottolineare il concetto di «resilienza», sostanzialmente coincidente con quello di capacità di costante adattamento).

che esso soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri»: così il cosiddetto “Rapporto Brundtland², a cui si è soliti attribuire una sorta di paternità nei confronti dell’idea di “sostenibilità”.

In realtà, non è forse del tutto corretto far risalire a tale “Rapporto” la messa a fuoco del concetto di sostenibilità. Già diversi anni prima, infatti, la Dichiarazione di Principi conclusiva della Conferenza di Stoccolma (siamo nel 1972)³, aveva idee ben chiare circa il dovere di proteggere e migliorare l’ambiente e di preservare le risorse «a favore delle generazioni presenti e future», attraverso una loro pianificazione e gestione attente⁴: in sostanza, già si invocava una razionalità nella pianificazione dell’uso delle risorse del pianeta, in funzione di una costante conciliazione delle esigenze presenti e future dell’economia e dell’ambiente. E in funzione di una “solidarietà intergenerazionale” che, già allora – siamo nei primissimi anni ’70 –, era percepita come centrale, e anzi consustanziale, per qualsiasi attività avente un impatto ambientale.

Al rapporto della Commissione ONU va riconosciuta piuttosto una paternità, per così dire, “terminologica”, dato che in esso per la prima volta il sostantivo (e gli aggettivi collegati) sono stati in qualche modo “codificati”. Tale sostantivo non ha – com’è ormai noto e ripetuto ovunque, ma è comunque meritevole di essere ribadito anche qui – una connotazione

² «Our Common Future» (1987), Rapporto della World Commission on Environment and Development (WCED), presieduta da Gro Harlem Brundtland, rinvenibile qui: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (ultimo accesso 19 maggio 2025). Sul tema v., in generale (fra molti), K. GERASIMOVA, *An Analysis of The Brundtland Commission's Our Common Future*, Macat Library, 2017; T.R. BURNS, *Brundtland Report Revisited: Toward a New Humanist Agenda*, in *Journal of Human Ecology*, 39(2), 2012, pp.155-170; P.H. SAND, *International Law on the Agenda of the United Nations Conference on Environment and Development: Towards Global Environmental Security?*, in *Nordic Journal of International Law*, 60(1), 1991, pp. 5-18.

³ Sulla quale si rinvia, per una visione di insieme, ai capitoli introduttivi di M.H. NORDQUIST, J.N. MOORE, S. MAHMOUDI (ed. by), *The Stockholm Declaration and Law of the Marine Environment*, Brill, 2003, e al commentario generale curato da P.H. SANDS e P. GALIZZI, *Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, 16 June 1972, Cambridge University Press, 2012. Fra i contributi più recenti, in Italia, v. C. ZAMPIERI, *The UN's First Global Conference on International Environmental Issues. 5-6 June 1972. The Emergence of Ecological Awareness in Italian Politics?*, in G. FORMIGONI (ed. by), *Italy and the 'Shock of the Global' during the 1970s*, Palgrave Macmillan Cham, 2025, pp. 89-107.

⁴ Principles of the Stockholm Declaration, n. 2: «The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate» (corsivi nostri).

solo ambientale, ma più ampiamente umanitaria. D'altronde, Brundtland era un medico, prestata alla politica. Un'ambientalista, sí, ma impegnata in un "umanesimo" a tutto tondo: fu sul punto di diventare segretaria generale dell'ONU in un'epoca di altissima reputazione internazionale di questa Organizzazione (carica che fu poi assegnata a Kofi Annan), e fu anche per qualche tempo (dal 1998 al 2003) a capo dell'OMS.

La "sostenibilità" – puntualizzava il rapporto – non è un concetto statico: essa è, anzi, *intrinsecamente* dinamica: «not a fixed state of harmony, but rather a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs»⁵. È proprio tale dinamismo intrinseco che consente alla Commissione Brundtland di coniugare l'idea di sostenibilità al concetto di sviluppo: non è (soltanto) *la gestione* delle risorse a dover essere sostenibile, quanto piuttosto (e anche) il costante e continuo processo evolutivo dei sistemi economici, tendente all'espansione e tipico delle economie di mercato, a porre la sfida della sostenibilità⁶.

A fronte di una tale complessità e stratificazione di senso, la stessa tripartizione che ormai potremmo definire "classica", unanimemente asso-

⁵ Così «Our Common Future, From One Earth to One World. An Overview by the World Commission on Environment and Development», I.3.30. In questo senso, anche Agenda 2030, Goal 2, punto 2.a: «Increase investment, including through enhanced international cooperation, in rural infrastructure, agricultural research and extension services, technology development and plant and livestock gene banks in order to enhance agricultural productive capacity in developing countries, in particular least developed countries».

⁶ Non si tratta, com'è di tutta evidenza, di una peculiarità delle sole economie occidentali, quanto piuttosto dell'intero mercato globalizzato, nel quale operano da protagoniste anche economie dell'estremo oriente, persino di Paesi caratterizzati da dirigismo statale e ispirati a principi estranei a quelli del capitalismo dell'Occidente (come nel caso della Cina).

Sull'espressione "sviluppo sostenibile", ovviamente, la letteratura è sterminata. Senza pretesa esaustiva, *ex multis*, si v. P. SANDS, *Environmental protection in the twenty-first century: sustainable development and international law*, in R.L. REVESZ, P. SANDS, R.B. STEWART (ed. by), *Environmental law, the economy and sustainable development*, Cambridge University Press, 2000, p. 252 ss.; P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International law & environment*, 3rd ed., Oxford University Press, 2009, p. 115 ss.; P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, in *Atti del XI Convegno della SIDI* (Società italiana di diritto internazionale), Napoli, 2006 (ove anche ampia bibliografia); K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and Governance*, Ashgate, 2008; M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (dir. da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, 2012, p. 37 ss.; S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in G. SGARBANTI, P. BORGHI, A. GERMANÒ (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014, p. 175 ss.

ciata all'idea di sostenibilità e che ne sottolinea le dimensioni sociale ed economica, accanto a quella ambientale, è ancora soltanto una semplificazione, poiché essa in realtà riguarda tutti gli ambiti dello sviluppo umano: «demografia, sicurezza alimentare, perdita di specie e di risorse genetiche, energia, industria e insediamenti umani»: tutti aspetti fra loro «connected and [that] cannot be treated in isolation one from another»⁷.

Per questa ragione, il rapporto Brundtland analizza le interazioni della sostenibilità con il tema della popolazione e delle risorse umane, con attenzione ai tassi di crescita demografica, alle aspettative di miglioramento delle condizioni abitative, agli standard sanitari e alla disponibilità energetica⁸; con il tema della *food security* (su cui si tornerà fra non molto); con quello della tutela delle specie e degli ecosistemi⁹; con il tema dell'energia, critico sia sotto il profilo delle fonti di approvvigionamento che sotto quello del suo uso (e abuso); con quello dei sistemi industriali e delle relative politiche (cui si dovrebbe chiedere di produrre in modo più efficiente: «producing more with less»); con quello dell'urbanizzazione (visto soprattutto come problema di infrastrutture, di gestione del fenomeno e dei connessi servizi, caratterizzati ormai, nel 1987, da dinamiche difficilmente arrestabili).

Il tema da ultimo menzionato pone anche esigenze di analisi e gestione dei rapporti fra ambiti territoriali, in particolare fra città e campagne, suggerendo di «taking the pressure off the largest urban centres and building up smaller towns and cities, more closely integrating them with their rural hinterlands»¹⁰: un cenno alquanto fugace al mondo rurale, che valorizza, ma forse non a sufficienza, il ruolo dell'agricoltura nella lotta allo spopolamento delle campagne – uno degli obiettivi che la PAC aveva focalizzato molto prima del Rapporto¹¹, e che soprattutto a partire dalla riforma MacSharry del 1992 sarà percepito come prioritario e centrale – sulla base dell'idea tutto sommato elementare che agricoltura è impresa, attività economica volta al profitto, e che solo una sua incentivazione a restare sui

⁷ «Our Common Future, From One Earth to One World etc», cit., II.40.

⁸ «The issue is not just numbers of people, but how those numbers relate to available resources» (così il citato «Our Common Future, From One Earth to One World etc», II.1.42).

⁹ Poiché «species are disappearing at rates never before witnessed on the planet», mentre allo stesso tempo «The diversity of species is necessary for the normal functioning of ecosystems and the biosphere as a whole»: così «Our Common Future, From One Earth to One World etc», cit., II.3.52.

¹⁰ «Our Common Future, From One Earth to One World etc», cit., II.6.73.

¹¹ Basti pensare alla direttiva 75/268/CEE del Consiglio, del 28 aprile 1975, relativa all'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate.

territori, specialmente quelli marginali caratterizzati da scarse rese ed elevati costi di produzione (quindi da uno scarso “*appeal*” imprenditoriale), mediante forme e meccanismi di garanzia reddituale, poteva contenere il fenomeno dell’inurbamento selvaggio, quale ha caratterizzato le società occidentali per vari decenni (nel contempo salvaguardando, nell’agricoltore, la sua quasi naturale funzione di “custode”, gestore e manutentore di quei territori, corsi d’acqua e paesaggi, altrimenti destinati al degrado, quando non al vero e proprio dissesto).

2. - 2.1. Fra tutti gli ambiti di intersezione che possiamo evidenziare fra la PAC e il concetto di “sostenibilità”, l’aspetto della *food security* è probabilmente quello più direttamente interconnesso, se non altro perché politica agricola è *governance* economica del settore che produce alimenti e materie prime; perché l’autosufficienza alimentare presuppone – se non si vuole dipendere dalle importazioni, salvaguardando la propria “sovranità alimentare” – una capacità di adeguamento produttivo costante rispetto alle dinamiche della domanda; perché un tale adeguamento, in un contesto di popolazione mondiale crescente, tende a coincidere con un aumento di produzione e, quindi, con un uso più intensivo delle risorse; e perché, infine, l’essenzialità dei bisogni collegati all’alimentazione impedisce di considerarla come un obiettivo contingente: la sicurezza attuale non può andare mai disgiunta da un’ottica di lungo periodo e gli strumenti per raggiungerla non possono mai prescindere dall’esigenza di non pregiudicarne il futuro.

Vi è poi – man mano che si allarga la prospettiva dal locale al continentale, al globale – anche un problema (centrale) di tipo distributivo. Osservava la Commissione Brundtland (con una notazione che va necessariamente contestualizzata sul piano storico) che la produzione cerealicola era, negli ultimi decenni, cresciuta a tassi superiori alla crescita della popolazione, ma che, nonostante una tale incrementata produzione, la distribuzione delle risorse alimentari era ancora insufficiente a garantire una fruizione diffusa dei benefici di tale aumento¹².

¹² Così «Our Common Future, From One Earth to One World etc.», cit., II.2.47: «Global agriculture has the potential to grow enough food for all, but food is often not available where it is needed». Fa eco il vero e proprio «Rapporto», Chapter 5: «Agriculture does not lack resources; it lacks policies to ensure that the food is produced where it is needed and in a manner that sustains the livelihoods of the rural poor». Osservano P. PINSTRUP-ANDERSEN, A. HERFORTH, *Food Security. Achieving the Potential*, in *Environment*, 50, pp. 48-61: «At the time of the Brundtland report (...) a great deal of work had been done (...) to put forward the concept that food security is a matter of access to food by households and

Molti dei progressi dell'agricoltura constatabili in quegli anni (ma lo stesso vale anche nei periodi successivi) in termini di *food security* erano, infatti, derivati da aumentata produttività, raggiunta grazie a nuove varietà vegetali che avevano massimizzato le rese, facilitando raccolti multipli e resistendo a parassiti e malattie, grazie all'uso della chimica (che per alcuni decenni era aumentato con tassi a doppia cifra) e grazie all'aumento delle superfici irrigate. Tutti progressi facilitati e fortemente sostenuti, in Europa, in ossequio all'obiettivo di «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti» (art. 39, par. 1, lett. *d*, del Trattato di Roma).

È noto che, specie nella CEE dei primi decenni, il principale “motore” dell'innovazione – in un quadro di norme primarie che richiedeva (come chiede anche oggi) di incrementare la produttività «sviluppando il progresso tecnico» – è stato rappresentato dal sistema degli aiuti, e in particolare dal fortissimo accoppiamento che li ha caratterizzati almeno per i primi quarant'anni di vita della Comunità, capace di effetti incentivanti straordinari anche in direzione di quella che, all'epoca, appariva come una straordinaria innovazione tecnico-scientifica e agronomica (cioè, appunto, l'impiego di prodotti chimici all'epoca nuovi), fino a quando le pressioni di bilancio e gli obblighi internazionali contratti a Marrakesh nel 1994 non hanno imposto alla PAC una decisa virata in direzione del disaccoppiamento¹³. Così come è noto che alcuni dei maggiori problemi globali di sostenibilità, non soltanto

individuals (...) The biggest concern (...) was whether enough food could be produced to feed future generations without overwhelming natural resources».

¹³ Non a caso, il Preambolo dell'Atto finale di Marrakesh, istitutivo del WTO, si apre con un richiamo allo sviluppo sostenibile come uno degli obiettivi da perseguire nella regolazione del commercio internazionale. Sul tema v. M.C. CORDONIER SEGGER, M.W. GEHRING, *Sustainable Development in World Trade Law*, Kluwer Law International, 2005; G.P. SAMPSON, *The WTO and Sustainable Development*, UN University Press, 2005; C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009 (specialm. p. 115 ss.); A. COSBEY, *A Sustainable Development Roadmap for the WTO*, International Institute for Sustainable Development, 2009; E. BARRETT LYDGATE, *Sustainable development in the WTO: from mutual supportiveness to balancing*, in *World Trade Review*, Vol. 11, Issue 4, October 2012, pp. 621-639; H. WOHLMEYER, T. QUENDLER (ed. by), *The WTO, Agriculture and Sustainable Development*, Routledge, 2017. Sui profili agroalimentari degli accordi WTO v. M. ALABRESE, *Gli accordi WTO: SPS e TRIPS*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2024, p. 129 ss.; L. PASTORINO, *Gli accordi commerciali bilaterali e plurilaterali e la loro influenza sul sistema alimentare*, *ibidem*, p. 141 ss.; P. BORGHI, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004.

Sul disaccoppiamento degli aiuti come area di esenzione dagli obblighi di riduzione del sostegno nell'Accordo agricolo v. R. MELÉNDEZ-ORTIZ, C. BELLMANN, J. HEPBURN (ed. by), *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, Cambridge University Press, 2009.

ambientale (per l'intensivizzazione estrema che ne era conseguita) ma anche economica e sociale, erano nati proprio dai medesimi forti sussidi, accordati alla produzione agricola un po' in tutti i Paesi industrializzati (non solo in Europa)¹⁴. Con conseguente, inevitabile allargamento del divario di sviluppo rispetto alle agricolture delle aree meno ricche del pianeta, ovviamente meno incentivate stante la minor disponibilità di risorse.

2.2. Sul piano economico ne erano derivati, infatti, enormi surplus produttivi (fenomeno evidente particolarmente nell'Europa degli anni '70 e '80 del secolo scorso), "svendite" a basso prezzo a Paesi in via di sviluppo (le quali hanno a lungo scoraggiato, all'interno di questi ultimi, l'adozione di politiche agrarie "serie", generando piuttosto dipendenza), fenomeni di concorrenza sleale dei Paesi più abbienti a danno di quelli finanziariamente meno dotati, privi di capacità di sostegno altrettanto efficace alle loro agricolture. Soprattutto, quale risultato delle forti politiche incentivanti del Nord America e della CEE, gli effetti depressivi delle eccedenze hanno avuto un impatto fortissimo sui Paesi in via di sviluppo, portando a ribassi sensibili dei prezzi mondiali di *commodities* come zucchero e alcuni cereali, causando difficoltà a molti Stati con economie fortemente basate sull'agricoltura ma privi delle risorse per reggere il confronto sul sostegno agricolo¹⁵.

Ovviamente, il panorama era molto più variegato di così, con differenze enormi in realtà (di approcci e di effetti) anche fra Paesi di pari grado di sviluppo economico; a maggior ragione forte fu la differenziazione fra aree geografiche in prospettiva globale, da cui sorse il bisogno di una strategia differenziata su basi regionali: «agricultural policy tends to operate within a national framework with uniform prices and subsidies, standardized criteria for the provision of support services, indiscriminate financing of infrastructure investments, and so forth. Policies that vary from region to

¹⁴ R.C. FORD, *The history, trade and environmental consequences of corn (maize) production in the United States*, University of Minnesota, 1998. Interessante anche l'intervista a George Naylor, principale stratega della politica agricola statunitense di incentivo alla produzione di mais, contenuta in J. SCHWAB, *Raising Less Corn and More Hell: Midwestern Farmers Speak Out*, University of Illinois Press, Urbana, 1988, p. 111 ss.

¹⁵ Cfr. il rapporto «Our Common Future», cit., Chapter 5.II.1.14: «A particular area of concern is the impact of these policies on developing countries. They depress international prices of products, such as rice and sugar, that are important exports for many developing countries and so reduce exchange earnings of developing countries. They increase the instability of world prices. And they discourage the processing of agricultural commodities in the producing countries».

region are needed to reflect different regional needs, encouraging farmers to adopt practices that are ecologically sustainable in their own areas»¹⁶.

Limitando le nostre considerazioni ad una scala europea, occorre anzitutto tener conto del fatto che nella CEE la PAC non era soltanto una “politica” nel senso più pragmatico del termine: la politica agricola era fin dall’origine normata a livello primario, con un preciso riparto di competenze fra Istituzioni comunitarie e legislatori (e governi) nazionali, con principi e obiettivi giuridicamente vincolanti per le prime e, non per ultimo, con un giudice – la Corte di giustizia, ovviamente – chiamato ad utilizzare quei principi e obiettivi quali parametri di legittimità degli atti adottati nel quadro di tale politica, esercitando su di essa un controllo che, per quanto ristretto dalla teoria del c.d. “sindacato limitato”¹⁷, includeva, quanto meno in termini di “sviamento di potere”, anche una valutazione *del merito* delle decisioni.

Ebbene, se la necessità di un approccio su base regionale era invocata nelle sedi internazionali come necessario ai fini della sostenibilità delle scelte in campo agricolo e di *food security*, per rimediare alle forti differenziazioni geo-economiche generate tanto da fattori preesistenti e strutturali, quanto dalle politiche di forte incentivo dei Paesi “ricchi”, è per altro verso da notare che, in ambito europeo, il Trattato di Roma già imponeva alle Istituzioni comunitarie di considerare, nell’elaborazione della Politica agricola comune, non soltanto il carattere particolare dell’attività agricola che deriva dalla struttura sociale del settore, ma anche delle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole (art. 39, par. 2, lett. a).

2.3. Infine, non è trascurabile il problema dell’accessibilità economica del cibo. Il Rapporto Brundtland lo aveva ben presente come elemento-chiave della sostenibilità economica e sociale¹⁸, così come ben presente esso si presentava da tempo al diritto internazionale: l’International Covenant

¹⁶ «Our Common Future», Chapter 5.IV.1.48.

¹⁷ Posizione più volte espressa dalla Corte, anche fuori dalla materia agraria. Per una enunciazione in tema di PAC v., fra le altre, C. giust. CEE, sent. 13 novembre 1990, in causa C-331/88, *Fedesa*: «qualunque provvedimento adottato dalle istituzioni della Comunità abbia un fondamento razionale ed oggettivo, il controllo giurisdizionale in materia deve limitarsi, considerato il potere discrezionale di cui gode il Consiglio nell’attuazione della politica agricola comune, ad accertare che il provvedimento di cui trattasi non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere ovvero che l’autorità non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale».

¹⁸ «Our Common Future, From One Earth to One World etc.», cit., II.2.51: «Hunger often arises from lack of purchasing power rather than lack of available food».

on Economic, Social and Cultural Rights già nel 1966 chiariva che, se la garanzia di un diritto al cibo (e a un cibo adeguato) postula disponibilità di cibo, non si può parlare di disponibilità senza “accessibilità”.

Non è, in sostanza, soltanto un problema di disponibilità oggettiva, materiale, ma di accesso individuale: quella possibilità di accesso che – ci ricorda l’art. 11 della Covenant appena citata – sussiste soltanto quando il cibo è anche “affordable”. La FAO spiega la Convenzione chiarendo che «Food must be available, accessible and adequate», e che «Accessibility requires economic and physical access to food to be guaranteed. Economic accessibility means that food must be affordable. Individuals should be able to afford food for an adequate diet without compromising on any other basic needs»¹⁹.

Un atto, questo del 1966, che in quell’accostamento stretto fra “affordable” e “adequate” mostra ancora oggi una attualità assoluta, non soltanto perché nella “affordability” è insito – ora come allora – uno degli elementi fondanti della c.d. sostenibilità economica, ma anche, e soprattutto, perché l’evoluzione (o involuzione?) del sistema di produzione e distribuzione alimentare ha poi portato, nei decenni successivi, a dissociare sempre di più tra loro la “affordability” e la “adequacy”, al punto da orientare oggi sia i Paesi più poveri, sia le fasce più disagiate della popolazione dei Paesi ricchi, verso veri e propri mercati alimentari low-cost, letteralmente “invasi” da c.d. “junk food” e cibi ultraprocescati, caratterizzati – sì – da prezzi decisamente bassi, ma nel contempo da scarsissima qualità nutrizionale quando non (spesso, in realtà) da ricadute in termini di patologie, soprattutto metaboliche, ormai endemiche. Ci si accorge così, sempre di più, che l’intento di garantire congiuntamente “affordability” e “adequacy” ha sostanzialmente fallito²⁰.

¹⁹ Così Office of the High Commissioner for Human Rights of the UN - FAO, *The Right to Adequate Food*, Fact Sheet No. 34, Geneva, 2010.

²⁰ Un tema, questo, estremamente complesso, che incrocia aspetti sociologici, sanitari e legali. Sotto quest’ultimo aspetto basti pensare alla limitatissima rilevanza giuridica che presentano, nel diritto dell’UE, i profili di rischio alimentare a lungo termine, entro un sistema di garanzie che appare considerare soltanto il concetto di “rischio diretto”, collegato al concetto di “hazard” quale fattore fisico, chimico o biologico che può provocare danni più o meno immediati alla salute del consumatore. E che imposta l’intero quadro normativo sull’informazione al consumatore di alimenti in termini di auto-responsabilizzazione di quest’ultimo (una “politica del diritto” di scarsissima efficacia, se rivolta ad un pubblico socialmente disagiato e di limitati strumenti culturali). Su questi temi v., fra gli altri, S.J. DICKEN, S. QAMAR, R.L. BATTERHAM, *Who Consumes Ultra-Processed Food? A Systematic Review of Sociodemographic Determinants of Ultra-Processed Food Consumption from Nationally Representative Samples*, in *Nutrition Research Reviews*, 2024, pp. 416-456; M. EL GEMAYEL, *Food Quality in the Eu-*

Ma un riferimento è opportuno anche ad altri atti internazionali, il cui *focus* principale è su altre tematiche e diritti, quali la Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979), la Convention on the Rights of the Child (1989), la Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006), per limitarci ad alcuni esemplificativi atti pattizi che menzionano espressamente il diritto al cibo, cui vanno aggiunti accordi regionali e una serie di altre convenzioni che tutelano tale diritto in modo indiretto o implicito, quale componente intrinseca di altri diritti fondamentali, come il diritto alla vita e alla salute²¹.

Anche questo profilo di sostenibilità economica e, soprattutto, sociale era originariamente presente nell'obiettivo di «assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori» (art. 39, par. 1, lett. e), trovando già dal 1958 un principio giuridico di riconoscimento e di tutela nei trattati istitutivi della Comunità.

3. Degli “effetti collaterali” negativi dei sussidi accoppiati, accanto agli innegabili effetti positivi, la CEE si rese conto ben presto. Essa comprese che, se da un lato essi avevano assicurato un «equo tenore di vita» alla popolazione agricola e garantito a tutta la popolazione europea sicurezza alimentare oggettiva (disponibilità di alimenti e *commodities*) e in certa misura anche soggettiva (accessibilità economica), dall'altro avevano portato con sé anche uso eccessivo del suolo e della chimica, inquinamento di acque e alimenti, uno sfruttamento elevato non soltanto del terreno, ma più ampiamente dell'ambiente rurale, letteralmente “spremuti” specie nelle zone caratterizzate da agricoltura intensiva, col rischio di una eterogenesi dei fini: il rischio, cioè, di pregiudicare le potenzialità produttive future²².

ropean Union: *Does the Consumer Have Free Choice?*, in *European Journal of Risk Regulation* 13(2), July 2021, pp. 1-18. V. anche A. DI LAURO, *Informazioni e scelte*, in L. COSTATO – F. ALBISINNI (dir. da), *Trattato breve di diritto agrario, italiano e dell'Unione europea*, Wolters Kluwer, 2023, pp. 1189-1201; Id., *Protezione della persona e scelte alimentari. Rischi, salute e consenso anche alla luce delle neuroscienze*, in E. NAVARRETTA (a cura di), *Diritti e libertà fondamentali nei rapporti fra privati*, III – Parte speciale - Drittwirkung e principio di effettività nelle discipline di settore. Bioetica. Diritti sociali. Alimentazione, Giappichelli, 2017, p. 227 ss.

²¹ Sul tema si rinvia a L. COSTATO, *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in P. BORGHI – I. CANFORA – A. DI LAURO – L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Giuffrè Francis & Taylor, Milano, 2021, p. 681 ss. (ove anche bibliografia sull'argomento).

²² Lo stesso rischio che il rapporto Brundtland evidenziava su scala globale per tutti i Paesi sviluppati: «broad areas of the Earth, in both industrial and developing nations, where increases in food production are undermining the base for future production» (Chapter 5, 1). E ancora: «The environmental consequences of a heavily subsidized production system are becoming evident within industrialized nations: - lower productivity as soil quality de-

Prontamente, tuttavia, tra la riforma MacSharry della PAC (1992) e la successiva riforma Fischler (2003) la Comunità trovò nell'art. 39 del Trattato di Roma, tal quale, la base giuridica anche per una decisa, nettissima inversione di tendenza.

Occorre dire, a quest'ultimo riguardo, che gli obiettivi dell'art. 39 rimangono testualmente intatti e sostanzialmente immutati ancor oggi, sin dal Trattato istitutivo della CEE. Tuttavia, se il testo è rimasto il medesimo, i suoi significati hanno subito un'evoluzione. Soprattutto, ai fini che ci riguardano, è noto come con l'Atto Unico Europeo del 1986 l'ambiente abbia fatto il suo ingresso, per così dire, "conclamato" fra le finalità (anche) della PAC, posto che con esso «le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità» (art. 130 R Tratt. CEE, come modificato dall'Atto Unico), dando così anche all'obiettivo del "razionale" sviluppo della produzione agricola *un contenuto* nuovo (pur senza indicare una finalità nuova e distinta, poiché non vi era – e non vi è oggi nel Trattato attuale – fra razionalità e tutela dell'ambiente un rapporto di reciproca eterogeneità concettuale, né tanto meno di incompatibilità)²³.

Fu questo sostanzialmente il senso delle novità che furono portate dal reg. CEE n. 2078/92, là dove esso evidenziava che «*gli agricoltori, col sostegno di un regime di aiuti appropriati, possono svolgere un ruolo decisivo per l'intera società, introducendo o mantenendo metodi di produzione compatibili con le crescenti esigenze di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché con la necessità di salvaguardare lo spazio naturale e il paesaggio*»; e introduceva così un nuovo regime di aiuti agricoli con la precisa (e per la prima volta esplicita) funzione di incentivo a metodi di produzione compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale.

Nel mentre, il Trattato sull'Unione europea di Maastricht (1992) indicava in una «crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'am-

clines due to intensive soil cultivation and overuse of chemical fertilizers and pesticides; - the destruction of the countryside, through clearing of hedgerows, park: belts, and other protective cover and the levelling, occupation, and cultivation of marginal land and watershed protection areas; and - nitrate pollution of ground-water aquifers due to the often subsidized overuse of nitrate fertilizers» (Chapter 5, II.1.13).

²³ «Auspicare l'avvento di un *razionale* diritto agroalimentare vuol dire anche questo: poterlo fondare su più sicure e meditate acquisizioni delle scienze ausiliarie, dalla agronomia alla botanica, dalla chimica alla biologia e – perché no? – alla biotecnologia»: A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale. I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 151 ss.

biente, [in] un elevato grado di convergenza dei risultati economici, [in] un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, [ne]l miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e [nel]la solidarietà fra gli Stati membri», obiettivi da raggiungere «mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni, tra cui anche quelle nei settori dell'agricoltura e dell'ambiente»²⁴.

Ulteriore passo in avanti sulla strada della costituzionalizzazione della tutela ambientale fu compiuto con il Trattato di Amsterdam (del 1997), che inserì tale principio-obiettivo nell'art. 6 del Trattato CE (nella parte dedicata, appunto, ai "principi") trasformando quella stretta "connessione", a suo tempo espressa dall'Atto Unico, in una vera, e piena e reciproca "integrazione": «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»²⁵. Quest'ultimo termine fa, finalmente, il suo "ingresso" nei Trattati.

Non è un caso se il Trattato di Amsterdam è seguito, a non molta distanza, dal reg. (CE) n. 1257/99 sul sostegno allo sviluppo rurale, il quale – in tema di misure agroambientali – dichiarava espressamente che «Il sostegno a metodi di produzione agricola finalizzati alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dello spazio naturale (misure agroambientali) *contribuisce alla realizzazione degli obiettivi* delle politiche comunitarie in materia agricola e ambientale» (art. 22, corsivo nostro). «Contribuisce alla realizzazione degli obiettivi» evidenzia l'interdipendenza reciproca fra questi ultimi e le esigenze ambientali. Il legame biunivoco fra "razionalità" e salvaguardia ambientale diviene in tal modo evidente.

Nel mentre, dal punto di vista programmatico, il documento "Agenda 2000 – Per un'Europa più forte e più ampia" (COM (97) 2000 def) sottolineava come alle zone rurali venisse ormai chiesto di svolgere una funzione sempre più importante per l'ambiente, sicché gli strumenti agroambientali erano destinati ad acquisire un ruolo fondamentale nel promuovere uno sviluppo sostenibile delle aree agricole e nel soddisfare la crescente domanda di servizi nel settore ambientale.

Il cambiamento di prospettiva da parte dell'Europa fu subito notato

²⁴ Così M. D'ADDEZIO, *L'ambiente (art. 130 R del Trattato)*, in L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario Italiano e comunitario*, 1ª ed., Padova, 1994, p. 45 ss.

²⁵ Sul punto v. C. D'ALOYA, *Evoluzione del diritto agrario comunitario verso un diritto ambientale?*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 521 ss.

dagli estensori del rapporto Brundtland²⁶, nonostante la critica generalizzata alle politiche agricole dei Paesi occidentali²⁷.

4. Il rapporto “Our Common Future” vedeva fra i principali fattori di “food shortages”, ossia fra le principali minacce per la *food security*, il degrado ambientale. Non l’unica minaccia (se così fosse stato, dovremmo accusare la commissione che lo redasse di troppo limitate vedute), ma certamente uno dei più negativamente influenti sulle disponibilità – soprattutto future – di risorse alimentari, di cui peraltro evidenziava già molto bene l’iniqua distribuzione sia a livello di produzione, sia di logistica (in particolare al cap. 5, par. IV, punto 101). Mancava, a quel rapporto, forse una visione lucida e concreta su pandemie e guerre, poiché tanto le prime quanto le seconde apparivano allora (abbiamo poi visto quanto illusoriamente) ormai relegate solo ai ricordi e alla storia. Una visione – questo sì – in questo senso forse un po’ troppo occidentale (dato che i conflitti, magari locali ma non poco sanguinosi, non sono mai scomparsi fuori dall’Europa e dal Nord America).

Sotto questo profilo, c’è un filo rosso che lega il documento della Commissione Brundtland e il celebre documento «Agenda 2030» che, con riguardo al pianeta, afferma: «We are determined to protect the planet from degradation, including through sustainable consumption and production, sustainably managing its natural resources and taking urgent action on climate change, so that it can support the needs of the present and future generations».

Il rapporto Brundtland aveva ben chiara la percezione di quanto l’evoluzione tecnologica facesse parte del potenziale alimentare mondiale, capace di consentire incrementi di produttività riducendo, nel contempo, la pressione sulle risorse del pianeta. È evidente come un’analoga consape-

²⁶ Chapter 5, I.1.15: «Indeed, in recent years some conservation-oriented changes have taken place and some subsidy systems have increasingly stressed the need to retire land from production». E ancora: «In industrialized countries, overprotection of farmers and overproduction represent the accumulated result of tax reliefs, direct subsidies, and price controls. Such policies are now studded with contradictions that encourage the degradation of the agricultural resource base and, in the long run, do more harm than good to the agricultural industry. Some governments now recognize this and are making efforts to change the focus of the subsidies from production growth to conservation».

²⁷ «In general, patterns of government intervention suffer three basic defects. First, the criteria that underlie the planning of these interventions lack an ecological orientation and are often dominated by short-term considerations. These criteria should discourage environmentally unsound farm practices and encourage farmers to maintain and improve their soils, forests, and waters» (Chapter 5. III.1.47).

volezza, che congiungesse ambiente e tecnologia ed efficienza ambientale, non potesse invece far parte – quanto meno non in modo altrettanto evoluto – del patrimonio di conoscenze e di regole dei primissimi anni di vita della Comunità economica europea, quando l'evoluzione tecnica in agricoltura era ancora ad uno stadio complessivamente “immaturo”, mentre la pressione della povertà e delle preoccupazioni di autosufficienza alimentare sovrastavano ogni altro problema. Eppure, l'atto fondativo della CEE, all'art. 39, parlava in modo estremamente lucido di un nesso strumentale fra produttività e tecnologia: «incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico», con «sviluppo razionale» della produzione e un impiego migliore dei fattori di produzione (specialmente – ma non solo – della manodopera)²⁸.

I primi “lettori” del Trattato, in un contesto storico ancora quasi post-bellico, caratterizzato da produzione deficitaria di *commodities* essenziali e da conseguente dipendenza alimentare esterna pressoché totale, riuscivano a vedere poco oltre l'orizzonte economico, interpretando il par. 1 del citato art. 39 in termini di “ottimizzazione”: riuscire a produrre di più a parità di costi, a produrre analoghe quantità a costi ridotti o – magari, nel migliore dei mondi possibili – maggior produzione con contestuale riduzione di costi²⁹. Era così che essi riuscivano a vedere le possibilità conseguenti di miglioramento del tenore di vita degli agricoltori e delle loro famiglie, e i vantaggi per i consumatori in termini di potere d'acquisto. In quella prospettiva storicamente cristallizzata, lo «sviluppo razionale» della produzione poteva avere il solo significato della sempre maggiore “efficienza”. Per fortuna, poi, se la lettura delle norme deve essere fatta in chiave evolutiva, il senso di tale razionalità era destinato ad evolvere con i tempi e con il mutare di sensibilità e contesti.

Pur in ottica economicista e produttivistica, era evidente già allora, infatti, come la “cifra”, il tratto dominante di questo articolo e delle finalità (vincolanti) della PAC, fosse la sua flessibilità. Con riguardo a questo «sviluppo razionale», infatti, alla dottrina apparve da subito evidente che esso implicasse – oltre all'incremento produttivo, a quell'epoca imprescindibile – anche una costante capacità di adattamento e di orientamento della produzione³⁰, e

²⁸ G. OLMI, *sub* art. 39, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, Milano, 1965.

²⁹ G. OLMI, in *Commentaire Mégret. Le droit de la CEE*, 2, *Politique Agricole Commun*, 2^e ed., p. 13.

³⁰ G. OLMI, *sub* art. 39, *cit.*

per questo consentisse anche alle Istituzioni di Bruxelles amplissimi margini di manovra in funzione del riequilibrio dei mercati³¹.

Seguendo tale linea di razionalità-flessibilità fino ad oggi, appare ora chiaro come l'obiettivo di garantire alla popolazione agricola un equo tenore di vita³² veda nella "razionalità" dello sviluppo della produzione uno strumento fondamentale, anche se non il solo, di tutela oltre che di promozione, tanto da conformare lo strumento al fine: esulerebbe infatti dall'idea stessa di "razionalità" quello sviluppo della produzione che si svolgesse secondo linee rigide, in nome di un immutabile obiettivo produttivistico, pregiudicando le possibilità future, la sicurezza alimentare futura, il reddito futuro. Esula, cioè, dal concetto di "razionale" uno sviluppo che non sia sostenibile.

Allo stesso modo, anche la stabilizzazione dei mercati (altro obiettivo della PAC fra quelli enumerati nell'art. 39), in quanto positiva per l'intera filiera (cui garantisce un quadro previsionale e decisionale più idoneo allo sviluppo dell'agricoltura in senso imprenditoriale), è elemento intrinseco al concetto di razionalità. È la connotazione "sociale" della politica agricola che fa capolino dietro agli obiettivi inerenti la produzione, al pari della tutela del potere di acquisto, dell'equa distribuzione dei valori nella filiera e dei redditi di chi opera in agricoltura, tramite quella garanzia di "prezzi ragionevoli" che evidenzia l'esigenza di estendere i benefici oltre l'ambito delimitato dei soli operatori del settore, portandoli fino al consumatore finale, così da far ricadere su uno spazio sociale molto più ampio i vantaggi di un "razionale" funzionamento del sistema³³.

A ben vedere, il concetto stesso di razionalità rappresenta una clausola generale che impone alle misure previste dall'art. 39 un carattere – per così dire – "geneticamente flessibile". La prova che la flessibilità fosse il vero fulcro degli obiettivi della PAC, anzi della PAC stessa, c'è ed è storica: la sostanziale immutabilità (già notata poche righe più sopra) mostrata nei decenni dall'art. 39³⁴, nel quale gli unici cambiamenti registrati sono stati

³¹ G. SGARBANTI, voce *Mercato agricolo*, in *Digesto*, 4^a ed., *Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, vol. IX, Torino, 1993, p. 442.

³² Obiettivo che la Corte di giustizia ha sempre considerato come una sorta di *primus inter pares*: cfr. C. giust. CEE, sent. 13 marzo 1968, in causa 5/67, *Beus*; C. giust. CEE, sent. 15 giugno 1976, in causa 113/75, *Frecassetti*; C. giust. CEE, sent. 31 marzo 1977, in cause riunite da 54 a 60/76, *Compagnie industrielles et agricoles du comté de Lobeac ed altri*.

³³ «... è una sostenibilità di carattere socio economico che induce ad agire sui prezzi dei prodotti e/o sui redditi dei produttori agricoli»: così A. CARROZZA, *op. loc. cit.*

³⁴ Parla di «*évolution sans le changement*» D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européenne*, 2^{ème} édition, Bruxelles, 2012, p. 58.

quelli relativi alla numerazione in occasione dei vari trattati di riforma succedutisi, che hanno fatto impazzire generazioni di studiosi e di studenti, e hanno reso costantemente necessarie acrobazie editoriali per chiarire di quale disposizione si stesse parlando: quella stessa che oggi nel TFUE è tornata ad essere art. 39.

Di più: si potrebbe forse azzardare l'ipotesi di lavoro che l'equazione fra razionalità e flessibilità sia il collante che tiene uniti i vari obiettivi elencati all'art. 39 come in un corpo unico, parti di un organismo pulsante, nel quale ogni finalità svolge una funzione per il tutto, impegnando le Istituzioni ad un continuo avvicendamento di priorità col solo e unico criterio della discrezionalità tecnica di cui esse sono geneticamente dotate, e con il fine, oltre che di rendere possibile il raggiungimento di uno o più degli obiettivi nel presente, di non pregiudicarlo per il futuro: «Le istituzioni comunitarie devono conciliare i vari scopi definiti dall'art. 39 del Trattato CEE, che non consente di isolare uno di tali scopi, come la stabilizzazione di determinate posizioni acquisite, in modo da rendere impossibile la realizzazione di altri scopi, quali lo sviluppo razionale della produzione agricola e la sicurezza degli approvvigionamenti»³⁵.

Per dirla con autorevole dottrina comunitaristica³⁶, l'elencazione dei fini della politica agricola nell'art. 39 non prefigura una gerarchia precisa tra gli obiettivi indicati, perché gli estensori del Trattato hanno preferito indicare un insieme di obiettivi che le Istituzioni sono chiamate a contemperare di continuo, in una sorta di conciliazione permanente finalizzata a superare eventuali contraddizioni. Tenuto conto dell'ampia discrezionalità di cui gode in materia, il legislatore europeo può anche dare all'occorrenza priorità ad uno di quegli obiettivi in funzione delle specifiche circostanze, ma non può farlo in modo tale da rendere impossibile la realizzazione degli altri³⁷.

Aggiungiamo: la realizzazione presente o futura.

5. L'idea di fondo che il perseguimento di uno degli obiettivi della PAC debba sempre avvenire in modo da non pregiudicare le possibilità – sia contemporanee che future – di raggiungere gli altri obiettivi permea di sé

³⁵ C. giust. CEE, sent. 17 dicembre 1981, *Ludwigshafener Walzmühle Erling*, in cause riunite 197-200, 243, 245 e 247/80.

³⁶ R. ADAM, *La réforme de la Politique Agricole Commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, Paris, 2001.

³⁷ *Ex multis*, C. giust. CEE, 24 ottobre 1973, in causa 5/73, *Balkan*; 20 settembre 1977, in causa 29/77, *Roquette Frères*; 23 dicembre 2015, in causa C-333/14, *The Scotch Whisky Association*.

praticamente tutta la giurisprudenza della Corte sull'art. 39. Un articolo "miliare" che, ancor prima dell'Atto Unico Europeo, conteneva già in sé i semi del principio di sostenibilità, intesa come necessità assoluta di evitare il pregiudizio per le scelte future e delle future generazioni. L'Atto Unico, e poi Maastricht e infine Amsterdam, ne hanno solo esplicitato via via, sempre di più e – per così dire – procedendo "a strati" la sua portata "dormiente" ma congenita, disvelandone la caratterizzazione ambientale poco per volta, man mano che l'ambiente (e la preoccupazione per la frequente irreversibilità del suo pregiudizio) è divenuto parte integrante della PAC; e aiutando lo studioso, al pari delle Istituzioni, a riconoscere come "sostenibilità" gli elementi e le finalità intrinseche di tenuta economica e sociale anche futura, presenti fra gli obiettivi di tale politica sin dal giorno della firma di Roma.

Proprio in questo costante orientamento (anche) al futuro sta la presenza intima, genetica del concetto di sostenibilità – persino *ante litteram* – fra gli obiettivi della PAC, sotterranea ma già originaria. Come evidenziato dalla Commissione europea, un obiettivo quale quello dell'incremento della produttività è paradigmatico: in origine, si prefissava l'aumento della produzione per far fronte alle carenze; oggi esso include allo stesso modo al proprio interno il fine di non veder abbandonate le campagne nonché quello di rispettare l'ambiente³⁸, sia per la sua natura ontologica di "valore in sé", contesto in cui si svolge la vita dell'uomo e degli altri esseri viventi, sia perché, in un circolo vizioso perfetto, il pregiudizio all'ambiente è pregiudizio alla produttività futura, alla stabilità futura dei mercati, al reddito futuro degli agricoltori e alla sicurezza futura di disponibilità alimentari. La nozione di sviluppo sostenibile copre tutti questi elementi, concetti e fini.

Il carattere sostenibile dell'agricoltura è divenuto così uno degli obiettivi politici più importanti dell'attuale PAC, il quale esige dagli agricoltori che riflettano, da un lato, sull'incidenza della loro attività sul futuro dell'agricoltura e, dall'altro, sul modo in cui i loro metodi di sfruttamento delle risorse plasmano l'ambiente. Si è quindi assistito a un cambio continuo di priorità, a obiettivi che diventavano obsoleti (ad esempio a fronte di crisi di sovrapproduzione in alcuni settori), salvo tornare attuali davanti a fenomeni eccezionali che travolgono il mercato delle materie prime, le di-

³⁸ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa al partenariato europeo per l'innovazione «Produttività e sostenibilità dell'agricoltura», del 29 febbraio 2012, COM (2012) 79 final, la quale coniuga ripetutamente l'incremento di produttività e della produzione agricola con la sostenibilità, di fatto "sostituendola" al criterio di razionalità.

sponibilità di cibo e, più ampiamente, la stabilità dei mercati (inclusi quelli finanziari). «Tout cela a permis à la PAC, telle qu’initialement formulée par les Pères fondateurs de la Communauté, de continuer à faire face aux situations qui se sont présentée pour des nouveaux défis»³⁹.

In definitiva, l’evidenziata interrelazione totalizzante e reciproca fra tutti gli obiettivi della PAC, nell’art. 39 del Trattato di Roma (e oggi del TFUE), è essa stessa la base fondante del concetto di sostenibilità (meglio, della sua applicazione nel sistema agroalimentare) e segno della sua presenza originaria nei trattati, in tema di PAC: nessuno di detti obiettivi potrebbe esser stato raggiunto pienamente, se le Istituzioni avessero operato, sin dal primo giorno, in un’ottica che non considerasse l’esigenza di salvaguardare di continuo le risorse per il futuro. Il fatto che in una determinata fase storica abbiano prevalso le esigenze del presente non rinnega – ma anzi conferma, proprio per il suo carattere temporaneo e congiunturale – la “strutturale” e connaturata appartenenza alla PAC del concetto di sostenibilità.

³⁹ In questi termini, D. BIANCHI, *op. cit.*, pp. 59-60.

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

MARIAGRAZIA ALABRESE

IL REGOLAMENTO (UE) 2025/40 SUGLI IMBALLAGGI E I RIFIUTI DI IMBALLAGGIO ALLA PROVA DELLE REGOLE DELL'OMC: RIFLESSIONI SULLE ESCLUSIONI PREVISTE PER IL SETTORE DEL VINO

ABSTRACT

Il contributo analizza il tema del packaging sostenibile nel settore vitivinicolo alla luce delle regole del commercio internazionale. L'analisi si concentra sulla compatibilità delle misure ambientali con il diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio, soffermandosi sui «Process and Production Methods» (PPMs), sulle deroghe dell'art. XX del GATT e sull'evoluzione del principio di «mutual supportiveness» tra commercio e ambiente. In tale prospettiva, vengono vagliate le criticità del regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (PPWR), con specifico riferimento alle esclusioni per il settore del vino, al fine di verificarne la coerenza sia con i principi multilaterali, sia con l'obiettivo di promuovere sistemi alimentari sostenibili.

The paper examines sustainable packaging in the wine sector in the light of international trade law. It focuses on the compatibility of environmental measures with WTO law, analysing the role of process and production methods (PPMs), the exceptions under Article XX GATT, and the principle of mutual supportiveness between trade and environment. The paper discusses the main challenges and derogations within the EU Regulation 2025/40 on Packaging and Packaging Waste (PPWR), especially those affecting the wine

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione, con modifiche e aggiornamenti, della relazione svolta nell'ambito del Convegno «*Le norme sul confezionamento del vino tra qualità e sostenibilità: quale futuro?*», tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Palermo il 27 giugno 2025.

sector, assessing the internal coherence of EU law and its alignment with global sustainability objectives.

PAROLE CHIAVE: *Packaging sostenibile – Settore vitivinicolo – Regolamento (UE) 2025/40 (PPWR)-Diritto dell’OMC – Deroghe ambientali.*

KEYWORDS: *Sustainable packaging – Wine sector – EU Regulation 2025/40 (PPWR) – Environmental derogation.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Packaging* sostenibile e commercio internazionale. – 3. Il quadro multilaterale: PPM e le deroghe dell'art. XX del GATT. – 4. Il regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (PPWR). – 5. Le deroghe e le eccezioni per il settore del vino e la loro compatibilità con il diritto OMC. – 6. Considerazioni finali.

1. Il tema del *packaging* sostenibile nel settore vitivinicolo si colloca all'incrocio tra le dinamiche del commercio internazionale, le esigenze di tutela ambientale e le strategie dell'Unione europea in materia di economia circolare¹.

L'attenzione verso l'impatto ambientale dei materiali di confezionamento si è progressivamente ampliata, fino a diventare uno dei principali fronti della transizione ecologica dei sistemi agroalimentari.

Nel comparto vitivinicolo², tale questione assume rilievo particolare in quanto il confezionamento, oltre a incidere sul profilo logistico ed economico del prodotto in virtù della leggerezza, della conseguente riduzione dei costi di trasporto e della maggiore praticità dei nuovi formati, ne influenza l'immagine, la percezione di qualità e, non da ultimo, la competitività sui mercati esteri.

Sempre più mercati richiedono prodotti agroalimentari non solo di qualità certificata, ma anche sostenibili³. Questo tema appare ancora più

¹ Per una riflessione sull'economia circolare e il settore agricolo, v. M. D'ADDEZIO, *Transizione verso un'economia circolare: diritto per l'agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 1, p. 85.

² Con riferimento alla sostenibilità del settore vitivinicolo, si rinvia a E. CRISTIANI, *Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, in *Przeglad Prawa Rolnego*, 2018, p. 137; EAD., *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, in *Dir. agroalim.*, 2019, p. 411; S. ROLANDI, *Cambiamento climatico e vino. Spunti di riflessione per l'adattamento*, in *Dir. agroalim.*, 2019, fasc. 3, p. 477; G. PISCIOTTA TOSINI, *Comunicazione di sostenibilità e blockchain. Strumenti giuridici e prospettive tecnologiche per il settore vitivinicolo*, Palermo, 2022; M. ALABRESE, *La sostenibilità dei vini nel quadro internazionale ed europeo*, in G. PISCIOTTA TOSINI (a cura di), *op. cit.*, p. 11; S. BOLOGNINI, *Disciplinari di sostenibilità e digitalizzazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, p. 3; S. MASINI, *Terroir: l'officina del vino e l'esperienza della sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, I, p. 646; L. PASTORINO, *La filiera vitivinicola e la sostenibilità "ambientale" con particolare attenzione all'uso dei prodotti fitosanitari*, in *Riv. dir. alim.*, 2025, p. 19. Sulla percezione dei consumatori nei confronti del vino sostenibile, cfr. D. BORRA, A. DAL VECCHIO, A. M. LAZZARI, S. MASSAGLIA, A. VIBERTI, *La percezione del concetto di sostenibilità nel settore vitivinicolo*, Franco Angeli, 2016; C. CORBO, G. SOGARI, M. MACCONI, D. MENOZZI, C. MORA, *Vino sostenibile: l'atteggiamento dei consumatori italiani*, in *Agriregioneeuropa*, 10, dicembre 2014.

³ 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*, Milano, 2024, p. 733, ss; G. TORRE, *La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione business to consumer*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, I, p. 573.

urgente alla luce dell'obiettivo 12 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite – dedicato a modelli di consumo e produzione responsabili⁴.

In questa prospettiva, la relazione tra commercio e sostenibilità è oggetto di crescente attenzione, sia nell'ambito del sistema multilaterale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, sia nelle politiche unilaterali e nelle negoziazioni bilaterali dell'UE che tende verso misure ambientali atte a incidere sugli scambi⁵.

Nel contesto europeo, il regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (PPWR) rappresenta un passaggio cruciale verso un'economia circolare. Tuttavia, le sue implicazioni extraterritoriali, in quanto applicabile anche alle merci importate, e le specifiche esclusioni per il settore del vino, sollevano interrogativi in merito alla coerenza del sistema rispetto alle regole dell'OMC e ai principi di non discriminazione e proporzionalità che presidiano il commercio internazionale.

L'obiettivo di questo contributo è volto ad analizzare la compatibilità tra le misure europee in materia di imballaggi e le regole multilaterali del commercio e a valutare, alla luce di tali regole, la tenuta giuridica delle deroghe e delle eccezioni previste per il vino, settore emblematico per il bilanciamento tra sostenibilità e tradizione produttiva.

2. Nel linguaggio del diritto del commercio internazionale, le misure che disciplinano il confezionamento dei prodotti, i requisiti di etichettatura e gli standard di riciclabilità o riuso rientrano nella categoria degli ostacoli tecnici agli scambi (*Technical Barriers to Trade*). Tali misure, pur perseguendo obiettivi legittimi – come la tutela della salute, della sicurezza o dell'ambiente – possono incidere sull'accesso al mercato dei prodotti importati e devono quindi rispettare i principi di non discriminazione e di necessità sanciti dall'Accordo TBT dell'OMC⁶.

⁴ Sulle connessioni tra modelli di consumo, informazione e sostenibilità, si rinvia a S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 625; S. CARMIGNANI, *L'informazione ai tempi della sostenibilità*, in *Riv. dir. alim.*, 2024, p. 27. Sull'Agenda 2030, I. CANFORA, *Agenda 2030, agricoltura e alimentazione*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO E L. RUSSO (a cura di), *op. cit.*, p. 25.

⁵ M. ALABRESE, *Dallo sviluppo sostenibile ai sistemi alimentari sostenibili negli accordi di libero scambio dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

⁶ P. BORGHI, *Le fonti internazionali del diritto alimentare*, in *Compendio di diritto alimentare*, XI ed., Wolters Kluwer, 2025, p. 30 ss.; L. RUSSO, *Fare cose con regole: gli standard privati per la produzione alimentare nel commercio internazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 607 ss.; L. Piazza, *Accordo sulle barriere tecniche al commercio (TBT), armonizzazione e tutela della concorrenza*, in *Il diritto dell'economia*, 2007, 4, p. 753 ss.

Il principio di non discriminazione implica che prodotti simili (*like products*) non possano essere trattati in modo meno favorevole per motivi legati alla loro origine. La giurisprudenza OMC, a partire dal caso *EC – Asbestos*, ha chiarito che la “somiglianza” tra prodotti va valutata non solo in base alle caratteristiche fisiche, ma anche in relazione agli usi finali, alle preferenze dei consumatori e alla classificazione tariffaria⁷. Tuttavia, la questione rimane complessa quando la differenza tra prodotti deriva non da ciò che essi *sono*, ma da *come* vengono prodotti: è il caso delle misure basate sui *process and production methods* (PPM), la cui compatibilità con il principio di non discriminazione rimane oggetto di dibattito, soprattutto quando tali metodi non incidono sulle caratteristiche fisiche del prodotto finale⁸.

Nel settore agroalimentare le misure riferite agli imballaggi assumono una rilevanza crescente, anche alla luce delle regole alle quali si è fatto cenno. Sebbene i requisiti del *packaging* non incidano direttamente sulle caratteristiche fisiche del prodotto finale, essi influenzano il suo impatto ambientale lungo l'intero ciclo di vita e, più in generale, le modalità produttive e di consumo. Le prescrizioni che impongono, ad esempio, una percentuale minima di contenuto riciclato o che vietano l'uso di determinati materiali possono essere ricondotte alla categoria dei «*non-product-related process and production methods*» (PPMs), vale a dire metodi di produzione non incorporati nel bene e privi di effetti sulle sue caratteristiche materiali.

Nel contesto del diritto OMC, misure basate su PPMs rimangono controverse, poiché la distinzione fondata su criteri ambientali o di sostenibilità può tradursi in una forma di discriminazione *de facto* quando le infrastrutture produttive o tecnologiche dei Paesi esportatori non consentono di rispettare tali requisiti in modo agevole. Pur perseguendo obiettivi legittimi di tutela ambientale, tali misure devono comunque rispettare i principi di

⁷ La nozione di *like product* adottata dai *Panels* si è evoluta nel tempo, passando da un significato molto restrittivo, collegato a «elementi differenziali estrinseci», a letture più aperte che privilegiavano considerazioni attinenti al mercato. Cfr., ad esempio, il caso *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products* (WT/DS135/AB/R), datato 12 marzo 2001, paragrafi 101 e ss. In questo caso, l'Appellate Body, con riferimento al GATT:III (secondo il quale i prodotti importati debbono avere un trattamento non meno favorevole dei prodotti similari interni) ha sottolineato che la tossicità dell'amianto rappresenta una caratteristica fisica rilevante e, quindi, i prodotti contenenti amianto non possono considerarsi «simili» ai sostituti non tossici.

⁸ M. ALABRESE, *Criteri di sostenibilità dei biocarburanti nella normativa dell'UE: emergenza, evoluzione e compatibilità con le regole del commercio internazionale*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber amicorum Alberto Germanò, a cura di N. Lucifero e E. Rook Basile, UTET Giuridica, 2019, p. 465 ss.

non discriminazione e di necessità stabiliti dall'Accordo TBT, che impone che le regolamentazioni tecniche non creino ostacoli al commercio più restrittivi del necessario per conseguire lo scopo perseguito.

3. La distinzione tra PPM «legati al prodotto» e «non legati al prodotto» rappresenta da tempo uno dei nodi più controversi del diritto del commercio internazionale⁹. I primi, che incidono sulle caratteristiche fisiche del bene, rientrano più agevolmente nella disciplina dell'OMC. I secondi, invece, riguardano aspetti del processo produttivo che non si riflettono sul prodotto finale e sollevano questioni di compatibilità con il principio di non discriminazione – nelle sue due declinazioni del trattamento nazionale e della nazione più favorita – poiché le differenze nei metodi di produzione non rendono i prodotti «non simili» ai fini del diritto OMC, ma possono comunque generare effetti discriminatori *de facto*.

Il superamento della tradizionale contrapposizione tra commercio e ambiente si è realizzato attraverso l'affermazione del principio di «mutuo supporto», secondo cui le regole commerciali e quelle ambientali devono essere interpretate in modo reciprocamente coerente e integrato¹⁰. Questo orientamento è stato riconosciuto dall'Organo d'appello dell'OMC a partire dal caso *Us-Gasoline*¹¹, e consolidato nel celebre *Us-Shrimp*¹², in cui si è

⁹ S. CHARNOVITZ, *The Law of Environmental "PPMs" in the WTO: Debunking the Myth of Illegality*, in *Yale Journal of International Law*, 2002, 27, p. 59 ss.

¹⁰ R. PAVONI, *Mutual Supportiveness as a Principle of Interpretation and Law-Making: A Watershed for the 'WTO-and-Competing-Regimes' Debate?*, in *European Journal of International Law*, 2010, 21, 3, p. 649 ss.

¹¹ Cfr., *Stati Uniti – Norme per la benzina riformulata e convenzionale (Us-Gasoline)*, Rapporto dell'Organo d'appello, WT/DS2/AB/R, adottato il 20 maggio 1996. La controversia, promossa da Venezuela e Brasile, riguardava regolamenti statunitensi che stabilivano standard ambientali più severi per la benzina importata rispetto a quella di produzione nazionale. L'Organo d'appello ha confermato la violazione dell'art. III:4 del GATT (principio del trattamento nazionale), ma ha precisato che le eccezioni ambientali dell'art. XX devono essere interpretate alla luce del preambolo dell'Accordo OMC, il quale mira a garantire l'uso ottimale delle risorse mondiali in conformità con l'obiettivo di sviluppo sostenibile. Il caso ha segnato l'inizio del riconoscimento della coerenza tra obiettivi commerciali e ambientali nel diritto OMC.

¹² Cfr. *Stati Uniti – Divieto d'importazione di taluni gamberi e prodotti derivati (Us-Shrimp)*, Rapporto dell'Organo d'appello, WT/DS58/AB/R, adottato il 6 novembre 1998, (in particolare paragrafi 129 ss). Il caso verteva sul divieto imposto dagli Stati Uniti all'importazione di gamberi pescati senza l'uso di dispositivi per evitare la cattura accidentale di tartarughe marine. L'Organo d'appello ha riconosciuto che la misura poteva rientrare nell'art. XX(g) del GATT (conservazione delle risorse naturali esauribili), ma ha ritenuto che la sua applicazione fosse discriminatoria e incompatibile con il «*chapeau*» dell'art. XX. La sentenza ha affermato che le misure ambientali possono essere legittime anche se limitano il commercio, a condizione che siano applicate in modo non arbitrario né ingiustificatamente

affermato che le misure ambientali possono essere compatibili con le regole commerciali, purché non siano applicate in modo arbitrario o ingiustificatamente discriminatorio, in conformità al «*chapeau*» dell'art. XX del GATT.

L'art. XX del GATT costituisce, infatti, il principale strumento di bilanciamento tra esigenze ambientali e libertà di commercio¹³. Esso consente agli Stati membri di adottare misure che, pur incidendo sul commercio, siano «necessarie» a tutelare la vita e la salute di persone, animali e piante (lett. *b*) o «riguardino la conservazione delle risorse naturali esauribili» (lett. *g*), a condizione che non si traducano in una discriminazione ingiustificata o in una restrizione dissimulata¹⁴.

La giurisprudenza OMC ha progressivamente ampliato l'ambito di applicazione di queste deroghe. Nel caso *Brazil-Retreaded Tyres*, ad esempio, l'Organo d'appello ha riconosciuto la legittimità di un divieto di importazione motivato da ragioni ambientali, nonostante gli effetti restrittivi sugli scambi¹⁵.

Nell'attuale dibattito multilaterale, il tema dei PPM è stato ulteriormente rilanciato dalle discussioni in sede di *Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions* (TESSD)¹⁶, che hanno posto l'accento sull'esigenza di garantire una maggiore trasparenza e prevedibilità nell'adozione di misure «verdi». L'obiettivo è evitare che gli strumenti di politica ambientale si trasformino in nuove barriere al commercio, ma anche riconoscere che la

discriminatorio, consolidando così il principio di mutuo supporto fra tutela ambientale e regole commerciali.

¹³ E. BARONCINI, *L'articolo XX GATT e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'Organo d'appello dell'OMC*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, 4, p. 617 ss.

¹⁴ Si può ricordare che all'inizio degli anni Novanta, il *panel* del GATT, nell'ambito della controversia tra Stati Uniti e Messico sul tonno si è trovato ad affrontare due controversie legate ai npr-PPMs. Le conclusioni del *panel* confermarono l'opinione prevalente dell'epoca secondo cui le misure legate ai metodi di produzione che non influenzano le caratteristiche fisiche di un prodotto non erano accettabili, avendo stabilito che una misura basata su PPM emanata dagli Stati Uniti violava l'obbligo di trattamento nazionale ai sensi dell'art. III:4 del GATT. Cfr., *United States – Restrictions on Imports of Tuna* – Report del Panel, 3 Settembre 1991, DS21/R – 39S/155, par. 5.14. N. MORAN, *The First Twenty Cases Under GATT Article XX: Tuna or Shrimp Dear?*, in *International Economic Law*, a cura di G. Adinolfi, F. Baetens, J. Caiado, A. Lupone e A. G. Micara, Springer, Cham, 2017, p. 3 ss.

¹⁵ Cfr. *Brasile – Misure che incidono sulle importazioni di pneumatici ricostruiti* (Brazil – Retreaded Tyres), Rapporto dell'Organo d'appello, WT/DS332/AB/R, adottato il 17 dicembre 2007.

¹⁶ Nel novembre 2020 (documento WT/CTE/W/249) un gruppo iniziale di 50 membri dell'OMC – il cui numero è cresciuto negli anni – ha lanciato l'iniziativa, che oggi riunisce Paesi responsabili di oltre l'86% del commercio mondiale. Sul tema, I. ESPA, *Il dibattito sulla sostenibilità ambientale in seno all'Organizzazione mondiale del commercio*, in *La transizione ecologica nel commercio internazionale. Tra aspetti di riforma procedurale, istituzionali e diritto sostanziale*, a cura di A. M. Tanzi et al., 2022, p. 23, disponibile su: <http://amsacta.unibo.it/6935>.

sostenibilità costituisce ormai un interesse collettivo della comunità internazionale, non un'esigenza unilaterale dei Paesi più avanzati.

4. Con il contesto fin qui brevemente delineato delle regole del commercio internazionale deve porsi – in dialogo coerente – il regolamento (UE) 2025/40 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (*Packaging and Packaging Waste Regulation* – PPWR)¹⁷. Si tratta di uno degli strumenti più ambiziosi della strategia europea per la transizione verso un'economia circolare, volto a superare la frammentazione derivante dall'attuazione non uniforme della Direttiva 94/62/CE¹⁸.

Il nuovo regolamento, la cui applicazione è prevista a partire dal 12 agosto 2026, stabilisce un quadro giuridico fondato su obiettivi stringenti di prevenzione, riuso e riciclo. Esso, adottato nel solco del *Green Deal* europeo e del Piano d'Azione per l'Economia Circolare¹⁹, mira a ridurre in modo significativo l'impatto ambientale degli imballaggi lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti. Tra le sue finalità principali figurano la riduzione dei rifiuti di imballaggio, l'aumento del contenuto minimo di materiale riciclato, la promozione del riuso e l'introduzione di standard armonizzati di etichettatura ambientale. L'impostazione è chiaramente orientata verso una logica di *life-cycle approach*, in linea con l'obiettivo del *Green Deal* di disaccoppiare la crescita economica dal consumo di risorse naturali.

Tale impostazione, tuttavia, non è priva di rilievi critici, specialmente sotto il profilo della coerenza con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio. Il regolamento, infatti, si applica non solo ai prodotti fabbricati all'interno dell'Unione europea, ma anche a quelli importati, estendendo dunque la portata delle prescrizioni europee a operatori economici situati in Paesi terzi, cosa che ha destato preoccupazioni riguardo al potenziale impatto sulle esportazioni verso il mercato UE e sugli effetti extraterritoriali delle politiche ambientali europee²⁰. Da un'al-

¹⁷ Regolamento (UE) 2025/40 del 19 dicembre 2024 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e la direttiva (UE) 2019/904 e abroga la direttiva 94/62/CE.

¹⁸ Direttiva 94/62/CE del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

¹⁹ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione, Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019; Commissione europea, *Comunicazione della Commissione – Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM (2020) 98 final, 11 marzo 2020. Sul *Green Deal* e le Strategie collegate per il settore agroalimentare, si rinvia a Cfr. P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO E L. RUSSO, *op. cit.*, p. 29.

²⁰ M. CREMONA, *Coherence and EU External Environmental Policy*, in *The External En-*

tra prospettiva, occorre rilevare che dal punto di vista dei produttori europei l'introduzione del c.d. criterio di reciprocità è stata molto apprezzata²¹. Coldiretti, ad esempio, ha espresso particolare soddisfazione che «nonostante il parere negativo della Commissione europea, [si fosse inserita] (...) in un regolamento comunitario» la garanzia che tutte le merci importate nell'UE rispettino gli stessi standard applicati ai produttori europei²².

Riguardo a questo, vi è da dire che l'Unione ha giustificato l'applicazione delle regole anche alle merci provenienti dall'estero sulla base del carattere transnazionale dell'inquinamento prodotto all'atmosfera, alle acque, al suolo e dei danni alla salute pubblica, disponendo quindi la necessità, richiesta dalla disposizione dell'art. XX del GATT, di affrontare le relative preoccupazioni ambientali in modo non discriminatorio. Ha disposto pertanto che le importazioni nell'Unione fossero soggette a condizioni equivalenti per quanto riguarda le emissioni e i criteri di raccolta differenziata e di sostenibilità per le tecnologie di riciclo²³.

Se si osserva bene il regolamento, comunque, si intravedono delle criticità che riguardano, ad esempio, le possibilità di deroga, con riferimento ad alcuni obblighi, da parte degli Stati membri che abbiano raggiunto determinate percentuali del tasso di riciclo. Questo può portare a un proliferare di disposizioni nazionali eterogenee che contraddicono e minano il mercato unico dell'UE, creando problemi di competitività e aumenti di costi per alcune imprese rispetto ad altre collocate in Stati nei quali si fa più ampio ricorso alle deroghe.

Inoltre, sul piano internazionale, un tale sistema di deroghe, applicate magari solo a livello interno, può svuotare uno dei criteri che rende misure di questo tipo accettabili dal punto di vista delle regole dell'OMC, cioè il fatto che le norme si applichino tanto agli operatori economici europei che a quelli dei paesi terzi, senza quindi discriminazioni che possono tradursi in restrizioni dissimulate. Ciò solleva interrogativi in merito alla compatibilità con l'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio che, come evidenziato, impone agli Stati membri dell'OMC di garantire che le regolamentazioni

Environmental Policy of the European Union: EU and International Law Perspectives, a cura di E. Morgera, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 33.

²¹ Su questo criterio si veda il recente saggio di B. NASCIBENE, «Reciprocità, diritto internazionale e diritto interno», in M. LIBERTINI, S. MASINI, M. MAUGERI, B. NASCIBENE (a cura di), *Reciprocità, sostenibilità e concorrenza nel mercato internazionale dell'agroalimentare*, Milano, 2025, p. 49.

²² Coldiretti, comunicato del 17 marzo 2024, disponibile su: <https://www.coldiretti.it/economia/imbballaggi-lok-al-principio-di-reciprocita-e-una-vittoria-della-filiera-italiana>.

²³ Su questo si veda il considerando 45 del regolamento (UE) 2025/40.

tecniche non creino restrizioni al commercio più gravose del necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito.

Sotto questo profilo, ci si può domandare se l'approccio del PPWR potrebbe generare effetti di discriminazione *de facto*, in quanto i produttori extra-UE potrebbero incontrare difficoltà maggiori nel rispettare i requisiti tecnici e ambientali imposti dal regolamento, a causa di differenze infrastrutturali, tecnologiche o normative nei Paesi di origine. Il rischio, già evidenziato nel dibattito multilaterale in materia di *process and production methods* (PPMs) cui si è accennato, è che misure interne volte a promuovere la sostenibilità si traducano in nuove barriere commerciali non tariffarie, anche quando adottate con finalità legittime di tutela ambientale. In realtà, alla luce degli obiettivi di sostenibilità ambientale che l'Unione europea persegue – e che trovano conferma anche nei già citati *Green Deal* europeo o nel Piano d'azione per l'economia circolare, le prescrizioni introdotte dal PPWR appaiono in linea con il concetto di distinzione regolatoria legittima e proporzionata elaborato dalla giurisprudenza dell'OMC²⁴. Se gli obiettivi ambientali perseguiti dall'UE, in quanto riconosciuti come legittimi fini di politica regolatoria ai sensi dell'art. 2 del *TBT Agreement*²⁵, potrebbero

²⁴ La giurisprudenza dell'Organo d'appello dell'OMC ha consolidato, a partire dal 2012, il principio secondo cui l'art. 2.1 del *TBT Agreement* non esclude, in sé, la possibilità che una regolamentazione tecnica determini un trattamento meno favorevole per i prodotti importati rispetto a quelli nazionali. Tale differenza di trattamento è tuttavia compatibile con gli obblighi OMC a condizione che derivi esclusivamente da una "distinzione regolatoria legittima", cioè da una scelta normativa razionalmente collegata a un obiettivo di interesse pubblico riconosciuto (come la tutela dell'ambiente, della salute o della sicurezza) e che sia attuata in modo imparziale ("even-handed") e proporzionato. In questo senso, la giurisprudenza consolidata nei casi *Us-Clove Cigarettes* (WT/DS406/AB/R), *Us-Tuna II* (WT/DS381/AB/R), e *Us-COOL* (WT/DS384, WT/DS386/AB/R), ha affermato che una violazione sussiste solo quando il trattamento meno favorevole non è obiettivamente giustificato da esigenze regolatorie legittime o quando la misura si rivela arbitraria o sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito. Successivi contenziosi, come *EC – Seal Products* e le diverse procedure di follow-up nel caso *Us-Tuna*, hanno ulteriormente chiarito che la valutazione del carattere legittimo e della proporzionalità della distinzione regolatoria richiede un attento esame sia della coerenza interna della misura sia della sua effettiva incidenza sulle condizioni di concorrenza, al fine di evitare discriminazioni di fatto non giustificabili sul piano della normativa ambientale o della tutela di altri interessi generali.

²⁵ Ci si riferisce in particolare alle norme di cui ai parr. 1 e 2 dell'art. 2, che così recitano: «2.1 Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country. // 2.2 Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the

dunque escludere la configurabilità di una discriminazione *de facto*, resta tuttavia aperta la questione della coerenza complessiva del sistema. Alcune deroghe concesse a settori di particolare rilevanza economica e culturale per l'Unione, come quello vitivinicolo, pur motivate dall'intento di attenuare gli oneri regolatori e salvaguardare la competitività internazionale, potrebbero infatti sollevare dubbi sotto il profilo della parità di trattamento e dell'effettiva uniformità applicativa delle misure ambientali.

5. Le principali deroghe previste per il comparto vitivinicolo dal regolamento (UE) 2025/40 riguardano l'esclusione del vino dagli obiettivi quantitativi di riuso, l'esenzione dall'obbligo di sistemi di deposito cauzionale e restituzione (*Deposit Return Schemes* - DRS) e, in via generale e non settoriale, la possibilità di eccezioni puntuali ai divieti su determinati formati di imballaggio.

Quanto al riuso, l'art. 29, par. 7, lett. b), esclude le «categorie di prodotti vitivinicoli» elencate nell'allegato VII, parte II, del regolamento (UE) n. 1308/2013 dall'obbligo, applicabile ai distributori finali, di mettere a disposizione quote crescenti di bevande in imballaggi riutilizzabili (10% dal 1° gennaio 2030 e, come obiettivo d'impegno, 40% dal 1° gennaio 2040). L'effetto pratico è che il vino non è soggetto ai target di riuso previsti per altre categorie di bevande, poiché il legislatore europeo ha riconosciuto alcune specificità strutturali della filiera vitivinicola. Tali specificità potrebbero riguardare, in primo luogo, le esigenze di conservazione del prodotto, che richiedono contenitori idonei a garantire la stabilità chimico-fisica e sensoriale nel tempo; in secondo luogo, la necessità di preservare la qualità organolettica, che potrebbe risultare compromessa. Incidono inoltre la marcata frammentazione dell'offerta, caratterizzata da una presenza diffusa di piccole e micro-cantine per le quali l'adozione di circuiti logistici di riuso risulterebbe onerosa, e la dimensione internazionale dei mercati di destinazione, che rende difficilmente praticabili schemi di rientro e reimpiego dei contenitori in un'ottica di economia circolare.

In tema di DRS, l'art. 50, par. 1, fissa per plastica monouso e metallo monouso un obiettivo di raccolta differenziata del 90% entro il 1° gennaio 2029, da conseguire anche mediante sistemi di deposito cauzionale e re-

prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products».

stituzione. Tuttavia, l'art. 50, par. 4, esclude dall'obbligo i «prodotti vitivinicoli» (e le bevande spiritose), lasciando agli Stati membri la facoltà di includerli su base volontaria. Il considerando 144 ne spiega la *ratio*: data la natura dei prodotti e le differenze dei sistemi produttivi e distributivi, non si impone un DRS obbligatorio per l'imballaggio di vini e bevande alcoliche (ferma restando la possibilità per gli Stati membri di estenderlo).

L'art. 10 del regolamento, inoltre, nel prevedere che il fabbricante o l'importatore non immettano sul mercato gli imballaggi che non soddisfano determinati criteri di prestazione ambientale e quelli con caratteristiche intese unicamente ad aumentare il volume percepito del prodotto, comprese doppie pareti, falsi fondi e strati non necessari, esclude i vini con indicazione geografica protetta.

Infine, l'art. 25 (letto in combinato con il *considerando* 85) consente, in casi circoscritti, deroghe ai divieti relativi a specifici formati di imballaggio quando il superamento del formato non è tecnicamente praticabile o quando sussistono ragioni oggettive legate alla funzionalità e alla protezione del prodotto. Si tratta di una clausola orizzontale, non disegnata sul vino, che può tuttavia assumere rilievo laddove esigenze tecniche di conservazione, sicurezza alimentare o qualità del prodotto rendano necessario mantenere determinati formati o materiali.

Valutate alla luce dell'art. 2 TBT, queste deroghe non configurano, di per sé, un trattamento meno favorevole ai sensi del par. 2.1, poiché operano su base oggettiva per categoria di prodotto (vino) e si applicano indistintamente a prodotti nazionali e importati. L'elemento decisivo, secondo la giurisprudenza OMC sulla «distinzione regolatoria legittima», è l'*even-handedness* della differenziazione: la scelta di sottrarre un prodotto, in questo caso il vino, a taluni obblighi deve risultare razionalmente collegata a un obiettivo legittimo (tutela ambientale in chiave di efficienza dell'intervento, qualità e sicurezza del prodotto, riduzione di sprechi connessi a non conformità logistiche), attuata con criteri neutrali rispetto all'origine e proporzionata rispetto allo scopo perseguito²⁶.

²⁶ Nella giurisprudenza su TBT (in particolare *Us-Clove Cigarettes*, *Us-Tuna II*, *Us-COOL*) l'Organo d'appello ha introdotto un test in due fasi: prima si accerta se la misura comporta un trattamento meno favorevole per i prodotti importati; poi si valuta se tale pregiudizio derivi da una «legittima distinzione regolatoria». In questo contesto, «*evenhandedness*» indica che la misura, per essere giustificabile, deve essere progettata e applicata in modo coerente con il suo obiettivo e non deve gravare in modo sproporzionato sui prodotti importati rispetto ai nazionali o tra diversi fornitori esteri. Sul tema, J. HOUSTON-McMILLAN, *The Legitimate Regulatory Distinction Test: Incomplete and Inadequate for the Particular Purposes of the TBT Agreement*, in *World Trade Review*, 15, n. 4, 2016, pp. 543.

Sotto il profilo dell'art. 2.2 TBT («non più restrittiva del necessario»), la presenza di *carve-out* settoriali (cioè esenzioni o deroghe differenziate per specifiche categorie di prodotti) tende, semmai, a ridurre l'onerosità complessiva della misura per una classe di prodotti, non ad accrescerla. L'eventuale scrutinio si sposta allora sulla «contribuzione» della misura all'obiettivo ambientale: se le eccezioni fossero così ampie da compromettere la capacità del PPWR di ridurre i rifiuti di imballaggio o di aumentare il riuso/riciclo in modo significativo, potrebbe emergere il dubbio che l'assetto non sia calibrato in modo efficace; ma questo profilo attiene alla coerenza interna e all'efficacia regolatoria, più che alla restrittività «necessaria» in senso TBT. In ogni caso, la disciplina resta compatibile con l'art. 2.2 quando l'Unione dimostri che, alla luce delle specificità tecniche e logistiche della filiera vitivinicola, l'imposizione di target di riuso o di sistemi di deposito-reso non avrebbe fornito un contributo ragionevole all'obiettivo ambientale, oppure lo avrebbe fatto a costi sproporzionati; al contempo, l'applicazione delle misure orizzontali previste per l'intero settore degli imballaggi – requisiti sul contenuto riciclato, standard di progettazione orientati alla riciclabilità e sistemi di raccolta selettiva – assicura comunque un miglioramento ambientale verificabile.

Quanto alla possibile valutazione in chiave GATT, non sembrano emergere eventuali profili di discriminazione *de facto* ai sensi dell'art. III:4, poiché la deroga non differenzia tra vino nazionale e importato; se pure la misura fosse inquadrata in via residuale in termini di restrizione al commercio, l'art. XX (lett. *b* e *g*) fornirebbe un quadro giustificativo incentrato sulla tutela dell'ambiente, a condizione che la distinzione non si traduca in un'applicazione arbitraria o ingiustificabile. Anche qui, la neutralità per origine e la motivazione tecnico-funzionale delle eccezioni riducono sensibilmente il rischio. Un profilo potenzialmente più delicato riguarda la deroga collegata ai vini con indicazione geografica, che potrebbe avere, sul piano pratico, un effetto selettivo a favore delle produzioni europee. Una tale deroga legata alle IG potrebbe dunque apparire «neutrale in forma», ma avvantaggiare di fatto quasi esclusivamente le produzioni europee, poiché la larghissima maggioranza delle IG riconosciute riguarda vini dell'UE. Tuttavia, purché l'eccezione sia giustificata dalla tutela di caratteristiche territoriali e qualitative proprie dei prodotti IG e non da obiettivi economici, la misura potrebbe restare riconducibile a un «obiettivo legittimo» ai sensi dell'art. 2 TBT e giustificabile, in chiave GATT, ai sensi dell'art. XX (*b*) o (*g*).

Da questa analisi sommaria emerge dunque che le deroghe vitivinicole del PPWR, così come strutturate, appaiono compatibili con il TBT

Agreement: i criteri sono oggettivi e *even-handed*, la finalità resta legittima e la proporzionalità è difendibile in ragione delle specificità del prodotto e della filiera. La tenuta OMC dipenderà soprattutto da due elementi in sede applicativa: che le eccezioni restino circoscritte e motivate da esigenze tecniche reali e non pretestuose, e che l'insieme delle altre leve del regolamento garantisca comunque una contribuzione effettiva e verificabile agli obiettivi ambientali complessivi.

6. La relazione tra commercio e sostenibilità è sempre di più oggetto di riflessioni su come il sistema multilaterale del commercio internazionale, così come gli accordi bilaterali, debbano integrare le istanze a favore di regole commerciali che promuovano sistemi alimentari sostenibili e resilienti. Recentemente si fanno strada orientamenti che sottolineano l'urgente necessità di affrontare con maggiore determinazione le sfide connesse alle emergenze climatiche e ambientali, al fine di garantire che la disciplina dell'OMC sostenga più efficacemente la sostenibilità ambientale e alimentare, senza però creare restrizioni commerciali, distorsioni o discriminazioni²⁷.

In questa prospettiva, il regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio rappresenta un banco di prova significativo della capacità dell'Unione europea di coniugare ambizioni ambientali e compatibilità con le regole multilaterali. L'analisi svolta ha mostrato come l'impianto generale del PPWR, fondato su un approccio di ciclo di vita e sull'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale degli imballaggi lungo l'intera catena del valore, risulti conforme ai principi del diritto dell'OMC, in particolare a quelli enunciati nell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio. L'Unione ha costruito una regolazione che, introducendo obblighi stringenti e applicabili anche ai prodotti importati, si fonda su criteri oggettivi e proporzionati, riconducibili a un interesse legittimo di tutela ambientale e coerenti con la giurisprudenza in materia di *legitimate regulatory distinction*.

Le deroghe previste per il settore vitivinicolo non compromettono

²⁷ Si tratta del documento «*Dialogue on Sustainable Agriculture in the Multilateral Trading System – Communication from Brazil*» (WT/GC/W/938), del 5 giugno 2024, una comunicazione presentata dal Brasile al Consiglio Generale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e, in virtù della trasversalità del tema, fatto circolare a diversi comitati dell'OMC, tra cui il Comitato per l'Agricoltura, il Comitato per il Commercio e l'Ambiente, il Comitato per le misure sanitarie e fitosanitarie e il Comitato per le Barriere Tecniche al Commercio. Non sorprende che il Brasile in questo documento si ponga contro la frammentazione delle regole causata da misure non tariffarie e da iniziative unilaterali (si pensi al regolamento contro la deforestazione dell'UE) ed evidenzi il tema della lotta alla povertà e quindi della dimensione economica e sociale della sostenibilità.

questa compatibilità, anche se esse certamente non discendono da esigenze di conformità alle regole del commercio internazionale, ma rispondono a valutazioni di opportunità interna e a considerazioni di natura economica, culturale e sociale.

D'altra parte, non vi è alcuna disposizione nell'ambito dell'OMC che imponga di escludere determinati prodotti dagli obblighi ambientali per garantirne la conformità al regime multilaterale. Al contrario, il diritto dell'OMC riconosce espressamente la legittimità delle misure ambientali, anche unilaterali, purché non risultino arbitrarie, discriminatorie o dissimulate sotto forma di restrizioni al commercio. Le eccezioni accordate al vino trovano quindi la loro ragion d'essere non in vincoli internazionali, ma nella necessità di bilanciare obiettivi ambientali e salvaguardia di specificità produttive e tradizionali, in un quadro politico e regolatorio che mira a preservare la competitività di un comparto fortemente identitario²⁸.

Resta tuttavia aperta una riflessione più ampia sulla coerenza complessiva delle strategie europee di sostenibilità. Se da un lato la crescente attenzione all'impatto ambientale spinge il settore vitivinicolo a esplorare forme di confezionamento alternative e a investire in innovazioni che riducano il peso e la *carbon footprint* dei materiali, dall'altro lato le preferenze dei consumatori continuano, in molti mercati, a essere fortemente influenzate da quella che un recente studio ha definito una «percezione di tradizionalità» associata al vetro²⁹. È stato dimostrato che il tipo di imballaggio incide in misura significativa sulle scelte di acquisto, e che una resistenza culturale persistente ostacola l'adozione di materiali innovativi anche nei segmenti di maggiore qualità. Ciò suggerisce che la transizione verso un *packaging* sostenibile non potrà essere affidata unicamente a vincoli normativi, ma dovrà essere accompagnata da un più profondo processo di educazione e di sensibilizzazione, volto a modificare i comportamenti di consumo e a valorizzare la sostenibilità come componente della qualità.

In questo quadro, il settore vitivinicolo si colloca nella posizione emblematica di custode di una tradizione. Le scelte del legislatore europeo – come le esenzioni previste per i vini con indicazione geografica protetta – rifletto-

²⁸ Come noto, la recente strategia in materia agroalimentare dell'Unione è molto focalizzata sulla competitività del settore, come emerge da *Comunicazione della Commissione, «Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future»*, COM (2025) 75, del 19 febbraio 2025.

²⁹ B. EISINGER BALASSA, R. KOTECZKI e Á. CSIBA-HERCZEG, *Traditional or alternative wine packaging: a study of consumer choices and perceptions*, in *International Journal of Urban Sciences*, 2025, 1, p. 314 ss.

no il tentativo di mantenere questo equilibrio, ma sollevano interrogativi in termini di coerenza sistemica e di efficacia ambientale. L'Unione, nel perseguire i propri obiettivi di economia circolare, dovrà dimostrare che le deroghe concesse restano circoscritte e giustificate da esigenze tecniche reali, e che non si traducono in un privilegio permanente per specifiche filiere.

Sebbene, dunque, la compatibilità tra le misure europee in materia di imballaggi e le regole multilaterali del commercio appare solida, fondata su un bilanciamento accurato tra tutela ambientale e libertà commerciale, la tenuta di tale compatibilità dipenderà dalla capacità dell'Unione di garantire che le differenziazioni settoriali non indeboliscano la credibilità delle proprie politiche di sostenibilità, né generino percezioni di protezionismo verde.

ANDREA SABA

**LA CARBONIOCOLTURA E
LA CERTIFICAZIONE DEGLI ASSORBIMENTI DI CARBONIO
NEL QUADRO GIURIDICO EUROPEO:
ASPETTI SISTEMATICI E CRITICITÀ APPLICATIVE**

ABSTRACT

La carboniocoltura assume un ruolo crescente quale strumento di mitigazione, ponendosi all'intersezione tra agricoltura, tutela della biodiversità e neutralità climatica. Tuttavia, la costruzione di un sistema credibile di certificazione solleva questioni giuridiche rilevanti: dalla definizione delle *baseline* ai criteri di addizionalità, dalla clausola di sostenibilità al necessario coordinamento tra i diversi strumenti di supporto del sistema agricolo.

L'articolo analizza criticamente tali profili, valutando la coerenza del nuovo quadro con le strategie europee sul clima, con la PAC e con gli orientamenti internazionali. Ne emerge un sistema ambizioso ma ancora fragile, la cui efficacia dipenderà dalla qualità delle metodologie adottate e dalla capacità dell'Unione di garantire un equilibrio stabile tra integrità ambientale, sostenibilità economica e fiducia degli operatori.

Carbon farming is assuming an increasingly prominent role as a mitigation instrument, situated at the intersection of agriculture, biodiversity protection, and climate neutrality. Yet the construction of a credible certification system raises several significant legal questions: from the definition of baselines to the criteria of additivity, from the sustainability safeguard to the necessary coordination with the various support instruments available to the agricultural sector.

The article critically examines these issues, assessing the coherence of the new framework with the European Union's climate strategies, the CAP, and relevant international guidance. What emerges is an ambitious yet still fragile system, whose effectiveness will depend on the quality of the

methodologies adopted and on the Union's ability to ensure a stable balance between environmental integrity, economic sustainability, and the confidence of operators.

PAROLE CHIAVE: Carboniocoltura – Mercato volontario del carbonio – Assorbimenti temporanei di carbonio – Riduzioni delle emissioni dai suoli – Sostenibilità.

KEYWORDS: *Carbon farming – Voluntary carbon market – Temporary carbon removals – Reductions of emissions from soils – Sustainability.*

SOMMARIO: 1. Dalla neutralità climatica alla carboniocoltura. – 2. Il sistema unionale di certificazione dei crediti di carbonio: i criteri di qualità. – 3. La costruzione metodologica della *baseline* e il principio di addizionalità. – 4. La clausola di sostenibilità. – 5. Le metodologie di certificazione e la *governance* del sistema.

1. La necessità di contenere l'aumento della temperatura media globale entro il limite di 1,5°C, rispetto ai livelli preindustriali, impone una riduzione profonda, strutturale e prolungata delle emissioni di gas a effetto serra nel corso dei prossimi decenni¹. Una simile traiettoria di decarbonizzazione presuppone una trasformazione radicale dei modelli produttivi e di consumo, orientata verso un'economia circolare, nella quale il carbonio venga progressivamente sottratto ai cicli fossili e reimmesso nel sistema economico attraverso flussi di rifiuti, biomasse sostenibili o, in prospettiva, direttamente dall'atmosfera². Tale riconversione si presenta particolarmente rilevante nei settori che, per caratteristiche tecnologiche e produttive, resteranno strutturalmente dipendenti dal carbonio, per i quali si prospetta un ruolo crescente delle tecniche di cattura e utilizzo del carbonio e della produzione di combustibili sintetici a basse emissioni³.

Parallelamente, la neutralità climatica potrà essere conseguita soltanto a condizione che quantità crescenti di anidride carbonica vengano annualmente sottratte all'atmosfera, mediante pratiche di carboniocoltura e attraverso progetti industriali di rimozione del carbonio, idonei a compensare le emissioni residue non eliminabili. In questa prospettiva, il più recente rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) riconosce la riduzione di probabilità di limitare il riscaldamento globale entro la so-

¹ Cfr. IPCC, *Sixth Assessment Report – Synthesis Report* (AR6), 2023, in particolare Summary for Policymakers, sez. B.1 e B.5, che ribadiscono come il mantenimento dell'obiettivo di 1,5°C richieda riduzioni immediate, profonde e sostenute delle emissioni globali di gas a effetto serra in tutti i settori, evidenziando che gli scenari compatibili con tale soglia implicano un taglio delle emissioni globali di circa il 43% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2019.

² Per un'analisi più ampia si veda S. MANSERVISI, *Le Convenzioni internazionali sul clima e il ruolo dell'agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 22.

³ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate-neutral economy*, COM (2018) 773 final, spec. pp. 17-20, dove si evidenzia che alcuni settori *hard-to-abate* – tra cui industria pesante, aviazione e trasporti marittimi – rimarranno strutturalmente dipendenti dal carbonio anche negli scenari di profonda decarbonizzazione, rendendo necessario un crescente ricorso alle tecnologie di cattura e utilizzo/stoccaggio del carbonio e allo sviluppo di combustibili sintetici a basse emissioni. In senso conforme, IPCC, *AR6 Synthesis Report*, op. cit., p. 63, che qualifica le tecnologie di *carbon capture* come leve essenziali per la decarbonizzazione dei settori più complessi.

glia di 1,5°C, in assenza di interventi tempestivi e incisivi sulle emissioni, e afferma con chiarezza che il ricorso a tecniche di rimozione dell'anidride carbonica per *controbilanciare* le emissioni residuali difficilmente abbattibili è inevitabile qualora si voglia conseguire l'obiettivo delle emissioni nette nulle. Tale affermazione sancisce, di fatto, la necessità di una diffusione su larga scala di soluzioni sostenibili di cattura e stoccaggio della CO₂, che dovranno trovare collocazione non solo in serbatoi geologici, ma anche negli ecosistemi terrestri e marini o, ancora, in prodotti capaci di trattenere il carbonio in modo durevole⁴.

Nel contesto europeo, la normativa europea sul clima – ovvero, il regolamento (UE) 2021/1119 – attribuisce valore giuridico vincolante all'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050⁵, imponendo che, entro tale data, le emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra siano complessivamente bilanciati all'interno dell'Unione, con la prospettiva di raggiungere, successivamente, un saldo negativo di emissioni⁶. Il Piano per l'obiettivo climatico 2030, adottato dalla Commissione europea⁷, delinea in proposito un duplice percorso di intervento: da un lato, il rafforzamento del contributo degli ecosistemi naturali alla rimozione di CO₂; dall'altro, lo sviluppo di soluzioni industriali capaci di assicurare l'assorbimento di centinaia di milioni di tonnellate di carbonio all'anno. Tuttavia, lo stato attuale delle politiche europee non consente di ritenere che tali obiettivi siano effettivamente a portata di mano: la capacità di assorbimento dei sistemi naturali mostra un andamento regressivo, mentre nel territorio dell'Unione non si registrano, allo stato, significativi esempi di rimozioni industriali operative⁸.

⁴ Per una lettura comparata delle diverse traiettorie regolatorie e operative della carbonicoltura su scala globale, con particolare attenzione alle interazioni tra politiche climatiche, strutture agrarie e capacità istituzionali, si veda N. LORIA, R. LAL, *Global Perspectives on Carbon Farming*, in *Carbon Farming*, Springer, Cham, 2025.

⁵ Si veda l'art. 1 del regolamento (UE) 2021/1119.

⁶ L'art. 2 del regolamento (UE) 2021/1119 – nel tentativo di definire l'obiettivo della neutralità climatica – riconosce che «l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra disciplinati dalla normativa unionale è raggiunto nell'Unione al più tardi nel 2050, così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data, e successivamente l'Unione mira a conseguire emissioni negative».

⁷ Si veda la COMMISSIONE EUROPEA, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini*, COM (2020) 562 final.

⁸ Sul progressivo declino della capacità di assorbimento del settore LULUCF nell'UE e sull'assenza, allo stato attuale, di rimozioni industriali operative di entità significativa, si veda Commissione europea, *Impact Assessment accompanying the proposal to revise the LULUCF Regulation*, SWD (2021) 609 final, pp. 8-10, che documenta la contrazione del *sink* naturale e la sostanziale inesistenza, nel territorio unionale, di impianti CDR (*Carbon Dioxide Removal*)

Nella Comunicazione della Commissione europea sui “Cicli del carbonio sostenibili” viene sottolineata la necessità di promuovere un modello economico capace di ricompensare i gestori del territorio per l’attività di sequestro del carbonio, nel pieno rispetto dei principi ecologici e di sostenibilità – modello che la Commissione riconduce alle attività di carboniocoltura⁹. Parallelamente, il documento definisce altresì piani d’azione volti al conseguimento di specifici obiettivi programmatici in materia di rimozioni di carbonio: entro il 2028, tutti i gestori del territorio dovranno poter accedere a dati verificati sulle emissioni e sugli assorbimenti, al fine di misurare con accuratezza gli effetti delle pratiche di *carbon farming*; inoltre, tutte le quantità di CO₂ catturate, trasportate, utilizzate o stoccate attraverso soluzioni industriali dovranno essere oggetto di rendicontazione e contabilizzazione ufficiale¹⁰. Entro il 2030, le pratiche di carboniocoltura dovranno contribuire in modo sostanziale al raggiungimento dell’obiettivo LULUCF di –310 Mt CO₂eq di rimozioni nette, mentre le tecnologie industriali dovranno garantire la rimozione annuale di almeno –5 Mt CO₂eq¹¹.

In tale quadro, il regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura fissa l’obiettivo di sottoporre almeno il 20% delle superfici terrestri e marine dell’Unione a misure di ripristino entro il 2030¹². Tra le due strategie – carboniocoltura e misure di ripristino ecologico – emergono numerose sinergie operative e funzionali: il medesimo regolamento, infatti, prevede che le aree oggetto di ripristino debbano mostrare un incremento delle riserve di carbonio organico negli ecosistemi agricoli e forestali, contribuendo così indirettamente alla mitigazione climatica attraverso il rafforzamento della fertilità e della stabilità del suolo¹³.

Il presente contributo si propone di offrire una lettura sistematica e

industriali pienamente funzionanti. Si veda anche H. BÖTTCHER *et al.*, *Exploratory Analysis of an EU Sink and Restoration Target*, Oeko-Institut, 2021, disponibile su: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/GP-Sink-Target.pdf>.

⁹ Per una ricostruzione dei principali modelli di regolazione dei mercati del carbonio, si veda la distinzione ormai consolidata tra emissions trading schemes (ETS) e crediting schemes. Cfr. M. GILLENWATER *et al.*, *Policing the voluntary carbon market*, in *Nature Climate Change*, 2007, 1(711), pp. 85-87.

¹⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione su Cicli del carbonio sostenibili*, COM (2021) 800 final, 15 dicembre 2021, spec. pp. 6-12.

¹¹ Cfr. A. SAVARESI, L. PERUGINI, *The Land Sector in the 2030 Eu Climate Change Policy Framework: A Look at the Future* in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2019, p. 148; A. SAVARESI, L. PERUGINI, M.V. CHIRIACÒ, *Making sense of the Lulucf Regulation: Much ado about nothing?*, in *RECIEL*, 2020, 29, pp. 212-222.

¹² Si veda l’art. 11, par. 2, del regolamento (UE) 2024/1991.

¹³ Sulla complessità del rapporto tra agricoltura e cambiamenti climatici, si veda E. CRISTIANI, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mer-*

criticamente orientata del quadro europeo per la certificazione delle rimozioni di carbonio, con particolare attenzione alle implicazioni giuridiche che discendono dalla sua applicazione al settore della carboniocoltura. L'analisi non mira a esaurire l'intero spettro delle questioni sollevate dal regolamento (UE) 2024/3012 – la cui natura volontaria, la struttura multilivello e la matrice tecnico-scientifica impongono un approccio necessariamente interdisciplinare – ma si concentra su tre direttrici fondamentali. In primo luogo, si intende esaminare la struttura dei criteri di qualità, ponendo in evidenza le tensioni interpretative che ne derivano, in particolare con riguardo alla quantificazione dei benefici climatici e alla costruzione delle *baseline*. In secondo luogo, il contributo si sofferma sulle clausole di addizionalità e di sostenibilità, analizzandone le declinazioni, nonché i rapporti con i meccanismi di sostegno della Politica Agricola Comune. Infine, l'articolo prende in esame l'architettura di governance del sistema di certificazione – fondata su schemi riconosciuti, organismi indipendenti di audit e sul futuro Registro dell'Unione – allo scopo di valutarne la capacità effettiva di garantire trasparenza, integrità e affidabilità in un mercato che resta formalmente volontario. Le riflessioni che seguono si collocano entro tali confini analitici, con l'obiettivo di far emergere tanto le potenzialità quanto le criticità di un quadro che ambisce a divenire uno dei pilastri della futura *governance* climatica dell'Unione.

2. L'obiettivo dichiarato del regolamento (UE) 2024/3012, come esplicitamente formulato all'art. 1, consiste nell'*agevolare e incoraggiare* l'adozione di pratiche di carboniocoltura da parte di operatori singoli o associati, configurandole quale complemento strutturale alla riduzione sostenuta delle emissioni in tutti i settori dell'economia¹⁴. Per rendere operativo tale obiettivo, il legislatore unionale istituisce un quadro volontario di certificazione a livello dell'Unione, esteso tanto alle rimozioni di carbonio quanto alle riduzioni delle emissioni dal suolo. Il regolamento persegue tale finalità mediante la definizione di criteri di qualità applicabili alle attività condotte nel territorio dell'Unione, l'istituzione di procedure di verifica e certificazione, nonché la determinazione delle condizioni alle quali i regimi di certificazione possono essere riconosciuti dalla Commissione europea. A

cati, 2016; M. GIUFFRIDA, *Agricoltura, cambiamenti climatici e sicurezza alimentare nella PAC 2014-2020*, in *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, 2018.

¹⁴ Nel prosieguo del presente contributo, salvo diversa indicazione, il riferimento al "regolamento" deve intendersi riferito al regolamento (UE) 2024/3012.

ciò si aggiunge una disciplina specifica concernente l'emissione e l'utilizzo consentito delle unità certificate, che costituisce elemento essenziale per la tracciabilità e l'integrità del sistema.

Sotto il profilo sistematico, l'architettura regolatoria si configura quale strumento di rafforzamento degli impegni assunti dall'Unione europea nell'ambito dell'Accordo di Parigi¹⁵, in particolare in relazione al conseguimento collettivo della neutralità climatica "*al più tardi entro il 2050*", in coerenza con quanto previsto – evidentemente – dal richiamato regolamento (UE) 2021/1119. Particolarmente rilevante è la previsione secondo cui le rimozioni di carbonio e le riduzioni di emissioni del suolo certificate nell'ambito del presente quadro possono contribuire esclusivamente al perseguimento del contributo determinato a livello nazionale (NDC) e agli obiettivi climatici dell'Unione¹⁶, risultando dunque preclusa qualsiasi possibilità di allocazione delle relative unità a NDC di Paesi terzi o ad altri regimi internazionali di conformità.

Ai fini dell'applicazione del regolamento (UE) 2024/3012, il legislatore unionale introduce una serie di definizioni giuridiche che risultano centrali per la delimitazione del suo ambito normativo e per la comprensione della portata materiale delle disposizioni in esso contenute. In particolare, la "*carboniocoltura*" è definita come qualsiasi pratica o processo di gestione di ambienti terrestri o costieri, attuato per un periodo minimo di cinque anni, che comporti, alternativamente, la cattura e l'immagazzinamento temporaneo del carbonio atmosferico o biogenico nei serbatoi biologici, oppure la riduzione delle emissioni dal suolo¹⁷. L'enfasi posta sul periodo minimo di attività evidenzia – anche attraverso la lettura del considerando 22, laddove

¹⁵ Sul punto, cfr. M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 116.

¹⁶ Per un'analisi del ruolo del settore agricolo nei contributi determinati a livello nazionale, si vedano: FAO, *The Agriculture Sectors in the Intended Nationally Determined Contributions: Analysis*, Roma, 2016, disponibile all'indirizzo <http://www.fao.org/3/a-i5687e.pdf>; FAO, *The Agriculture Sectors in Nationally Determined Contributions (NDCs): Priority Areas for International Support*, Roma, 2016, disponibile all'indirizzo <http://www.fao.org/3/a-i6400e.pdf>; M. RICHARDS *et al.*, *How Countries Plan to Address Agricultural Adaptation and Mitigation*, Washington D.C., 2015, disponibile all'indirizzo www.landscapes.org/glf-2015/wp-content/uploads/sites/9/2015/12/CCAFS-INDC-info-note-Final.pdf.

¹⁷ Il regolamento definisce, inoltre, la "*riduzione delle emissioni del suolo*" come la diminuzione delle emissioni nette di gas a effetto serra provenienti dai serbatoi di carbonio biogenico, quali individuati nella Sezione B, punti (e) e (f) dell'Allegato I del regolamento (UE) 2018/841, ovvero come la mitigazione delle emissioni di gas a effetto serra provenienti dai suoli agricoli rientranti nella categoria di origine 3.D del sistema di classificazione IPCC, secondo le modalità di determinazione stabilite dal regolamento (UE) 2018/1999 e dai relativi atti di esecuzione.

riconosce l'esigenza di fornire incentivi finanziari ai gestori che praticano la carboniocoltura nel lungo periodo – l'intento del legislatore di ancorare la nozione di carboniocoltura a un orizzonte temporale di stabilità gestionale, volto a garantire la permanenza degli effetti di sequestro o di mitigazione del carbonio¹⁸. Da tale impianto definitorio emerge con chiarezza che il criterio dirimente per l'inquadramento di una data attività nell'ambito applicativo del regolamento risiede nella capacità dimostrabile di ridurre il rilascio di carbonio dal suolo o, in alternativa, di incrementare le rimozioni di carbonio nel suolo, assicurando in entrambi i casi un contributo verificabile alla mitigazione climatica.

Le rimozioni di carbonio e le riduzioni delle emissioni del suolo possono essere ammesse alla certificazione ai sensi del regolamento soltanto quando risultano soddisfatte due condizioni cumulative: in primo luogo, l'attività deve conformarsi ai criteri di qualità di cui agli articoli da 4 a 7; in secondo luogo, i risultati conseguiti devono essere sottoposti a una verifica indipendente, come previsto dall'art. 9. L'art. 4, in particolare, richiede che ogni intervento di carboniocoltura produca un beneficio netto temporaneo di rimozione di carbonio o, alternativamente, una riduzione netta delle emissioni del suolo, e che tali benefici siano quantificati attraverso un procedimento analitico puntualmente definito.

Nel caso delle rimozioni temporanee di carbonio, il regolamento stabilisce che il beneficio netto può essere considerato positivo solo qualora la quantità di carbonio rimossa dall'attività – dopo essere stata depurata dall'aumento delle emissioni di gas a effetto serra imputabili all'intero ciclo di vita dell'intervento, comprese quelle connesse a eventuali cambiamenti indiretti nell'uso del suolo – risulti complessivamente superiore alla quantità di rimozioni che si sarebbero verificate nello scenario di riferimento, ossia in assenza dell'attività stessa¹⁹. In altri termini, l'attività è certificabile solo quando la rimozione totale ottenuta, tenuto conto delle emissioni aggiuntive associate, supera il livello di rimozione previsto nello scenario di base.

¹⁸ Cfr. M. DEBERNARDINI et al., *From the ground up: exploring European carbon farming through social practice theory*, in *Journal of Rural Studies*, 2025, 103850.

¹⁹ Il beneficio netto temporaneo di rimozione di carbonio è determinato secondo la seguente relazione: $CR_{baseline} - CR_{total} - GHG_{associated} > 0$, dove $CR_{baseline}$ indica la quantità di rimozioni di carbonio registrata nello scenario di riferimento (*baseline*), CR_{total} rappresenta il totale delle rimozioni generate dall'attività certificata e $GHG_{associated}$ esprime l'aumento delle emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra lungo l'intero ciclo di vita dell'attività, comprese le emissioni derivanti da eventuali cambiamenti indiretti di uso del suolo.

Una logica analoga governa la riduzione netta delle emissioni del suolo. In questo caso, il regolamento considera positivo il beneficio solo qualora la diminuzione complessiva delle emissioni provenienti dai suoli, incluse sia quelle dei terreni rientranti nel settore LULUCF, sia quelle dei suoli agricoli classificati nella categoria IPCC 3.D²⁰, risulti maggiore delle emissioni che si sarebbero verificate nello scenario di riferimento e non venga neutralizzata dalle emissioni aggiuntive generate lungo il ciclo di vita dell'attività²¹. Ciò implica che l'intervento debba produrre una riduzione effettiva delle emissioni del suolo, superiore a quella osservabile nello scenario di base e non vanificata da emissioni accessorie.

Le modalità di calcolo – tanto per le rimozioni quanto per le riduzioni delle emissioni – devono, ove appropriato, essere coerenti con le 2006 IPCC *Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories* e con i successivi affinamenti metodologici, così da assicurare uniformità scientifica e comparabilità internazionale dei risultati²². Il regolamento adotta un'impostazione strettamente contabile, traducendo la complessità dei processi di sequestro del carbonio e delle dinamiche del suolo in un quadro metodologico standardizzato – la certificabilità dipende, in questo quadro, dalla capacità dell'operatore di dimostrare, in modo quantitativo e verificabile, un miglioramento reale rispetto alla situazione di riferimento.

Di particolare interesse è la previsione secondo cui, qualora un'attività

²⁰ Cfr. regolamento (UE) 2018/841, relativo all'integrazione delle emissioni e degli assorbimenti derivanti da uso del suolo, cambiamenti di uso del suolo e silvicoltura (LULUCF), il quale ricomprende, tra le categorie di terreno rilevanti ai fini della contabilità climatica, i suoli agricoli e forestali soggetti a variazioni degli stock di carbonio organico. Quanto ai suoli agricoli, essi rientrano nella categoria 3.D delle 2006 IPCC *Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*, concernente le emissioni e gli assorbimenti derivanti dalla gestione dei terreni agricoli (*Agricultural Soils*), ivi incluse le emissioni di N₂O da fertilizzazione, le variazioni di carbonio nei suoli coltivati e nelle praterie, nonché le emissioni conseguenti alle pratiche di gestione agricola.

²¹ In modo analogo, il beneficio netto di riduzione delle emissioni del suolo è calcolato secondo la formula: $LSE_baseline - LSE_total + ASE_baseline - ASE_total - GHG_associated > 0$, dove $LSE_baseline$ e LSE_total corrispondono rispettivamente alle emissioni provenienti dai suoli del settore LULUCF, come definito dal regolamento (UE) 2018/841, mentre $ASE_baseline$ e ASE_total denotano le emissioni provenienti dai suoli agricoli riconducibili alla categoria IPCC 3.D. Anche in questo caso, $GHG_associated$ rappresenta le ulteriori emissioni imputabili all'attività lungo l'intero ciclo di vita.

²² Il regolamento prescrive che tutte le metodologie di certificazione procedano alla disaggregazione delle misurazioni per ciascun gas a effetto serra, rafforzando in tal modo la trasparenza metodologica e la tracciabilità dei risultati. Tale prescrizione assume rilievo non soltanto tecnico, ma anche giuridico-sistemico, poiché consente di attribuire a ciascun flusso emissivo un valore autonomo nel bilancio complessivo di mitigazione, prevenendo distorsioni derivanti da compensazioni aggregate tra gas diversi.

generi un aumento delle emissioni del suolo come conseguenza collaterale di una rimozione temporanea di carbonio, tali emissioni debbano essere integralmente quantificate e imputate al calcolo del beneficio netto. La disposizione mira a scongiurare il rischio di contabilità climatica fittizia, in cui risultati apparentemente positivi di sequestro verrebbero a occultare effetti emissivi compensativi²³. In senso inverso, le riduzioni di emissioni del suolo riconducibili a tali attività devono essere rendicontate e accreditate come riduzioni autonome, con conseguente riflesso sulla certificazione finale. Quando, poi, una medesima attività produca congiuntamente rimozioni temporanee e riduzioni del suolo, le metodologie devono stabilire regole di allocazione per le emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra, al fine di evitare doppie contabilizzazioni o duplicazioni di credito²⁴.

Sotto il profilo metodologico, il regolamento introduce una serie di prescrizioni di carattere formale e sostanziale, volte a garantire coerenza, verificabilità e credibilità scientifica dell'intero processo certificativo. Il regolamento impone che le rimozioni temporanee di carbonio e le riduzioni delle emissioni del suolo, unitamente alle emissioni associate, siano quantificate secondo criteri di rilevanza, conservatività, accuratezza, completezza, coerenza, trasparenza e comparabilità, in aderenza alla più aggiornata evidenza scientifica disponibile. Tutte le quantità relative ai bilanci dei gas a effetto serra devono essere espresse in tonnellate di CO₂ equivalente, attribuendo alle rimozioni nette un segno negativo (–) e alle emissioni nette un segno positivo (+). Il monitoraggio deve essere effettuato attraverso una

²³ Cfr. N. SASAKI, *Addressing Scandals and Greenwashing in Carbon Offset Markets: A Framework for Reform*, in *Global Transitions*, vol. 7, 2025, pp. 375-382, il quale evidenzia come i fenomeni di “carbon scandals” e di *greenwashing* che caratterizzano i mercati volontari del carbonio derivino, in larga misura, da *baseline* sovrastimate, da sistemi di monitoraggio, rendicontazione e verifica inadeguati e da strutture di *governance* insufficientemente robuste. Tali criticità dimostrano la rilevanza del presidio metodologico volto a evitare forme di contabilità climatica fittizia e a garantire l'effettività dei benefici dichiarati.

²⁴ Cfr. COWI, ECOLOGIC INSTITUTE, IEEP, *Analytical Support for the Operationalisation of an EU Carbon Farming Initiative: Lessons Learned from Existing Result-Based Carbon Farming Schemes and Barriers and Solutions for Implementation within the EU*, Rapporto per la Commissione europea, DG Climate Action, Contratto n. CLIMA/C.3/ETU/2018/007, 2020, ove si sottolinea come, nei sistemi esistenti, la prevenzione di frodi e duplicazioni contabili richieda l'adozione di registri dedicati ai progetti e ai crediti generati, proprio al fine di evitare fenomeni di doppio conteggio e sovrapposizione di crediti climaticamente equivalenti. Si veda anche L. SCHNEIDER *et al.*, *Addressing the risk of double counting emission reductions under the UNFCCC*, in *Climatic Change*, 2015, 131(4), pp. 473-486, che evidenzia come tali fenomeni possano sorgere anche attraverso percorsi indiretti e difficili da identificare, richiedendo quindi un coordinamento internazionale rafforzato nella progettazione dei meccanismi che emettono unità, nei sistemi di contabilizzazione e nelle procedure di tracciamento dei crediti.

combinazione appropriata di misurazioni dirette in campo, telerilevamento e tecniche di modellizzazione, secondo quanto specificato nelle metodologie di certificazione adottate. Tali previsioni, apparentemente di natura meramente tecnica, rappresentano in realtà un elemento di uniformazione e di comparabilità intersettoriale, condizione indispensabile per la futura interoperabilità tra differenti schemi di certificazione.

L'adozione di tali criteri – che riproducono il linguaggio tipico dei protocolli IPCC e dei meccanismi del *carbon accounting* internazionale – solleva tuttavia questioni non marginali sul piano giuridico: la traslazione di categorie scientifiche in obblighi normativi rischia, infatti, di generare margini di incertezza interpretativa, specialmente in relazione alla prova della conformità metodologica e alla responsabilità per errori di quantificazione²⁵.

Parallelamente, appare significativa l'introduzione del concetto di *baseline* standardizzata, concepita quale parametro di riferimento “*altamente rappresentativo*” della performance media di pratiche o processi analoghi, valutati in condizioni sociali, economiche, ambientali, tecnologiche e normative comparabili. Tale *baseline* deve incorporare la specificità geografica dei contesti di applicazione, includendo elementi quali le condizioni pedoclimatiche locali e i fattori regolatori territoriali. La competenza per l'elaborazione di tali *baselines* è attribuita alla Commissione europea, la quale è tenuta a recepirle all'interno delle metodologie di certificazione mediante atti delegati – di cui siamo ancora in attesa – ai sensi dell'art. 8. La Commissione dovrà, inoltre, procedere alla revisione periodica quinquennale di tali *baselines*, aggiornandole alla luce delle evoluzioni scientifiche, tecnologiche e normative, con effetto esclusivo sulle attività la cui fase di attuazione abbia inizio successivamente all'entrata in vigore della metodologia modificata.

Sul punto si tornerà nel paragrafo successivo, qui preme evidenziare che, in deroga alla regola generale della *baseline* standardizzata, il regolamento consente il ricorso a una *baseline* specifica per singola attività, qualora ciò risulti debitamente giustificato – ad esempio per la limitata disponibilità di dati o per la mancanza di pratiche comparabili che possano fungere da riferimento omogeneo. Tale previsione, pur configurandosi come eccezione, riveste un ruolo essenziale nel garantire la flessibilità applicativa del sistema, consentendo di adattare le metodologie di certificazione a contesti

²⁵ Cfr. P. GÜNTHER *et al.*, *Carbon farming, overestimated negative emissions and the limits to emissions trading in land-use governance: the EU carbon removal certification proposal*, in *Environ. Sci. Eur.*, 36, 72, 2024.

in cui l'eterogeneità territoriale o la novità tecnologica rendono impraticabile la costruzione di una *baseline* di carattere generale.

Sul piano metodologico, infatti, il regolamento impone che la quantificazione delle rimozioni e delle riduzioni tenga esplicitamente conto dei margini di incertezza, adottando approcci conservativi fondati su metodi statistici riconosciuti, con obbligo di rendicontazione integrale delle incertezze stimate²⁶. Questa disposizione introduce, nel cuore del sistema di certificazione, una dimensione epistemica di trasparenza: il riconoscimento dell'incertezza non come elemento patologico, ma come carattere strutturale della misurazione scientifica in materia climatica. Ciò appare riflettere la volontà del legislatore unionale di temperare l'aspirazione alla precisione contabile con un principio di prudenza metodologica.

A tale riguardo, il regolamento incoraggia gli operatori o i gruppi di operatori, ove tecnicamente ed economicamente possibile, a contribuire direttamente alla raccolta dei dati necessari alla quantificazione, avvalendosi di metodologie di livello Tier 3, in linea con le *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories* e con i successivi affinamenti metodologici. Tale raccomandazione, sebbene formalmente non vincolante, assume un rilievo sostanziale, poiché orienta la prassi applicativa verso una progressiva convergenza con gli inventari nazionali dei gas a effetto serra, compilati ai sensi del regolamento (UE) 2018/841 e del regolamento (UE) 2018/1999. Questa clausola di coerenza interistituzionale persegue una duplice finalità: da un lato, evitare divergenze sistemiche tra la contabilità delle rimozioni certificata e quella riportata nei bilanci nazionali; dall'altro, consolidare la credibilità complessiva del sistema europeo di misurazione del carbonio, ponendo le basi per un futuro riconoscimento reciproco tra più livelli – scientifico, tecnico e giuridico – di governo del clima. Resta tuttavia da interrogarsi, in chiave critica, sulla capacità effettiva degli operatori privati di sostenere l'onere tecnico e finanziario richiesto per l'adozione di metodologie Tier 3, con il rischio che l'ambizione di accuratezza si traduca,

²⁶ Cfr. IPCC, *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*, vol. 1, cap. 3 ("Uncertainties"), ove si chiarisce che l'incertezza costituisce un elemento intrinseco e inevitabile dei processi di misurazione delle emissioni e degli assorbimenti, imponendo l'adozione di approcci conservativi e trasparenti nella rendicontazione. In senso conforme, si veda L. LUO, J. ZHANG, *A Global Study of Climate Uncertainty and Carbon Assurance*, in *Brit. Account. Rev.*, vol. 57, n. 4, 2025, 101425, che offre una delle prime evidenze empiriche sulla natura, sulle caratteristiche e sulle dimensioni dell'incertezza climatica e sui suoi effetti sui processi di *carbon assurance*, mostrando come una corretta gestione dell'incertezza rappresenti un elemento funzionale a rafforzare la capacità delle imprese di governare la transizione verso la neutralità climatica.

in pratica, in una barriera all'accesso per le imprese agricole di minori dimensioni o con ridotta capacità di innovazione tecnologica.

3. Il principio di addizionalità costituisce, ai sensi dell'art. 5 del regolamento (UE) 2024/3012, un requisito essenziale di ammissibilità al sistema di certificazione delle rimozioni di carbonio. Ogni attività che aspiri a essere certificata deve soddisfare due condizioni cumulative, concepite in termini rigorosamente oggettivi.

In primo luogo, l'attività deve eccedere gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione o dalla normativa nazionale applicabile al livello dell'operatore individuale, dimostrando quindi di non coincidere con un adempimento già prescritto *ex lege*. In secondo luogo, l'incentivo economico connesso alla certificazione deve risultare necessario ai fini della sostenibilità finanziaria dell'attività stessa, vale a dire che, in assenza di tale incentivo, l'iniziativa non avrebbe potuto essere avviata o mantenuta su base economica autonoma.

Nel caso in cui venga adottata una *baseline* standardizzata, la conformità al requisito di addizionalità è presunta *ex lege*, in quanto la *baseline* comune incorpora di per sé la distinzione tra prestazioni "ordinarie" e risultati "aggiuntivi". Viceversa, qualora si ricorra a una *baseline* specifica per singola attività, l'addizionalità deve essere dimostrata attraverso test espliciti, secondo le modalità previste dalle metodologie di certificazione contenute negli atti delegati adottati ai sensi dell'art. 8.

Dal punto di vista sistematico, i concetti di *baseline* e di addizionalità si presentano come strettamente interrelati: entrambi concorrono a garantire che l'attività oggetto di certificazione produca un beneficio climatico genuino, e non meramente apparente²⁷. La *baseline* svolge la funzione di ancoraggio metodologico nel processo di quantificazione, poiché rappresenta il punto di riferimento controfattuale rispetto al quale misurare gli effetti climatici delle rimozioni di carbonio. Essa consente, in altri termini, di identificare la soglia al di là della quale le rimozioni possono essere considerate "aggiuntive" e, dunque, idonee alla certificazione²⁸. Al fine di accertare

²⁷ Cfr. C. NOLAN, *Additionality, Baselines, and the Proper Accounting for Land-Based Climate Change Mitigation Efforts*, in *Oxford Open Climate Change*, 2024, vol. 4, n. 1, che evidenzia come la definizione della *baseline* – ovvero dello scenario controfattuale "*business as usual*" rispetto al quale misurare il beneficio climatico – assuma una funzione metodologica essenziale per garantire che le riduzioni o le rimozioni certificate siano effettivamente aggiuntive e quindi prodotte esclusivamente grazie all'intervento.

²⁸ Si veda N. MEYER-OHLENDORF, *The EU Carbon Removal Certification Framework*:

che l'attività presenti un carattere di addizionalità sostanziale nel contesto normativo ed economico di riferimento, il regolamento introduce – come è stato anticipato – due test complementari: il primo, di natura regolatoria; il secondo, di natura finanziaria²⁹.

Da ciò deriva una tensione evidente tra esigenze di efficienza e garanzie di rigore ambientale, che riflette, in filigrana, una questione centrale: la ricerca di un equilibrio tra semplificazione e credibilità del sistema. Come già evidenziato nella valutazione d'impatto che accompagna l'adozione del regolamento, la determinazione delle *baseline* e la dimostrazione dell'addizionalità rappresentano un esercizio di equilibrio particolarmente delicato, in cui si intrecciano esigenze tra loro potenzialmente confliggenti di efficacia ambientale, efficienza economica e proporzionalità³⁰.

In primo luogo, la progettazione dei requisiti di *baseline* e di addizionalità incide in modo diretto sulla platea degli operatori economici disposti a partecipare ai progetti di rimozione del carbonio³¹. Una *baseline* eccessivamente ambiziosa – ad esempio ancorata a parametri di *best-in-class perfor-*

Options for Using Certified Removal Units and Funding Mitigation Activities, Ecologic Institute, 2024, pp. 54-58, ove si sottolinea che le due categorie – *baseline* e addizionalità – sono strettamente interrelate e concorrono a prevenire la contabilizzazione di risultati solo apparenti.

²⁹ Sotto questo profilo, la logica sottesa al principio di addizionalità appare affine al concetto di “effetto di incentivazione”, che informa diverse discipline europee – tra cui quella degli aiuti di Stato – e riconosce quando l'intervento economico determina un mutamento del comportamento di un operatore economico, inducendolo a realizzare un progetto che, altrimenti, non avrebbe intrapreso. In entrambi i casi, l'obiettivo è evitare che risorse pubbliche – o, nel caso della certificazione, crediti ambientali – siano destinate ad attività che avrebbero avuto comunque luogo, vanificando così il valore aggiunto dell'intervento. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione sulle Linee guida in materia di aiuti di Stato per clima, protezione dell'ambiente e energia 2022* (CEEAG), Gazz. uff. C 80 del 18 febbraio 2022, ove l'effetto di incentivazione è definito come la capacità dell'aiuto di modificare il comportamento dell'impresa inducendola a realizzare un progetto che non sarebbe stato intrapreso in assenza del sostegno pubblico. Si veda, inoltre, P. NICOLAIDES, *The Incentive Effect of State Aid: Its Meaning, Measurement, Pitfalls and Application*, in *World Competition*, 32(4), 2009, p. 579 ss., che evidenzia come il controllo sull'*incentive effect* miri precisamente a evitare il finanziamento di operazioni “*business as usual*”.

³⁰ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document – Impact Assessment report on the Regulation for a Union certification framework for carbon removals*, SWD (2022) 377 final, 2022, in particolari i parr. 6.2 e 7.2, ove il bilanciamento tra robustezza dei criteri di qualità, oneri amministrativi e partecipazione degli operatori è esplicitamente tematizzato come trade-off centrale del nuovo quadro di certificazione.

³¹ Cfr. H. McDONALD *et al.*, *Carbon farming – Making agriculture fit for 2030*, Studio per la Commissione ENVI, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Parlamento europeo, 2021, che analizza in modo sistematico l'impatto dei requisiti metodologici – inclusi *baseline* e criteri di performance – sulla partecipazione degli operatori ai regimi di *carbon farming* e sulle relative barriere economiche e amministrative.

mance – può esercitare un effetto dissuasivo sulla partecipazione, riducendo l'adesione degli operatori e limitando i volumi complessivi di rimozioni certificate³². Per converso, una *baseline* fondata sulla performance storica individuale dell'operatore presenta due criticità strutturali: da un lato, rischia di premiare risultati poco ambiziosi, riconoscendo crediti a soggetti che partono da standard di riferimento molto bassi; dall'altro, finisce per penalizzare gli *early movers*, ossia coloro che hanno investito precocemente in pratiche innovative di gestione sostenibile del suolo³³. In tale ultima ipotesi, gli operatori potrebbero temere che gli sforzi compiuti in passato non siano adeguatamente riconosciuti dal nuovo sistema di certificazione, generando così un incentivo perverso al rinvio dell'azione climatica fino alla piena operatività delle regole.

Una *baseline* efficace dovrebbe dunque riuscire a bilanciare questi disincentivi contrapposti, combinando l'ambizione ambientale con la sostenibilità economica e la prevedibilità regolatoria.

Quando tale procedura è condotta su base individuale, occorre considerare il carico amministrativo che la costruzione della *baseline* e la verifica dell'addizionalità comportano per gli operatori. La determinazione della *baseline* implica una quantificazione dettagliata delle emissioni e delle rimozioni, mentre la dimostrazione dell'addizionalità – sia regolatoria che finanziaria – richiede la raccolta e documentazione di informazioni complesse, comprendenti i requisiti giuridici applicabili, le pratiche di gestione del territorio correnti, i dati sulla redditività del progetto, nonché un inventario dei sussidi pubblici disponibili, accompagnato da prove che ne dimostrino l'insufficienza a rendere economicamente sostenibile l'attività in assenza della certificazione. Ciò si può tradurre – evidentemente – in una barriera d'accesso significativa per le piccole e medie imprese che, di fronte a una burocrazia percepita come eccessivamente onerosa, potrebbero essere indotte a rinunciare alla partecipazione.

³² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report accompanying the Proposal for a Regulation establishing a Union certification framework for carbon removals*, SWD (2022) 377 final, 30 novembre 2022, in particolare il par. 6.2, dove si sottolinea che “*if the baseline is too ambitious then participation will be low*”, evidenziando il *trade-off* diretto tra l'ancoraggio della *baseline* su parametri «*best-in-class*» e la probabilità di indebolimento della partecipazione degli operatori.

³³ Cfr. C. NOLAN, *Additionality, Baselines, and the Proper Accounting for Land-Based Climate Change Mitigation Efforts*, in *Oxford Open Climate Change*, 2024, pp. 8-12, dove si discute come l'utilizzo di *baselines* basate sulla performance storica individuale possa limitare l'ambizione delle pratiche certificate e penalizzare gli operati che avevano già adottato standard elevati.

Infine, l'integrità del quadro di certificazione dipende in misura decisiva dalla capacità di prevenire fenomeni manipolativi. L'esperienza dei mercati volontari del carbonio ha già messo in luce rischi sistemici di sovra-emissione, tra cui la generazione di crediti privi di reale valore ambientale – i cosiddetti *hot air certificates* – derivanti da una sottostima intenzionale della *baseline*³⁴, oppure i cosiddetti *windfall profits*³⁵, ossia profitti straordinari riconosciuti per attività che sarebbero comunque state realizzate anche in assenza di certificazione. Non meno insidioso è anche il fenomeno della selezione avversa: quando le *baselines* sono costruite sulla media di siti eterogenei, solo quelli caratterizzati da condizioni biofisiche favorevoli a rimozioni superiori alla media scelgono di aderire, senza che vi sia la certezza che tali risultati non si sarebbero verificati comunque³⁶.

Tali criticità confermano la necessità di metodologie solide, trasparenti e scientificamente fondate, in grado di scongiurare derive opportunistiche e di preservare la credibilità del sistema di certificazione. In ultima analisi, il successo del quadro regolatorio dipenderà dalla sua capacità di coniugare – in un equilibrio ancora fragile – rigore ambientale, equità economica e sostenibilità amministrativa, evitando che l'ambizione ecologica si traduca, di fatto, in un apparato tecnocratico scarsamente accessibile agli stessi soggetti che dovrebbe incentivare.

Le difficoltà connesse alla determinazione delle *baseline* e alla dimostrazione dell'addizionalità non costituiscono una peculiarità del quadro di certificazione istituito dall'Unione europea, ma rappresentano una questione strutturale che attraversa l'intero spettro dei meccanismi di incen-

³⁴ Sui rischi legati alla possibilità che la sottostima delle *baselines* o la definizione di obiettivi di mitigazione poco ambiziosi generi volumi di crediti privi di effettivo valore ambientale (i cc.dd. *hot air certificates*), si veda S. LA HOZ THEUER *et al.*, *When less is more: limits to international transfers under Article 6 of the Paris Agreement*, in *Climate Policy*, 2019, 19(4), pp. 401-413. Si veda, inoltre, *mutatis mutandis* A. MICHAELOWA *et al.*, *Additionality revisited: guarding the integrity of market mechanisms under the Paris Agreement*, in *Climate Policy*, 2019, pp. 1211-1224; R. SPALDING-FECHER *et al.*, *Environmental integrity and additionality in the new context of the Paris Agreement crediting mechanisms*, in *Carbon Limits*, 2017.

³⁵ Cfr. A. FRASER *et al.*, *Climate reform and transitional industry assistance: Windfall profits for polluters?*, in *Energy Economics*, 2023, 106629.

³⁶ Cfr. A. MILLARD-BALL, *The Trouble with Voluntary Emissions Trading: Uncertainty and Adverse Selection in Sectoral Crediting Programs*, in *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 65, n. 1, 2013, pp. 40-55, in particolare dove si evidenzia come l'incertezza sulle emissioni controfattuali e l'eterogeneità dei siti comportino rilevanti rischi di selezione avversa nei meccanismi di *crediting*: a fronte di *baseline* costruite su valori medi, tendono a partecipare soprattutto gli operatori (o i Paesi, nel caso analizzato) che presentano condizioni strutturalmente favorevoli rispetto allo scenario di riferimento, generando elevate quantità di crediti non addizionali.

tivazione basati sulla performance climatica³⁷. Tali problematiche sono infatti emerse con forza sin dalle prime esperienze dei mercati volontari del carbonio, in particolare nel contesto del *Clean Development Mechanism* istituito dal Protocollo di Kyoto, e sono state successivamente riprese nei meccanismi cooperativi previsti dall'art. 6 dell'Accordo di Parigi. Le regole di attuazione dell'art. 6, par. 4, dell'Accordo di Parigi, adottate alla COP26 di Glasgow nel 2021, rappresentano l'elaborazione più recente di un consenso internazionale sulle modalità di definizione delle *baselines* e sull'accertamento dell'addizionalità³⁸.

Esse stabiliscono che le *baselines* debbano, da un lato, favorire nel tempo un aumento dell'ambizione climatica, e, dall'altro, promuovere un'ampia partecipazione degli operatori. In particolare, le *baselines* devono essere reali, trasparenti, conservative, credibili e inferiori rispetto allo scenario *business as usual*, e risultare coerenti con l'obiettivo di lungo periodo dell'Accordo di Parigi – limitare l'aumento della temperatura media globale a 1,5°C – e con il contributo determinato a livello nazionale di riferimento³⁹.

Il *Glasgow Climate Pact* adotta un approccio prestazionale alla definizione delle *baselines*, fondato su tre metodologie alternative, tra loro non gerarchicamente ordinate:

a) il ricorso alle migliori tecnologie disponibili che risultino economicamente sostenibili e ambientalmente sicure;

³⁷ Si veda, ad esempio, D. BROEKHOFF *et al.*, *Assessing crediting scheme standards and practices for ensuring unit quality under the Paris agreement*, in *Carbon Management*, 2021, pp. 635-648.

³⁸ Si veda UNFCCC, Decision 3/CMA.3 – Rules, modalities and procedures for the mechanism established by Article 6, paragraph 4, of the Paris Agreement, adottata alla COP26 di Glasgow (2021), in particolare Annex, par. 33-38, ove sono definiti i requisiti per la determinazione delle *baselines*, che devono essere «*real, transparent, conservative, credible*» e risultare «*below business-as-usual*» (par. 33), nonché coerenti con l'obiettivo di lungo termine dell'Accordo di Parigi e con i contributi determinati a livello nazionale. La Decisione chiarisce altresì che le *baselines* devono essere progressivamente ridotte nel tempo per garantire un incremento dell'ambizione climatica (par. 38).

³⁹ Sul punto, si rimanda anche a T. SCHNEIDER, S. LA HOZ THEUER, *Environmental integrity of international carbon market mechanisms under the Paris Agreement*, in *Climate Policy*, 2019, 19(3), pp. 386-400, i quali evidenziano come la definizione di *baselines* reali, conservative e credibili costituisca un presupposto essenziale affinché lo scambio di unità di carbonio non determini, in termini aggregati, un incremento delle emissioni globali. Gli Autori mostrano come la qualità delle unità generate dipenda, tra gli altri fattori, dalla robustezza del riferimento controfattuale rispetto al quale le riduzioni vengono misurate e dall'allineamento delle metodologie con l'ambizione del contributo nazionale determinato (NDC). Tali analisi si pongono in continuità con i criteri stabiliti dalle decisioni adottate alla COP26 per l'attuazione dell'art. 6, par. 4, dell'Accordo di Parigi, che richiedono *baselines* trasparenti, conservative e inferiori allo scenario *business as usual*, in modo da promuovere, al tempo stesso, integrità climatica e partecipazione degli operatori.

b) l'utilizzo di un *benchmark* ambizioso, fissato almeno al livello medio delle emissioni delle attività più performanti, aventi caratteristiche comparabili sotto il profilo dei servizi o prodotti forniti e delle condizioni operative;

c) l'impiego di dati storici o reali sulle emissioni, corretti in senso prudenziale al fine di garantire coerenza con i principi di ambizione, conservatività e credibilità.

Le *baselines* standardizzate, inoltre, devono essere definite al più alto livello possibile di aggregazione settoriale, in modo da limitare le opportunità di manipolazione e garantire omogeneità metodologica tra progetti diversi. Tali indicazioni riflettono una preoccupazione di fondo già emersa nel dibattito europeo: la necessità di evitare che la frammentazione metodologica si traduca in una perdita di fiducia nella misurabilità e comparabilità dei risultati. Per quanto concerne l'addizionalità, le regole di Glasgow impongono che essa sia dimostrata attraverso una valutazione rigorosa (*robust assessment*) volta a dimostrare che l'attività non avrebbe avuto luogo in assenza dell'incentivo fornito dal meccanismo⁴⁰. Tale dimostrazione deve considerare tutte le politiche nazionali rilevanti, comprese le disposizioni legislative vincolanti, assicurando che l'attività di mitigazione superi gli obblighi legali esistenti.

La valutazione deve, inoltre, mantenere un'impostazione conservativa, evitando ogni forma di cristallizzazione ("*lock-in*") di livelli emissivi, tecnologie o pratiche ad alta intensità di carbonio, in coerenza con l'obiettivo di transizione progressiva verso un'economia a zero emissioni nette⁴¹. La rappresentatività delle *baselines* standardizzate risulta oggi significativamente rafforzata dai progressi nelle tecnologie di monitoraggio, che permettono di semplificare i processi di monitoraggio, rendicontazione e verifica (MRV) e di ridurre i costi⁴². Nel contesto della carboniocoltura, tale rappresentatività può essere raggiunta mediante l'aggregazione di ampi insiemi di dati relativi a parcelle agricole o forestali caratterizzate da tipologie di suolo, coltura o copertura vegetale comparabili, all'interno di specifici contesti

⁴⁰ Si veda UNFCCC, Decision 3/CMA.3, *op. cit.*, par. 38.

⁴¹ In senso conforme, v. IPCC, AR6 – Working Group III, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, che identifica il *carbon lock-in* come una delle principali barriere alla transizione climatica, derivante dalla persistenza di infrastrutture e pratiche emissive ad alta intensità di carbonio.

⁴² Sul ruolo abilitante delle tecnologie nei sistemi di carboniocoltura, con particolare riguardo all'integrazione fra strumenti di monitoraggio avanzato, modellistica e gestione adattiva del suolo, si veda N. LORIA, R. LAL, *The Role of Technology in Carbon Farming*, in *Carbon Farming*, Springer, Cham, 2025.

climatici. Questi dati possono essere acquisiti tramite tecniche di telerilevamento, in particolare attraverso il programma europeo Copernicus⁴³, oppure mediante banche dati istituzionali consolidate quali il *Land Parcel Identification System* nell'ambito della Politica Agricola Comune e il *Land Use/Cover Area frame Survey*⁴⁴. In parallelo a tali sviluppi metodologici, la Commissione europea sta promuovendo l'integrazione dei dati ambientali all'interno della Rete di Informazione Contabile Agricola (FADN – *Farm Accountancy Data Network*), già utilizzata per la definizione di parametri di riferimento relativi alla *performance* economica delle imprese agricole negli Stati membri⁴⁵.

La definizione di una *baseline* standardizzata ad alta rappresentatività è considerata dal legislatore europeo la soluzione più pragmatica e proporzionata per garantire un riconoscimento oggettivo dei benefici climatici netti delle pratiche di carbonicoltura. Essa consente, da un lato, di valutare la *performance* climatica delle parcelle in rapporto a situazioni comparabili, e, dall'altro, di ridurre l'onere amministrativo a carico degli operatori, semplificando il processo di certificazione. Tale esigenza di semplificazione assume particolare rilievo in un settore dominato dalle piccole e medie imprese, le quali dispongono di risorse economiche e competenze tecniche limitate e potrebbero essere escluse da un sistema eccessivamente oneroso o tecnocratico. Un ulteriore merito dell'approccio standardizzato risiede nella possibi-

⁴³ Il *Copernicus Land Monitoring Service* consiste nell'impiego dei dati satellitari Sentinel per il monitoraggio sistematico dell'uso del suolo, della copertura vegetale e delle dinamiche agro-forestali, fondamentali per la costruzione di *dataset* geospaziali ad alta risoluzione utili alla definizione di *baselines* climatiche. Si veda M. ALABRESE, *L'osservazione satellitare in agricoltura tra norme sperimentali e norme sensoriali*, in A. DI LAURO, L. LEONE, G. STRAMBI, *Normatività contemporanea. Norme sensoriali e norme sperimentali nel settore alimentare*, Edizioni ETS, Pisa, 2025.

⁴⁴ Per quanto concerne la PAC, il *Land Parcel Identification System* costituisce il principale sistema di identificazione grafica delle parcelle agricole, basato su dati georiferiti e aggiornato regolarmente dagli Stati membri ai fini della gestione e del controllo degli aiuti. Per quanto riguarda, invece, il ruolo dei dati armonizzati del suolo e della copertura del territorio, il *Land Use/Cover Area frame Survey* è il principale programma di monitoraggio europeo a terra ("*in-situ*"), che fornisce serie storiche dettagliate su uso del suolo, copertura, gestione dei suoli agricoli e caratteristiche fisiche.

⁴⁵ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Cicli del carbonio sostenibili*, COM (2021) 800 final, ove si evidenzia la necessità di integrare, all'interno della Rete di Informazione Contabile Agricola (FADN), indicatori ambientali e climatici in grado di affiancare i tradizionali dati economici già raccolti ai fini della definizione dei *benchmarks* di performance aziendale. La Comunicazione sottolinea come tale evoluzione della FADN verso una piattaforma integrata "*Farm Sustainability Data Network*" (FSDN) costituisca un passaggio cruciale per disporre di dataset armonizzati e comparabili, indispensabili per l'elaborazione di *baselines* climatiche robuste e per la valutazione dell'efficacia delle pratiche di carbonicoltura.

lità di riconoscere retroattivamente gli sforzi dei *first movers*, ossia di quegli operatori che hanno adottato pratiche di carboniocoltura prima dell'istituzione formale del quadro di certificazione, assicurando che tali iniziative pionieristiche non risultino vanificate o ignorate dal nuovo sistema.

Resta tuttavia inteso che l'efficacia di tali standard di performance dipende in modo decisivo dalla disponibilità di dati adeguati e dalla capacità tecnologica necessaria per la loro costruzione. In assenza di tali condizioni, il regolamento ammette che i sistemi di certificazione e gli operatori possano ricorrere a metodologie alternative, a condizione che le rimozioni di carbonio risultanti siano soggette a meccanismi di correzione o di sconto, atti a compensare le incertezze e i potenziali *bias* di misurazione. Ne emerge un quadro di complessità, in cui la valutazione dell'addizionalità finanziaria non può essere ridotta a una mera verifica contabile, ma deve tener conto della dinamica temporale degli incentivi, della pluridimensionalità dei benefici e dell'esigenza di assicurare una coerenza sostanziale tra le politiche agricole, ambientali e climatiche dell'Unione. Sotto questo profilo, il regolamento appare ispirato da una logica di integrazione orizzontale delle politiche, che tuttavia lascia aperti interrogativi circa la *governance* multilivello dei finanziamenti e la capacità di garantire, in concreto, il rispetto del principio di addizionalità nella gestione dei diversi interventi di supporto al settore agricolo riconducibili all'ambito della PAC e dei crediti di carbonio.

Un requisito cardine del quadro di certificazione delineato dal regolamento – come già evidenziato precedentemente – viene rappresentato dall'evitamento del doppio finanziamento, ossia dalla necessità di prevenire che un medesimo beneficiario possa percepire pagamenti sovrapposti per la stessa azione o per risultati climatici identici. Tale principio, di matrice tanto contabile quanto sostanziale, costituisce una garanzia imprescindibile per l'integrità del sistema, poiché mira a preservare il nesso di corrispettività tra la remunerazione e la prestazione ambientale, evitando duplicazioni che ne comprometterebbero la credibilità e la legittimità⁴⁶. Il problema si pone con particolare acutezza nel contesto dell'Unione europea, dove la quasi totalità dei gestori del territorio agricolo beneficia già di strumenti di sostegno volontario nell'ambito della Politica Agricola Comune, quali gli eco-schemi e le misure di sviluppo rurale previsti dal regolamento (UE) 2021/2115⁴⁷.

⁴⁶ Cfr. L. SCHNEIDER *et al.*, *Double counting and the Paris agreement rulebook*, in *Science*, 2019, 366, pp. 180 ss.

⁴⁷ Sul ruolo strutturale svolto dagli strumenti della Politica Agricola Comune nel promuovere pratiche ambientali volontarie, si vedano, tra gli altri, L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, I, p. 142; N. LUCIFERO,

4. L'art. 7 del regolamento introduce nel cuore del quadro di certificazione una clausola di sostenibilità che si configura, più che come una prescrizione settoriale, quale principio ordinatore dell'intero sistema, traducendo nel contesto della carboniocoltura il precetto, di matrice unionale, del “*do no significant harm*”⁴⁸. Tale principio, lungi dall'essere una formula di stile, impone che ogni attività certificata sia non solo esente da impatti ambientali negativi, ma orientata a generare benefici ambientali ulteriori rispetto alla mera rimozione o riduzione di carbonio⁴⁹. In questa prospettiva, il regolamento definisce un insieme articolato di obiettivi di sostenibilità – tra cui la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'uso sostenibile delle risorse idriche e marine, la prevenzione e il controllo dell'inquinamento, nonché la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, con particolare riferimento alla salute del suolo e alla prevenzione del degrado dei terreni – che costituiscono il parametro sostanziale attraverso cui misurare la conformità delle pratiche di carboniocoltura al diritto dell'Unione⁵⁰.

Almeno per quanto concerne le attività di carboniocoltura, il regolamento impone che esse assicurino, come condizione minima, benefici misurabili per la biodiversità, per gli ecosistemi e per la qualità dei suoli, elean-

I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale, in *Riv. dir. agr.*, 2023, I, p. 289; P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 68.; G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima?*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 63; L. BODIGUEL, *Lutter contre le changement climatique: le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune*, in *Revue de l'Union Européenne*, 2014, p. 414. Per una lettura aggiornata del rapporto tra PAC e impegni climatici internazionali – e del modo in cui i diversi strumenti di sostegno agricolo interagiscono con gli obblighi europei di mitigazione – si veda inoltre M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 216.

⁴⁸ Cfr. A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *federalismi.it*, 2024, p. 51. Si veda anche L. KENTACHE, *The genealogy of the DNSH principle*, in *European Journal of Public Procurement Markets*, 2024; R. FAMA, *Beyond “Fit for 55”: The emergence of the ‘Do No Significant Harm’ principle in EU law and EU funding mechanisms*, in *RECIEL*, 2025, p. 62 ss.

⁴⁹ Sulla crescente centralità dei co-benefici ambientali e, più in generale, degli obiettivi di sviluppo sostenibile all'interno dei meccanismi di mercato internazionali, si veda A. MICHAELOWA *et al.*, *Co-benefits under the market mechanisms of the Paris Agreement*, in W. BUCHHOLZ, A. MARKANDYA, D. RÜBELKE, S. VÖGELE (a cura di), *Ancillary Benefits of Climate Policy*, Springer, Cham, 2020, pp. 51-67. Gli Autori ricostruiscono l'evoluzione del principio secondo cui gli strumenti di mitigazione devono evitare impatti negativi sullo sviluppo sostenibile e preferibilmente generare benefici ambientali aggiuntivi, mostrando come tale dimensione – pur già formalmente presente nel *Clean Development Mechanism* – sia stata storicamente priva di regole cogenti e affidata prevalentemente alla volontarietà degli operatori, con risultati eterogenei e talora problematici.

⁵⁰ Per un'analisi più ampia sul concetto di sostenibilità nel diritto agrario, si rimanda a S. MANSERVISI, *La sostenibilità*, in F. ALBISINNI, L. COSTATO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'unione europea*, CEDAM, 2023, p. 170 ss; E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 54 ss.

do così il principio di tutela ecologica a requisito intrinseco di certificabilità. L'adempimento di tale obbligo è garantito mediante la predisposizione di metodologie di certificazione, adottate attraverso atti delegati ai sensi dell'art. 8, nelle quali sono fissati i requisiti minimi di sostenibilità. Tali requisiti devono tener conto non soltanto degli impatti generati all'interno dell'Unione, ma anche di quelli potenzialmente prodotti all'esterno, riflettere le condizioni ecologiche e socio-economiche locali e, ove opportuno, allinearsi ai criteri tecnici elaborati nell'ambito della tassonomia europea delle attività sostenibili per l'applicazione del principio "*do no significant harm*"⁵¹.

Qualora gli operatori intendano dichiarare co-benefici ulteriori rispetto ai requisiti minimi, essi sono tenuti ad applicare metodologie coerenti con gli standard più avanzati di certificazione, concepite per incoraggiare la massima estensione possibile dei vantaggi ambientali, in particolare in relazione alla biodiversità e alla protezione degli ecosistemi. In questo modo, la clausola di sostenibilità non assume la forma di un limite negativo, ma si configura come un principio dinamico di progressività ecologica, volto a premiare le pratiche più virtuose e a orientare il sistema verso un equilibrio sempre più stretto tra mitigazione climatica e rigenerazione ambientale.

La salvaguardia di sostenibilità consacrata nell'art. 7 deve essere letta alla luce dell'architettura politico-programmatica più ampia a livello europeo, ovvero di congiunzione tra la politica climatica e quella della biodiversità. Il recente regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura – si veda l'art. 11 – riconosce che il recupero degli ecosistemi non costituisce soltanto una misura di conservazione ambientale, ma svolge una duplice funzione strutturale: da un lato rafforza i pozzi naturali di assorbimento del carbonio, contribuendo così alla mitigazione dei cambiamenti climatici, e dall'altro migliora lo stato di salute della biodiversità, accrescendo la resilienza complessiva dei sistemi ecologici⁵². Questa convergenza fra obiettivi climatici e obiettivi di biodiversità può porre la carboniocoltura – e conseguentemente i crediti volontario di carbonio – come veicolo di ripristino ecologico e di resilienza territoriale. Tale impostazione, già prefigurata

⁵¹ Cfr. N. DE ARRIBA-SELLIER, *Sustainable Finance: Green Taxonomies as Instruments of System Change?*, in J.H. VAN ZEBEN, C. HILSON (a cura di), *A Research Agenda for Environmental Law*, Cheltenham, 2025, p. 157 ss. Si veda, inoltre, F. SPERA, *Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 739; G. CARUSO, *Il principio "do no significant harm": ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivamente di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, 2022, p. 135.

⁵² Cfr. E. MEZZACAPO, *La Nature Restoration Law: Analisi delle implicazioni per gli ecosistemi agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, I, p. 578.

nella Strategia “*Farm to Fork*”, colloca la carboniocoltura fin dalle sue origini nel quadro delle politiche europee che mirano a produrre contributi positivi e misurabili alla sostenibilità complessiva del sistema agricolo⁵³. Lo stesso orientamento è ribadito nel Manuale tecnico della Commissione sulla carboniocoltura, ove si afferma che l’azione climatica non può essere perseguita come ambito autonomo e separato, ma deve armonizzarsi con le altre priorità ambientali e sociali, a cominciare dalla tutela della biodiversità e dalla rigenerazione delle risorse naturali⁵⁴.

5. L’art. 8 del regolamento delinea l’impianto metodologico del quadro di certificazione, individuando nelle metodologie di certificazione gli strumenti operativi attraverso cui deve essere dimostrato il rispetto dei criteri di qualità stabiliti dagli articoli da 4 a 7. Tali metodologie costituiscono, dunque, il cuore tecnico e procedurale dell’intero sistema, in quanto determinano le modalità di quantificazione, verifica e certificazione delle rimozioni di carbonio e delle riduzioni di emissioni del suolo. Gli operatori economici, singoli o associati, sono tenuti ad applicare la metodologia pertinente alle proprie attività, assumendosi la responsabilità di dimostrarne la conformità ai parametri normativi e scientifici delineati a livello unionale.

Per l’attuazione di tale architettura, la Commissione europea è investita di un potere di integrazione normativa mediante atti delegati, ai sensi dell’art. 16, con i quali dovrà adottare le metodologie di certificazione specifiche per ciascuna categoria di attività, in conformità agli elementi elencati nell’Allegato I. L’esercizio di tale competenza deve avvenire secondo una logica di priorità, attribuendo precedenza alle attività considerate più mature sotto il profilo tecnico e scientifico, a quelle capaci di generare co-

⁵³ Si veda la COMMISSIONE EUROPEA, Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente, COM (2020) 381 final, dove al par. 2.1 riconosce che «un esempio di nuovo modello di business verde è il sequestro del carbonio da parte di agricoltori e silvicoltori. Le pratiche agricole che eliminano la CO₂ dall’atmosfera contribuiscono all’obiettivo della neutralità climatica e dovrebbero essere ricompensate attraverso la politica agricola comune (PAC) o altre iniziative pubbliche o private (mercato del carbonio)” ed inoltre che “norme rigorose per la certificazione degli assorbimenti di carbonio nel settore agricolo e forestale sono il primo passo verso pagamenti a favore degli agricoltori e dei silvicoltori per il sequestro del carbonio da essi garantito. Gli Stati membri potrebbero utilizzare tali norme per concepire pagamenti della PAC basati sul carbonio sequestrato; inoltre anche le imprese private potrebbero essere interessate ad acquistare tali certificati per sostenere l’azione per il clima, fornendo così agli agricoltori e ai silvicoltori un ulteriore incentivo (oltre ai pagamenti della PAC) al sequestro del carbonio».

⁵⁴ Si veda COWI, ECOLOGIC INSTITUTE & IEEP, *Analytical Support for the Operationalisation of an EU Carbon Farming Initiative: Lessons Learned from Existing Result-Based Carbon Farming Schemes and Barriers and Solutions for Implementation within the EU*, op. cit.

benefici ambientali significativi, o a quelle già disciplinate da normative unionali settoriali.

Le metodologie dovranno altresì essere concepite in modo da minimizzare l'onere amministrativo e finanziario a carico degli operatori, in particolare delle PMI agricole e forestali, il che evidenzia la persistente tensione tra rigore tecnico-scientifico e sostenibilità economica della *compliance*.

Esse dovranno prevedere, infine, meccanismi di responsabilità per la gestione dei fenomeni di reversibilità (*reversals*)⁵⁵, che potranno assumere la forma di riserve collettive di garanzia, schemi assicurativi anticipati o, in ultima istanza, la cancellazione diretta delle unità certificate. Tale previsione – che traduce in termini giuridici la nozione di “impermanenza” propria della scienza del carbonio – comporta la traslazione di un rischio fisico in un obbligo giuridico di compensazione, con rilevanti implicazioni in tema di responsabilità oggettiva e di equità intertemporale nella gestione dei crediti⁵⁶.

L'art. 9 del regolamento disciplina le procedure per la certificazione della conformità, traducendo in termini operativi il percorso che conduce un'attività di rimozione o riduzione delle emissioni dal livello gestionale a quello giuridico-contabile. Per avviare il processo di certificazione, l'operatore – singolo o collettivo – deve presentare domanda a uno schema di certificazione riconosciuto, allegando un piano di attività che dimostri la conformità ai criteri di qualità di cui agli articoli da 4 a 7, nonché la prova documentale dei benefici climatici attesi e un piano di monitoraggio⁵⁷. Nel caso di gruppi di operatori, la domanda deve altresì precisare le modalità di erogazione dei servizi di consulenza, in particolare al fine di garantire il supporto tecnico e amministrativo agli operatori di piccola scala impegnati in pratiche di carboniocoltura⁵⁸.

⁵⁵ Cfr. S. ARCUSA *et al.*, *Definitions and mechanisms for managing durability and reversals in standards and procurers of carbon dioxide removal*, in Mitig Adapt Strateg Glob Change, 2015, 30, 1.

⁵⁶ Cfr. A. BALMFORD *et al.*, *Realizing the social value of impermanent carbon credits*, in Nat. Clim. Chang., 2023, 13, pp. 1172-1178.

⁵⁷ Per favorire l'interoperabilità dei dati e la tracciabilità delle attività certificate, gli Stati membri sono autorizzati a integrare nel sistema di identificazione delle parcelle agricole – previsto dall'art. 68 del regolamento (UE) 2021/2116 – le informazioni essenziali relative alle attività di *carbon farming*, quali le pratiche di gestione adottate, la durata dell'impegno, l'identificativo del certificato e i dati dell'organismo di certificazione. In tal modo, il regolamento getta le basi per un ecosistema digitale integrato, nel quale i dati economici, ambientali e giuridici convergono in un'unica infrastruttura informativa, destinata a costituire il nervo operativo del futuro mercato europeo del carbonio agricolo.

⁵⁸ A tale scopo, gli Stati membri possono fornire assistenza attraverso i servizi di con-

Lo schema di certificazione designa un organismo di certificazione indipendente, incaricato di svolgere un *audit* di certificazione volto a verificare la correttezza delle informazioni fornite e la conformità ai requisiti normativi. In caso di esito positivo, l'organismo rilascia un rapporto di *audit* e un certificato di conformità, che devono contenere, come minimo, gli elementi indicati nell'Allegato II. Tali documenti vengono quindi sottoposti al riesame dello schema di certificazione e pubblicati in un registro pubblico, ospitato dallo stesso schema o, una volta operativo, nel Registro dell'Unione istituito dall'art. 12.

Il regolamento prescrive inoltre la ricertificazione periodica delle attività, da effettuarsi almeno ogni cinque anni – o con maggiore frequenza se previsto dalla metodologia applicabile – finalizzata a riesaminare la conformità e a verificare la permanenza dei benefici climatici. Al termine dell'*audit* di ricertificazione, l'organismo competente emette un nuovo rapporto di *audit* e, se del caso, un certificato aggiornato, che diviene la base per l'emissione delle unità certificate. L'operatore, nel corso dell'intero ciclo di certificazione e ricertificazione, è tenuto a collaborare attivamente, garantendo l'accesso ai propri impianti e dati aziendali e fornendo tutte le informazioni richieste.

Attraverso l'intreccio di audit indipendenti, banche dati interoperabili e atti di esecuzione armonizzati, viene a consolidarsi un'infrastruttura giuridica per la circolazione dei crediti climatici, idonea a sostenere, in prospettiva, un mercato volontario interno dei crediti di carbonio. A tale riguardo, appare centrale l'istituzione di un sistema di unità certificate, concepito per rendere le rimozioni di carbonio e le riduzioni delle emissioni del suolo fungibili, tracciabili e scambiabili in un contesto di piena trasparenza. Ciascuna tonnellata di rimozione o riduzione netta validata ai sensi dell'art. 9 corrisponde a una unità certificata, espressa in tonnellate di CO₂ equivalente e identificata tramite un codice univoco di tracciabilità. Le unità sono emesse in formato elettronico, inizialmente tramite registri gestiti dagli schemi di certificazione e, in prospettiva, esclusivamente attraverso il Registro dell'Unione previsto all'art. 12. Esse possono essere trasferite tra soggetti privati per una molteplicità di finalità volontarie, che spaziano dalle strategie di responsabilità sociale d'impresa alle iniziative di decarbonizzazione delle filiere produttive. Il regolamento impone la cancellazione obbligatoria del-

sulenza aziendale istituiti ai sensi dell'art. 15 del regolamento (UE) 2021/2115, promuovendo una sinergia istituzionale tra il sistema di certificazione e gli strumenti di accompagnamento tecnico della PAC.

l'unità al momento del suo utilizzo, al fine di prevenire fenomeni di doppia rivendicazione (*double claiming*) e di preservare la credibilità del sistema.

La gestione del sistema di certificazione è affidata agli schemi di certificazione riconosciuti dalla Commissione, i quali devono istituire e mantenere registri informatici in grado di documentare l'intero ciclo di vita delle unità certificate, dall'emissione alla cancellazione. Il riconoscimento ufficiale di tali schemi è subordinato alla conformità ai requisiti di cui all'Allegato IV, che prevedono procedure robuste di *audit*, metodologie trasparenti e garanzie contro il doppio conteggio. Gli schemi di certificazione sono, infatti, tenuti a pubblicare i rapporti di audit, i certificati e i dati del registro, fatte salve le informazioni di natura strettamente commerciale.

La trasparenza è ulteriormente rafforzata dalla creazione del Registro dell'Unione, istituito dall'art. 12. Questa infrastruttura centralizzata, la cui progettazione e gestione sono affidate alla Commissione, è destinata a sostituire i registri degli schemi di certificazione, garantendo così armonizzazione e interoperabilità all'interno del mercato unico. Il Registro dell'Unione fungerà da punto di riferimento univoco per la tracciabilità delle unità certificate, offrendo accesso pubblico alle informazioni non riservate relative alla loro emissione, ai trasferimenti e alle cancellazioni.

Il regolamento (UE) 2024/3012 definisce con precisione anche gli usi ammissibili delle unità certificate, tracciando i confini giuridici entro i quali tali strumenti possono esplicare effetti. Ai sensi dell'art. 13, le unità certificate possono essere mobilitate esclusivamente per finalità volontarie, come il reporting di sostenibilità aziendale, la compensazione delle emissioni lungo la catena di approvvigionamento, o altre iniziative private di neutralizzazione climatica.

L'art. 14 racchiude, poi, i principi di trasparenza che sorreggono l'intero impianto normativo. Gli schemi di certificazione sono tenuti a rendere pubblicamente accessibili le proprie procedure, metodologie e decisioni, istituzionalizzando così una forma di scrutinio pubblico all'interno della loro architettura. La Commissione europea è incaricata di istituire meccanismi di consultazione permanente, supportati da *expertise* scientifica indipendente, al fine di garantire che le metodologie di certificazione si evolvano in linea con le migliori evidenze scientifiche disponibili e con l'evoluzione del contesto tecnologico e ambientale. Da parte loro, gli Stati membri sono chiamati a collaborare con la Commissione in materia di monitoraggio, rendicontazione e condivisione dei dati, consolidando così un sistema di *governance* multilivello che intreccia fonti conoscitive, responsabilità amministrative e funzioni di controllo pubblico.

L'architettura che ne risulta esprime un modello ibrido di governance climatica in cui la volontarietà economica si accompagna a una crescente istituzionalizzazione del valore climatico. In definitiva, il regolamento sembra rappresentare un laboratorio normativo in cui la credibilità ambientale diviene la condizione di possibilità della fiducia economica, e dove la *market readiness* non è più vista come un'alternativa alla *public legitimacy*, ma come il suo necessario corollario. Resta tuttavia aperta – e profondamente politica – la questione se un sistema concepito per essere volontario potrà mantenere, nel tempo, quella densità etico-giuridica che ne costituisce oggi il principale fattore di legittimazione.

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

LUCA LEONE

PRODOTTI FITOSANITARI E *PRÉJUDICE ÉCOLOGIQUE* NELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA FRANCESE: LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO AMBIENTALE TRA PRECAUZIONE E RESPONSABILITÀ

ABSTRACT

Il 3 settembre 2025 la Corte amministrativa d'appello di Parigi ha confermato la responsabilità dello Stato francese per la contaminazione generalizzata, diffusa, cronica e duratura delle acque e dei suoli dovuta all'uso di prodotti fitosanitari. L'*iter* decisionale della Corte è degno di nota per il metodo e i criteri da questa adoperati per affrontare questioni tecnico-scientifiche specifiche, nelle quali rivestono un'importanza preminente tanto il ruolo delle autorità scientifiche coinvolte nelle procedure di *risk assessment*, quanto i meccanismi di attribuzione di responsabilità che derivano dalle attività di valutazione della conoscenza e di interpretazione del quadro giuridico di riferimento.

On 3 September 2025, the Paris Administrative Court of Appeal affirmed the liability of the French State for the widespread, diffuse, chronic, and enduring contamination of water and soil resulting from the use of plant-protection products. The Court's ruling is distinguished by the methodology and evaluative criteria it adopted in addressing complex technical and scientific issues. This contribution accordingly examines the role assumed by scientific authorities within risk assessment procedures, as well as the mechanisms of liability that emerge from the appraisal and interpretation of the regulatory framework on the matter.

PAROLE CHIAVE: Prodotti fitosanitari – Pregiudizio ecologico – Principio di precauzione – Responsabilità – Valutazione del rischio.

KEYWORDS: *Pesticides – Environmental Damage – Precautionary Principle – Responsibility – Risk Assessment.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina europea sull'immissione in commercio e sull'uso dei prodotti fitosanitari: aspetti salienti. – 3. Il *thema decidendum*: tra sicurezza, precauzione e responsabilità. – 3.1. Sul pregiudizio ecologico. – 3.2. Sulla responsabilità dello Stato per colpa. – 3.2.1. L'uso in giudizio della *regulatory science*. – 3.2.2. Obblighi e doveri dello Stato in materia di fitofarmaci. – 3.3. Sul nesso di causalità e sul risarcimento dei danni. – 4. Scienza e diritto dei prodotti fitosanitari: questioni aperte. – 5. Notazioni finali.

1. La presente riflessione nasce dalla pronuncia del 3 settembre 2025¹, emanata dalla Corte amministrativa d'appello di Parigi su ricorso presentato dalle associazioni *Notre Affaire à Tous*, *Pollinis*, *Biodiversité sous nos pieds*, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières Truite-Ombre-Saumon* (Anper-Tos) e *Association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel* (ASPAS) avverso la decisione del 29 giugno 2023, adottata dal Tribunale amministrativo di Parigi in materia di prodotti fitosanitari².

Con detto pronunciamento, il Tribunale ingiungeva al Primo ministro e ai ministri competenti di adottare, entro il 30 giugno 2024, tutte le misure atte a risarcire il pregiudizio ecologico e a prevenire l'aggravamento dei danni derivanti dall'utilizzo di prodotti fitosanitari (contenenti glifosato, neonicotinoidi e altre sostanze attive), adottando ogni misura utile a ripristinare le acque sotterranee dalle incidenze dei fitofarmaci; condannava, altresì, lo Stato francese a versare alle ricorrenti la somma di un euro ciascuna a titolo di risarcimento del danno morale subito.

Il decidente rigettava, invece, la domanda attorea relativamente alle istanze concernenti la revisione della procedura di valutazione dei rischi derivanti dai prodotti fitosanitari e il riesame di tutte le autorizzazioni all'immissione in commercio di fitofarmaci già rilasciate.

Con ricorsi presentati in data 29 agosto 2023, le associazioni in causa adivano, indi, la Corte amministrativa d'appello con la richiesta, *inter alia*,

¹ Cour administrative d'appel de Paris (3^{ème} Chambre), *Association Notre Affaire à Tous et al. v. Ministre de l'agriculture*, Décision du 3 septembre 2025, nn. 23PA03881, 23PA03883, 23PA03895.

² TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS (4^{ème} Section – 1^{ère} Chambre), *Association Notre Affaire à Tous et al.*, Décision du 29 juin 2023, n. 2200534, su cui cfr. A. GOSSEMENT, *Pesticides: vers la création d'un régime spécifique de réparation du préjudice moral et écologique?*, in *Droit de l'environnement*, 324, 2023; M. BARBÈS, *Préjudice écologique et pesticides: l'État français face à ses responsabilités*, in *Énergie Environnement-Infrastructures*, 10, 2023, p. 78 ss.; B. GRIMONPREZ, *Pollutions par les pesticides: l'État doit politiquement répondre du préjudice écologique*, in *Revue de droit rural*, 11, 2023, p. 102 ss.; A. LANGLAIS, *Préjudice écologique*, in *Rev. jur. env.*, 1, 2024, p. 217 ss.

di annullare la sentenza di primo grado nella parte di rigetto delle istanze presentate e di condannare lo Stato francese al versamento della somma di 3.000 euro ai sensi dell'art. L. 761-1 del *code de justice administrative*.

Nelle memorie difensive, le ricorrenti rilevavano, segnatamente, che la procedura di valutazione e di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari condotta dallo Stato francese presentasse gravi inadempienze rispetto agli obblighi derivanti dagli artt. 28-54 del reg. (CE) n. 1107/2009 e dagli artt. L. 253-1 e R. 253-5 ss. del *code rural et de la pêche maritime*; che la valutazione condotta dall'*Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail* (ANSES) fosse lacunosa e lesiva dei principi sanciti dalla *Charte de l'environnement*, in particolare del principio di precauzione e del diritto a un ambiente sano; che il danno ecologico di cui all'art. 1247 del *code civil* fosse fondato; e che il nesso di causalità tra la procedura di valutazione e di autorizzazione all'immissione in commercio di fitosanitari e l'insorgenza o l'aggravamento del pregiudizio ecologico fosse diretto e certo, sebbene la procedura non ne costituisse l'unica causa.

Avverso le suddette istanze, con ricorso del 30 agosto 2023, il ministro dell'agricoltura e della sovranità alimentare, oltre a eccepire l'inammissibilità dei ricorsi delle associazioni per difetto di interesse ad agire delle appellanti, chiedeva l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado, sul presupposto che: la sentenza impugnata fosse lacunosa nelle motivazioni; nessuna colpa dello Stato derivante dalla mancata osservanza dell'obiettivo di riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari potesse essere riconosciuta, stante l'osservanza del diritto dell'UE in materia di valutazione e autorizzazione dei prodotti fitosanitari; le inadempienze asserite dello Stato francese non rappresentassero la causa diretta del pregiudizio ecologico consistente nella contaminazione dei suoli e delle acque e nel declino della biodiversità e della biomassa, circostanze, queste, correlate invece a una molteplicità di fattori.

A sostegno delle conclusioni del ministro interveniva, con memorie registrate il 3 maggio 2024, il 22 ottobre 2024 e il 13 febbraio 2025, il sindacato professionale *Phyteis*, di rappresentanza degli interessi di società dedite alla ricerca, lo sviluppo, la fabbricazione e la vendita di prodotti fitosanitari.

Il provvedimento della Corte d'appello avente a oggetto i suddetti ricorsi è degno di nota per la linea argomentativa attraverso cui i giudici giungono alla decisione rispetto alle diverse questioni sollevate dalle parti in causa. Al fine di elucidare il ragionamento seguito dalla Corte nell'attività di ricostruzione e interpretazione giuridica, l'analisi che segue si propone,

in prima battuta, di fornire una breve sintesi del quadro normativo dell'UE concernente l'utilizzo dei prodotti fitosanitari, evidenziandone la complessità delle regole e la pluralità dei soggetti coinvolti.

La cornice regolativa così individuata sarà d'ausilio a individuare, nell'*iter* decisionale dei giudici di secondo grado, il metodo e i criteri da questi adoperati per affrontare questioni tecnico-scientifiche specifiche, nelle quali rivestono un'importanza preminente tanto il ruolo delle autorità scientifiche coinvolte nelle procedure di *risk assessment*, quanto la qualità degli studi e dell'*expertise* scientifica su cui le procedure medesime si fondano. Si darà, quindi, conto, dei meccanismi di attribuzione di responsabilità che derivano dalle attività di valutazione della conoscenza e di interpretazione del quadro giuridico di riferimento.

2. L'interesse del legislatore europeo all'immissione in commercio e all'utilizzo dei prodotti fitosanitari³ si è tradotto, dagli anni novanta del secolo scorso, in un intervento regolatorio graduale ma incrementale, nato con l'esigenza prioritaria di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno, eliminando l'arcipelago delle normative nazionali di ostacolo agli scambi dei fitosanitari e dei prodotti vegetali, nonché di garantire la protezione della salute umana, animale e dell'ambiente, disponendo la preventiva autorizzazione all'immissione in commercio dei fitofarmaci e il loro corretto utilizzo tenuto conto dei principi della buona pratica fitosanitaria e della lotta antiparassitaria integrata⁴.

³ Ai sensi dell'art. 2, par. 1, del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (in *Gazz. uff.* L 309/1 del 24 novembre 2009), sono definiti «prodotti fitosanitari» i «prodotti, nella forma in cui sono forniti all'utilizzatore, contenenti o costituiti da sostanze attive, antidoti agronomici o sinergizzanti, destinati ad uno dei seguenti impieghi: a) proteggere i vegetali o i prodotti vegetali da tutti gli organismi nocivi o prevenire gli effetti di questi ultimi, a meno che non si ritenga che tali prodotti siano utilizzati principalmente per motivi di igiene, piuttosto che per la protezione dei vegetali o dei prodotti vegetali; b) influire sui processi vitali dei vegetali, ad esempio nel caso di sostanze, diverse dai nutrienti, che influiscono sulla loro crescita; c) conservare i prodotti vegetali, sempreché la sostanza o il prodotto non siano disciplinati da disposizioni comunitarie speciali in materia di conservanti; d) distruggere vegetali o parti di vegetali indesiderati, eccetto le alghe, a meno che i prodotti non siano adoperati sul suolo o in acqua per proteggere i vegetali; e) controllare o evitare una crescita indesiderata dei vegetali, eccetto le alghe, a meno che i prodotti non siano adoperati sul suolo o in acqua per proteggere i vegetali».

⁴ Si vedano i primi *considerando* della direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (in *Gazz. uff.*

Con l'avvento del nuovo millennio, l'esigenza di riformare il settore in ragione degli sviluppi tecno-scientifici e delle divergenze esistenti tra gli Stati membri in merito alle sostanze e ai prodotti da valutare e approvare⁵ ha portato a modificare e ad ampliare il quadro europeo di riferimento, con l'adozione del c.d. "pacchetto pesticidi" che, oggi, comprende tre fonti regolamentari relative all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari⁶, al monitoraggio dell'uso dei fitofarmaci⁷ e ai livelli massimi di residui tollerati sui prodotti agricoli⁸, una direttiva sull'utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari⁹, e più recenti regolamenti di esecuzione¹⁰.

L 230/1 del 19 agosto 1991). In dottrina, S. MASINI, *Disciplina di impiego ed impatto ambientale dei fitofarmaci*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1, 1993, p. 643 ss.

⁵ Si veda, in merito, la risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione della Commissione «Valutazione delle sostanze attive dei prodotti fitosanitari» (presentata a norma dell'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva 91/414/CEE del Consiglio relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari) (COM (2001) 444-C5-0011/2002-2002/2015(Cos)).

⁶ Regolamento (CE) n. 1107/2009, cit.

⁷ Regolamento (CE) n. 1185/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo alle statistiche sui pesticidi (in *Gazz. uff.* L 324/1 del 10 dicembre 2009).

⁸ Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio (in *Gazz. uff.* L 70/1 del 16 marzo 2005).

⁹ Direttiva 2009/127/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che modifica la direttiva 2006/42/CE relativa alle macchine per l'applicazione di pesticidi (in *Gazz. uff.* L 310/29 del 25 novembre 2009). In Italia, la direttiva è stata recepita con il decreto legislativo 14 agosto 2012, n. 150, Attuazione della direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi (in *Gazz. uff.* n. 202 del 30 agosto 2012), cui hanno fatto seguito, tra gli altri, il decreto 22 gennaio 2014, Adozione del Piano di azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (in *Gazz. uff.* n. 35 del 12 febbraio 2014) e il decreto 22 gennaio 2018, n. 33, Regolamento sulle misure e sui requisiti dei prodotti fitosanitari per un uso sicuro da parte degli utilizzatori non professionali (in *Gazz. uff.* n. 88 del 16 aprile 2018). In merito, si veda E. CALICETI, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 409 ss.

¹⁰ Regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione, del 25 maggio 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'elenco delle sostanze attive approvate (in *Gazz. uff.* L 153/1 dell'11 giugno 2011); regolamento di esecuzione (UE) 2020/1740 della Commissione, del 20 novembre 2020, che stabilisce le disposizioni necessarie per l'attuazione della procedura di rinnovo dell'approvazione delle sostanze attive a norma del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) n. 844/2012 della Commissione (in *Gazz. uff.* L 392/20 del 23 novembre 2020); regolamento di esecuzione (UE) 2023/564

Nel complesso, le disposizioni coprono l'intero "ciclo di vita" di un fitofarmaco, con l'obiettivo di salvaguardare anche la competitività dell'agricoltura europea, fornendo agli operatori agricoli i mezzi di difesa delle coltivazioni per la sostenibilità del settore primario¹¹. Questo in linea di continuità con un approccio di *policy* teso a ridurre la dipendenza dai prodotti fitosanitari e a ottimizzarne l'utilizzo in agricoltura, per una transizione ecologica equa e un sistema agroalimentare più resiliente¹².

A tal uopo, il perno della trama normativa, calibrata sul principio di precauzione¹³, poggia su un approccio c.d. *hazard-based*, ossia basato sul

della Commissione, del 10 marzo 2023, concernente il contenuto e il formato dei registri sui prodotti fitosanitari tenuti dagli utilizzatori professionali a norma del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (in *Gazz. uff.* L 74/4 del 13 marzo 2023).

¹¹ Per un'analisi del "pacchetto pesticidi", si rinvia a L. PASTORINO, E. TOMASELLA, *La disciplina europea dei fitosanitari all'incrocio tra diritto agroambientale e agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 36 ss. Per un esame del dibattito politico sorto attorno all'adozione del "pacchetto pesticidi", si veda E. BOZZINI, *La regolazione europea sui pesticidi. Ricerca, pratiche agricole, consumi alimentari*, Roma, 2021.

¹² Come indicato nella strategia *Farm to Fork* del 2020 (Comunicazione della Commissione, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final, Bruxelles, p. 7), l'indicatore di rischio armonizzato definito dalla Commissione per quantificare i progressi compiuti nella riduzione dei rischi connessi ai fitofarmaci ha mostrato, con riferimento all'arco temporale che va dal 2015 al 2020, una riduzione del 20% dei rischi derivanti dall'uso di prodotti fitosanitari contenenti sostanze attive che soddisfano i criteri di esclusione di cui all'allegato II, punti da 3.6.2 a 3.6.5 e 3.8.2, del reg. (CE) n. 1107/2009, o che sono considerate candidate alla sostituzione conformemente ai criteri di cui al punto 4 del medesimo allegato. In dottrina, L. PASTORINO, *Transición: ¿A cuál agricultura? Fitosanitarios y modelos de agricultura no convencionales en la UE*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 1(30), 2022, p. 201 ss.

¹³ Come ampiamente noto, in Europa, l'art. 130R del Trattato di Maastricht (rinumerato 174, par. 2, dal Trattato di Amsterdam) ha conferito alla precauzione lo statuto di principio giuridico cardine della politica comunitaria in materia ambientale, accanto al principio di azione preventiva, a quello di correzione – in via prioritaria alla fonte – dei danni causati all'ambiente, e al principio "chi inquina paga". A rafforzare la legittimazione e la validità del principio di precauzione anche in altri ambiti – quali quello della sanità pubblica e della sicurezza alimentare – hanno contribuito, dall'inizio del nuovo millennio, le pronunce giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'UE che, nell'esplicitarne una compiuta definizione, i presupposti e gli ambiti di applicazione, ne hanno innalzato il ruolo a principio generale del diritto dell'Unione. In dottrina, tra i contributi più recenti, cfr. I. CANFORA, *Il principio di precauzione nella governance della sicurezza alimentare: rapporti tra fonti in un sistema multilivello*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 447 ss.; A. STIRLING, *Precaution in The Governance of Technology*, in R. BROWNSWORD, E. SCOTFORD, K. YEUNG (eds), *The Oxford Handbook of Law, Regulation and Technology*, Oxford, 2017, p. 645 ss.; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento*

“pericolo intrinseco”, per la valutazione delle sostanze attive e, quindi, sulla capacità potenziale delle caratteristiche delle sostanze chimiche di provocare un danno alla salute umana, animale e/o all’ambiente¹⁴.

Nel reg. (CE) n. 1107/2009, richiamato dalla sentenza qui in esame, l’approccio basato sul pericolo si declina in uno standard procedurale e in un insieme di criteri valutativi armonizzati di cui occorre tenere conto sia per l’approvazione – di competenza unionale – della sostanza attiva¹⁵ (e degli antidoti agronomici e dei sinergizzanti) contenuta nel prodotto destinato a una successiva immissione in commercio, sia per l’autorizzazione – di

italiano, Torino, 2018; K. DE SMEDT, E. VOS, *The Application of The Precautionary Principle in The EU*, in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Studies in History and Philosophy of Science, vol. 57, Berlin, 2022, p. 163 ss.; G. DE LUCA, *Il principio di precauzione*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Milano, 2023, p. 180 ss.

¹⁴ Il regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l’applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari (in *Gazz. uff.* L 95/1 del 7 aprile 2017) ha riscritto le definizioni di pericolo e di rischio di cui al reg. (CE) n. 178/2002 (in *Gazz. uff.* L 31/1 del 1° febbraio 2002), definendo il «pericolo» come «qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull’ambiente» (art. 3, n. 23), e il «rischio» come «una «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull’ambiente, conseguente alla presenza di un pericolo» (art. 3, n. 24). Per un’analisi, si veda F. ALBISINNI, *Il regolamento (UE) 2017/625: controlli, ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2018, pp. 23-24. Sulla gestione dei rischi e dei pericoli nell’uso di fitofarmaci, si veda P. CINQUINA, W. ROSSI, *L’impiego di fitosanitari in agricoltura*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 12, 2016, p. 3 ss.

¹⁵ L’art. 3 del reg. (CE) n. 1107/2009 non include la definizione di «sostanza attiva», ma solo dei termini «sostanze» (come «elementi chimici e i loro composti, così come sono in natura o creati industrialmente, inclusa qualsiasi impurezza che derivi inevitabilmente dal processo di fabbricazione») e «sostanza potenzialmente pericolosa» (come «qualsiasi sostanza che sia intrinsecamente in grado di causare effetti negativi sugli esseri umani, sugli animali o sull’ambiente e che sia contenuta o prodotta in un prodotto fitosanitario in concentrazioni tali da comportare un rischio che tali effetti si producano»). Dall’art. 2, par. 2, del medesimo regolamento risulta, tuttavia, che le «sostanze, compresi i microrganismi, che esercitano un’azione generale o specifica contro gli organismi nocivi o sui vegetali, su parti di vegetali o su prodotti vegetali» devono essere considerate come sostanze attive ai sensi del regolamento. Spetta, inoltre, alle autorità competenti degli Stati membri assicurare che l’obbligo di individuare le sostanze attive contenute nel prodotto fitosanitario oggetto della domanda di autorizzazione sia stato rispettato dal richiedente. In argomento, v. C. FINARDI, F. MONTANARI, *Reducing Use and Risk from Pesticides in The EU – In The Quest for Sound Legal Definitions*, in *EFFL review*, 6, 2021, p. 492 ss.

competenza statale – all'immissione in commercio e all'uso di un fitofarmaco nel territorio nazionale.

La disciplina così strutturata appare compatibile, secondo quanto stabilito dalla Corte di giustizia dell'UE, con il principio di precauzione, perché idonea a consentire alle autorità competenti di disporre di elementi sufficienti per valutare i rischi per la salute derivanti dall'uso di prodotti fitosanitari¹⁶. Il reg. (CE) n. 1107/2009, in specie, riesce a dare conto delle diversità delle «condizioni agricole, fitosanitarie e ambientali (comprese quelle climatiche)» nelle quali un medesimo prodotto può esser utilizzato, e delle specifiche modalità nelle quali i «prodotti fitosanitari contenenti le sostanze attive possono essere formulati» (*considerando* 23), disponendo la suddivisione del territorio dell'UE in differenti zone (cui appartengono paesi dalle condizioni agronomiche affini)¹⁷ e riconoscendo, in capo agli Stati, la facoltà di «applicare il principio di precauzione quando sul piano scientifico vi siano incertezze quanto ai rischi che i prodotti fitosanitari che devono essere autorizzati nel loro territorio comportano per la salute umana e animale o l'ambiente» (art. 1, n. 4).

I requisiti che il prodotto fitosanitario deve necessariamente soddisfare per poter essere oggetto, da parte di uno Stato membro, dell'autorizzazione all'immissione in commercio sono individuati all'art. 29, par. 1, della disciplina *de qua*. Tra essi figura – per rinvio operato dall'art. 4, par. 3, lett. b) –, la constatazione, in condizioni realistiche di utilizzo e secondo quanto è prevedibile in base allo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche, di non avere alcun effetto nocivo (immediato o ritardato) sulla salute umana, direttamente o attraverso l'acqua potabile, gli alimenti o l'aria; né conseguenze sul luogo di lavoro o attraverso altri effetti indiretti, tenendo conto degli effetti cumulativi e sinergici noti quando sono disponibili i metodi scientifici di valutazione di tali effetti.

¹⁶ Causa C-616/17, 1 ottobre 2019, *Procureur de la République v. Blaise e a.*, ECLI:EU:C:2019:800. Per un commento sulla pronuncia, cfr. D. BEVILACQUA, *La regolazione dei prodotti fitosanitari e il precautionary test*, in *Gior. dir. amm.*, 1, 2020, p. 69 ss; S. PAULINI, *Fact or Fiction? Case C-616/17 and The Compatibility of The EU Authorisation Procedure for Pesticides with The Precautionary Principle*, in *EJRR*, 11(3), 2020, p. 481 ss.

¹⁷ Si veda l'allegato I al reg. (CE) n. 1107/2009. Il territorio dell'Unione viene suddiviso in una zona nord (Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Finlandia, Svezia), una centrale (Belgio, Repubblica ceca, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Regno Unito) e una meridionale (Bulgaria, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Malta, Portogallo).

La disposizione prevede, altresì, al par. 6, che «principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari» siano definiti dalla Commissione con regolamenti adottati secondo la procedura consultiva organizzata dal regolamento¹⁸, mentre allo Stato membro esaminatore della domanda è richiesta «una valutazione indipendente, obiettiva e trasparente, alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche attuali utilizzando i documenti di orientamento disponibili al momento della domanda» (art. 36, par. 1) e, se necessario, ulteriori informazioni complementari (art. 37, par. 1).

L'art. 33 dell'atto regolamentare specifica il contenuto della domanda di autorizzazione all'immissione in commercio del prodotto, unitamente agli elementi da allegare, in particolare «un fascicolo completo e un fascicolo sintetico per ciascun punto dei requisiti relativi ai dati applicabili al prodotto fitosanitario». Rileva, in merito, l'allegato al reg. (UE) n. 284/2013 della Commissione che, nello stabilire i requisiti in materia di dati applicabili ai prodotti fitosanitari di cui all'art. 8, par. 1, lett. c), del reg. (CE) n. 1107/2009, prevede che sia inclusa qualsiasi informazione sui potenziali effetti avversi del prodotto fitosanitario sulla salute umana o animale o sulle acque sotterranee, così come gli effetti cumulativi e sinergici, noti e previsti (allegato, par. 1, punto 1.2), e che «le informazioni fornite per il prodotto fitosanitario e per la sostanza attiva debbano essere sufficienti per consentire di valutare i rischi a breve e lungo termine per le specie, le popolazioni, le comunità e i processi non bersaglio» (punto 1.12).

Da siffatte disposizioni risulta che il reg. (CE) n. 1107/2009 abbia provveduto a un'armonizzazione completa delle norme sia con riguardo alla procedura di valutazione, sia rispetto alle informazioni da trasmettere nell'ambito di una domanda di approvazione di una sostanza attiva o di autorizzazione all'immissione in commercio di un prodotto fitosanitario, «al fine di garantire», secondo precauzione, «che le sostanze attive o i prodotti immessi sul mercato non abbiano effetti nocivi per la salute umana o animale o l'ambiente (art. 1, par. 4)»¹⁹.

¹⁸ I principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari di cui all'art. 29, par. 6, del reg. (CE) n. 1107/2009 sono fissati conformemente all'allegato al regolamento (UE) n. 546/2011 della Commissione, del 10 giugno 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i principi uniformi per la valutazione e l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari (in *Gazz. uff.* L 155/127 dell'11 giugno 2011).

¹⁹ Sul principio di precauzione applicato al reg. (CE) n. 1107/2009, cfr. M. CONCINI, *Il ruolo della tecnica nella formazione procedimentale delle decisioni pubbliche. Il*

La disciplina così succintamente descritta rappresenta la cornice giuridica a cui la Corte d'appello di Parigi si richiama per l'analisi delle singole richieste sollevate dalle associazioni ricorrenti; richieste che ci si appresta ora a esaminare.

3. Ai fini dell'esame della pronuncia in oggetto, il tema del contendere può essere scisso in tre (macro)questioni così individuate: l'esistenza di un *préjudice écologique* ex art. 1247 del codice civile francese derivante dall'uso di prodotti fitosanitari; la responsabilità dello Stato, sia per ciò che concerne l'operato dell'ANSES nell'ambito della procedura di valutazione e di autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, sia con riguardo alla colpa dello Stato francese rispetto all'inosservanza tanto degli obiettivi in materia di riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari, quanto degli obblighi di protezione e gestione dei bacini idrografici, regolarmente contaminati da inquinanti chimici; l'accertamento del nesso di causalità ai fini del risarcimento del pregiudizio ecologico e del danno morale asseriti.

3.1. La prima questione su cui la Corte si sofferma concerne il *préjudice écologique* derivante dall'utilizzo di prodotti fitosanitari; pregiudizio che, ai sensi degli artt. 1246 e 1247 del *code civil*, chiunque («*toute personne*») è tenuto a risarcire se consista in un'alterazione non trascurabile degli elementi o funzioni degli ecosistemi o dei benefici collettivi che l'uomo trae dall'ambiente («*une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement*»)²⁰.

Nell'ordinamento giuridico francese, il concetto di *préjudice écologique*, in un primo tempo correlato ai soli danni indiretti legati a lesioni personali o patrimoniali (*préjudice écologique dérivé*), è stato gradualmente esteso sino a ricomprendere il danno arrecato direttamente all'ambiente, considerato nella sua dimensione intrinseca (*préjudice écologique pur*) e, quindi, a prescindere dalle ripercussioni di esso su beni e/o persone²¹. La

caso dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2020, p. 63 ss.; S. PAULINI, *op. cit.*

²⁰ In argomento, si veda N. RIAS, *Le préjudice écologique*, in *Revue générale de droit*, 2, 2020, p. 399 ss.

²¹ Per una ricostruzione, cfr. M. LUCAS, *Préjudice écologique et responsabilité. Pour l'introduction légale du préjudice écologique dans le droit de la responsabilité administrative*, in *Environnement et développement durable*, 4, 2014, p. 11 ss.; J. MALET-VIGNEAUX,

giurisprudenza d'oltralpe ne ha esplicitato e rafforzato la portata, sancendo il valore intrinseco dell'ambiente col riconoscere, allo Stato come alle associazioni ambientaliste, ONG ed enti locali, la legittimazione ad agire per il risarcimento dei danni materiali e morali e del danno ambientale puro²².

Nel caso di specie, la Corte, dopo aver verificato l'ammissibilità dei ricorsi delle appellanti sulla base dell'art. 1248 del *code civil* che, letto in combinato disposto con gli artt. L 142-1 del *code de l'environnement*²³ e 4 della *Charte de l'environnement*²⁴, non esclude l'accertamento della responsabilità dello Stato per danno ecologico a fronte di un'azione esperita da un soggetto avente titolo e interesse ad agire (quale lo Stato, l'Ufficio francese per la biodiversità, le autorità locali e i loro gruppi il cui territorio è interessato, nonché gli enti pubblici e le associazioni autorizzate, il cui scopo è la protezione della natura e la difesa dell'ambiente)²⁵, procede all'esame degli

De la loi de 1976 à la loi de 2016. De préjudice écologique : après les hésitations, la consécration, in *Rev. jur. env.*, 4, 2016, p. 620 ss.; L. NEYRET, *La consécration du préjudice écologique dans le code civil*, in *Recueil Dalloz*, 17, 2017, p. 924 ss.; M. HAUTEREAU-BOUTONNET, *Le Code civil : un code pour l'environnement ?*, in *Recueil Dalloz*, 23, 2021, p. 1280 ss.

²² Si veda Cour de Cassation (Chambre criminelle), 25 septembre 2012, n. 10-82.938, su cui V. REBEYROL, *Erika Case: An Incitement to Rewrite The CLC*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 1, 2013, p. 33 ss.; D. TSIAGLAGKANOU, *Le préjudice écologique après l'arrêt Erika*, in *Lamy Le Droit Maritime Français*, n. 788, 2017, p. 162 ss.

²³ Ai sensi dell'art. L. 142-1 del *code de l'environnement*: «Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. (...)».

²⁴ L'art. 4 della *Charte de l'environnement* così dispone: «Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi».

²⁵ Sulla legittimazione ad agire riconosciuta alle associazioni, cfr. L. DUTHEILLET DE LAMOTHE, *Le contentieux en droit de l'environnement mené par les associations devant le Conseil d'Etat*, in *Rev. jur. env.*, 1, 2019, p. 41 ss.; C. COUNIL, A. LE DYLIO, P. MOUGEOLLE, *L'Affaire du Siècle: French Climate Litigation between Continuity and Legal Innovations*, in *Carbon & Climate Law Review*, 1, 2020, p. 40 ss.; J. BETAILE, *Le préjudice écologique à l'épreuve de l'affaire du siècle*, in *Act. jur. dr. adm.*, 38, 2021, p. 2228 ss. Diversamente in Italia, ove, come rilevato dalla Cass., Sez. III Pen., 29 agosto 2016, n. 35610, «il risarcimento del danno ambientale, in sé considerato come lesione dell'interesse pubblico alla integrità e salubrità dell'ambiente, è previsto e disciplinato soltanto dal d.lgs. n. 152/2006, sicché il titolare della pretesa risarcitoria per tale tipo di danno è esclusivamente lo Stato, in persona del ministro dell'ambiente; tutti gli altri soggetti, singoli o associati, ivi compresi gli Enti pubblici territoriali e le Regioni, possono invece agire, in forza dell'art. 2043 c.c., per ottenere il risarcimento di qualsiasi danno, ulteriore e concreto, che abbiano dato prova di aver subito dalla medesima condotta e conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari, diversi dall'interesse pubblico e generale alla tutela dell'ambiente». Dello stesso parere, Cass., Sez. III Pen., 16 maggio 2016, n. 20150. In dottrina, si veda M. ALABRESE, *La tutela giuridica contro i danni*

studi scientifici addotti dalle parti in merito alle incidenze negative prodotte da fitosanitari nel territorio francese.

Benché, infatti, il quadro regolatorio dell'UE sia, come dianzi osservato, particolarmente stringente in merito, un *corpus* sempre più crescente di studi scientifici sottoposti a *peer-review* dimostra che i pesticidi che hanno superato con successo l'*iter* autorizzativo possono nondimeno cagionare danni a persone, animali e/o all'ambiente²⁶.

Nella fattispecie in esame, la Corte ritiene fondate tanto l'alterazione non trascurabile agli elementi degli ecosistemi – invocata dalle ricorrenti – derivante dalla contaminazione generalizzata, diffusa, cronica e duratura delle acque e dei suoli da parte delle sostanze attive dei prodotti fitosanitari, quanto l'alterazione risultante dal declino della biodiversità e della biomassa causato dall'utilizzo di fitofarmaci²⁷.

Alle medesime conclusioni perviene rispetto all'alterazione non trascurabile ai benefici collettivi che l'uomo trae dall'ambiente, la quale, provata dalle associazioni con rapporti e studi afferenti all'esposizione (diretta e indiretta) della popolazione ai fitosanitari e alla presunzione (forte e media) di un nesso tra detta esposizione e l'insorgenza di diverse patologie, è da intendere, a parere dei giudici, sia come alterazione e diminuzione delle risorse ricavate dalle attività umane, sia come danno alla salute della popolazione²⁸.

all'ambiente, in N. FERRUCCI, M. BROCCA (a cura di), *Diritto forestale e transizione ambientale*, Torino, 2025, p. 333 ss. Con riferimento alla giurisdizione contabile, cfr. I. GENUESI, *La giurisdizione contabile in materia di danno ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2020, p. 297 ss.; A. FORTI, *L'evoluzione della giurisprudenza contabile in materia di ambiente e la nuova frontiera dei controlli sulla attendibilità delle misure di protezione ambientale e climatica. (La sostenibilità ambientale delle Politiche energetiche e forestali al vaglio della Corte dei Conti dell'UE)*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, I, p. 818 ss.

²⁶ Tali risultanze includono: tassi di morbidità anormalmente elevati nelle famiglie di agricoltori, nei residenti rurali e in altre popolazioni esposte; il rilevamento di residui di pesticidi pericolosi negli alimenti e nell'ambiente; il declino degli insetti, ivi inclusi gli impollinatori, nelle regioni agricole. Cfr. D. FRIZZERA *et al.*, *Assessing Lethal and Sublethal Effects of Pesticides on Honeybees in A Multifactorial Context*, in *Science of The Total Environment*, 948, 2024, art. 174892; S. PANZACCHI *et al.*, *Carcinogenic Effects of Long-term Exposure from Prenatal Life to Glyphosate and Glyphosate-based Herbicides in Sprague-Dawley Rats*, in *Environmental Health*, 24, 2025, p. 36 ss.; N.F. WAN *et al.*, *Pesticides Have Negative Effects on Nontarget Organisms*, in *Nature Communications*, 16, 2025, art. 1360.

²⁷ COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS, *Association Notre Affaire à Tous et al. v. Ministre de l'agriculture*, cit., par. 18.

²⁸ *Ibidem*, parr. 19 e 24.

Sebbene, conclude la Corte, il ministro dell'agricoltura e il sindacato *Phyteis* abbiano fatto valere la sussistenza di concause rispetto alla contaminazione delle acque e dei suoli, al declino della biodiversità e al deterioramento delle catene trofiche (quali l'inquinamento domestico e industriale, la distruzione degli habitat naturali, la presenza di specie invasive e le trasformazioni legate al cambiamento climatico), ciò non toglie che dall'utilizzo dei prodotti fitosanitari sia riscontrabile un pregiudizio ecologico *ex art. 1247 del code civil*²⁹.

Le suddette conclusioni avallano, pertanto, il consolidamento di una prospettiva ecocentrica, in cui la salvaguardia degli ecosistemi è garantita dal riconoscimento dell'autonomia giuridica dell'ambiente nel contesto della responsabilità civile³⁰. In questi termini, la decisione della Corte si allinea alle conclusioni presentate dal Tribunale di primo grado.

Parimenti, il danno morale subito dalle associazioni viene riconosciuto da entrambi i giudici amministrativi, posto che, come già rilevato in primo grado, l'art. L. 142-1 del *code de l'environnement* non esonera l'associazione che richiede il risarcimento di un pregiudizio – segnatamente morale –, cagionato dalle conseguenze dannose di un'inadempienza dell'autorità amministrativa, dall'onere di dimostrare l'esistenza di un pregiudizio diretto e certo, di carattere personale, riconducibile alla condotta colposa.

Nella fattispecie, ma sul punto si ritornerà nel prosieguo, non solo il pregiudizio per gli interessi ambientali tutelati dalle ricorrenti è riconducibile alle inadempienze dello Stato francese rispetto alla valutazione dei rischi derivanti da fitosanitari, ma anche il carattere personale del pregiudizio medesimo è dimostrato dalle iniziative intraprese dalle associazioni per denunciare gli effetti dei fitofarmaci sull'ambiente (dalla pubblicazione di rapporti, pareri e studi, alle petizioni e campagne d'informazione, o sensibilizzazione, rivolte al pubblico)³¹.

3.2. In merito all'evento cui si correla la responsabilità dello Stato, il ragionamento condotto dalla Corte d'appello segue una linea argomentativa diversa rispetto a quella sviluppata dal giudice di primo grado. Ciò si evince sia dalle argomentazioni concernenti il ruolo dell'ANSES nelle proce-

²⁹ *Ibidem*, par. 23.

³⁰ Così C.G. COMITO, *Préjudice écologique e danno ambientale: la legittimazione ad agire tra Francia e Italia*, in *Quotidiano Legale*, 4, 2024, p. 4.

³¹ Cour administrative d'appel de Paris, *Association Notre Affaire à Tous et al. v. Ministre de l'agriculture*, cit., parr. 53 e 54.

dure di valutazione del rischio, sia dalle riflessioni riguardanti gli obblighi dello Stato rispetto all'uso dei prodotti fitosanitari.

3.2.1. Sulle attività dell'ANSES in materia di *risk assessment*, le conclusioni della Corte muovono dal presupposto che, in Francia, le decisioni relative alle domande di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti fitosanitari, nonché alle domande di modifica, rinnovo o ritiro di tali autorizzazioni, sono adottate dal direttore generale dell'ANSES, a seguito di una valutazione condotta dall'agenzia medesima in conformità con i principi *ex art.* 29, par. 6, del reg. (CE) n. 1107/2009 sopra menzionati.

Tali decisioni possono essere ritirate o modificate alle condizioni previste dagli artt. 44-46 e dall'art. 51 del regolamento *de quo*, se del caso, dopo la valutazione, da parte dell'ANSES, dei rischi e benefici per la salute pubblica e per l'ambiente che il prodotto presenta, in particolare in caso di una constatazione di non conformità che lasci supporre che una parte, o la totalità, dei prodotti fitosanitari immessi sul mercato non soddisfi le condizioni stabilite nell'autorizzazione all'immissione in commercio o sia suscettibile di presentare un rischio per la salute pubblica o per l'ambiente³².

L'articolo R. 253-10-1 del *code rural et de la pêche maritime* consente all'ANSES di ottenere dal richiedente, nel corso della valutazione del prodotto, elementi complementari alle condizioni previste dagli artt. 33, 37, 52 e 65 del reg. (CE) n. 1107/2009.

Dalle suddette disposizioni si evince il ruolo primario svolto, nell'ambito delle procedure di valutazione del rischio, dalla c.d. *regulatory science*, la scienza prodotta ai fini dell'elaborazione di *policy* (autorizzazione all'immissione in commercio, definizione di soglie di esposizione, condizioni d'uso, tra gli altri) da parte di agenzie scientifiche³³. L'espressione si riferisce, pertanto, all'utilizzo di studi scientifici a sostegno del processo decisionale *evidence-based*, in materie che spaziano dall'impatto delle nuove tecnologie alla tossicità delle sostanze chimiche, all'identificazione dei livelli di esposizione accettabili³⁴.

³² Si veda l'art. R. 253-5 del *code rural et de la pêche maritime*.

³³ A.A. MOGHISSI, S.R. STRAJA, B.R. LOVE, D.K. BRIDE, *Innovation in Regulatory Science: Evolution of A New Scientific Discipline*, in *Technology & Innovation*, 16, 2014, p. 155 ss.

³⁴ O. TODT, J.R. ALCAZAR, J.L. LUJAN, *Practical Values and Uncertainty in Regulatory Decision-making*, in *Social Epistemology*, 24(4), 2010, p. 349. L'individuazione di quale conoscenza vada inclusa nella *regulatory science* è stata oggetto di ampio dibattito, che ha condotto ad ampliare lo spettro delle discipline sociali coinvolte: dalla genetica,

Le principali componenti della *regulatory science* sono oggi individuabili nella rilevanza sociale dei risultati, per il loro impatto sulla salute umana, animale e sull'ambiente; nel grado di sottodeterminazione empirica (*empirical underdetermination*), dovuto alla scarsità o indeterminazione dei dati; nelle metodologie utilizzate per misurare gli effetti delle sostanze chimiche oggetto d'esame; nell'urgenza di produrre rapidamente risultati in condizioni di incertezza³⁵.

Nella vicenda in commento, le ricorrenti lamentavano che la procedura di valutazione dei fitosanitari fosse stata condotta dall'ANSES in maniera non conforme allo stato delle conoscenze scientifiche³⁶ e, quindi, in viola-

la farmacologia e la biostatistica, alla metodologia degli studi clinici e l'epidemiologia, alle scienze sociali e all'epistemologia della fiducia nell'*expertise*. La scienza regolatoria si differenzia, invero, dalla scienza accademica in quanto è orientata a finalità e valori non epistemici (come la produzione di dati rilevanti ai fini decisionali in presenza di rigorosi vincoli giuridici, temporali e di bilancio, o la valutazione rapida di un elevato numero di sostanze). Inoltre, essa viene concretamente "negoziata" in un dialogo costante tra le (migliori) conoscenze disponibili (con le correlate problematiche di esclusione e inclusione della conoscenza e degli esperti) e i diversi specifici contesti di applicazione (sostanze chimiche, farmaci, alimenti, sperimentazione animale e umana, ecc.). La sua legittimazione implica, sovente, che essa sia formulata alla luce dello scrutinio pubblico, o sottoposta a consultazione pubblica, o ancora sia valutata da commissioni in cui collaborano scienziati e associazioni di cittadini (*lay people*).

L'oggetto principale (sebbene non esclusivo) della "negoziante" concerne l'incertezza scientifica e il suo grado di accettabilità nei contesti giuridico-politici. Questo aspetto conduce immancabilmente a risultati controversi, a problemi di *testing* e valutazione, di individuazione delle metriche e delle soglie per le classificazioni, a *bias* e all'incapacità di rilevare le incertezze. Cfr. S. JASANOFF, *The Practices of Objectivity in Regulatory Science*, in C. CAMIC, N. GROSS, M. LE LAMONT (eds), *Social Knowledge in The Making*, Chicago, 2011, p. 306 ss.; D. DEMORTAIN, *Expertise, Regulatory Science and The Evaluation of Technology and Risk: Introduction to The Special Issue*, in *Minerva*, 55, 2017, p. 139 ss.; A.A. MOGHISSI *et al.*, *Regulatory Science: The Maturation of An Evolving Scientific Discipline*, in *Journal of Regulatory Science*, 11(1), 2023, <https://doi.org/10.21423/>.

³⁵ A. SALTELLI, D.J. DANKELBC, M. DI FIORE, N. HOLLANDE, M. PIGEONE, *Science, The Endless Frontier of Regulatory Capture*, in *Futures*, 135, 2022, art. 102860.

³⁶ Le associazioni ricorrenti si avvalgono di un rapporto del 2017 dell'*Inspection générale des affaires sociales* (IGAS) e del *Commissariat général à l'environnement et au développement durable* (CGEDD), da cui risulta che, nell'ambito della procedura di valutazione attuata dall'ANSES, «ciascun prodotto è valutato separatamente per ogni utilizzo agronomico». Le associazioni citano, altresì, il rapporto congiunto INRAE-IFREMER del 2022 (richiamato ai punti 14 e 16), secondo cui «gli effetti cosiddetti indiretti o le interazioni tra i livelli trofici di diversi gruppi di organismi non sono affatto presi in considerazione nell'ambito delle valutazioni condotte dall'ANSES, la quale tratta separatamente gli

zione dei requisiti di cui al reg. (CE) n. 1107/2009³⁷, in quanto basata unicamente sui documenti di orientamento dell'EFSA (*European Food Safety Authority*), non aggiornati allo stato più avanzato delle evidenze disponibili, che avrebbero condotto a sottostimare gli effetti cronici e subletali delle sostanze chimiche in questione, degli effetti indiretti sulle specie non bersaglio e delle interazioni con l'ambiente.

È interessante notare come, ai fini della decisione della Corte, sia decisiva la lettera del 29 febbraio 2024 indirizzata dall'ANSES all'associazione *Pollinis* in risposta alla richiesta di informazioni sui metodi di valutazione del rischio adottati dall'agenzia. Nella lettera si rendeva noto che le conclusioni delle procedure di valutazione tenessero debitamente conto dei documenti di orientamento oggetto di raccomandazioni o di note informative emesse dall'agenzia stessa, pur a fronte dell'esigenza, messa in luce dallo stesso consiglio scientifico dell'ANSES, di considerare quanta più letteratura scientifica pertinente e aggiornata.

Le suddette risultanze conducono la Corte a ritenere fondate le assunzioni delle attrici circa l'inadempienza dell'ANSES nell'applicazione «*satisfaisante*» del reg. (CE) n. 11107/2009, alla luce del principio di precauzione. Tale interpretazione appare del tutto in linea con la giurisprudenza comunitaria in materia³⁸, le cui pronunce hanno ripetutamente affermato che un'applicazione corretta del principio di precauzione nell'ambito ricompreso dal regolamento *de quo* «esige, in primo luogo, l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dall'uso delle sostanze attive e dei prodotti fitosanitari rientranti nel suo ambito di applicazione e, in secondo luogo, una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più attendibili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale»³⁹.

effetti di un pesticida su ogni gruppo di organismi (piante, artropodi, uccelli) e si limita agli effetti diretti».

³⁷ Ai sensi dell'art. 8, par. 5, del reg. (CE) n. 1107/2009, specificamente, «il richiedente aggiunge al fascicolo la letteratura scientifica revisionata disponibile riguardante la sostanza attiva, i relativi metaboliti e i suoi effetti collaterali sulla salute, sull'ambiente e sulle specie non bersaglio, che è stata pubblicata nei dieci anni antecedenti la data di presentazione del fascicolo».

³⁸ Cfr., ad esempio, la sentenza della Corte (Quarta Sezione) dell'8 luglio 2010, causa C-343/09, *Afton Chemical Limited contro Secretary of State for Transport*, ECLI: EU:C:2010:419, par. 60, e la sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 22 dicembre 2010, causa C-77/09, *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, ECLI: EU:C:2010:803, par. 75.

³⁹ Causa C-616/17, *Procureur de la République v Blaise and others*, cit., par. 46.

Ciò discende dalla necessità che il principio di precauzione operi non come un criterio decisionale prescrittivo – il che contrasterebbe con l'incertezza epistemologica della conoscenza scientifica – bensì come un principio generale di ampia portata, attraverso il quale focalizzare l'attenzione su un vasto *range* di metodi non riduttivi che, nell'esplicitare la natura incompleta del sapere (c.d. *outsideness*), tenga conto dei valori, delle assunzioni, dei giudizi interpretativi e degli interessi sociali sottesi alle procedure di *risk assessment*⁴⁰.

Ciò esige, sul piano procedurale, che l'adozione di misure protettive/restrittive fondata sul principio di precauzione sia condizionata al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi, calata nel contesto spazio temporale di riferimento⁴¹; valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura individuata, anche «qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse»⁴².

Tale prospettiva si inserisce in un filone di studi che da tempo richiede l'attuazione di un modello di *risk assessment* definito di «scienza post-normale», *idest* una procedura in cui tutte le questioni attinenti alla sicurezza siano criticamente discusse in seno a una comunità di pari allargata (*extended peer community*), per un ampliamento dell'acquisizione di *expertise* a forme di conoscenza non solo scientificamente valide in astratto, ma rilevanti, robuste e democraticamente vagliate⁴³.

⁴⁰ A. STIRLING, *op. cit.*, p. 659.

⁴¹ Sul tema, con riferimento alla disciplina sui prodotti fitosanitari, si rinvia alle riflessioni di O. HAMLYN, *Shadow Zones: Transparency and Pesticides Regulation in The European Union*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, 2019, p. 243 ss.

⁴² Causa C-616/17, *Procureur de la République v Blaise and others*, cit., par. 43.

⁴³ Come dimostrato dalla letteratura STS (*Science and Technology Studies*), la valutazione del rischio è inevitabilmente intrisa di valori non-epistemici – di natura politica, sociale ed etica – i quali non possono essere disgiunti dal processo di produzione della conoscenza, in quanto esercitano un'influenza sulla scelta dei temi e degli obiettivi della ricerca scientifica. Di conseguenza, le diverse forme di incertezza, ignoranza e indeterminazione, così come il dissenso, le ambiguità e le prospettive divergenti dovrebbero entrare nell'analisi e nelle valutazioni fornite dagli esperti per migliorare la robustezza delle asserzioni conoscitive. Cfr. S. FUNTOWICZ, *Modelli di scienza e policy in Europa*, in S. RODOTÀ, M. TALLACCHINI (a cura di), *Trattato di Biodiritto*, Vol. I, *Ambito e fonti del biodiritto*, Milano, 2010, p. 533 ss.; SAPEA, *Making Sense of Science for Policy under Conditions of Complexity and Uncertainty*, Evidence Review Report No. 6, Science Advice for Policy

Le diverse pronunce emanate dalla Corte di giustizia dell'UE in merito alle note vicende concernenti l'uso del *glyphosate*⁴⁴ e dei neonicotinoidi⁴⁵ sono indicative, invece, di come la fase di valutazione del rischio sia spesso soggetta a condotte non corrette (*scientific misconduct*) – dall'uso improprio dei dati e degli strumenti analitici statistici alla formulazione di ipotesi non valide, da situazioni di conflitto d'interesse a forme di plagio e di travisamento delle metodologie di ricerca⁴⁶ – che impediscono di effettuare un *assessment* indipendente, sistematico, trasparente e riproducibile⁴⁷.

Non può tacersi, al contempo, come l'obiettivo di molte attività condotte dalla Commissione europea negli ultimi anni sia teso a migliorare l'attività

by European Academies, 2019; J.P. VAN DER SLUIJS, *Science Advice*, in U. FELT, A. IRWIN (eds), *Elgar Encyclopedia of Science and Technology Studies*, Cheltenham, 2024, p. 397 ss.

⁴⁴ A fronte della corposa letteratura sull'argomento, ci si limita a segnalare i contributi inclusi nel fasc. 11(3) del 2019 dell'*European Journal of Risk Regulation*, relativi al *Symposium on the Science and Politics of Glyphosate*. Cfr., inoltre, A. BAILLEUX, *Don't Judge a Case by Its Cover: The Pesticides Regulation Survives Judicial Scrutiny but Is Given New Teeth: Blaise*, in CMLR, 57, 2020, p. 861 ss.; N.M. DE SADELEER, *The EU Pesticides Regulation and The Glyphosate Controversy*, in Jean Monnet Working Paper No 6, 2020; G.C. LEONELLI, *Balancing Public Health and Environmental Protection and Economic Stakes? Bayer CropScience and The Court's Defence of The EU Socially Acceptable Risk Approach*, in CMLR, 58, 2021, p. 1845 ss.; C. MUSCIACCHIO, *Accesso alla giustizia, trasparenza delle informazioni e tutela della salute dei cittadini nelle procedure di autorizzazione per l'utilizzo della sostanza attiva "glifosato"*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, II, p. 66 ss.

⁴⁵ In merito, si vedano E. BOZZINI, E. STOKES, *Court Upholds Restrictions on Neonicotinoids. A Precautionary Approach to Evidence*, in EJRR, 9, 2018, p. 585 ss.; Y. EPSTEIN, G. CHAPRON, F. VERHEGGEN, *What Is An Emergency? Neonicotinoids and Emergency Situations in Plant Protection in The EU*, in *Ambio*, 2022, <https://doi.org/10.1007/s13280-022-01703-5>; L. LEONE, *Pesticides in Court: Ruling on The Use of Neonicotinoids in EU Member States*, in *Biolaw Journal*, 4, 2022, p. 321 ss.

⁴⁶ L'Office of Research Integrity (ORI) include nella nozione di *scientific misconduct* le condotte di: «Fabrication, falsification, or plagiarism in proposing, performing, or reviewing research, or in reporting research results. (a) Fabrication is making up data or results and recording or reporting them. (b) Falsification is manipulating research materials, equipment, or processes, or changing or omitting data or results such that the research is not accurately represented in the research record. (c) Plagiarism is the appropriation of another person's ideas, processes, results, or words without giving appropriate credit. (d) Research misconduct does not include honest error or differences of opinion». Per un esame delle modalità con cui le istituzioni descrivono le condotte non corrette della scienza, che assumono forme diverse in contesti differenti, si veda CHPS Consulting, *Analysis of Institutional Policies for Responding to Allegations of Scientific Misconduct*, US Department of Health & Human Services Office of Research Integrity, 2000.

⁴⁷ Si veda, in merito, l'interessante analisi di C. ROBINSON *et al.*, *Achieving A High Level of Protection from Pesticides in Europe: Problems with The Current Risk Assessment Procedure and Solutions*, in EJRR, 11, 2020, p. 450 ss.

di valutazione del rischio che, pur distinta dalla fase di gestione dello stesso, appare sempre più orientata a rendere esplicite, prima che la procedura di valutazione abbia inizio, le domande di *policy* rilevanti a orientarla⁴⁸.

A livello nazionale, è degna di nota, in merito, la pronuncia con cui il Consiglio costituzionale francese ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2 della legge «*Duplomb*» che disponeva la reintroduzione, a titolo derogatorio, dell'*acetamiprid*, neonicotinoide vietato in Francia dal 2018. A fronte dei riscontri circa gli effetti negativi sulla biodiversità e sulla qualità

⁴⁸ Emblema di questo rinnovato orientamento è certamente il regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, e che modifica i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 1829/2003, (CE) n. 1831/2003, (CE) n. 2065/2003, (CE) n. 1935/2004, (CE) n. 1331/2008, (CE) n. 1107/2009, (UE) 2015/2283 e la direttiva 2001/18/CE (in *Gazz. uff.* L 231/1 del 6 settembre 2019). Il provvedimento è stato adottato in risposta all'iniziativa dei cittadini europei «Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici» [C(2017) 8414 final], volta a vietare il glifosato, con l'obiettivo di promuovere la trasparenza dei processi di autorizzazione che interessano la catena agroalimentare (in termini di maggiore chiarezza delle regole e di condivisione dei dati utilizzati nel processo decisionale; di accesso pubblico a ogni tipo di informazione; e di ampia consultazione e partecipazione degli *stakeholder* e del pubblico al processo decisionale) e riformare la valutazione del rischio in un'ottica di maggiore apertura e sostenibilità del settore. L'analisi del provvedimento esula dai limiti di questo contributo.

Ciò che appare doveroso evidenziare in questa sede è che la revisione operata dal provvedimento *de quo* ad alcune disposizioni del reg. (CE) n. 1107/2009 concernenti l'accesso del pubblico alle informazioni sui prodotti fitosanitari ha compiuto un passo iniziale per l'attuazione della c.d. "trasparenza proattiva", tesa a favorire un dialogo aperto e costante con la società civile nella costruzione di un modello avanzato di valutazione del rischio, idoneo a bilanciare la tutela dell'ambiente e della salute con gli interessi aziendali connessi all'uso e alla protezione dei dati commercialmente sensibili (formula, metodi di produzione, ecc.), gestendo al contempo le incertezze della scienza tramite la diversificazione delle conoscenze (*actionable knowledges*) e il più ampio accesso pubblico alle informazioni. Per un'ampia analisi, cfr. F. ALBISINNI, *Trasparenza e scienze della vita nella codificazione europea*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2019, p. 32 ss.; L. COSTANTINO, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare* (Com (2018) 179), in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 115 ss.; A. JANNARELLI, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il regolamento 2019/1381*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2019, p. 12 ss.; I. CANFORA, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di "Sicurezza alimentare 2.0"*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2020, p. 4 ss.; L. LEONE, *EFSA under Revision: Transparency and Sustainability in The Food Chain*, in *Yearbook of European Law*, 39, 2020, p. 536 ss.; S. CARMIGNANI, *Trasparenza e analisi del rischio. Alcune osservazioni a margine del reg. (UE) 1381/2019*, in *Persona e mercato*, 1, 2021, p. 102 ss.; G. TORRE, *L'innovazione nel diritto agroalimentare europeo. Regole e tutele*, Milano, 2025, p. 159 ss.

dei suoli e delle acque, oltre che dei potenziali rischi per la salute umana, il Consiglio ha ritenuto che la disposizione violasse il diritto di ogni cittadino di vivere in un ambiente «*équilibré et respectueux de la santé*», quale sancito dall'art. 1 della *Charte de l'environnement*⁴⁹.

3.2.2. Proseguendo con l'esame della pronuncia in oggetto, l'ulteriore snodo logico-giuridico affrontato dalla Corte amministrativa di Parigi concerne la questione della fondatezza della responsabilità dello Stato francese derivante dalla mancata osservanza degli obiettivi in materia di riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari e degli obblighi relativi alla protezione delle acque sotterranee e di superficie contro le incidenze da fitofarmaci. Si tratta di un passaggio decisivo dell'ordinanza se si considera che, sul punto, l'attività ermeneutica conduce la Corte ad annullare la sentenza di primo grado nella parte in cui ordinava al Primo ministro e ai ministri competenti di adottare tutte le misure necessarie a porre rimedio al danno ecologico e a impedirne l'aggravamento, in primo luogo allineando il tasso di riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari agli indicatori dei piani *Ecophyto* e, in secondo luogo, adottando le misure di monitoraggio necessarie per ripristinare e proteggere le falde acquifere dagli impatti dei prodotti fitosanitari entro il 30 giugno 2024.

Diversamente, i giudici d'appello ritengono che «*aucune faute tirée de la méconnaissance par l'Etat des objectifs chiffrés de réduction de l'usage de produits phytopharmaceutiques (...) ne saurait être retenue*», e che «*aucun manquement de l'Etat aux obligations relatives aux eaux souterraines et de surface contre les incidences des pesticides et d'amélioration de l'état chimique des masses d'eau (...) ne peut être retenu*»⁵⁰.

Alle suddette conclusioni la Corte perviene attraverso una lettura di alcune disposizioni del *code rural et de la pêche maritime* operata in combi-

⁴⁹ Secondo il *Conseil constitutionnel*, le deroghe introdotte dal meccanismo previsto dalla legge *Duplomb* presentavano un ambito applicativo eccessivamente esteso. Tali deroghe risultavano, infatti, concedibili a beneficio di tutte le filiere e per ogni tipologia di utilizzo – inclusa la somministrazione mediante irrorazione, caratterizzata da un'elevata probabilità di dispersione – senza che fossero stabiliti limiti stringenti né in ordine alla durata, né al perimetro della deroga, né fosse imposto il carattere transitorio della stessa. Si veda *Décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025. Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur* (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2025/2025891DC.htm>).

⁵⁰ Cour administrative d'appel de Paris, *Association Notre Affaire à Tous et al. v. Ministre de l'agriculture*, cit., parr. 39 e 47.

nato disposto con la dir. 2009/128/CE sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi e con la dir. 2000/60/CE (c.d. direttiva quadro acque)⁵¹. Il ragionamento dei giudici prende le mosse dall'art. L. 253-6 del codice rurale francese che, nel recepire l'art. 4 della dir. 2009/128/CE, si occupa del piano d'azione che ogni Stato membro è tenuto ad adottare «per definire i propri obiettivi quantitativi, gli obiettivi, le misure e i tempi per la riduzione dei rischi e degli impatti dell'utilizzo dei pesticidi sulla salute umana e sull'ambiente, e per incoraggiare lo sviluppo e l'introduzione della difesa integrata e di approcci o tecniche alternativi al fine di ridurre la dipendenza dall'utilizzo di pesticidi»⁵².

Per adempiere a tale obbligo, la Francia ha provveduto, nel 2009, all'adozione del piano «*Ecophyto 2018*», cui hanno fatto seguito, nel 2015, il piano «*Ecophyto II*» (modificato nel 2018 dal piano «*Ecophyto II +*») e, nel 2024, la «*Stratégie Ecophyto 2030*». Le modifiche apportate negli anni al piano d'azione nazionale sono da ricondurre al mancato raggiungimento degli obiettivi individuati dai piani, che prevedevano una diminuzione del 25% dell'uso dei fitosanitari entro il 2020 e del 50% per il 2025⁵³.

⁵¹ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (in *Gazz. uff.* L 327/1 del 22 dicembre 2000), su cui, con specifico riferimento al settore agricolo, cfr. M. PROSPERI, *Le risorse idriche in agricoltura*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni. Atti del Convegno IDAIC, Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011*, Milano, 2012; R. ZUCARO (a cura di), *Condizionalità ex-ante per le risorse idriche: opportunità e vincoli per il mondo agricolo*, Inea, Roma, 2014; L. PAOLONI, *La governance della risorsa idrica in agricoltura tra green economy e partecipazione*, in *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, 1, 2016, p. 9 ss.; F. BRUNO, M. BENOZZO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2025, p. 279 ss.

⁵² L'attuazione degli obblighi di sostenibilità contenuti nella direttiva è improntata al principio di difesa integrata, che richiede l'«attenta considerazione di tutti i metodi di protezione fitosanitaria disponibili e conseguente integrazione di misure appropriate», con l'obiettivo precipuo di produrre «colture sane con metodi che perturbino il meno possibile gli ecosistemi agricoli e che promuovano i meccanismi naturali di controllo fitosanitario» (art. 3, n. 6, della dir. 2009/128/CE). Nel 2020, la Corte dei conti europea ha condotto un *audit* sull'impatto della direttiva europea rispetto ai rischi connessi all'utilizzo dei prodotti fitosanitari negli Stati Membri dell'UE. La relazione speciale ha messo in luce non solo un avvio lento dell'azione dell'UE rispetto alla necessità di promuovere un uso sostenibile dei fitofarmaci, ma anche e soprattutto che i progressi nella misurazione e nella riduzione dei rischi derivanti dall'uso dei fitosanitari sono stati, di fatto, limitati. Si veda Corte dei conti europea, *Uso sostenibile dei prodotti fitosanitari: limitati progressi nella misurazione e nella riduzione dei rischi*, Relazione speciale n. 05, Lussemburgo, 2020.

⁵³ Nel 2023, l'*Assemblée nationale* ha provveduto a istituire una Commissione d'inchiesta sulle cause afferenti all'incapacità del governo francese di raggiungere gli

Tuttavia, pur a fronte del «forte segnale simbolico» ravvisabile, secondo parte della dottrina, nella volontà di porre fine all'uso massiccio di fitofarmaci in agricoltura⁵⁴, la Corte di Parigi non riconosce la responsabilità dello Stato francese per il mancato conseguimento degli obiettivi, fermo restando, peraltro, che la «*Stratégie Ecophyto 2030*» – che costituisce l'ultima versione del piano d'azione nazionale – rinvia al 2030 l'obiettivo di riduzione del 50% del ricorso ai prodotti fitosanitari.

Tanto si deduce, affermano i giudici, dalla discrezionalità riconosciuta dalla dir. 2009/128/CE agli Stati membri quanto alla determinazione del contenuto dei piani d'azione nazionali, in particolare con riguardo agli obiettivi quantitativi che questi devono disporre⁵⁵; discrezionalità in forza della quale non risulta che il legislatore francese abbia inteso attribuire ai piani *Ecophyto*, per il tramite dell'art. L. 253-6 del *code rural*, una portata giuridica vincolante («une portée contraignante»).

Del pari si riscontra, proseguono i giudici, con riguardo all'art. 31 della legge di programmazione del 3 agosto 2009⁵⁶, il cui obiettivo generale di ridurre della metà, nell'arco di dieci anni, l'impiego dei prodotti fitosanitari e

obiettivi inclusi nei piani *Ecophyto* per controllare gli impatti dei prodotti fitosanitari sulla salute umana e sull'ambiente e, in particolare, sulle condizioni di svolgimento delle missioni delle autorità pubbliche competenti in materia di sicurezza sanitaria. Il rapporto redatto dalla Commissione è accessibile al sito <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete/ce-maitrise-impacts-produits-phytosanitaires>.

⁵⁴ Così L. GUICHARD, F. DEDIEU, M. JEUFFROY, J. MEYNARD, R. REAU, I. SAVINI, *Le plan Ecophyto de réduction d'usage des pesticides en France : décryptage d'un échec et raisons d'espérer*, in *Cah. Agric.*, 26(1), 2017, 14002.

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 4 della dir. 2009/128/CE, segnatamente, «I piani d'azione nazionali comprendono anche gli indicatori per controllare l'impiego di prodotti fitosanitari contenenti sostanze attive che destano particolare preoccupazione, specialmente se sono disponibili alternative. (...) Sulla base di tali indicatori e tenendo conto, se del caso, del rischio o degli obiettivi di riduzione dell'impiego conseguiti già prima dell'applicazione della presente direttiva, sono stabiliti anche i tempi e gli obiettivi per la riduzione dell'uso, in particolare se la riduzione dell'impiego costituisce un metodo adeguato a conseguire la riduzione del rischio in materia di elementi prioritari individuati ai sensi dell'art. 15, par.o 2, lett. c). Questi obiettivi possono essere intermedi o definitivi. Gli Stati membri utilizzano tutti i mezzi idonei al conseguimento di tali obiettivi. Nelle fasi di redazione e di revisione dei rispettivi piani d'azione nazionali, gli Stati membri tengono conto dell'impatto sanitario, sociale, economico e ambientale delle misure previste, delle specifiche condizioni a livello nazionale, regionale e locale, nonché dei gruppi di diretti interessati».

⁵⁶ *Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* (in JORF n. 0179 du 5 août 2009).

dei biocidi (accelerando il ricorso a metodi alternativi – subordinatamente al loro perfezionamento – e agevolando le procedure di autorizzazione all'immissione sul mercato di preparazioni naturali a basso livello di rischio), è di fatto privo di efficacia normativa («*portée normative*»).

Una chiave di lettura, questa, che costituisce il nocciolo della *ratio decidendi* della sentenza di secondo grado e che consente alla Corte amministrativa di annullare la sentenza di primo grado nella parte in cui il Tribunale asseriva, diversamente, che l'adozione dei piani *Ecophyto* in applicazione del *code rural* non comportasse, pur alla luce degli obiettivi di cui alla legge di programmazione del 3 agosto 2009, l'effetto di privare detti piani di qualsiasi forza vincolante; né che tale effetto potesse derivare dalla circostanza che altri Stati membri dell'UE avessero operato scelte meno ambiziose in materia⁵⁷.

Un punto di dissenso, questo, cui si aggiunge la questione afferente agli obblighi statali derivanti dal quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Le disposizioni prese in esame dalla Corte, nella fattispecie, concernono gli artt. L. 211-1 e L. 212-1 del *code de l'environnement*, di attuazione dell'art. 4 della dir. 2000/60/CE, il quale individua, nel quadro degli obiettivi ambientali della disciplina, le misure di gestione dei bacini idrografici, superficiali e sotterranei, che gli Stati membri sono chiamati ad attuare per impedire o limitare l'immissione di inquinanti nei corpi idrici e per proteggere, migliorare e ripristinare le acque medesime.

La domanda attorea sosteneva che gli obiettivi di prevenzione del deterioramento dello stato di tutte le acque superficiali e sotterranee, nonché quelli di tutela, miglioramento e risanamento delle acque medesime, previsti per conseguire un buono stato entro il termine massimo di quindici anni dalla data di entrata in vigore della dir. 2000/60/CE, non fossero stati rispettati; e rilevava, in particolare, che la percentuale dei corpi idrici superficiali in buono stato chimico fosse diminuita tra il 2009 e il 2015, mentre la percentuale delle acque sotterranee in buono stato chimico fosse rimasta stazionaria nel medesimo periodo⁵⁸.

⁵⁷ Tribunal administratif de Paris, *Association Notre Affaire à Tous et al.*, cit., par. 36.

⁵⁸ In primo grado, le ricorrenti rilevavano che le relazioni predisposte dall'*Agence de l'eau nell'ambito dello Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux* (SDAGE) attestavano tutte la presenza significativa di sostanze attive provenienti da prodotti fitofarmaceutici, responsabili del deterioramento dello stato chimico dei corpi idrici. Con riferimento al bacino Senna-Normandia, in particolare, l'*Agence de l'eau* concludeva, nel 2021, che l'inquinamento da prodotti fitosanitari fosse «*très présente et majoritaire*»

Nel respingere la tesi delle ricorrenti, la Corte evidenzia come, secondo quanto osservato dal Ministero dell'agricoltura e della sovranità alimentare, non emergesse dal documento di lavoro della Commissione europea relativo ai piani di gestione dei bacini idrografici in Francia che lo Stato avesse disatteso le condizioni che gli consentivano di avvalersi delle deroghe volte a prorogare i termini stabiliti, conformemente alle disposizioni del comma V dell'art. L. 212-1 del *code de l'environnement* sopra richiamate. Dal documento risultava, altresì, che lo Stato avesse dato attuazione alla raccomandazione della Commissione europea concernente le deroghe relative agli "obiettivi meno rigorosi" previste dall'art. 4, par. 5, della direttiva del 2000, giustificando il ricorso a tali deroghe sulla base del costo sproporzionato che sarebbe derivato dal rispetto degli obiettivi originariamente fissati.

In tale contesto, poiché le associazioni ricorrenti non hanno dimostrato né che tali deroghe fossero insufficientemente motivate, né che queste non soddisfacessero i criteri stabiliti all'art. L. 212-1 e specificati agli artt. R. 212-15 e R. 212-16 del *code de l'environnement*, la Corte statuisce che la colpa per inerzia imputata allo Stato non possa ritenersi fondata⁵⁹.

I giudici respingono, pertanto, i rilievi delle associazioni, non riconoscendo, altresì, nel prosieguo, una responsabilità omissiva dello Stato francese rispetto agli obblighi di cui all'art. 11 della dir. 2009/128/CE e del correlato art. L. 253-7 del *code rural et de la pêche maritime*, aventi ad oggetto l'adozione di misure specifiche per la tutela dell'ambiente acquatico e delle fonti di approvvigionamento di acqua potabile dall'impatto di pesticidi. A riguardo, i giudici d'appello constatano, *in primis*, che la negligenza colposa dello Stato non possa essere desunta dai meri rilievi adottati dalle ricorrenti per dimostrare l'insufficienza delle misure adottate dal governo francese in

nelle acque sotterranee e che «36 masse d'acqua sotterranee (su 53) fossero «*déclassées par les phytosanitaires*». Con riferimento al bacino Adour-Garonna, rilevava invece, nel 2019, che la superficie delle masse d'acqua in cattivo stato e delle aree degradate rappresentasse oltre il 35% della superficie del bacino, principalmente a causa dei fitosanitari e dei nitrati. Quanto al bacino Reno-Mosa, nello stesso anno risultava che i fitosanitari costituissero «*les principaux paramètres qui dépassent les seuils sur les masses d'eau souterraine*». Emergeva pertanto dagli atti, secondo il Tribunale, un'inerzia dello Stato nella protezione delle acque sotterranee dagli effetti dei prodotti fitofarmaceutici, in violazione degli artt. L. 211-1 del *code de l'environnement* e L. 253-7 del *code rural et de la pêche maritime*. Per contro, la colpa imputata allo Stato in relazione alla tutela delle acque superficiali non poteva considerarsi sufficientemente provata, visti i dati relativamente risalenti nel tempo prodotti dalle associazioni ricorrenti.

⁵⁹ Cour administrative d'appel de Paris, *Association Notre Affaire à Tous and Others v. Minister of Agriculture*, cit., par. 43.

violazione delle disposizioni sopra richiamate, a fronte dell'inquinamento delle acque superficiali e sotterranee da fitofarmaci⁶⁰.

In secundis, prosegue la Corte, l'affermazione per cui tale inquinamento dimostrerebbe, inoltre, che la procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di pesticidi non garantisce una corretta valutazione dei rischi di contaminazione delle acque superficiali e sotterranee è da respingere sulla base di quanto osservato dalla controparte in causa, a parere della quale occorre considerare che la valutazione dei prodotti fitosanitari – effettuata dall'ANSES nell'ambito delle autorizzazioni all'immissione in commercio – includeva uno studio sulla possibilità che tali prodotti entrassero in contatto con le acque superficiali e sotterranee nelle condizioni d'uso proposte; studio che poteva condurre a un diniego dell'autorizzazione qualora i dati disponibili non consentissero di escludere un rischio inaccettabile di contaminazione delle acque sotterranee.

Le suddette motivazioni della Corte mettono in luce un profilo metodologico di particolare interesse: nell'accertare la colpa dell'amministrazione, il decidente fonda la propria valutazione su un *corpus* di conoscenze scientifiche considerato robusto e, per lo più, fatto proprio dalle stesse autorità pubbliche. Tale impostazione produce effetti significativi.

In primo luogo, circoscrive l'accertamento giudiziale a elementi conoscitivi già "convalidati" o, comunque, non oggetto di contestazione da parte dello Stato. In secondo luogo, consente ai giudici di non addentrarsi in apprezzamenti tecnico-scientifici complessi o controversi.

Questa opzione ermeneutica di tipo "deferente", se appare corretta nel circoscrivere il sindacato giurisdizionale all'assenza di errori manifesti o sviamenti di potere, sembra non recepire del tutto il più recente modello di sindacato "proattivo" che, ormai consolidato nella giurisprudenza comunitaria, chiede al giudice di vagliare se l'amministrazione abbia proceduto a una valutazione scientifica «completa, imparziale e coerente»⁶¹. La forma

⁶⁰ Le associazioni ricorrenti sostenevano, in particolare, che nel 2018, secondo gli ultimi dati forniti dal Ministero della transizione ecologica, quasi l'80% dei 2.340 punti di misurazione delle reti di sorveglianza della qualità delle acque sotterranee risultava interessato dalla presenza di almeno un fitosanitario e che, secondo il sito governativo intitolato «Rapporto sull'ambiente in Francia», nel 2017, 29 dei 55 bacini idrografici presentavano oltre l'80% di punti di misurazione con campioni recanti un livello di rischio ecotossicologico inaccettabile (superiore a 1) (COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS, *Association Notre Affaire à Tous et al. v. Ministre de l'agriculture*, cit., par. 46).

⁶¹ Cfr., ad esempio, Tribunale UE (Terza Sezione), 11 settembre 2002, causa T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2002:209; Corte di giustizia

di “cautela istituzionale” ravvisabile, invece, nella sentenza in esame rischia di comprimere la portata del principio di precauzione, atteso che con l’attribuire rilevanza esclusiva alle conoscenze più chiaramente documentate, manca di assicurare uno scrutinio giuridicamente motivato sull’adeguatezza e sulla qualità della base fattuale delle misure *science-based*, in termini di coerenza logica e metodologica⁶².

Ciò considerato, quanto precede porta la Corte amministrativa a respingere la domanda delle appellanti e a procedere, in ultimo, con l’esame delle questioni attinenti al risarcimento del danno, previa valutazione della sussistenza del nesso di causalità tra la condotta dello Stato francese e il pregiudizio ecologico accertato.

3.3. Nell’ambito della terza e ultima questione affrontata nella controversia che qui ci occupa, la Corte di Parigi costruisce il suo ragionamento partendo dalla considerazione per cui un comportamento colposo posto in essere dall’amministrazione è, in linea di principio, idoneo a determinare la responsabilità di quest’ultima, purché da esso derivi un pregiudizio diretto

(Terza Sezione), 12 settembre 2019, causa C-82/17 P, *TestBioTech e.a. c. Commissione*, ECLI:Eu:C:2019:719; Tribunale UE, 17 marzo 2021, causa T-719/17, *FMC c. Commissione*, ECLI:Eu:T:2021:143. In dottrina, v. E. VOS, *EU Risk Regulation Reviewed by The European Courts*, in M.B.A. VAN ASSELT, M. EVERSON, E. VOS (eds), *Trade, Health and The Environment. The European Union Put to The Test*, London and New York, 2014, p. 228, secondo la quale: «Courts need to actively engage in normatively motivated and accountable inquiry and decision-makers need to be forced to reveal all reasoning in their decisions. Ultimately this will lead to better informed decisions that do not escape judicial scrutiny».

⁶² In tale prospettiva, l’affidamento pressoché esclusivo a studi scientifici istituzionalizzati comporta un ulteriore effetto sistemico: esso tende a consolidare una sorta di “circularità epistemica” tra amministrazione e giudice, nella quale le omissioni o mancanze statali possono essere accertate solo nella misura in cui risultino già riconosciute dalle stesse strutture pubbliche preposte alla produzione o alla validazione delle conoscenze scientifiche. Ne deriva un modello di responsabilità che rischia di rimanere autoreferenziale, in quanto fondato su un sapere tecnico-scientifico che proviene dalle medesime istituzioni cui la responsabilità dovrebbe essere imputata. In questo senso – si è osservato – l’approccio metodologico adottato dai giudici appare solo parzialmente compatibile con l’orizzonte sostanziale del principio di precauzione che richiede al decisore pubblico – e, in certa misura, anche al giudice – di valorizzare non solo le certezze scientifiche acquisite, ma anche le conoscenze emergenti e le incertezze epistemiche che caratterizzano le minacce gravi e irreversibili per l’ambiente. L’effetto complessivo è, dunque, un possibile restringimento del perimetro entro cui l’autorità giudiziaria può riconoscere la colpa dello Stato (A. LANGLAIS, *op. cit.*, p. 220 ss.).

e certo⁶³. Sulla base di questa stessa premessa, i giudici di primo grado si erano mostrati riluttanti a riconoscere un collegamento diretto di causalità tra le eventuali mancanze nelle procedure di valutazione e autorizzazione all'immissione sul mercato di fitosanitari e il danno ambientale, in ragione della molteplicità di cause ravvisabili nel rapporto tra attività umana (*recitius* prodotti), inquinamento e degrado ambientale⁶⁴.

Il nesso di causalità diventa più concreto quando è possibile ricorrere a studi scientifici per quantificare la parte di danno effettivamente imputabile. Nel caso in esame, il compito si rivela particolarmente delicato, atteso che lo Stato, soggetto perseguito, è al contempo garante della protezione degli ecosistemi. Le cautele e le esitazioni del Tribunale possono quindi essere comprese – a parere di certa dottrina – alla luce di questo doppio ruolo⁶⁵.

Purtuttavia, come la stessa dottrina non ha mancato di sottolineare, il nesso tra le mancanze riscontrabili nelle procedure di immissione sul mercato dei fitosanitari e l'incremento dell'uso di tali sostanze è un dato consolidato, quale documentato dalla *Cour des comptes* nel rapporto sul bilancio dei piani *Ecophyto* del 2019⁶⁶; elemento, tuttavia, completamente trascurato nella motivazione dei giudici. Parimenti, la metodologia "quantitativa" sottesa alla pronuncia è apparsa suscettibile di rilievi critici in quanto lesiva del principio di precauzione, posto che, allo stato delle conoscenze scientifiche disponibili, una revisione delle modalità di valutazione avrebbe condotto all'adozione di misure più restrittive, con conseguente riduzione del numero di prodotti autorizzati⁶⁷.

In sede d'appello, la medesima premessa di cui *supra* conduce la Corte a constatare che le mancanze imputabili allo Stato nell'ambito della pro-

⁶³ Si veda A. GRIGNANI, *Le préjudice écologique*, in *CERIDAP*, 2, 2021, p. 65 ss.

⁶⁴ Sul punto, il Tribunale afferma infatti che «si le caractère direct du lien entre la faute (...) concernant les modalités d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et le préjudice écologique résultant de leur utilisation est établi, il n'en va toutefois pas de même de son caractère certain, dès lors que, par définition, le résultat des études supplémentaires que pourrait exiger l'ANSES n'est pas connu à la date du présent jugement et qu'il ne peut donc en être inféré avec certitude que cela aurait pour effet de modifier significativement la nature ou le nombre des produits phytopharmaceutiques mis sur le marché» (TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS, *Association Notre Affaire à Tous et al.*, cit., par. 28).

⁶⁵ A. LANGLAIS, *op. cit.*, p. 221.

⁶⁶ Cour des comptes, Référé n. S2019-2659, 27 novembre 2019, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20200204-refere-S2019-2659-bilan-plans-ecophyto.pdf>.

⁶⁷ A. LANGLAIS, *op. cit.*, p. 221.

cedura di valutazione dei rischi dei prodotti fitosanitari hanno condotto al rilascio – anche solo a titolo temporaneo – di autorizzazioni erranee, ovvero non accompagnate dalle prescrizioni o dalle restrizioni d'uso che sarebbero state necessarie.

Tanto basta per concludere che, pur non costituendo di per sé la causa del danno ecologico derivante dall'impiego di prodotti fitofarmaceutici – danno che presenta un'origine multifattoriale – tali omissioni hanno nondimeno avuto l'effetto di contribuire al suo aggravamento. L'esito ermeneutico di tale pronunciamento è, quindi, il riconoscimento della responsabilità dello Stato, sussistendo un nesso di causalità sufficientemente diretto con l'aggravamento del danno⁶⁸.

Ne consegue l'ingiunzione allo Stato francese, *ex art. 1252 del code civil*, di: procedere a una valutazione dei rischi connessi all'uso di fitosanitari alla luce dello stato più aggiornato delle conoscenze scientifiche, in particolare con riferimento alle specie non bersaglio, in conformità alle prescrizioni del regolamento europeo del 2009; se del caso, riesaminare le autorizzazioni all'immissione in commercio già rilasciate, qualora la metodologia valutativa adottata non risulti conforme a tali prescrizioni, entro il termine di ventiquattro mesi dalla pubblicazione della presente decisione; e trasmettere alla Corte, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione della decisione, il calendario previsionale per il riesame delle autorizzazioni all'immissione in commercio interessate, elaborato dall'ANSES⁶⁹.

⁶⁸ Cour administrative d'appel de Paris, *Association Notre Affaire à Tous et al. v. Ministre de l'agriculture*, cit., par. 49.

⁶⁹ Lo scopo del provvedimento di ingiunzione è, infatti, quello di porre fine all'aggravamento del pregiudizio ecologico. Tale modalità operativa è identica a quella adottata dal Tribunale amministrativo di Parigi nel caso noto come "*L'Affaire du Siècle*", in cui il mancato rispetto, da parte della Francia, degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è stato l'elemento qualificante della responsabilità imputata al governo (cfr. TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS (4^{ème} Section – 1^{ère} Chambre), *Association Oxfam France et al.*, Décision du 3 février 2021, nn. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1). Nella fattispecie, le associazioni ricorrenti miravano a ottenere, da un lato, la condanna dello Stato al risarcimento del danno morale subito, dall'altro, il risarcimento del danno ambientale derivante dalla suddetta inadempienza, nonché l'adozione di un'ingiunzione indirizzata alla cessazione del danno ambientale. Con una prima ordinanza pronunciata il 3 febbraio 2021, il Tribunale constatava l'inazione dello Stato nella lotta al cambiamento climatico, riconosceva il danno morale subito dalle associazioni, disponendone il risarcimento, e l'esistenza del danno ambientale, pur rigettandone la riparazione, e rinviava la decisione sulla richiesta di ingiunzione finalizzata a far cessare il danno medesimo. Con un secondo giudizio, in data 14 ottobre 2021, il Tribunale amministrativo ingiungeva allo Stato francese la riparazione del danno am-

Già in passato, peraltro, il *Conseil d'État* aveva ingiunto al Governo di procedere alla revisione della normativa relativa all'impiego dei prodotti fitosanitari, con lo scopo di garantire una più adeguata tutela degli ambienti naturali e delle persone residenti in prossimità delle aree di irrorazione⁷⁰.

Sul piano giuridico, la decisione della Corte d'appello consiste, *de facto*, nell'imporre un'applicazione "retroattiva" della disciplina europea, sul presupposto che, secondo il sottile ragionamento dei giudici, la rivalutazione delle autorizzazioni all'immissione in commercio di fitosanitari sarebbe idonea a porre fine all'aggravamento del danno. Ciò disponendo, la Corte annulla parzialmente la sentenza resa il 29 giugno 2023 dal Tribunale amministrativo di Parigi, sia nella parte in cui quest'ultimo ingiungeva allo Stato francese di adottare tutte le misure utili a riparare il pregiudizio ecologico e a prevenire l'aggravamento dei danni, «*rétablissant la cohérence du rythme de diminution de l'utilisation des produits phytosanitaires avec la trajectoire prévue par les plans Ecophyto*», sia nella parte in cui ingiungeva allo Stato di adottare le misure necessarie a ripristinare e a proteggere le acque sotterranee dagli effetti dei prodotti fitofarmaceutici e, in particolare, dai rischi di inquinamento.

La Corte amministrativa, invece, non dispone alcuna misura riparatoria, non avendo le associazioni ricorrenti dettagliato le misure necessarie per procedere alla riparazione in forma specifica, né quantificato l'ammontare dei danni e degli interessi destinati a tale riparazione. Allo Stato non è, quindi, imposto di procedere al ripristino dei beni ambientali degradati, bensì di intervenire sul quadro normativo, ove carente o inadeguato, affinché le relative disposizioni siano in grado, per il futuro, di assolvere efficacemente alle funzioni loro proprie.

Siffatta impostazione adottata dalla Corte si traduce, in concreto, in un'elusione della questione sostanziale, muovendo dal presupposto secondo cui la decontaminazione risulta, nella prassi, difficilmente realizzabile,

bientale entro e non oltre il 31 dicembre 2022. Cfr. C. COUNIL, «*L'affaire du siècle*» devant le juge administrative. Les ambitions d'un des premiers futurs recours «*climat*» français, in *AJDA*, 2019, p. 437 ss.; J. BETAILE, *op. cit.*; G. MARFAING, *L'Affaire du Siècle : une victoire en demi-teinte pour le droit de l'environnement*, in *Rev. jur. env.*, 47(2), 2022, p. 257 ss.

⁷⁰ Si veda CONSEIL D'ÉTAT (6^{ème} et 5^{ème} Chambres réunies), *Publié au recueil Lebon*, Décision du 26 juin 2019, n. 415426, su cui B. GRIMONPREZ, *Utilisation des pesticides : la nécessaire protection du voisinage*, in *Revue de droit rural*, 2019, p. 118 ss., hal-02407190v1. Si veda, altresì, CONSEIL D'ÉTAT (3^{ème} et 8^{ème} Chambres réunies), *Mentionné aux tables du recueil Lebon*, Décision du 26 juillet 2021, n. 437815.

mentre l'applicazione di una misura pecuniaria non avrebbe prodotto altro effetto se non quello di incrementare l'onere del debito gravante sulla collettività. Come si è osservato in merito, «*A l'évidence, la responsabilité environnementale des institutions publiques se heurte à une forme d'aporie*»⁷¹.

In linea con il Tribunale, invece, i giudici di secondo grado riconoscono il pregiudizio morale subito dalle ricorrenti – liquidato nella misura simbolica di un euro ciascuna – la cui natura personale risulta dimostrata, come si anticipava, dalle iniziative da esse intraprese per denunciare le incidenze dei pesticidi sull'ambiente⁷².

Gli aspetti evidenziati ben si inseriscono nel recinto dell'attività ermeneutica, in quanto afferiscono al modello giuridico promosso dal codice dell'ambiente francese, che «ritaglia un ruolo predominante alle associazioni intese come insieme di individui accumulati dal medesimo interesse»⁷³, ruolo rappresentato, nel caso di specie, dalla tutela della natura e della biodiversità e dalla difesa dell'ambiente.

La portata della sentenza resa dalla Corte di Parigi è dunque duplice. In primo luogo, la decisione, fatti salvi eventuali ricorsi per Cassazione, compie un passo significativo in merito alla valutazione dei rischi sanitari e ambientali, effettuata in sede di autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti fitofarmaceutici. La Corte, infatti, richiama le prescrizioni del diritto dell'Unione europea e l'obbligo di tenere conto delle più recenti conoscenze scientifiche disponibili.

Certo, il decidente non dispone una revisione integrale delle procedure valutative, ma l'obbligo imposto allo Stato di riesaminare le autorizzazioni rilasciate offre l'occasione per l'avvio di un dibattito più ampio su tali procedure⁷⁴, ai fini, ad esempio, di prevedere valutazioni più rigorose, suscettibili di condurre all'esclusione dal mercato di un certo numero di sostanze chimiche.

⁷¹ Così B. GRIMONPREZ, *Pesticides et préjudice écologique : l'État condamné à revoir ses protocoles d'évaluation des risques*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, 38, 2025, n. 1047, hal-05268330.

⁷² COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS, *Notre Affaire à Tous et al. v. Ministre de l'agriculture*, cit., par. 54.

⁷³ C.G. COMITO, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁴ In questi termini si esprime A. GOSSEMENT, *Pesticides : l'existence d'un préjudice écologique résultant de leur usage est confirmé mais les juges divergent sur sa réparation* (Cour administrative d'appel de Paris, 3 septembre 2025, affaire «Justice pour le vivant»), 2025, <https://www.gossement-avocats.com/blog/pesticides-lexistence-dun-prejudice-ecologique-resultant-de-leur-usage-est-confirme-cour-administrative-dappel-de-paris-3-septembre-2025-affaire-justice-pour-le-vivant/>.

Al contempo, esso si colloca nel solco della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, la quale ha avuto modo di appuntare non solo che, «nel rilasciare le autorizzazioni d'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari, è opportuno dare priorità all'obiettivo di proteggere la salute umana e animale nonché l'ambiente rispetto all'obiettivo di migliorare la produzione vegetale»⁷⁵, ma altresì che ogni Stato membro, in quanto responsabile delle proprie autorizzazioni nazionali, non può fare completo affidamento sulla valutazione scientifica degli altri Stati membri⁷⁶ e che, in sede d'esame di una domanda di autorizzazione d'immissione sul mercato di un prodotto fitosanitario, occorre tenere conto delle conoscenze scientifiche o tecniche pertinenti e attendibili che sono disponibili al momento di tale esame⁷⁷.

In secondo luogo, la richiesta che la Corte amministrativa indirizza allo Stato circa il futuro dei piani *Ecophyto* sottintende, significativamente, l'inaccettabilità che l'obiettivo di riduzione dell'utilizzo di prodotti fitosanitari fissato dalla legge continui, di fatto, a essere disatteso⁷⁸.

Due rilevanti incognite, invece, permangono e meritano di essere segnalate, perché idonee a incidere in maniera significativa sull'efficacia delle

⁷⁵ Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 19 gennaio 2023, causa C-162/21, *Pesticide Action Network Europe e a.*, ECLI:EU:C:2023:30, par. 46 e 48, nonché giurisprudenza ivi citata.

⁷⁶ Si veda la sentenza della Corte (Terza Sezione) del 25 aprile 2024, causa C-308/22, ECLI:EU:C:2024:350, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 36, par. 1 e 2, del reg. (CE) n. 1107/2009, presentata nell'ambito di una controversia tra *Pesticide Action Network Europe* e il *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* (autorità competente per l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari e dei biocidi, Paesi Bassi) (CTGB) in relazione al rigetto, da parte di quest'ultimo, del reclamo di *PAN Europe* avverso la sua decisione di estendere l'autorizzazione d'immissione sul mercato dei Paesi Bassi del prodotto fitosanitario *Closer*, contenente la sostanza attiva *sulfoxaflor*.

⁷⁷ Si veda la sentenza della Corte (Terza Sezione) del 25 aprile 2024, cause riunite C-309/22 e C-310/22, ECLI:EU:C:2024:356, avente ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale vertenti sull'interpretazione dell'art. 4, par. 1 e 3, nonché dell'art. 29, par. 1, lett. a) ed e), del reg. (CE) n. 1107/2009, presentate nell'ambito di una controversia tra *PAN Europe* e il CTGB in relazione al rigetto, da parte di quest'ultimo, rispettivamente, da un lato, del reclamo di *PAN Europe* avverso la decisione di quest'ultimo di autorizzare l'immissione sul mercato dei Paesi Bassi del prodotto fitosanitario *Pitcher* contenente la sostanza attiva *fludioxonil* e, dall'altro, del reclamo di *PAN Europe* avverso la decisione del CTGB di autorizzare l'immissione sul mercato dei Paesi Bassi del prodotto fitosanitario *Dagonis* contenente la sostanza attiva difenoconazolo.

⁷⁸ Si veda l'art. 31 della *loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement* (in JORF n. 0179 du 5 août 2009).

misure prescritte. La prima concerne l'individuazione di quante delle autorizzazioni di immissione in commercio già rilasciate non abbiano pienamente rispettato le prescrizioni protocollari e dovranno, pertanto, essere oggetto di una nuova istruttoria. La seconda attiene al numero di autorizzazioni sottoposte a rivalutazione da parte dell'ANSES che saranno modificate mediante l'introduzione di nuove prescrizioni, oppure, in via più incisiva, ritirate dal mercato⁷⁹.

Siffatti aspetti, che danno conto della complessità delle implicazioni potenzialmente scaturenti dalla pronuncia in esame, meritano di essere qui approfonditi.

4. Sulla base dei rilievi occasionati dalla pronuncia in esame, alcune sintetiche riflessioni possono qui essere effettuate, seguendo due direttrici di analisi: la prima pertiene al ruolo della regolazione del rischio ambientale nel settore dei prodotti fitosanitari; la seconda concerne le condotte dello Stato nelle fasi di gestione e monitoraggio dei pesticidi.

Quanto al primo aspetto, non può non rilevarsi come il riconoscimento, da parte della Corte amministrativa di Parigi, che gli approcci valutativi incentrati sul singolo principio attivo conducono sistematicamente a una sottostima dei rischi ambientali, in ragione della mancata considerazione degli effetti derivanti dalla combinazione di più sostanze, ponga un precedente di forte rilevanza e suscettibile di orientare future modifiche sul piano regolatorio⁸⁰.

L'accento posto dai giudici sull'"effetto cocktail" derivante dall'utilizzo di fitofarmaci denota l'attenzione necessaria che l'ecotossicologia e il funzionamento degli ecosistemi richiedono nella fase di *risk assessment* per definire in modo corretto, accurato e affidabile le metodologie di valutazione già al momento della individuazione e formulazione dei problemi⁸¹.

⁷⁹ È, tuttavia, significativo osservare che alcune autorizzazioni sono state impugnate e annullate dal giudice amministrativo sulla base di argomentazioni analoghe a quelle accolte nella decisione qui esaminata (CAA DE MARSEILLE (2^{ème} Chambre), *Inédit au recueil Lebon*, Décision du 28 février 2025, n. 24MA00675; CONSEIL D'ÉTAT (3^{ème}-8^{ème} Chambres réunies) *Mentionné aux tables du recueil Lebon*, Décision du 23 octobre 2024, n. 456108).

⁸⁰ D. DONGO, *Pesticide Evaluation: The French Revolution*, in *Food times*, 2025, <https://www.foodtimes.eu/food-system/pesticide-evaluation-the-french-revolution/>.

⁸¹ Sul tema, cfr. SAPEA, *Improving Authorisation Processes for Plant Protection Products in Europe: A Scientific Perspective on The Potential Risks to Human Health*, Evidence Review Report No 3, Science Advice for Policy by European Academies, Berlin, 2018; E. DRAKVIK *et al.*, *Statement on Advancing The Assessment of Chemical Mixtures and*

Attraverso l'imposizione dell'adozione di pratiche scientifiche conformi allo «stato più avanzato delle conoscenze scientifiche», la Corte richiede espressamente allo Stato francese di integrare, nella procedura di autorizzazione, le procedure più aggiornate di valutazione del rischio ambientale da pesticidi, esaminando l'incidenza ambientale di un dato prodotto fitosanitario (in termini di modalità di degradazione, accumulo nel suolo e/o trasformazione in altre sostanze) e l'impatto di questo su organismi non bersaglio e sulla biodiversità⁸².

Questo passaggio appare significativo perché è su questo aspetto che negli ultimi anni diverse risoluzioni del Parlamento europeo hanno appuntato l'analisi⁸³. Invero, preso atto che l'«utilizzo sostenibile dei pesticidi non può essere realizzato senza tenere conto dell'esposizione umana a combinazioni di sostanze attive e coformulanti, nonché dei loro possibili effetti cumulativi, aggregati e sinergici sulla salute umana»⁸⁴, l'istituzione di Strasburgo esortava, già nel 2019, ad adottare un approccio alla gestione e all'utilizzo dei fitosanitari di uso comune che fosse basato sul rischio e supportato da prove scientifiche indipendenti e soggette a revisione tra pari⁸⁵.

Al contempo, considerando che l'indipendenza della valutazione del

Their Risks for Human Health and The Environment, in *Environment International*, 134, 2020, art. 105267; HBM4EU, *Substance Report. Chemical Mixtures*, European Human Biomonitoring Initiative, 2022, https://www.hbm4eu.eu/wp-content/uploads/2022/07/Mixtures_Substance-report.pdf; EEA (European Environment Agency), *How Pesticides Impact Human Health and Ecosystems in Europe*, Briefing No. 06, 2023.

⁸² In merito, rilevano i numerosi pareri scientifici e documenti di orientamento emanati nell'ultimo decennio dall'EFSA per lo sviluppo di un quadro aggiornato di obiettivi specifici di protezione ai fini della valutazione del rischio ambientale da pesticidi e dei livelli di esposizione ai pesticidi nel suolo e nelle acque (superficiali e sotterranee) derivanti dall'applicazione di prodotti fitosanitari. Nel luglio del 2024, l'EFSA ha istituito anche un gruppo di lavoro sulla valutazione del rischio ambientale per gli organismi terrestri non bersaglio, ai fini dello sviluppo e la rielaborazione di apposite linee guida. La documentazione è disponibile sul sito <https://www.efsa.europa.eu/it/topics/topic/environmental-risk-assessment>.

⁸³ Come sottolineato nella risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2019 sulla procedura di autorizzazione dei pesticidi nell'Unione (2018/2153(INI)), par. N., «gli orientamenti traducono le prescrizioni della legislazione in passi concreti, spiegando cosa deve essere fatto, mentre le linee guida relative ai metodi di prova specificano i protocolli di prova che devono essere seguiti per la creazione di dati, illustrando come devono essere effettuati i test».

⁸⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sull'applicazione della direttiva 2009/128/CE concernente l'utilizzo sostenibile dei pesticidi (2017/2284(INI)), par. Q.

⁸⁵ *Ibidem*, par. 56.

rischio, poggiante su tutti i pertinenti elementi scientifici a disposizione, è alla base della fiducia nella legislazione alimentare dell'UE e che le «decisioni di autorizzazione sulle sostanze attive e sui prodotti fitosanitari sono invariabilmente adottate in un contesto di incertezza per quanto riguarda l'impatto reale sulla salute umana e sull'ambiente», invitava la Commissione a «elaborare ulteriormente e attuare approcci volti ad affrontare gli effetti della combinazione di sostanze chimiche», promuovendo una valutazione integrata, di elevata qualità, trasparente e coordinata in tutte le normative pertinenti dell'UE⁸⁶.

Da qui, l'invito a dare piena attuazione alla legislazione sui prodotti fitosanitari, migliorando la procedura di autorizzazione e accelerando la transizione dell'Europa verso pesticidi a basso rischio⁸⁷, e a ridurre la dipendenza dai pesticidi, tra l'altro elaborando migliori indicatori di rischio e sostenendo, sul piano politico e finanziario, strutture e processi volti a conseguire una sana gestione delle sostanze chimiche a livello mondiale⁸⁸.

Quest'ultima notazione porta il discorso a indagare la seconda tematica dianzi menzionata, ossia l'aspetto attinente alle responsabilità degli Stati membri, nel loro ruolo di gestori del rischio. Il che chiama in causa la debita applicazione dei principi di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione alla fonte – in via prioritaria – dei danni causati all'ambiente, nonché del principio “chi inquina paga” e, inevitabilmente, dei principi fondamentali della normativa europea sulle sostanze chimiche⁸⁹.

⁸⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2019 sulla procedura di autorizzazione dei pesticidi nell'Unione, cit., parr. I, AR, X e 20.

⁸⁷ Si veda l'art. 47 del reg. (CE) n. 1107/2009.

⁸⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 luglio 2020 sulla strategia in materia di sostanze chimiche per la sostenibilità (2020/2531(Rsp)), parr. 85 e 118.

⁸⁹ La legislazione dell'UE in materia di sostanze chimiche, che è incentrata sulla tutela della salute umana e dell'ambiente con l'obiettivo di agevolare, allo stesso tempo, gli scambi commerciali, comprende norme sulla commercializzazione dei prodotti chimici, restrizioni sulle sostanze pericolose e protocolli per la gestione di incidenti ed esportazioni. Tra i principali atti legislativi emanati in questo ambito figurano: il regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) (in *Gazz. uff.* L 396/1 del 30 dicembre 2006); il regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (in *Gazz. uff.* L 353/1 del 31 dicembre 2008); il regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi (in *Gazz. uff.* L 167/1 del 27 giugno 2012); il regolamento (UE) n. 649/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012,

Da questo angolo di visuale, il pronunciamento dei giudici amministrativi richiede di essere analizzato sotto il profilo che appare qui di certo interesse, segnatamente quello relativo alla rilevanza del pregiudizio ecologico in relazione alle funzioni ambientali danneggiate e alle correlate modalità di riparazione del danno.

Il ragionamento addotto ai fini della risoluzione del caso sottoposto a scrutinio denota, *in primis*, la tendenza a sindacare l'azione amministrativa sulla scorta di nozioni tecnico-scientifiche particolarmente complesse, nell'ambito delle quali assume crescente importanza, come parametro di conformità della condotta alla norma, il rispetto di determinate linee guida e *best practice* di riferimento, elaborate da enti riconosciuti e autorevoli⁹⁰.

In secundis, va osservato che la riparazione in forma ingiuntiva dei pregiudizi all'ecosistema, privilegiata dai decisori rispetto alla riparazione monetaria, si pone in linea con la prospettiva adottata dal Tribunale amministrativo di Parigi in materia di contenzioso climatico, ove la sussistenza di un *préjudice écologique* derivante dal riscaldamento globale imponeva allo Stato francese di agire prontamente sul fenomeno, rispettando misure e scadenze precise, in relazione agli obiettivi e agli impegni comunitari e nazionali individuati dalla cornice normativa di riferimento⁹¹.

sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose (in *Gazz. uff.* L 201/60 del 27 luglio 2012); la direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (in *Gazz. uff.* L 197/1 del 24/7/2012); il regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo agli inquinanti organici persistenti (in *Gazz. uff.* L 169/45 del 25 giugno 2019).

Nel marzo 2025, la Commissione ha avviato un dialogo strategico sul settore delle sostanze chimiche per discutere della competitività, della tutela ambientale e della semplificazione del regolamento REACH, per ampliarne l'ambito di applicazione (inclusendovi, tra l'altro, i polimeri e le sostanze persistenti, mobili e tossiche), modernizzare le valutazioni dei rischi e introdurre restrizioni settoriali progressive sulle sostanze per- e polifluoroalchiliche (PFAS), con deroghe previste in caso di uso indispensabile. Cfr. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, *Un piano d'azione per l'industria chimica europea*, COM (2025)530 final, Strasburgo; Commission staff working document accompanying the COM (2025)526 and COM (2025)531, *Proposals for Regulations*, SWD (2025) 531 final, Strasbourg.

⁹⁰ Sui metodi seguiti dalla Corte di giustizia dell'UE e dal Tribunale nell'affrontare questioni tecnico-scientifiche di elevata complessità, si vedano le considerazioni di F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2017, p. 131 ss.

⁹¹ Si veda Tribunal administratif de Paris, *Oxfam France et al.*, 3 février 2021, cit., su cui, in dottrina, E. MASCHIETTO, *Le associazioni ambientaliste vincono in Francia sul cambiamento climatico. Riconosciuto il danno morale ma non il préjudice écologique*, in *RGA online*, 18, 2021.

Invero, una parte della più recente giurisprudenza afferente alla c.d. *climate change litigation*⁹² ha visto il susseguirsi, nell'ambito delle azioni verticali promosse dalla società civile contro lo Stato, di contenziosi volti a far fronte all'inerzia dei pubblici poteri in materia di emissioni climalteranti, coniugando gli obblighi climatici derivanti da norme internazionali e sovranazionali⁹³ – letti alla luce dei diritti fondamentali⁹⁴ e dei principi di precauzione e prevenzione – con i principi della responsabilità civile⁹⁵.

⁹² Per una panoramica generale sul tema si vedano, *ex plurimis*: T. JAFRY, *Routledge Handbook of Climate Justice*, New York, 2019; S. MELJEANDUBOIS, *Climate Change Litigation*, in H. RUIZ FABRI (ed.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford, 2019; W. KAHL, M.P. WELLER, *Climate Change Litigation. A Handbook*, Munchen, 2021; A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022; E. D'ALESSANDRO, D. CASTAGNO (eds), *Reports & Essays on Climate Change Litigation*, Torino, 2024; L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Torino, 2024.

⁹³ Sulla relazione fra produzione agricola e cambiamenti climatici, si vedano: E. CRISTIANI, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, in *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, 2, 2016, p. 9 ss.; S. MANSERVISI, *Le convenzioni internazionali sul clima e il ruolo dell'agricoltura*, in *Agricoltura-Istituzioni-Mercati*, 2, 2016, p. 21 ss.; M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 3, 2020, p. 618 ss.; A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2022, p. 22 ss.; S. MASINI, *Transizione ecologica dell'agricoltura*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2022, p. 45 ss.; S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2023, p. 69 ss. Si vedano, altresì, i contributi raccolti nel fasc. 2/2023 del *Biolaw Journal*.

⁹⁴ In particolare, gli artt. 2 e 8 della CEDU. Cfr., in merito: ECtHR, *Carême v. France*, Appl. No. 7189/21; ECtHR, *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and Others*, Appl. No. 39371/20; ECtHR, *Uricchiov v. Italy and 31 Other States*, Appl. No. 14615/21; ECtHR, *De Conto v. Italy and 32 Other States*, Appl. No. 14620/21; ECtHR, *Müllner v. Austria*, Appl. No. 18859/21 (Müllner); ECtHR, *Greenpeace Nordic and Others v. Norway*, Appl. No. 34068/21; ECtHR, *The Norwegian Grandparents' Climate Campaign and Others v. Norway*, Appl. No. 19026/21; ECtHR, *Soubeste and Four Other Applications v. Austria and 11 Other States*, Appl. Nos. 31925/22, 31932/22, 31938/22, 31943/22 & 31947/22; ECtHR, *Engels v. Germany*, Appl. No. 46906/22. In dottrina, C. COUNIL, *Les droits fondamentaux au service de l'émergence d'un contentieux climatique contre l'Etat : Des stratégies contentieuses des requérants à l'activisme des juges*, in M. TORRE-SCHAUB, C. COUNIL, S. LAVOREL, M. MOLINER-DUBOST (sous la direction de), *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques*, Paris, 2018, p. 185 ss.; C. RODRÍGUEZ-GARAVITO, D.R. BOYD, *A Rights Turn in Biodiversity Litigation?*, in *TEL*, 12(3), 2023, p. 498 ss.

⁹⁵ Cfr., in merito, F. VANETTI, L. UGOLINI, *Il Climate change arriva in tribunale*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, p. 741 ss.; R. AQUILINI, *L'ingresso della climate litigation nei tribunali italiani: l'ordinanza n. 20381/2025 delle Sezioni Unite* [nota a Cass. SS. UU. Civ., Ordinanza del 21 luglio 2025, n. 20381], in *Alimenta*, 3, 2025, p. 405 ss.; M. FLICK, *Il contenzioso climatico nel diritto agroalimentare: un intreccio di norme e giustizia*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2025, p. 47 ss.

In tal guisa, il pronunciamento della Corte d'appello di Parigi appare di non poco momento nel quadro della “giustizia ambientale”⁹⁶, perché potenzialmente suscettibile di aprire il varco, per via giudiziaria, a una giustizia *bottom-up* capace di orientare concretamente le *policy* pubbliche in tema di inquinamento agrochimico, a tutela della biodiversità e dell'ambiente e per il perseguimento di obiettivi di sostenibilità.

Invero, nel contribuire al rafforzamento del controllo sulla responsabilità dello Stato in materia ambientale, l'impianto giuridico-scientifico dell'argomentazione dei giudici di secondo grado ha il pregio di riflettere, nel quadro delle disposizioni di cui all'art. 3 del TUE e agli artt. 11 e 191 del TFUE, la rilevanza che gli Stati hanno progressivamente acquisito nella tutela degli interessi ambientali, lungo un processo di ripensamento del modo di intendere il potere pubblico, la cui storica natura autoreferenziale ha ceduto di fronte ai doveri e alle responsabilità cui oggi esso è chiamato nei confronti della collettività⁹⁷.

Le ricadute economiche della sentenza in esame, invece, che possono apparire, *prima facie*, di scarso rilievo se confrontate con gli effetti sanitari attesi, assumono non poca rilevanza per il settore agricolo, noto per la sua marcata dipendenza dai prodotti fitosanitari. Le questioni che si pongono attengono, in specie, alla possibile reazione degli operatori agricoli, qualora fossero privati di un numero consistente di agrofarmaci. L'accesso a prodotti alternativi capaci di garantire la continuità produttiva, infatti, unitamente al rischio di un utilizzo intensivo delle poche soluzioni residue, con effetti dannosi ulteriormente amplificati, rappresentano, a ben pensare, aspetti di non poco conto, cui si sommano le possibili distorsioni tra le politiche di immissione in commercio, derivanti dalla dimensione nazionale delle decisioni, suscettibile di indurre le imprese del settore a privilegiare, nelle istanze di autorizzazione, taluni Stati membri a scapito di altri⁹⁸.

Da non trascurare è, altresì, la libera circolazione dei fitosanitari nel mercato unico europeo, agevolata dalla procedura del c.d. «riconoscimento reciproco» che, ai sensi dell'art. 40 del reg. (CE) n. 1107/2009, consente la

⁹⁶ Sui diversi campi semantici sottesi alle formule “giustizia ambientale”, “giustizia climatica” e “giustizia ecologica”, si vedano le riflessioni di M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in DPCE online, 2, 2020, p. 1345 ss.

⁹⁷ In merito, cfr. M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 7, 2020, p. 92 ss.; G.D. COMPORTI, *Codice dell'ambiente e responsabilità ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2022, p. 14 ss.

⁹⁸ B. GRIMONPREZ, *Pesticides et préjudice écologique : l'État condamné à revoir ses protocoles d'évaluation des risques*, cit.

validazione, in uno Stato membro, di un'autorizzazione già rilasciata da un altro Stato senza la necessità di una completa rivalutazione del *dossier*⁹⁹. Tale meccanismo, benché operi in maniera non automatica¹⁰⁰, potrebbe cionondimeno attenuare significativamente l'efficacia della sentenza, favorendo l'ingresso sul mercato di prodotti altrimenti esclusi.

Queste considerazioni conducono il discorso che qui si sta svolgendo ad alcune riflessioni finali.

5. La decisione oggetto della presente analisi origina dalla presa d'atto dei rischi diretti (come il deterioramento della qualità delle acque) e indiretti (i danni alla biodiversità e agli ecosistemi) derivanti dall'utilizzo di prodotti fitosanitari. Ad oggi, l'inquinamento da fitofarmaci è stato sporadicamente al centro del contenzioso ambientale e, nel contesto internazionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha ancora giudicato casi che coinvolgano esplicitamente questioni relative all'impatto dei prodotti fitosanitari sui diritti umani; impatto esaminato, invece, seppure in maniera sfumata, dagli organismi delle Nazioni Unite, che hanno riconosciuto violazioni e inadempienze rispetto alle normative internazionali sui prodotti chimici¹⁰¹.

⁹⁹ La clausola del "riconoscimento reciproco" si correla non solo all'obiettivo dell'Unione europea volto a perseguire un elevato grado di armonizzazione delle norme concernenti l'immissione dei prodotti fitosanitari sul mercato, ma anche alla finalità di prevenire possibili distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri derivanti dalla diversità dei metodi di produzione degli alimenti, anch'essi soggetti, come noto, alla libera circolazione.

¹⁰⁰ L'art. R253-14-1 del *code rural et de la pêche maritime* (introdotto dall'art. 3 del *Décret n° 2025-629 du 8 juillet 2025 portant diverses dispositions relatives à l'autorisation des produits phytopharmaceutiques*) dispone che, nell'esaminare una domanda di autorizzazione di messo in commercio ai sensi del riconoscimento reciproco previsto dall'art. 40 del reg. (CE) n. 1107/2009, l'ANSES debba tenere conto delle «circostanze agronomiche, fitosanitarie e ambientali, comprese quelle climatiche, vigenti sul territorio nazionale e non prese in considerazione nella valutazione effettuata dallo Stato membro di riferimento». A tal fine, il direttore generale dell'Agenzia può subordinare l'autorizzazione rilasciata nell'ambito del riconoscimento reciproco a specifiche condizioni o restrizioni d'uso, aggiuntive rispetto a quelle previste dall'autorizzazione concessa dallo Stato membro di riferimento. Per le medesime finalità, egli può altresì escludere dall'autorizzazione all'impiego determinate aree del territorio nazionale.

¹⁰¹ Si vedano: United Nations (UN) Human Rights Council (HRC), *Portillo Cárceres v. Paraguay*, CCPR/C/126/D/2751/2016, 20 Sept. 2019; UN HRC, *Daniel Billy and Others (Torres Straits Islanders) v. Australia*, CCPR/C/135/D/3624/2019, 18 Sept. 2023, par. 8.3.; UN HRC, *The Right to A Clean, Healthy and Sustainable Environment: Non-toxic Environment*, Report of The Special Rapporteur on The Issue of Human

Quanto detto assume uno specifico rilievo con riguardo alla questione che si è ivi esaminata, preso atto del crescente interesse della dottrina a esaminare l'(in)azione degli Stati nei confronti di inquinanti, quali i fitosanitari, nell'ottica degli approcci procedurali e sostanziali utilizzati nell'ambito del contenzioso climatico a tutela dei diritti umani¹⁰².

Nel mentre, l'impianto normativo di matrice europea continua a essere ben lontano da un processo di armonizzazione completa in materia, atteso che, pur a fronte degli obiettivi di sostenibilità delineati nel quadro del *Green Deal*¹⁰³, della *Farm to Fork strategy*¹⁰⁴ e della PAC 2023-2027¹⁰⁵, così come delle campagne civiche protese a un'agricoltura *pesticide-free*¹⁰⁶, la Commissione europea ha provveduto al ritiro della proposta di regolamento SUR (*Sustainable Use Regulation*), che mirava a rendere più stringenti le norme sull'utilizzo sostenibile dei fitosanitari, prevedendo, *inter alia*, la possibilità di adottare, all'interno dei piani d'azione degli Stati membri, specifici obiettivi di riduzione dell'uso di agrofarmaci entro il 2030¹⁰⁷.

Rights Obligations Relating to The Enjoyment of A Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, 12 Jan. 2022, UN Doc. A/HRC/49/53, parr. 15, 17 e 20.

¹⁰² V. BOILLET, M. LEVY, *A Human Rights Approach to Agrochemical Pollution: Lessons to Be Learned from Climate Change Litigation?*, in TEL, 2025, p. 1 ss.

¹⁰³ Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 def., Bruxelles, su cui cfr. D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024; P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024, p. 29 ss.

¹⁰⁴ COM (2020) 381 def., cit., su cui si vedano: G. DE LUCA, *La Strategia "Dal Produttore al consumatore" e la questione della sostenibilità economica del Green Deal per i produttori primari*, in Riv. dir. agr., 4, 2022, p. 650 ss; P. BORGHI, "La" sostenibilità e "le" sostenibilità. L'UE, la sicurezza alimentare e il senso di un sistema agroalimentare più sostenibile, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, Bari, 2023, p. 245 ss.

¹⁰⁵ Sul tema, ampiamente, S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021. Per una ricostruzione dei profili dell'"architettura verde" della Politica agricola comune, si rinvia a AA.VV., *PAC 2023-27 – Strumenti per una crescita sostenibile dell'agricoltura*, in Riv. dir. agr., 2, 2022. Sulle recenti modifiche apportate ai regolamenti attuativi della PAC, si veda L. RUSSO, *La Politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, in Dir. agroalim., 2, 2025, p. 329 ss.

¹⁰⁶ Si veda l'iniziativa dei cittadini europei «Salviamo api e agricoltori» (<https://www.savebeesandfarmers.eu/ita/>) e la dichiarazione dell'European Research Alliance «Towards chemical pesticide free agriculture» (<https://www.era-pesticidefree.eu/>).

¹⁰⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari e recante modifica del regolamento (UE) n. 2021/2115, Bruxelles, 22 giugno 2022, COM (2022) 305 final, su cui v. C. GERNONE,

In un panorama così dinamico e sfaccettato, la sentenza della Corte di Parigi si distingue per aver messo in luce la complessità del rapporto scienza-diritto, ponendo l'accento su un modello giuridico caratterizzato da misure spesso insufficienti, risposte ritardate e monitoraggi e studi a lungo termine sulla salute non esaustivi. La presente analisi ha evidenziato come gli argomenti dei giudici amministrativi riguardanti il *locus standi*, il ruolo dell'*expertise* e degli studi scientifici e l'impatto di questi sul principio di causalità, nonché gli strumenti forniti dal diritto ambientale per la definizione degli obblighi statali, aprano a un dibattito che potrà rivelarsi proficuo per elaborare efficaci risposte giuridiche – *ex ante* ed *ex post* – al *préjudice écologique* derivante dall'utilizzo dei prodotti fitosanitari.

Se, «nel millennio in corso» – come sagacemente osservato – «la lotta del nuovo diritto agrario è sempre di più chiaramente chiamata ad indirizzarsi verso la salvezza del pianeta e di un habitat a misura d'uomo»¹⁰⁸, nella prospettiva di un regime giuridico di «*coviabilité socio-écologique*»¹⁰⁹, «solo la correzione, in concreto, in termini di sostenibilità, dei singoli ambienti a livello locale con le rispettive caratteristiche territoriali e storico-sociali, può sinergicamente condurre (...) al conseguimento dell'obiettivo unitario e indivisibile fondato sul salvataggio e sulla conservazione della casa comune rappresentata dal pianeta»¹¹⁰.

L'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari tra tutela della salute e redditività delle colture: un equilibrio "mobile", in Dir. giur. agr. alim. amb., 6, 2023, p. 1 ss.

¹⁰⁸ In questi termini si esprime A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2025, I, p. 14.

¹⁰⁹ L'espressione è di O. BARRIÈRE, *L'urgence écologique, un impératif juridique*, in *Rev. jur. env.*, 46(1), 2021, p. 35 ss.

¹¹⁰ A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 35.

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

PRODOTTI FITOSANITARI

TRIBUNALE UE, Sez. IV, 21 febbraio 2024, in causa T-536/22 – Pres. da SILVA PASSOS – Rel. PYNNA – Avv. Gen. in appello C-316/24 KOKOTTE*.

Prodotti fitosanitari - Sostanza attiva “cyperméthrine” - Regolamento (CE) n. 1107/2009 - Principio di precauzione - Articolo 4, paragrafi 2 e 3 - Margine di apprezzamento della Commissione - Pareri dell’EFSA - Condizioni di rinnovo dell’approvazione - Regolamento di esecuzione (UE) 2021/2049 - Regolamento (CE) n. 1367/2006 (cosiddetto Aarhus) - Domanda di riesame interno - Legittimazione delle associazioni ambientali - Competenza della Commissione europea - Rigetto - Legittimità.

L’art. 4 del regolamento (CE) n. 1107/2009 non vincola la Commissione alle risultanze scientifiche dell’EFSA, conferendole un ampio potere discrezionale nella gestione del rischio; pertanto, il rinnovo di una sostanza attiva subordinato a misure di mitigazione soddisfa il principio di precauzione (art. 191 TFUE), senza che l’individuazione di criticità comporti, ipso iure, l’obbligo di diniego dell’autorizzazione (1).

(1) Prometeo e la Commissione: il fuoco della scienza e i limiti della precauzione.

SOMMARIO: 1. I fatti e la decisione del Tribunale. – 2. Il contesto normativo e i precedenti giurisprudenziali. – 3. Considerazioni critiche: il principio di precauzione e l’impatto sull’imprenditore agricolo. – 3.1. La discrezionalità amministrativa come “zona grigia” della precauzione. – 3.2. Gli agricoltori e la sostenibilità economica delle misure. – 3.3. Il principio di precauzione come spazio di conflitto. – 4. Profili conclusivi.

1. La vicenda che ha dato luogo al procedimento T-536/22¹ ha origini ancorate nella complessità del sistema europeo di autorizzazione dei prodotti fitosanitari. La sostanza attiva *cyperméthrine*, appartenente alla classe dei piretroidi, era già stata oggetto

* Nelle more della pubblicazione, la Corte di giustizia dell’Unione europea, con sentenza del 18 dicembre 2025 nella causa C-316/24 P, ha accolto l’impugnazione di Pan Europe, annullando su diversi punti essenziali la sentenza del Tribunale qui (non riprodotta ma) esaminata. Risulta censurata l’interpretazione del Tribunale in merito alla sufficienza delle misure di mitigazione del rischio adottate in assenza di dati scientifici completi. In definitiva la Corte ricorda che un principio attivo può essere rinnovato solo se almeno un uso rappresentativo di un prodotto fitosanitario è dimostrato sicuro in condizioni realistiche e ritiene che il Tribunale abbia a tal proposito violato il suo obbligo di motivazione (N.d.R.).

¹ Tribunale dell’Unione europea, sez. IV, 21 febbraio 2024, causa T-536/22, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) c. Commissione*, ECLI:EU:T:2024:98.

di approvazione comunitaria² e, a seguito del riesame previsto dalla normativa, è stata oggetto di rinnovo mediante il regolamento di esecuzione (UE) 2021/2049³. In seno al processo di valutazione, l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) aveva sottolineato profili di rischio seri⁴, individuando in specie criticità per gli organismi acquatici e per gli artropodi non bersaglio; questioni che, nella scala di priorità del rischio ambientale, assumono una rilevanza notevole, sia alla luce delle funzioni ecosistemiche dei gruppi biologici coinvolti, sia per le conseguenze di periodo medio-lungo sulla biodiversità agricola. La Commissione europea, dopo aver acquisito ulteriori elementi e avere ottenuto una dichiarazione aggiuntiva di carattere tecnico-scientifico da parte dell'EFSA⁵, ha optato per il rinnovo dell'approvazione subordinato a misure di attenuazione (es. riduzione della deriva di una percentuale elevata, divieti di applicazione in determinate fasi fenologiche), misure che dovevano essere concretamente attuate dagli Stati membri nella fase di autorizzazione nazionale dei prodotti.

PAN Europe, organizzazione non governativa attiva nel settore ambientale, ha ritenuto che la Commissione avesse compiuto uno scostamento ingiustificato rispetto al principio di precauzione⁶ e ai criteri di approvazione stabiliti dal regolamento (CE) n. 1107/2009⁷. In conseguenza di ciò, il 20 gennaio 2022 la ONG ha presentato formale

La decisione chiarisce che la Commissione dispone di un ampio margine di discrezionalità tecnica nella gestione del rischio, purché la decisione sia fondata su valutazioni scientifiche plausibili e proporzionate.

Per un'analisi dell'evoluzione della dottrina UE in materia di fitosanitari, v. L. PASTORINO, E. TOMASELLA, *La disciplina europea dei fitosanitari all'incrocio tra diritto agroambientale e agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 36 ss.

² Direttiva 2005/53/CE della Commissione, del 16 settembre 2005, recante modifica della direttiva 91/414/CEE del Consiglio per includervi clorotalonil, clorotoluron, cipermetrina, daminozide e tiofanato metile come sostanze attive, *Gazz. uff.* L 241 del 2025, pp. 51-56.

³ Regolamento di esecuzione (UE) 2021/2049 della Commissione, del 24 novembre 2021, che rinnova l'approvazione della sostanza attiva cipermetrina come «sostanza candidata alla sostituzione», in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009, e modifica l'allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011, in *GUUE* L 420, 26 novembre 2021, p. 13.

⁴ EFSA Journal 2018;16(8):5402, «Conclusioni sulla revisione tra pari della valutazione del rischio della sostanza attiva cipermetrina come antiparassitario». Disponibile online all'indirizzo: www.efsa.europa.eu.

⁵ EFSA (European Food Safety Authority), 2019. Statement on risk mitigation measures on cypermethrin. EFSA Journal 2019;17(10):5822, 16 pp. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2019.5822>.

⁶ Come ha chiarito Cecchetti, la decisione applicativa del principio di precauzione si fonda su un processo decisionale strutturato, delineato sin dalla Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 e poi ribadito nella Risoluzione del Consiglio europeo di Nizza (9 dicembre 2000). Tale processo si articola in due momenti fondamentali: la valutazione scientifica del rischio, di competenza degli esperti, e la determinazione politica del livello di rischio accettabile, che spetta alle istituzioni pubbliche. La prima fase deve basarsi su dati scientifici attendibili, sul riconoscimento delle incertezze e persino sulla considerazione di opinioni scientifiche minoritarie qualora fondate e credibili; la seconda comporta un giudizio di natura eminentemente politica, volto a stabilire la soglia oltre la quale il rischio non può essere accettato dalla collettività. Cecchetti evidenzia inoltre che la fase di gestione del rischio assume un carattere spiccatamente politico e deve rispettare principi di trasparenza, partecipazione e proporzionalità, assicurando il coinvolgimento dei soggetti interessati e una valutazione continua dell'evoluzione scientifica. In tale prospettiva, la decisione precauzionale non si esaurisce in un atto amministrativo statico, ma rappresenta un processo decisionale *“in progress”*, soggetto a revisione costante alla luce delle nuove conoscenze scientifiche e delle esigenze di bilanciamento tra tutela e sviluppo. V. M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *federalismi.it*, n. 24/2022, pp. 20-49.

⁷ Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre

istanza di riesame ai sensi del regolamento (CE) n. 1367/2006 (“Regolamento Aarhus”)⁸; dopo un controllo che ha comportato, tra l’altro, una richiesta di chiarimenti all’EFSA mirata in particolare a verificare la potenziale attività endocrina della sostanza, la Commissione ha comunicato il rigetto della domanda di riesame con atto datato 18 luglio 2022.

Avverso tale decisione *PAN Europe* ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale (T-536/22), sostenendo che la Commissione avesse violato il diritto primario e derivato dell’Unione: dalla disposizione che codifica il principio di precauzione (art. 191 TFUE) agli obblighi posti dal regolamento 1107/2009 in tema di criteri di approvazione e di sicurezza (art. 4 e allegati), senza trascurare la *ratio* informativa e partecipativa del Regolamento Aarhus.

Il Tribunale, dopo aver verificato la tempestività del ricorso e la corrispondenza dei motivi sollevati rispetto alla richiesta di riesame, nella quale è spesso fondamentale il rispetto della cosiddetta “regola di concordanza”, ha affrontato il merito concentrandosi su questioni tecnico-giuridiche che rappresentano l’asse portante dell’intera problematica: il significato e la portata dei «domini critici di preoccupazione» segnalati dall’EFSA; la possibilità per la Commissione di considerare tali criticità gestibili mediante misure di mitigazione; il grado di sindacabilità del giudizio politico-amministrativo da parte della giurisdizione comunitaria. Rilevando che la funzione dell’EFSA è essenzialmente valutativa e tecnica mentre la gestione del rischio è attribuita alla Commissione, che opera, per così dire, in qualità di *policy-maker*, il Tribunale ha concluso che la Commissione gode di un ampio margine di discrezionalità nella ponderazione degli interessi e nella scelta degli strumenti di gestione, purché tale scelta non sia affetta da errore manifesto o da sviamento di potere, e purché le misure adottate siano realistiche e verificate nella loro efficacia dai soggetti competenti. Sul piano processuale, il Tribunale ha inoltre rigettato come infondate le doglianze che prospettavano questioni nuove o non

2009, relativo all’immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive 79/117/CEE e 91/414/CEE del Consiglio, in *GUUE* L 309, 24 novembre 2009, p. 1.

Tale regolamento costituisce il pilastro normativo dell’attuale disciplina europea in materia di pesticidi, fondato sul principio di precauzione e sulla distinzione tra valutazione del rischio (*risk assessment*), affidata all’EFSA, e gestione del rischio (*risk management*), attribuita alla Commissione e agli Stati membri. Sulle implicazioni politiche della regolazione dei pesticidi, v. E. CALICETI, *La regolazione dell’uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 409 ss.; E. BOZZINI, *La regolazione europea sui pesticidi. Ricerca, pratiche agricole, consumi alimentari*, Roma, 2021. Sull’analisi del rischio, v., per tutti, I. CANFORA, *I principi: principio di precauzione, analisi del rischio e trasparenza*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Giuffrè, Milano, 2021, p. 54 ss.

Sulla “comitologia” e sulla crisi del consenso decisionale in materia di pesticidi, v. L. SALVI, *Il nodo della comitologia nell’UE e le prospettive di riforma. Spunti attorno al sistema europeo di autorizzazione dei pesticidi e al caso glifosato*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, I, p. 4 ss.

⁸ Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus, in *GUUE* L 264, 25.9.2006, p. 13.

Sull’evoluzione del sistema di partecipazione pubblica, cfr. M. ELIANTONIO, J. RICHELLE, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order: The “Sectoral” Turn in Legislation and Its Pitfalls*, in *European Papers*, 2024, Vol. 9, n. 1 p. 261-274; R. FERRARA, *La protezione dell’ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano 2006, p. 344. Sul piano della dottrina agraristica, l’applicazione della Convenzione di Aarhus nell’ordinamento europeo è stata approfondita da Carmignani, che ha interpretato il diritto all’informazione ambientale come strumento di *governance partecipativa* e di «democratizzazione dell’amministrazione ecologica»: v. S. CARMIGNANI, *Governance ambientale e modelli partecipativi: l’informazione ambientale nella Convenzione di Aarhus*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 117 ss.

adeguatamente evocate nella fase del riesame; ha condannato la ricorrente alle spese e, in sintesi, ha respinto l'impugnazione.

È importante sottolineare che la decisione del Tribunale non ha inteso ignorare la potenziale gravità dei profili di rischio sollevati dall'EFSA; al contrario, essa ha imposto alle istituzioni europee e agli Stati membri una linea di condotta circoscritta: la discrezionalità è ammessa ma vincolata a requisiti di plausibilità, coerenza logico-scientifica, e a una effettiva capacità applicativa delle misure di mitigazione. Ancor più pragmaticamente, si è così delineata una prospettiva di *policy* che evidentemente privilegia la gestione del rischio attraverso condizioni tecniche e operative, piuttosto che l'adozione di soluzioni proibizioniste *ex ante*, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di *governance* multilivello.

2. Per valutare compiutamente la portata della pronuncia T-536/22 occorre esaminare il caso nel quadro normativo europeo di riferimento. Il punto di partenza è costituito dal TFUE e, in particolare, dall'art. 191, che include il principio di precauzione tra i canoni direttivi della politica ambientale dell'Unione, imponendo che l'azione dell'UE miri a livelli elevati di protezione. Il regolamento (CE) n. 1107/2009, che disciplina l'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, traduce questo principio in criteri operativi: l'art. 4 enuncia condizioni sostanziali di approvazione, ossia che una sostanza attiva non comporti effetti nocivi sulla salute o effetti inaccettabili sull'ambiente, e l'art. 6 consente alla Commissione di imporre condizioni e restrizioni. La procedura di valutazione e rinnovo è stata dettagliata dal regolamento (UE) n. 844/2012⁹, che assegna funzioni e tempistiche all'EFSA, allo Stato membro relatore e alla Commissione, delineando la sequenza tecnico-politica che culmina nella decisione amministrativa.

Accanto a questa architettura normativa si pone il regolamento (CE) n. 178/2002, che istituzionalizza l'EFSA e sancisce il principio dell'analisi del rischio, basato sulla separazione tra *risk assessment* (a carattere tecnico-scientifico) e *risk management* (a carattere politico). Tale distinzione è essenziale per comprendere la *ratio* delle valutazioni adottate da EFSA e delle decisioni assunte dalla Commissione: l'EFSA fornisce la base scientifica e identifica le incertezze, ma non opera scelte socio-politiche circa ciò che la società debba considerare accettabile come livello di rischio; questa funzione è infatti prerogativa delle istituzioni politiche, che tengono conto dei risultati della valutazione del rischio, del principio di precauzione ai sensi dell'art. 7 del regolamento (CE) n. 178/2002 e di altri fattori pertinenti (art. 6), e al contempo sono tenute a motivare la propria decisione secondo canoni di trasparenza.

Sul piano della giurisprudenza UE, la Corte di giustizia e il Tribunale hanno più volte affrontato il rapporto tra parere tecnico e decisione politica in materia di autorizzazioni. In diverse pronunce¹⁰ relative a prodotti fitosanitari e autorizzazioni di sostanze, si è cristallizzato il principio secondo cui il sindacato giurisdizionale è circoscritto: il controllo della giurisdizione consiste essenzialmente nel verificare l'assenza di errore manifesto, la corretta istruttoria e la coerenza logico-giuridica della motivazione. In altre parole, la giurisdizione non è chiamata a sostituire il proprio giudizio tecnico-scientifico

⁹ Ai sensi dell'art. 17 del regolamento di esecuzione (UE) 2020/1740: «Il regolamento di esecuzione (UE) n. 844/2012 è abrogato. Esso continua tuttavia ad applicarsi alla procedura di rinnovo dell'approvazione delle sostanze attive: 1) il cui periodo di approvazione termina prima del 27 marzo 2024; 2) per le quali un regolamento, adottato conformemente all'art. 17 del regolamento (CE) n. 1107/2009 il 27 marzo 2021 o successivamente, proroga il periodo di approvazione al 27 marzo 2024 o a una data successiva».

¹⁰ Corte di giustizia, 22 dicembre 2010, causa C-77/09, *Gowan Comércio Internacional*, ECLI:EU:C:2010:803 punto 56-57;

a quello dell'EFSA o della Commissione, ma a valutare se la scelta amministrativa sia sostenuta da una motivazione idonea e da una base fattuale non contraddetta da elementi incontrovertibili. Questa impostazione è stata reiterata in casi successivi (anche su istanze simili a quelle del presente caso), che hanno consolidato un modello di sindacato deferente ma non incondizionato¹¹.

Un tema strettamente connesso è l'applicazione del principio di precauzione: la normativa e la prassi europea richiedono che, in presenza di incertezza e di potenziali rischi seri¹², si adottino misure proporzionate. Non si tratta tuttavia di un obbligo di eliminazione del rischio, bensì di adozione di misure appropriate commisurate al grado di pericolo e al contesto di utilizzo; ciò giustifica, in astratto, l'approccio gestionale della

¹¹ Il principio secondo cui il giudice dell'Unione non può sostituirsi all'autorità amministrativa nelle valutazioni scientifiche, ma deve verificare che esse siano fondate su una base fattuale completa e coerente, trova le sue radici nella giurisprudenza Pfizer e Artegoda. Cfr. Tribunale UE, 11 settembre 2002, T-13/99, *Pfizer Animal Health SA c. Consiglio*, ECLI:EU:T:2002:209, e Tribunale UE, 26 novembre 2002, T-74/00, *Artegoda GmbH e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2002:283, nelle quali si afferma che il controllo del giudice deve limitarsi alla ricerca di errori manifesti o sviamenti di potere, garantendo nel contempo che l'amministrazione abbia proceduto a una valutazione scientifica «completa, imparziale e coerente».

Tale impostazione è stata successivamente ribadita dalla Corte di giustizia, 22 dicembre 2010, C-77/09, *Gowan Comércio Internacional SA c. Ministero della Salute e Commissione*, ECLI:EU:C:2010:803, che riconosce alla Commissione un «ampio margine di apprezzamento tecnico» nella gestione del rischio, subordinato all'obbligo di motivare in modo trasparente e razionale le proprie scelte.

Nel solco di questa giurisprudenza si colloca anche la sentenza del Tribunale, 15 dicembre 2016, T-177/13, *TestBioTech e.a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2016:736, confermata dalla Corte di giustizia, 12 settembre 2019, C-82/17 P, *TestBioTech e.a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2019:719, che sottolinea la necessità di un controllo «effettivo ma non intrusivo», soprattutto nei settori connotati da elevata complessità scientifica e impatto ambientale.

Il principio di deferenza controllata è stato ripreso dal Tribunale, 17 marzo 2021, T-719/17, *Fmc c. Commissione*, ECLI:EU:T:2021:143, e, da ultimo, nella sentenza 21 febbraio 2024, T-536/22, *PAN Europe c. Commissione*, ECLI:EU:T:2024:98, oggetto della presente analisi, in cui si riafferma che la discrezionalità tecnica della Commissione è sindacabile solo se il processo valutativo risulta viziato da errori manifesti o da un evidente difetto di istruttoria.

È attualmente pendente il ricorso in appello C-316/24 P, *PAN Europe c. Commissione*, (punti 38-44) nel quale, nelle Conclusioni presentate il 5 giugno 2025, l'Avvocata generale Kokott ha sottolineato che la deferenza del giudice nei confronti della valutazione tecnico-scientifica dell'amministrazione non può mai tradursi in una rinuncia al controllo giurisdizionale, ma deve invece assicurare un effettivo scrutinio di legalità volto a verificare la coerenza logica e metodologica della decisione.

Tale impostazione riafferma la funzione del giudice dell'Unione non come «giudice della scienza», ma come garante della razionalità procedurale e del rispetto del principio di proporzionalità nelle scelte tecnico-amministrative.

Per un'analisi di questo indirizzo cfr. A. ALEMANNO, *The Shaping of the Precautionary Principle by European Courts: From Scientific Uncertainty to Legal Certainty*. Valori costituzionali e nuove politiche del diritto, L. CUOCOLO, L. LUPARIA (eds), Cahiers Européens, Halley, 2007, Bocconi Legal Studies Research Paper No. 1007404; L. PASTORINO, E. TOMASELLA, *Il ruolo dell'EFSA per la riduzione della presenza di residui di fitosanitari negli alimenti*, in *Riv. dir. alim.*, 4-2022, p. 104 ss.; M. LEE, *EU Environmental Law, Governance and Decision-making* Bloomsbury Publishing PLC, 2014.

¹² *CGUE*, 6 maggio 2021, causa C-499/18, *Bayer CropScience AG e Bayer AG c. Commissione*, ECLI:EU:C:2021:367 punto 80.

La Corte ha affermato che la Commissione può procedere al riesame dell'approvazione di una sostanza attiva ai sensi dell'art. 21, par. 1, reg. 1107/2009, qualora emergano nuovi studi scientifici suscettibili di generare preoccupazioni circa la permanenza delle condizioni di approvazione di cui all'art. 4, senza che sia necessario, in tale fase, dimostrare la fondatezza delle preoccupazioni.

Commissione che predilige misure restrittive tecnico-operative¹³ piuttosto che provvedimenti proibitivi generalizzati. La giurisprudenza ha quindi espresso un bilanciamento: il principio di precauzione legittima interventi cautelativi¹⁴, ma non necessariamente l'annullamento automatico dell'autorizzazione a fronte di incertezze non risolte¹⁵, specie quando esistono strumenti tecnici per mitigare i rischi¹⁶.

Il quadro normativo è infine integrato dal già citato regolamento (CE) n. 1367/2006 (Aarhus), che garantisce l'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Cruciale sul piano del procedimento T-536/22 è il fatto che tale regime consente alle ONG ambientaliste di presentare istanze di riesame e ricorsi, ma impone anche limiti procedurali: le doglianze devono essere specifiche e supportate da elementi di fatto che giustifichino un riesame o l'annullamento. Le modifiche successive al regolamento¹⁷, volte ad ampliare la nozione di atto ammini-

¹³ Corte di giustizia, 16 marzo 2023, causa C-522/21, *MS c. Saatgut-Treubandverwaltungs GmbH*, ECLI:EU:C:2023:218, richiamata per analogia in relazione al controllo di proporzionalità delle misure restrittive e all'ampio margine di apprezzamento delle istituzioni UE.

¹⁴ Corte di giustizia, 9 settembre 2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia, c. Presidenza CdM*, ECLI:EU:C:2003:431; e Corte di giustizia, 8 luglio 2010, causa C-343/09, *Afton Chemical c. Sec. of State for Transport* ECLI:EU:C:2010:419.

Tali pronunce ribadiscono che la precauzione deve essere bilanciata con il principio di proporzionalità.

¹⁵ Causa C-316/24 P, *PAN Europe c. Commissione* (pendente, conclusioni AG Kokott 5 giugno 2025).

L'Avvocata Generale sottolinea che il controllo della Commissione deve essere «diligente ma non assoluto» e che l'onere della prova grava principalmente sul titolare dell'autorizzazione.

Sul tema dell'onere probatorio rovesciato nel diritto ambientale, v. F. FRACCHIA, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Riv. quadrim. di diritto dell'ambiente*, 2021,3.; C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*, ECLI:EU:C:1998:192.

¹⁶ Corte di giustizia, 22 dicembre 2010, causa C-77/09, *Gowan Comércio Internacional*, ECLI:EU:C:2010:803 punto 60; e Trib. UE, 11 settembre 2002, causa T-13/99, *Pfizer Animal Health*, ECLI:EU:T:2002:209 punti 139-148.

Queste pronunce costituiscono la base dell'interpretazione europea del principio di precauzione, inteso non come automatismo decisionale, ma come criterio di razionalità amministrativa fondata sulla proporzionalità e sulla concreta individuazione del rischio. Come osserva Cecchetti, richiamando Barone, il rischio deve essere «concretamente individuato, ancorché non del tutto dimostrabile nella sua effettiva portata a causa dell'insufficienza e dell'incertezza dei dati scientifici» (A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 76). In altri termini, la precauzione non si attiva di fronte a una mera ipotesi astratta o a una «semplice potenzialità del rischio», ma solo quando, pur in un quadro di incertezza scientifica, non possa ragionevolmente affermarsi l'innocuità del fattore considerato.

In tale prospettiva, il principio di precauzione diviene un criterio di equilibrio tra la tutela della salute e dell'ambiente, da un lato, e l'esigenza di evitare misure eccessivamente restrittive o arbitrarie, dall'altro, una forma di razionalità «ponderata» dell'amministrazione, che opera entro margini di discrezionalità scientificamente motivata. In dottrina, v. A. ALEMANNO, *The Shaping of the Precautionary Principle by European Courts*, in *European Law Journal*, 2016, p. 657 ss.; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Giappichelli, 2018, nota 1; M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *federalismi.it*, n. 24/2022, pp. 20-49. La bibliografia sul principio di precauzione nel quadro normativo e giurisprudenziale UE è ormai ampia. Sono ancora valide le osservazioni di G. MAJONE, *What price Safety? The Precautionary Principle and Its Policy Implications*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 89 ss., a cui si rinvia per un approfondimento sistematico.

¹⁷ Regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021, che modifica il reg. (CE) n. 1367/2006 (c.d. «Riforma Aarhus»), in *GUUE L 356*, 8 ottobre 2021,

strativo, hanno reso più agevole il ricorso per alcune categorie di atti ma, al tempo stesso, la disciplina richiede che la contestazione sia ben argomentata, pena l'irricevibilità o la manifesta infondatezza del ricorso.

In questo contesto, la sentenza T-536/22 si pone come punto di equilibrio: da un lato, ribadisce i principi consolidati della separazione tra valutazione e gestione del rischio e del sindacato giurisdizionale deferente; dall'altro, pone limiti a un eccesso di affidamento alle misure gestionali che non siano sorrette da prove della loro efficacia pratica. La decisione, pertanto, non è una pronuncia di mero rito tecnico, ma contribuisce a delineare l'orizzonte entro cui le scelte politiche possono legittimamente muoversi, un orizzonte che richiede sempre più robustezza metodologica, trasparenza e strumenti di implementazione verificabili.

3. L'elemento più rilevante della sentenza T-536/22 non è – a mio avviso – soltanto la conferma del margine di discrezionalità della Commissione, ma l'interpretazione di come questo margine si intersechi con il principio di precauzione e con le ricadute concrete per gli attori del sistema agroalimentare¹⁸.

Dietro la complessa trama normativa e procedurale, si cela un nodo concettuale profondo: l'Unione europea, per garantire un elevato livello di protezione della salute e dell'ambiente, affida alla scienza, e in particolare all'EFSA, il compito di illuminare le decisioni politiche e di razionalizzare il rischio¹⁹. Ma il sapere scientifico, per sua natura, è spesso incompleto o controvoce e quando la scienza è incerta, o quando i dati non consentono un consenso tecnico univoco, l'autorità politica deve decidere se sospendere, restringere o rinnovare un'autorizzazione applicando il principio di precauzione per bilanciare rischio e proporzionalità²⁰. In questa tensione, la scienza stessa diventa il fuoco di Prometeo, evoca-

pp. 1-7. Tale riforma amplia la legittimazione delle ONG all'accesso alla giustizia ambientale e recepisce le indicazioni della sentenza CGUE, 12 settembre 2019, causa C-82/17 P, *TestBioTech e.a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2019:719 punto 69. Per una critica circa lo standard di revisione giudiziale delle decisioni di diniego di riesame delle istituzioni si v. dal più recente: L. DE LUCIA, *Il regolamento UE n. 1767/2021 e l'atteggiamento difensivo del legislatore europeo. La difficile applicazione alle istituzioni e agli organismi europei della Convenzione di Aarhus*, in *Dir. proc. amm.*, 3/2023, p. 489 ss; I. ANRÒ, *Il difficile accesso alla giustizia ambientale per le ONG e la riforma del Regolamento di Aarhus: nuove vie verso la Corte di giustizia dell'Unione europea?*, in *federalismi.it*, 11/2022; G. LEONELLI, *Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending*, in *Yearbook of European Law*, 2021, 40. V. anche R. TAVARES LANCIERO, *ClientEarth v. Commission and ECHA (C-458/19 P): A lost opportunity to clarify the Aarhus Regulation*, in *EU Law Live*, 15 ottobre 2021.

¹⁸ Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, in *GUUE* L 309, 24 novembre 2009, p. 71.

La direttiva, in combinato disposto con il regolamento 1107/2009, stabilisce gli obiettivi di riduzione dei rischi e promuove l'uso integrato dei pesticidi, demandando agli Stati membri l'adozione di Piani d'Azione Nazionali (PAN) per regolare l'impiego e la formazione degli utilizzatori. In Italia, v. d.lgs. n. 150/2012, che recepisce la direttiva, affidando alle autorità locali il compito di disciplinare distanze e modalità di utilizzo.

¹⁹ Corte di giustizia, 1° ottobre 2019, causa C-616/17, *Blaise e a.*, ECLI:EU:C:2019:800, punto 114. La Corte ha ribadito che la valutazione scientifica deve basarsi su dati solidi e aggiornati, e che l'approvazione è possibile solo se dimostrata l'assenza di effetti nocivi immediati o ritardati sulla salute umana o sull'ambiente.

Per un commento, v. D. BEVILACQUA, *La regolazione dei prodotti fitosanitari e il precautionary test*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, p. 69 ss.; in precedenza, L. COSTANTINO, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 115 ss.

²⁰ Nell'ampio dibattito sulla scienza come base del diritto alimentare e ambientale, Maria-

to nel titolo di questo commento: un dono che può guidare l'azione pubblica, ma che può anche bruciare chi lo maneggia senza rispetto per le sue regole. La Commissione, come un moderno Prometeo, amministra un sapere rubato agli dèi della certezza per metterlo al servizio della collettività, ma il suo potere richiede misura, trasparenza e senso del limite.

Nel caso della *cyperméthrine*, la Commissione ha scelto una via di mezzo: non il divieto, ma un rinnovo accompagnato da vincoli tecnici e gestionali. Una scelta che riflette la tensione tra prudenza e continuità produttiva, tra tutela dell'ambiente e stabilità del mercato agricolo. Tale equilibrio, tuttavia, non è neutro.

Sul piano pratico, le misure di mitigazione, come la riduzione del 95% della deriva o il divieto di applicazione durante la fioritura, non sono meri accorgimenti burocratici, ma impongono modifiche significative nelle pratiche agronomiche, nei costi operativi e nella pianificazione delle colture. L'agricoltore, ultimo anello della catena regolatoria, è chiamato a tradurre norme tecniche in comportamenti concreti sul campo, con margini di errore ridotti e spesso con risorse economiche limitate.

Sarebbe auspicabile che la giurisprudenza europea tenesse maggiormente conto di questo livello operativo: la precauzione non è un principio astratto, ma una pratica di responsabilità diffusa. Le misure di attenuazione imposte "a monte" devono poter essere attuate "a valle" senza compromettere la sostenibilità economica delle imprese agricole né scaricare su di esse l'onere dell'incertezza scientifica.

Da un punto di vista teorico, la sentenza *PAN Europe* conferma che la precauzione non coincide con il "rischio zero". Il Tribunale ricorda che le decisioni devono basarsi sulle migliori evidenze disponibili e che l'assenza di certezza non può paralizzare l'azione politica. Tuttavia, questa interpretazione rischia di tradursi in una forma di precauzione "debole", ove l'incertezza non produce un freno ma diventa un fattore gestibile mediante clausole di attenuazione.

In altre parole, la precauzione non è più il principio che *spinge a sospendere* l'azione in caso di dubbio, ma lo strumento che *giustifica* l'azione nonostante il dubbio. È un'inversione logica che merita attenzione.

Non meno significativo è il riferimento del Tribunale al ruolo dell'EFSA. L'Autorità non impone decisioni ma offre valutazioni. Tale modello duale, in cui la scienza valuta e la politica decide, è teoricamente virtuoso, ma la sua effettività dipende dalla trasparenza delle interazioni tra le due sfere. Quando la Commissione si discosta da un parere EFSA, non basta richiamare un generico margine di discrezionalità: occorre una motivazione sostanziale che renda espliciti gli elementi empirici e gli interessi concretamente ponderati, chiarendo perché e in che misura la valutazione scientifica sia stata ritenuta insufficiente o superata da altri fattori di *policy*. In questo senso, più che di assenza di trasparenza, si può parlare di una trasparenza debole, cioè di un deficit qualitativo nella motivazione delle scelte, che rischia di tradursi in opacità decisionale.

Un secondo profilo critico riguarda l'impatto ambientale e la coerenza con gli obiettivi di sostenibilità fissati dal *Green Deal* europeo²¹ e dall'Agenda 2030. Il rinnovo

chiara Tallacchini rappresenta una voce essenziale. Nelle sue opere, l'autrice propone una lettura "etica e politica" del principio di precauzione, inteso come dispositivo di responsabilità condivisa tra esperti, amministrazioni e cittadini. In particolare, sottolinea come la crisi di fiducia nella scienza richieda una "governance riflessiva" capace di integrare saperi diversi e di rendere visibile l'incertezza nei processi decisionali. M. TALLACCHINI, *Scienza e potere*, in M. CARTABIA e M. RUOTOLO (ed.), *Enciclopedia del diritto*, vol. *Potere e costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023.

²¹ Sulla dimensione ambientale del Green Deal e le sue implicazioni regolatorie, v. L. SANDMANN *et al.*, *The European Green Deal and its translation into action: Multilevel governance perspectives on just transition*, Energy Research & Social Science, Volume 115, 2024, ISSN 2214-6296, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103659>.

di sostanze ad alto rischio ecotossicologico, come la *cyperméthrine*, suscita interrogativi sulla compatibilità tra le scelte della Commissione e gli impegni di riduzione del 50% dell'uso di pesticidi entro il 2030. In questa prospettiva, la sentenza *PAN Europe* sembra rappresentare un momento di stallo politico: il diritto conferma la legittimità formale della decisione, ma la politica non fornisce ancora un segnale chiaro di transizione verso modelli produttivi meno dipendenti dalla chimica.

Come ha osservato la dottrina più recente²², l'EFSA tende a trattare le incertezze come variabili statistiche da ridurre, non come limiti epistemologici da rispettare. Ma se il sapere scientifico è sempre provvisorio, la vera sfida non è ridurre l'incertezza, bensì imparare a convivere con essa in modo giuridicamente responsabile.

3.1. Il Tribunale ribadisce che la Commissione, in quanto gestore del rischio, non è vincolata dalle conclusioni dell'EFSA e può adottare misure alternative purché proporzionate. Questa impostazione, in linea con precedenti come *Gowan* (C-77/09) e *FMC* (T-719/17), rafforza la legittimazione politica della Commissione, ma ne accentua la responsabilità. La discrezionalità non è solo un potere: è un banco di prova dell'etica istituzionale europea.

Il rischio, tuttavia, è che la distinzione tra valutazione e gestione del rischio diventi una zona grigia in cui la Commissione può collocare decisioni politiche sotto il velo della tecnica. Se il diritto europeo fonda la sua credibilità sulla scienza, esso non può permettersi che la scienza diventi una giustificazione retorica. Occorre un metodo di controllo più stringente sulle decisioni che si discostano dalle valutazioni EFSA, ad esempio attraverso un obbligo rafforzato di motivazione.

Inoltre, la discrezionalità tecnica non può essere intesa come libertà illimitata. Il principio di precauzione, letto in combinazione con il principio di buona amministrazione e di trasparenza (artt. 10 e 11 TFUE), impone che le decisioni siano motivate in modo chiaro, comprensibile e verificabile. In questo senso, la sentenza T-536/22 è un'occasione mancata: pur riconoscendo l'ampiezza del margine di apprezzamento, il Tribunale avrebbe potuto delinearne i confini più concretamente, specificando quali criteri verificano la "proporzionalità" delle misure di mitigazione.

3.2. Nel discorso pubblico sull'uso dei pesticidi, gli agricoltori vengono spesso rappresentati come soggetti passivi o destinatari di vincoli. Eppure, le misure di mitigazione incise dal regolamento di esecuzione (UE) 2021/2049 sono di natura eminentemente operativa: riduzione della deriva, rispetto di *buffer zone*, limitazioni temporali e stagionali. Tutte prescrizioni che richiedono investimenti in attrezzature, formazione e adattamento delle pratiche colturali.

In molti contesti rurali europei, specie in quelli a bassa redditività, tali obblighi possono risultare economicamente gravosi e, se non accompagnati da sostegni, rischiano di compromettere la sostenibilità economica delle aziende agricole. La sentenza, pur non trattando direttamente questo profilo, incide indirettamente su di esso legittimando un modello in cui la responsabilità ambientale viene "scaricata" a valle, sugli operatori.

Strategia *Farm to Fork*, Comunicazione della Commissione europea, 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final.

Sulla sua interazione con il diritto dei pesticidi e gli obiettivi del Green Deal, v. N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC.*, a cura di S. Masini, V. Rubino, Cacucci Ed., Bari, 2021; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 645 ss.

²² Vedi nota 10 (Tomasella; Pastorino).

Da un punto di vista politico, ciò riflette una tendenza più ampia dell'UE a conciliare precauzione e competitività agricola mediante soluzioni "compensative" piuttosto che strutturali. È un approccio che rischia di indebolire la coerenza del sistema: se la tutela ambientale diventa un costo individuale e non un impegno collettivo, la precauzione perde la sua dimensione etica e solidaristica.

3.3. Alla luce della giurisprudenza e della dottrina, si può affermare che il principio di precauzione rappresenta oggi uno dei luoghi più densi di conflitto nell'ordinamento europeo. La sua natura polisemica consente letture differenti: per alcuni è un vincolo, per altri un margine di azione. In questa sentenza, il Tribunale sembra scegliere la seconda via, affidando alla Commissione il compito di «governare l'incertezza».

Ma come ogni potere che gestisce l'incertezza, anche questo richiede contrappesi. Ecco perché l'interpretazione proposta suscita interrogativi di legittimità democratica: se la Commissione può decidere di rinnovare una sostanza nonostante aree critiche di preoccupazione, quale spazio resta per il controllo pubblico? Gli strumenti previsti dal regolamento Aarhus, come il riesame interno, offrono una forma di partecipazione giuridica più che politica: consentono la verifica della legittimità formale, ma difficilmente incidono sulle scelte sostanziali di gestione del rischio, lasciando il cittadino spettatore più che interlocutore.

4. La decisione T-536/22 segna un punto – come già detto – di equilibrio... instabile tra scienza, diritto e politica²³. Essa riafferma la legittimità della discrezionalità amministrativa nella gestione del rischio, ma lo fa in un contesto di crisi di fiducia nella capacità delle istituzioni di garantire una protezione "elevata" come richiede il TFUE.

Il principio di precauzione, da fondamento dell'azione ambientale, si trasforma qui in un linguaggio di mediazione tra esigenze spesso divergenti: tutela della salute, innovazione tecnologica, competitività del settore agricolo. La *cyperméthrine* diventa, così, un caso emblematico di come l'UE affronti la transizione ecologica non come un processo lineare, ma come una negoziazione permanente tra sapere e potere.

²³ Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM (2000) 1 final, Bruxelles, 2 febbraio 2000.

Il documento rappresenta il principale atto di *soft law* europeo in materia, delineando la struttura procedurale del principio e la tripartizione tra analisi scientifica, valutazione e decisione politica.

La decisione T-536/22 segna, come già detto, un punto di equilibrio, o meglio, di equilibrio instabile, tra scienza, diritto e politica. Tale instabilità non rappresenta una debolezza, ma il riflesso strutturale del modo in cui il principio di precauzione opera nell'ordinamento dell'Unione. Come ha osservato Cecchetti (v. nota 6), la decisione precauzionale nasce da un processo articolato in due momenti: la valutazione scientifica del rischio, affidata agli esperti, e la determinazione politica del livello di rischio accettabile, riservata alle istituzioni.

È proprio nello spazio intermedio tra questi due piani che si colloca la discrezionalità della Commissione, che la sentenza T-536/22 tende a consolidare ma al tempo stesso a rendere fragile, poiché la separazione tra sapere tecnico e responsabilità politica non è mai definitiva. La decisione precauzionale, come ricorda Cecchetti, è un «processo decisionale *in progress*», destinato a rinnovarsi alla luce dell'evoluzione scientifica e del mutare delle priorità sociali. In questo senso, l'«equilibrio instabile» cui si allude non è un difetto dell'architettura europea della precauzione, bensì la sua condizione costitutiva: una tensione permanente fra razionalità tecnico-scientifica e legittimazione democratica del rischio.

Sul nesso tra diritto, scienza e rischio, v. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005; nonché R. FUSCO, *Autorizzazione dei pesticidi e principio di precauzione: il caso del glifosato*, in *Riv. dir. alim.*, 2016, IV, p. 45 ss.

Sotto il profilo sistemico, la sentenza lascia aperte tre questioni fondamentali:

- (1) la trasparenza delle decisioni, che impone un controllo più rigoroso sullo scostamento dalle valutazioni EFSA;
- (2) la coerenza con gli obiettivi del *Green Deal*, che rischia di essere indebolita da un uso eccessivamente flessibile della discrezionalità;
- (3) la sostenibilità operativa delle misure di mitigazione, che richiede un'integrazione delle politiche agricole e ambientali.

A mio avviso, la vera lezione del caso *PAN Europe* non è la vittoria della discrezionalità politica sulla scienza, ma la conferma della necessità di una alleanza vigilata tra conoscenza e decisione. La precauzione, se ridotta a formula amministrativa, perde la sua forza etica e diventa solo un alibi per l'inazione o per la scelta più conveniente.

Il diritto dell'Unione deve tornare a concepirla come una responsabilità collettiva²⁴, un metodo di governo dell'incertezza fondato su dati verificabili e su una trasparenza sostanziale, non meramente formale.

Nel confermare il rinnovo della cipermetrina, il Tribunale non spegne il fuoco della scienza, ma lo racchiude in una lanterna: la luce resta, ma è filtrata e regolata. Resta da chiedersi se l'Europa saprà riaccendere quella luce di trasparenza e coraggio politico che il principio di precauzione richiede.

L'esito dell'appello C-316/24 P potrebbe segnare il momento in cui la Corte di giustizia sarà chiamata a ridefinire il perimetro della discrezionalità della Commissione e a chiarire, una volta per tutte, come custodire il "fuoco" della scienza senza soffocarlo né lasciarlo divampare senza controllo.

ELVIRA BACCI

²⁴ Il legame tra principio di precauzione e modelli di *governance* cooperativa emerge anche nell'esperienza dei contratti di fiume, analizzati da Cristiani, che li interpreta come laboratori di democrazia ambientale. V. E. CRISTIANI, *L'esperienza dei contratti di fiume: un laboratorio di gestione partecipata e condivisa delle risorse idriche*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 387 ss.

ABSTRACT

Il presente contributo analizza la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 21 febbraio 2024 nella causa T-536/22 (*Pesticide Action Network Europe c. Commissione*), avente ad oggetto la legittimità del rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva "cipermetrina" ai sensi del regolamento (CE) n. 1107/2009. La pronuncia chiarisce la portata del principio di precauzione e l'ampiezza del margine di discrezionalità della Commissione europea nella fase di gestione del rischio (*risk management*). Nonostante i pareri dell'EFSA evidenziassero rischi potenziali per gli organismi acquatici e non bersaglio, il Tribunale ha confermato la validità della decisione della Commissione di subordinare l'approvazione a specifiche misure di mitigazione, ritenendola basata su una valutazione scientifica coerente.

The present paper analyses the judgment of the General Court of the European Union of 21 February 2024 in case T-536/22 (Pesticide Action Network Europe v. Commission), concerning the legitimacy of the renewal of approval for the active substance "cypermethrin" under Regulation (Ec) No 1107/2009. The ruling clarifies the scope of the precautionary principle and the extent of the European Commission's discretion in the risk management phase. Although EFSA's opinions highlighted potential risks for aquatic and non-target organisms, the Court confirmed the validity of the Commission's decision to make approval subject to specific mitigation measures, considering it based on a consistent scientific assessment.

PAROLE CHIAVE: Prodotti fitosanitari – Principio di precauzione – Gestione del rischio.

KEYWORDS: *Plant Protection Products – Precautionary Principle – Risk Management.*

ISTITUTI FAUNISTICI PRIVATI

TAR TOSCANA – Sez. II, 26 febbraio 2025, n. 309 – Pres. CACCIARI – Est. FAVIERE – *Ente produttori selvaggina Sezione regionale Toscana e Comitato regionale istituti faunistici toscani* (avv. Sanalidro) c. *Regione Toscana* (avv. Neglia) e nei confronti di *Ambito territoriale di caccia 7 Grosseto sud*.

Istituti faunistici privati - Pianificazione faunistico-venatoria - Esercizio venatorio - Fauna selvatica - Tutela ambientale - Bilanciamento di interessi.

È legittimo il regolamento regionale nella parte in cui non ammette variazioni dei confini per gli istituti faunistici privati nel periodo di vigenza del piano faunistico-venatorio, salvo i casi di revoca o trasformazione, in quanto coerente con la centralità della pianificazione faunistico-venatoria, riconosciuta pure dalla Corte costituzionale, quale strumento di bilanciamento dei contrapposti interessi inerenti all'attività venatoria.

Risultano parimenti legittime le previsioni che demandano la verifica della gestione e del raggiungimento degli obiettivi degli istituti faunistici privati ad una commissione tecnica; che richiedono per le autorizzazioni delle nuove aziende faunistico-venatorie e aziende agri-turistico-venatorie un parere preventivo della Giunta regionale e ne dispongono la revoca per il mancato rispetto di disposizioni di legge o del provvedimento autorizzatorio; che stabiliscono che i piani di prelievo degli ungulati nelle aziende agri-turistico-venatorie siano attuati previa acquisizione delle valutazioni degli ambiti territoriali di caccia (1).

(Omissis).

FATTO E DIRITTO

1. L'Ente Produttori Selvaggina (EPS) e il Comitato Regionale Istituti Faunistici Toscani (CORIFAT) sono rispettivamente la prima una associazione venatoria riconosciuta dal Ministero oggi denominato dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 157/1992, mentre il secondo è un comitato, entrambi deputati per statuto alla salvaguardia degli interessi di istituti faunistici privati (quali Aziende faunistico-venatorie - AFV, Aziende agriturismo-venatorie - AAV, le Aree addestramento cani - AAC, nonché i Centri privati di produzione della selvaggina - CPPS).

Con l'odierno ricorso i predetti soggetti impugnano il DPGRT n. 36/R recante il *Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio")*, pubblicato sul Bollettino Ufficiale n. 55, parte prima, del 9 novembre 2022), nelle parti indicate in epigrafe, con ricorso notificato il 9 gennaio 2023, ritualmente depositato avanti questo Tribunale, lamentando, in sette motivi, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili.

Per resistere al gravame si sono costituiti la Regione Toscana e l'Ambito Territoriale di Caccia - ATC 7 Grosseto Sud (il 30 gennaio 2023) che hanno depositato memorie (il 2 e 4 gennaio 2025), con le quali eccepiscono inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione ed interesse, seguiti dai ricorrenti (il 4 gennaio

2024). Ha fatto seguito il deposito di memorie di replica di entrambe le parti (il 15 gennaio 2025).

Alla udienza pubblica del 5 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è infondato.

3. Il Collegio ritiene di non condividere l'eccezione carenza di interesse sollevata dalle parti resistenti giacché l'Associazione e il Comitato ricorrenti sono organismi esponenziali di interessi diffusi che, per loro natura, si individualizzano in capo agli enti istituiti per la cura e la difesa degli interessi omogenei dei soggetti appartenenti ad una determinata categoria.

Salvo quanto si dirà in ordine al secondo e terzo motivo, dagli statuti dei ricorrenti (cfr. doc. nn. 6 e 7 allegati al ricorso) emerge che questi hanno la finalità di curare la tutela, la rappresentanza e l'assistenza tecnico giuridica a favore di istituti faunistici e faunistico venatori privati, realizzandosi così quell'incardinamento dei richiamati interessi adespoti in capo ai predetti enti esponenziali.

Come già ricordato da questo Tribunale «gli enti esponenziali di interessi collettivi possono direttamente impugnare gli atti regolamentari illegittimi, prima che questi siano oggetto di specifica applicazione nei confronti dei singoli appartenenti alla categoria di riferimento, per chiederne l'annullamento, al fine di tutelare interessi omogenei degli appartenenti al gruppo. Tale possibilità di tutela immediata attivabile da parte dell'ente esponenziale richiede, quindi, quale condizione imprescindibile che l'interesse che si fa valere, in sede di ricorso avverso l'atto regolamentare, sia appunto un interesse omogeneo, ovvero un interesse comune a tutti gli appartenenti alla collettività rappresentata (si veda sul punto parere 677/2013 della Commissione speciale presso il Consiglio di Stato)» (TAR Toscana, Sez. II, 25 marzo 2013, n. 484).

L'eccezione, pertanto, viene respinta.

4. Passando al merito della vicenda, con il primo motivo di ricorso si lamenta violazione degli artt. 10 e 14 legge n. 157/92, degli artt. 6 e 6-ter legge reg. Toscana n. 3/94; eccesso di potere per irrazionalità e irragionevolezza della previsione regolamentare, perplessità e indeterminatezza dell'azione amministrativa.

I ricorrenti rivolgono le censure verso gli articoli artt. 21, 22, 32 e 41 del regolamento, che sarebbero illegittimi nella parte in cui prevedono tutti, con riferimento ai diversi istituti faunistici privati ivi disciplinati (centri privati di riproduzione della fauna allo stato naturale CPPS; aziende faunistico-venatorie AFV; aziende agriturismo-venatorie AAV, le aree per l'addestramento, l'allenamento e le gare dei cani - AAC), che «nel periodo di vigenza del piano faunistico venatorio non sono ammesse variazioni dei confini, salvo il caso di revoca o trasformazioni».

La superficie di tali istituti, oggetto della pianificazione faunistico venatoria, non può superare, per legge, il 15% del territorio agro-silvo-pastorale ma non vi sarebbe alcuna disposizione di rango primario che, entro tali limiti, vieti la nuova costituzione o la modifica degli istituti durante il periodo di vigenza della pianificazione medesima.

Risulterebbe pertanto irragionevole ancorare la possibilità di variazione dei confini degli istituti al rinnovo della pianificazione venatoria, giacché la stessa legge

non obbligherebbe la Regione ad adottare a cadenza regolare nuove pianificazioni o i loro aggiornamenti e ciò aprirebbe la strada ad irragionevoli blocchi alle modifiche o alla nuova costituzione di istituti (soprattutto in contesti in cui non si raggiunge saturazione del 15% della superficie totale).

La possibilità riconosciuta in caso di “revoca o trasformazioni” degli istituti privati (quindi in caso di perdita dell’autorizzazione ovvero di trasformazione in un diverso tipo, ad esempio trasformazione di una AFV in AAV come previsto dall’art. 63, comma 2°, legge reg. Toscana n. 3/94) non sarebbe peraltro sufficiente e coerente con l’art. 16, comma 3° della legge reg. Toscana n. 3/1994, che consente tale possibilità in caso di particolari necessità ambientali.

I ricorrenti inoltre evidenziano che anche in sede di esame consiliare del regolamento, la Seconda Commissione consiliare, nella seduta del 28 luglio 2022, ha concluso le sue osservazioni chiedendo alla Giunta «di prevedere all’interno del Piano faunistico venatorio regionale una revisione periodica dei confini degli istituti di cui agli articoli 15, 20, 22, 32 e 41», che le ricorrenti censurano in termini di contraddittorietà tra atti del procedimento e illogicità manifesta.

Le doglianze non meritano condivisione.

Occorre evidenziare che, nel caso di specie, vengono in considerazione norme regolamentari particolarmente specifiche, appartenenti alla specie delle cc.dd. volizioni-azioni che risultano immediatamente lesive giacché comprimono gli interessi dei privati senza necessità di attendere la loro applicazione.

Ciò non toglie, però, che tali previsioni conservino il loro carattere generale ed astratto e che la loro elaborazione implichi valutazioni di opportunità politico amministrativa molto ampie, sulla scorta di ponderazioni comparative degli interessi pubblici in gioco, che sfuggono al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non si dimostrino palesi travisamenti dei fatti, illogicità o irragionevolezza o palesi contraddizioni con il testo normativo di riferimento.

Orbene tali vizi non sono riscontrabili nel caso di specie.

La normativa regionale di riferimento nel disciplinare l’istituzione e l’individuazione degli istituti faunistici privati demanda alla pianificazione faunistico venatoria e alla regolamentazione la relativa disciplina di dettaglio.

L’art. 6 della legge reg. Toscana n. 3/1994, che reca “Disposizioni generali per la pianificazione faunistico venatoria”, dispone che: «1. Tutto il territorio agro-silvo-pastorale regionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria (...) 3. La pianificazione faunistico-venatoria individua i comprensori omogenei di cui all’art. 6-*bis* nei quali si realizza la destinazione differenziata del territorio (...) 6. La superficie complessiva degli istituti di cui agli articoli 18, 20 e 21 non può superare il 15 per cento del territorio agro-silvo-pastorale provinciale. 7. In ogni comprensorio, la parte di territorio agro-silvo-pastorale che residua dalla presenza sullo stesso degli istituti e delle strutture di cui all’art. 6-*bis*, comma 2°, e non soggetta ad altra destinazione, è destinata alla caccia programmata ed è gestita dagli ambiti territoriali di caccia (ATC)».

L’art. 6-*bis* (“Comprensorio”) sopra richiamato dispone che: «1. Il comprensorio rappresenta, per aree omogenee, la base territoriale e organizzativa per la programmazione faunistico-venatoria e per la formulazione dei programmi di gestione, ed è individuato nel piano faunistico venatorio regionale. 2. All’interno del comprensorio il piano faunistico venatorio regionale individua: (...) d) i centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale; e) le aziende faunistico venato-

rie; f) le aziende agriturismo venatorie; g) le aree di addestramento e allenamento dei cani (...)).

L'art. 6 *ter* (Piano faunistico venatorio regionale) prevede che: «1. Il Consiglio regionale approva, previo parere obbligatorio degli ATC e sentiti i comuni, il piano faunistico venatorio regionale in cui determina la destinazione differenziata del territorio regionale nel rispetto degli atti di pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale vigenti».

Dalle disposizioni che precedono emerge con palese evidenza la volontà del legislatore regionale di affidare alla pianificazione faunistico venatoria regionale la destinazione *differenziata del territorio* in cui si articolano i comprensori omogenei in cui rientrano anche gli istituti faunistici privati.

A ciò si aggiunga che le diverse disposizioni di dettaglio rimandano alla medesima pianificazione, nonché al regolamento regionale, la fissazione dei criteri e dei limiti per l'autorizzazione di nuovi istituti. Si vedano a tale scopo:

- l'art. 18 (Centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale), che al comma 2° dispone che: «La struttura regionale competente rilascia le autorizzazioni relative all'istituzione dei centri privati entro i limiti e nel rispetto dei criteri fissati nel regolamento regionale (...). 8. Con regolamento regionale sono indicati criteri e modalità di autorizzazione e gestione dei centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale»;

- l'art. 20 (Aziende faunistico-venatorie) che dispone che: «La struttura regionale competente autorizza, entro i limiti fissati dal piano faunistico venatorio e nel rispetto delle disposizioni contenute nel regolamento regionale, l'istituzione di aziende faunistico-venatorie su richiesta dei soggetti interessati, previa presentazione di programmi di conservazione e di ripristino ambientale (...). 11. Con regolamento regionale sono indicati criteri e modalità di autorizzazione e gestione delle aziende faunistico-venatorie»;

- l'art. 21 (Aziende agriturismo-venatorie) che prevede che: «2. Nei limiti fissati dal piano faunistico-venatorio e nel rispetto del regolamento, la struttura regionale competente autorizza l'istituzione di aziende agriturismo-venatorie su richiesta dei soggetti interessati previa presentazione di un programma di ripristino ambientale e di un piano economico e di gestione (...). 11. Con regolamento regionale sono indicati criteri e modalità di autorizzazione e gestione delle aziende agriturismo-venatorie nonché le modalità per l'esercizio del prelievo»;

- l'art. 24 (Aree per l'addestramento, l'allenamento e le gare dei cani) che dispone che: «La struttura regionale competente, sentiti i comuni interessati, autorizza le aree per l'addestramento, l'allenamento e le gare dei cani, individuate nel piano faunistico venatorio, e ne affida la gestione prioritariamente alle associazioni venatorie e cinofile, ovvero a imprenditori agricoli, singoli o associati, che ne facciano richiesta. Le aree di addestramento autorizzate a imprenditori agricoli titolari di autorizzazione di azienda agriturismo-venatoria devono ricadere all'interno dell'azienda stessa (...). 9-bis. Con regolamento regionale sono indicati criteri e modalità di autorizzazione e gestione delle aree per l'addestramento, l'allenamento e le gare dei cani».

La legge regionale pertanto da un lato assegna alla deliberazione del Consiglio regionale in sede di pianificazione la delimitazione degli ambiti territoriali in cui articolare la destinazione differenziata del territorio regionale e, dall'altro, affida al dettaglio delle disposizioni regolamentari la fissazione dei criteri per la costituzione e gestione dei diversi istituti faunistici.

Dalla piana lettura delle citate disposizioni, infatti, il regolamento è delegato a fissare i criteri di costituzione e gestione dei diversi istituti (all'interno dei quali non può non essere inclusa anche la variazione di superficie) mentre la pianificazione faunistico venatoria è la sede di individuazione e delimitazione territoriale delle rispettive aree (che unitamente ad altri istituti vanno a delimitare il comprensorio di cui all'art. 6-*bis*).

In attuazione di tale delega normativa la norma regolamentare prevede, nelle diverse disposizioni che disciplinano i diversi istituti, che l'autorizzazione di CPRS (art. 21), AFV (art. 22), AFV (art. 32), le AAC (art. 42), che include la perimetrazione dei relativi confini, abbia durata corrispondente al Piano faunistico venatorio.

Le citate disposizioni regolamentari dispongono altresì che la competente struttura della Giunta regionale con apposito avviso definisce i tempi e le modalità per la presentazione delle istanze di nuova istituzione o rinnovo delle aree e che, in occasione di quest'ultimo, possa essere variato l'assetto territoriale.

La norma, nel suo complesso, pertanto, ancora la definizione dell'assetto territoriale degli istituti faunistico venatori privati alla pianificazione faunistico venatoria.

Tutto ciò in coerenza con le previsioni del d.lgs. n. 157/1992 che all'art. 10 dispone, tra l'altro, che «il piano faunistico-venatorio regionale determina i criteri per la individuazione dei territori da destinare alla costituzione di aziende faunistico-venatorie, di aziende agri-turistico-venatorie e di centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale».

La giurisprudenza costituzionale ha rimarcato il ruolo centrale di tale pianificazione riconoscendo che «i “piani faunistico-venatori”, di cui all'art. 10 della legge n. 157 del 1992, rispondono all'esigenza di pianificazione delle attività esercitabili sul territorio regionale e costituiscono il momento di composizione di contrapposti interessi che insistono tutti sul territorio agro-silvo-pastorale attraverso l'equilibrata individuazione – secondo criteri dotati di sufficiente elasticità – di spazi a destinazione differenziata nell'ambito di un complessivo bilanciamento di interessi nel quale trovano considerazione, accanto alle esigenze di protezione della fauna, quelle venatorie e quelle, altresì, degli agricoltori, interessati non solo al contenimento della fauna selvatica che si riproduce spontaneamente, ma anche all'impedimento di una attività venatoria indiscriminata» (Corte cost., 20 dicembre 2022, n. 254).

Il giudice delle leggi è giunto a riconoscere una riserva di competenza amministrativa alla pianificazione per quanto riguarda la disciplina degli assetti territoriali degli istituti faunistici privati, statuendo che non sia possibile nemmeno determinare con legge regionale «il periodo e le zone nei quali è consentito l'allenamento dei cani da caccia. La norma impugnata dal Governo eccede la competenza regionale relativa alla caccia, poiché contrasta con la regola di tutela ambientale, inderogabile per le Regioni, espressa dagli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992, i quali – demandando al piano faunistico-venatorio la definizione dell'arco temporale e della dimensione delle zone in cui è consentita l'attività di allenamento dei cani, strumentale e riconducibile a quella venatoria – espressamente riservano tale competenza ad una attività discrezionale della pubblica amministrazione che include, quale momento ineliminabile, la pianificazione faunistica e assicura garanzie procedurali (di cui è espressione anche l'interlocazione tecnica con l'ISPRA) funzionali ad un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco» (Corte cost., 25 gennaio 2019, n. 10).

Orbene è in tale contesto che devono essere collocate le disposizioni censurate con il presente motivo in ordine alla non ammissibilità delle variazioni territoriali degli istituti faunistici. Una diversa disposizione, infatti, rischierebbe di vanificare scopo e *ratio* della pianificazione faunistico venatoria come individuate anche dal legislatore nazionale e dal giudice costituzionale.

In tale ottica la facoltà di deroga al divieto censurato, vale a dire alla possibilità di variazione dei confini in caso di revoca delle autorizzazioni o di trasformazione degli istituti (disciplinati peraltro agli artt. 19, 22 e 63 della legge reg. Toscana n. 3/1994), costituisce uno strumento che contribuisce a conferire ulteriore equilibrio a tale disposizione, giacché impedisce che l'assetto territoriale degli istituti si congeli e rimanga immutato in presenza di esigenze di ordine pubblicistico o privatistico riconosciute direttamente dalla legge, senza con ciò compromettere la centralità della funzione pianificatoria.

La coerenza di tali disposizioni regolamentari con il quadro normativo primario non consente di apprezzare neanche le censure di irragionevolezza e irrazionalità del sistema connesso alla mancanza di una previsione sull'obbligo di revisione periodica del piano faunistico venatorio giacché quanto sopra concluso, anche dalla giurisprudenza costituzionale, in ordine alla stretta connessione tra pianificazione faunistica ed assetto territoriale degli istituti venatori già tiene in considerazione tale circostanza, visto che anche la disciplina nazionale prevede solo la possibilità che le modifiche e le variazioni al piano avvengano con cadenza quinquennale (l'art. 14, comma 7°, del d.lgs. n. 157/1992, infatti, dispone che: «(...) Le regioni provvedono ad eventuali modifiche o revisioni del piano faunistico-venatorio e del regolamento di attuazione con periodicità quinquennale»).

Del pari non costituisce evidente sintomo di irragionevolezza del sistema, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, il fatto che il legislatore regionale sia intervenuto con norme transitorie volte a consentire la costituzione di nuovi istituti faunistici o la loro modifica territoriale in attesa della emanazione del primo piano faunistico regionale, nella fase di passaggio dai piani provinciali a quello unificato (il riferimento è all'art. 7-*bis*, comma 2-*bis*, della legge reg. Toscana n. 3/1994, abrogato con prima aggiunto con legge reg. 25 novembre 2019, n. 70, art. 9, poi abrogato con legge reg. 23 dicembre 2019, n. 79, art. 24). Tale tipologia di disposizione, infatti, più che evidenziare irrazionalità manifesta del sistema normativo costituisce solo un esempio di rimedio transitorio ad una situazione eccezionale quale è quella del passaggio delle competenze pianificatorie dal livello provinciale a quello regionale.

Da quanto precede, quindi, le disposizioni censurate oltre ad essere coerenti con il dettato normativo regionale e nazionale non costituiscono manifestazione di palese irragionevolezza o travisamento dei fatti, come dimostrato anche dagli arresti del giudice costituzionale sopra citate.

Il motivo è pertanto infondato.

5. Con il secondo motivo si lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 10, comma 8°, legge n. 157/92 degli artt. 16, 17-*bis* e 24 della legge reg. Toscana n. 3/94, dell'art. 842 cod. civ., eccesso di potere per irrazionalità e irragionevolezza della previsione regolamentare.

In sostanza i ricorrenti lamentano l'illegittimità degli artt. 17, comma 5° e 20, comma 10° del nuovo regolamento nella parte in cui prevedono la possibilità di

svolgere gare cinofile rispettivamente all'interno delle Zone di ripopolamento e cattura (ZRC) e delle zone di rispetto venatorio (ZRV) in contrasto con le finalità loro attribuite dalla legge statale e regionale, dal regolamento e in violazione dell'art. 842 cod. civ.

La censura è strutturata con argomentazioni a difesa delle finalità pubblicistiche delle ZRC e ZRV nonché dei proprietari dei relativi fondi.

Il motivo è inammissibile per carenza di legittimazione ad agire.

Il Collegio ritiene che con riferimento ai profili contenuti nel motivo in scrutinio vadano accolte le eccezioni sollevate dalle amministrazioni resistenti in ordine alla carenza di interesse a ricorrere.

Come sopra evidenziato, secondo gli statuti dei ricorrenti (cfr. doc. nn. 5 e 6 allegati al ricorso) e per loro stessa ammissione (cfr. punto n. 2 del ricorso), gli interessi diffusi dagli stessi tutelati afferiscono agli istituti venatori di natura privatistica.

La EPS, infatti persegue finalità di tutela degli interessi di «aziende venatorie, dei centri privati di produzione di selvaggina, delle riserve di caccia in senso lato, delle aziende agrituristiche venatorie, degli allevatori e produttori di selvaggina anche allo stato naturale, ed in genere degli altri istituti venatori aventi carattere privatistico» (cfr. doc. n. 6). Il CORIFAT, per statuto, ha lo scopo di «tutelare gli interessi degli Istituti faunistici e faunistico-venatori privati» (cfr. doc. n. 7).

Orbene per costante giurisprudenza la possibilità di impugnare gli atti regolamentari illegittimi da parte dell'ente esponenziale di un interesse diffuso richiede quale condizione imprescindibile che l'interesse che si fa valere in sede di ricorso sia un interesse non solo omogeneo, ovvero un interesse comune a tutti gli appartenenti alla collettività rappresentata, ma chiaramente evidenziato tra le finalità perseguite.

La mancata individuazione da parte dei ricorrenti della tipologia di interesse diffuso di cui può dirsi portatrice, delle finalità e degli scopi statutariamente contemplati, nonché l'attività in concreto espletata, con riferimento agli istituti faunistici pubblici non consente di cogliere in che modo l'atto impugnato vada a ledere la posizione soggettiva di cui gli stessi si fanno rappresentanti. Ciò per giurisprudenza costante comporta l'inammissibilità del ricorso per assenza di individuazione di legittimazione ad agire ed interesse (cfr. *ex multis* TAR Lazio Roma, Sez. I, 12 maggio 2021, n. 5687).

Il motivo è pertanto inammissibile.

6. Con il terzo e quarto motivo di ricorso, trattati congiuntamente in quanto connessi oggettivamente, si lamenta violazione degli artt. 11-*bis*, 16, 17-*bis*, 20, 21, 24 e 39 legge reg. Toscana n. 3/94, dell'art. 2 legge reg. Toscana n. 1/09; eccesso di potere per irrazionalità e irragionevolezza della previsione regolamentare, violazione del divieto di aggravamento del procedimento.

I ricorrenti lamentano, con il terzo motivo, l'illegittimità dell'art. 17, comma 9°, del nuovo regolamento nella parte in cui prevede la costituzione di una inedita «commissione tecnica» con il fine di «verificare la gestione ed il raggiungimento degli obiettivi della ZRC», la cui competenza viene estesa, tramite puntuali rinvii, al controllo sugli altri istituti faunistici pubblici e privati quali ZRV, AFV, AAV, AAC e agli allevamenti di fauna selvatica a scopo di ripopolamento.

Con il quarto motivo lamentano l'illegittimità degli artt. 22, comma 1° e 32, comma 1° del regolamento nella misura in cui subordinano il rilascio delle autorizzazioni delle nuove AFV e AAV ad un parere della Giunta Regionale.

In sostanza i ricorrenti sostengono che le disposizioni in commento avrebbero aggiunto oneri organizzativi e procedurali non previsti dalla legge, che aggraverebbero inutilmente l'azione amministrativa. In particolare la nuova commissione rappresenterebbe una duplicazione dei controlli che già vengono svolti dalla competente struttura regionale della Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale, non sarebbe chiaro il criterio di composizione dei suoi membri ed implicherebbe inutile impiego di risorse pubbliche nella misura in cui si tale organismo può avvalersi della Polizia Provinciale e di tecnici esterni all'Amministrazione. Quanto al parere della Giunta Regionale ciò implicherebbe la violazione delle prerogative dirigenziali in considerazione del fatto che ai sensi dell'art. 2, comma 1°, legge reg. Toscana n. 1/09 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale), dispone infatti che «ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi».

Anche questi motivi risultano inammissibili.

L'art. 17, comma 9°, del regolamento dispone che «al fine di verificare la gestione e il raggiungimento degli obiettivi della ZRC è nominata una commissione tecnica composta secondo criteri definiti con delibera della Giunta regionale. Tale commissione è composta da dipendenti della competente struttura della Giunta regionale che operano al di fuori degli istituti facenti parte della propria area territoriale. La commissione, per svolgere le proprie attività, può avvalersi della polizia provinciale competente territorialmente e di tecnici abilitati esperti in gestione faunistica. Nel caso di verifica presso istituti pubblici, la commissione coinvolge l'ATC competente nel cui territorio ricade l'istituto pubblico. Compito della commissione è quello di verificare gli obiettivi individuati per l'istituto. In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi per tre anni consecutivi la Giunta regionale può revocare l'istituzione».

Gli artt. 29, comma 3°, 37, comma 3° e 43, comma 2°, estendono le competenze di tale commissione tecnica alla verifica della gestione e del raggiungimento degli obiettivi delle AAV, delle AFV e degli AAC.

Gli artt. 22, comma 1° e 32, comma 1°, del regolamento prevedono, rispettivamente per l'autorizzazione delle nuove AFV e AAV, il «previo parere della Giunta regionale».

In via preliminare si evidenzia che, quanto al terzo motivo, valgono le considerazioni di carenza di legittimazione attiva già esposte al precedente punto, in quanto le censure sono rivolte avverso una disposizione che ha ad oggetto l'attività degli istituti faunistici di natura pubblicistica.

Con riferimento ad entrambi i motivi di ricorsi, comunque, occorre evidenziare che la previsione di un'istanza di controllo di carattere gestionale, oltre ad essere una prerogativa di natura amministrativa del tutto legittima ed esercitabile attraverso un atto regolamentare, non reca di per sé alcuna lesione agli interessi tutelati dalle ricorrenti.

Del pari la previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante in capo alla Giunta Regionale non costituisce di per sé lesione delle prerogative delle ricorrenti.

Nell'articolare le censure i ricorrenti lamentano in via generica l'aggravio dei procedimenti, la spendita di risorse pubbliche e la potenziale sovrapposizione dei compiti di controllo regionale ma questo, posto in linea astratta e generale, si presenta come una generica censura su disposizioni organizzative interne e sulle modalità di disciplinare l'esercizio di un potere in via astratta.

Quale coerente conseguenza delle regole processuali sottese all'impugnazione in sede amministrativa che impongono, ai fini della sua ammissibilità, la sussistenza di un interesse concreto e attuale discendente dalla lesione arrecata dall'atto impugnato alla sfera giuridica del ricorrente, costituisce principio consolidato quello secondo il quale le norme regolamentari devono essere immediatamente ed autonomamente impugunate, in osservanza del termine decadenziale, solo laddove le stesse siano suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica di un determinato soggetto.

Le disposizioni organizzative, in quanto astratte e generali, suscettibili di ripetuta applicazione, esplicano effetto lesivo solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo.

In tali casi la norma regolamentare non deve essere oggetto di autonoma impugnazione giacché questa risulta inammissibile per difetto di una lesione concreta e attuale. La norma al più può essere impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solo quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi di cui sono portatori i destinatari, potendo, quindi, le norme regolamentari formare oggetto di censura in occasione dell'impugnazione dell'atto che ne fa applicazione.

Più nel dettaglio è stato precisato dalla giurisprudenza che «quando le norme regolamentari si rivolgono direttamente ai privati, essendo immediatamente capaci di costituire un rapporto giuridico con essi, c'è non solo la facoltà, ma l'onere di impugnativa immediata; quando, invece, le norme non regolamentano la posizione del cittadino ma la condotta dell'Amministrazione, che la stessa deve seguire nell'esercizio della sua attività amministrativa, non c'è una lesione immediata per la sfera giuridica del cittadino e la facoltà di impugnazione maturerà solo con l'adozione di un atto applicativo» (cfr. TAR Campania Napoli, Sez. II, 18 gennaio 2023, n. 419).

Per quanto precede il terzo e il quarto motivo di ricorso sono inammissibili.

7. Con il quinto motivo di ricorso si lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 16, legge n. 157/92, nonché degli artt. 20, 21 e 22 legge reg. Toscana n. 3/94.

In sostanza si lamenta l'illegittimità degli artt. 29, comma 2° e 37, comma 2° del nuovo regolamento nella parte in cui prevedono, rispettivamente per le AFV e AAV, ipotesi di revoca dell'autorizzazione che non troverebbero copertura normativa e che, in ogni caso, sarebbero irragionevoli.

La doglianza non è fondata.

L'art. 22 legge reg. Toscana n. 3/94 prevede che l'autorizzazione di azienda faunistico-venatoria o di agriturismo-venatoria è revocata quando non siano rispettate le disposizioni di legge o quelle del provvedimento di autorizzazione.

L'art. 29 del regolamento prevede, al comma 2° per le AFV che: «2. La competente struttura della Giunta regionale effettua controlli sulle AFV che attengono al rispetto delle prescrizioni indicate nell'autorizzazione, alla verifica della realizzazione di quanto previsto nei piani annuali e pluriennali di riferimento e finalizzati ad accertare l'effettivo perseguimento degli obiettivi gestionali previsti, anche ai fini di un'eventuale revoca ai sensi dell'art. 22 della legge reg. 3/1994. La revoca si applica comunque nei seguenti casi:

a) mancato raggiungimento, per tre anni consecutivi, degli obiettivi di produzione della fauna;

b) mancata presentazione del piano per due anni consecutivi comporta no l'applicazione del procedimento di revoca previsto dall'art. 22 della legge reg. n. 3/1994;

c) mancato pagamento dei conferimenti di cui all'art. 20, comma 7-*bis* della legge reg. n. 3/1994, entro il 30 di maggio di ogni anno, previa diffida ad adempiere nei successivi trenta giorni».

L'art. 37, comma 2°, del regolamento prevede per le AAV che: «la competente struttura della Giunta regionale effettua controlli sulle AAV che attengono al rispetto delle prescrizioni indicate nell'autorizzazione, alla verifica della realizzazione di quanto previsto nel piano pluriennale di riferimento e degli obiettivi gestionali previsti da PFRV anche ai fini di un'eventuale revoca ai sensi dell'art. 22 della legge reg. n. 3/1994. La revoca si applica comunque nei seguenti casi:

a) mancata presentazione della comunicazione prevista all'art. 34 per due anni consecutivi;

b) mancato raggiungimento, per tre anni consecutivi di quanto previsto dal piano pluriennale di riferimento e degli obiettivi gestionali;

c) mancato pagamento dei conferimenti di cui all'art. 21, comma 8-*bis* della legge reg. n. 3/1994, entro il 30 di maggio di ogni anno, previa diffida ad adempiere nei successivi trenta giorni».

Le doglianze dei ricorrenti si concentrano esclusivamente sulla causa di revoca prevista per le AFV alla lett. a) dell'art. 29 (mancato raggiungimento, per tre anni consecutivi, degli obiettivi di produzione della fauna), senza argomentare sui profili di lamentata illegittimità delle restanti ipotesi.

Su queste ultime è agevole rilevare che in tutti i casi vengono colpiti adempimenti previsti dalla legge regionale (mancata presentazione di piani, mancati pagamenti, mancato raggiungimento di obiettivi pianificati) tutti riconducibili alla violazione di legge colpita dalle sanzioni di cui all'art. 22 della legge reg. Toscana n. 3/94 sopra riportato.

Quanto alla revoca in caso di mancato raggiungimento, per tre anni consecutivi, degli obiettivi di produzione della fauna occorre evidenziare, conformemente a quanto sostenuto dalla difesa regionale, che l'obiettivo di produzione di fauna selvatica caratterizza l'attività delle aziende faunistico venatorie.

L'art. 20 della legge reg. Toscana n. 3/94 prevede che: «1. Le aziende faunistico-venatorie sono finalizzate al mantenimento, all'organizzazione ed al miglioramento degli ambienti naturali, all'incremento della fauna selvatica e all'irradiazione nel territorio circostante».

Come sopra ricordato la legge demanda al regolamento l'indicazione dei criteri e modalità di gestione delle aziende faunistico-venatorie.

L'art. 23 del regolamento prevede, tra le altre cose, che il programma di conservazione e di ripristino ambientale (di cui all'art. 20, comma 3°, della legge reg. Toscana n. 3/1994), da presentarsi in caso di prima istituzione, frazionamento, variazione della tipologia indichi: «b) la scelta delle specie in indirizzo e di quelle in incremento come previsto dal PFRV, sulla base della valutazione delle caratteristiche dell'ambiente».

È palese pertanto che alle AFV possono essere attribuiti, in sede di pianificazione o autorizzazione, obiettivi di incremento della fauna selvatica.

Risulta pertanto del tutto compatibile con l'art. 22 della legge, sopra citato, la possibilità che il mancato raggiungimento di tali obiettivi (riconducibili alla piani-

ficazione, quindi alla legge, nonché al titolo autorizzatorio), laddove previsti e assegnati caso per caso, possano condurre alla revoca dell'autorizzazione stessa.

Il quinto motivo è pertanto infondato.

8. Con il sesto motivo si lamenta violazione dell'art. 14 legge n. 157/92 nonché degli artt. 11 e 12 legge reg. Toscana n. 3/94.

In sostanza i ricorrenti sostengono l'illegittimità dell'art. 35, comma 6°, del nuovo regolamento nella parte in cui prevede che, per l'attuazione dei piani di abbattimento degli ungulati all'interno delle AAV, debbano essere sentiti gli ATC che inoltrano le proprie valutazioni su tali piani alla Giunta regionale.

Tali prerogative attribuite agli ATC travalicherebbero i limiti legali delle relative competenze riconoscendo loro poteri su aree che sarebbero per legge sottratte alla loro competenza ed attribuite alla sola gestione del titolare dell'AAV, l'unico titolato a predisporre i piani di prelievo degli ungulati (approvati dalla struttura regionale competente) da attuare nel corso della stagione venatoria ed a gestirli.

La doglianza non persuade.

L'art. 35, comma 6°, del regolamento prevede che i piani di prelievo di cui all'art. 21, comma 9°, della legge reg. Toscana n. 3/1994 sono attuati dalle AAV sentiti gli ATC. Gli ATC inoltrano alla Giunta regionale le proprie valutazioni su tali piani.

Ai sensi dell'art. 21, comma 9°, della legge reg. Toscana n. 3/1994, i titolari delle AAV predispongono i piani di prelievo degli ungulati che sono approvati dalle competenti strutture regionali.

Contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti alla ATC non è attribuito alcun compito gestionale ma solo un ruolo consultivo informale che in nessun modo incide sulle prerogative delle AAV né per quanto concerne la proposta dei piani di abbattimento, né la relativa attuazione con le connesse responsabilità.

Gli ATC ben possono essere chiamati a svolgere attività di supporto nell'ambito della organizzazione delle attività di prelievo in coerenza con i propri compiti istituzionali tra i quali vi è quella di rendere pareri sulla pianificazione dell'attività venatoria.

Come sopra ricordato l'art. 6-ter della legge reg. Toscana n. 3/1994 (Piano faunistico venatorio regionale) nel prevedere che il Consiglio regionale «approva, previo parere obbligatorio degli ATC e sentiti i comuni, il piano faunistico venatorio regionale (...)», assegna al ATC un ruolo consultivo obbligatorio a supporto delle funzioni pianificatorie.

Per tale ragione il sesto motivo è infondato.

9. Con il settimo motivo di ricorso si lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 42 dello Statuto della Regione Toscana e dell'art. 3 legge n. 241/90; eccesso di potere per carenza di motivazione.

Il regolamento impugnato sarebbe illegittimo nella parte in cui, non avendo recepito le osservazioni della Seconda Commissione consiliare (Sviluppo economico e rurale) del 28 luglio 2022 del Consiglio regionale, rese nel parere obbligatorio ai sensi dell'art. 42 dello Statuto regionale, non avrebbe fornito una adeguata motivazione sul punto.

Il motivo è infondato.

L'art. 42 dello statuto regionale prevede, al 2° comma che: «I regolamenti di attuazione delle leggi regionali sono approvati dalla giunta con il parere obbligatorio della commissione consiliare competente, che si pronuncia entro il termine

di trenta giorni dal ricevimento della proposta; scaduto il termine, la giunta può procedere all'approvazione del regolamento».

Si tratta della previsione di un parere obbligatorio non vincolante dal quale peraltro la Giunta può prescindere in caso di superamento del termine previsto per il suo rilascio.

La disposizione non reca alcun obbligo di motivazione in caso di mancata conformazione del regolamento ai rilievi o alle raccomandazioni contenute nel parere.

Parte ricorrente richiama, nelle proprie censure, il generale obbligo di motivazione sancito dall'art. 3 della legge n. 241/1990 per i provvedimenti amministrativi.

È il caso di evidenziare che il regolamento di cui si controverte appartiene alla categoria degli atti amministrativi a contenuto normativo.

Per questa tipologia di atti l'art. 3, comma 2°, della legge n. 241/1990, dispone che: «La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale».

La motivazione, pertanto, non è richiesta per gli atti normativi sicché l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione degli stessi risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte predette, senza necessità di una motivazione puntuale.

Tale principio, come noto e affermato in giurisprudenza, può essere derogato solo nel caso di atti a contenuto generale che abbiano immediata e diretta incidenza su specifiche posizioni giuridiche che, però, nel caso che qui occupa, non è dato rilevare.

Per quanto precede anche il settimo motivo di ricorso è infondato.

10. Il ricorso nel suo complesso è infondato e deve essere pertanto respinto.

11. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo in favore della Regione; spese compensate nei confronti dell'Ambito territoriale di caccia (Atc) 7 Grosseto Sud in ragione delle limitate attività difensive prodotte.

(*Omissis*).

(1) Gli istituti faunistici privati nella pianificazione faunistico-venatoria: tra la legge n. 157 del 1992 e le recenti proposte di modifica.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La vicenda in esame. – 3. La disciplina degli istituti faunistici privati nella legge n. 157 del 1992. – 4. La centralità della pianificazione faunistico-venatoria nella regolazione della caccia. – 5. Sul ruolo degli istituti faunistici privati nella pianificazione faunistico-venatoria alla luce del caso in esame. – 6. Verso una riforma della legge n. 157 del 1992: alcune prime riflessioni sulla proposta di modifica della disciplina per le aziende faunistico-venatorie e le aziende agri-turistico-venatorie.

1. L'analisi della sentenza del 26 febbraio 2025 n. 309 del TAR Toscana (Sez. II) consente di riflettere sulla disciplina delineata dalla legge dell'11 febbraio 1992 n. 157¹

¹ Legge 11 febbraio 1992 n. 157 recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio». Sul punto, *ex multis* v. N. LUCIFERO, *I confini dell'attività venatoria. La caccia nella normativa e nella giurisprudenza comunitaria e nazionale*, in *Dir. giur. agr. amb.*,

per gli istituti faunistici privati, vale a dire le aziende faunistico-venatorie (AFV), le aziende agri-turistico-venatorie (AAV)², i centri privati di produzione della selvaggina (CPPS)³ e le aree addestramento cani (AAC)⁴, peraltro in un delicato momento storico in cui la predetta legge è oggetto di un'attesa promessa di revisione.

Muovendo dall'inedita questione, riferita alla normativa regionale toscana, della variazione dei confini di tali istituti nel periodo di vigenza del piano faunistico-venatorio e tenendo conto del riparto di competenze legislative in materia di caccia⁵, la sentenza si apprezza per ribadire la centralità della pianificazione faunistico-venatoria, su cui si è pure pronunciata la Corte costituzionale, e per offrire una lettura del ruolo che gli istituti faunistici privati possono assumere al suo interno.

Dopo aver ripercorso la vicenda oggetto del contenzioso, l'analisi del caso impone di richiamare la disciplina degli istituti in esame e di ricordare l'importanza della pianificazione quale strumento di bilanciamento dei contrapposti interessi inerenti all'attività venatoria, al fine di indagare la funzione che detti istituti occupano nella pianificazione faunistico-venatoria alla luce del caso in esame.

Infine, un primo sguardo al recente disegno di legge n. 1552, recante "Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157", consente di individuare le principali direttrici lungo le quali si sta orientando la riforma degli istituti faunistici privati.

2. La sentenza in commento trae le mosse dal ricorso dell'Ente produttori selvaggina (EPS) e del Comitato istituti faunistici toscani (CORIFAT) avverso la regione Toscana e nei confronti dell'Ambito territoriale di caccia (ATC) 7 Grosseto sud, per chiedere l'annullamento del decreto del Presidente della Giunta regionale del 3 novembre 2022 n. 36/r, recante il nuovo regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994 n. 3 (in seguito regolamento), e della delibera di Giunta regionale del 24 ottobre

2005, 11, I, pp. 631-640; ID., *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, vol. II, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, pp. 441-491; N. FERRUCCI, *La tutela della fauna selvatica e l'attività venatoria*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Lezioni di Diritto forestale e ambientale. Parte speciale*, Padova, 2012, pp. 69-82; I. CANFORA, *La tutela della fauna selvatica e l'attività venatoria*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2020, pp. 157-163; N. LUCIFERO, *La fauna selvatica e la caccia*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, diretto da L. Costato e F. Albinin, IV ed., Padova, 2023, pp. 797-814.

² Si ricorrerà all'espressione "azienda agri-turistico-venatoria" in luogo di "azienda agriturismo-venatoria" usata nella sentenza in commento, in quanto la prima figura nella legge n. 157 del 1992.

³ La legge n. 157 del 1992 (art. 10, comma 8°, lett. d) si riferisce più precisamente ai «centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale». Si manterrà comunque l'acronimo "CPPS" usato nella sentenza in commento.

⁴ La legge n. 157 del 1992 (art. 10, comma 8°, lett. e) si riferisce più precisamente alle «zone per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani». Si manterrà comunque l'acronimo "AAC" usato nella sentenza in esame.

⁵ Con la riforma del Titolo V della Costituzione, la caccia passa da materia di competenza concorrente a materia di competenza regionale residuale. Per una riflessione, v. N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica dopo la modifica dell'art. 117 della Costituzione*, in E. ROOK BASILE (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Milano, 2006, pp. 181-206; M. MANCINI, *La disciplina degli istituti di protezione della fauna selvatica e della biodiversità, nel quadro del riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Ricerche giuridiche*, 2017, 1, pp. 23-54; G. VIVOLI, *L'autonomia legislativa regionale in materia di caccia nel rispetto degli standard statali di protezione della fauna*, in *ambienteditto.it*, 2020, 4, pp. 391-418; N. LUCIFERO, *L'art. 9 Cost. e la tutela degli animali. Profili interpretativi e prospettive evolutive sulla tutela della fauna selvatica all'indomani della revisione della Costituzione*, in S. MASINI, *Il posto degli animali nella Costituzione. Appunti sulla riforma dell'articolo 9*, Bari, 2025, pp. 119-154.

2022 n. 1184 con cui era stato approvato. La legge regionale n. 3 del 1994 (in seguito legge regionale) garantisce il recepimento della legge n. 157 del 1992.

Il Tribunale amministrativo ha dichiarato infondato il ricorso articolato in sette motivi, respingendo *in primis* l'eccezione di carenza di interesse sollevata dalle parti resistenti, e pertanto ha riconosciuto l'EPS e il CORIFAT come organismi esponenziali di interessi diffusi poiché deputati alla tutela, rappresentanza e assistenza tecnico-giuridica degli istituti faunistici privati.

Tralasciando il secondo e settimo motivo di ricorso, in quanto l'uno inammissibile per carenza di legittimazione ad agire e l'altro infondato per questioni procedurali, giova concentrare l'analisi sui restanti.

Con il primo motivo di ricorso, che concerne la modifica dei confini degli istituti faunistici privati, l'EPS e il CORIFAT contestano il nuovo regolamento nella parte in cui stabilisce che “nel periodo di vigenza del piano faunistico venatorio non sono ammesse variazioni dei confini, salvo il caso di revoca o trasformazioni”⁶, ritenendolo in contrasto con la legge n. 157 del 1992 (artt. 10 e 14) e la legge regionale (artt. 6 e 6 *ter*).

Secondo i ricorrenti, infatti, tale variazione dovrebbe poter essere rimessa alle esigenze dei gestori degli istituti faunistici privati, in quanto la legge nazionale prevederebbe esclusivamente che la loro superficie non possa superare il 15 per cento del territorio agro-silvo-pastorale regionale e non vi sarebbe alcuna disposizione che ne vincoli – entro il suddetto limite – la costituzione o modifica⁷. Inoltre, subordinare la variazione dei confini alla pianificazione faunistico-venatoria sarebbe irragionevole giacché per questa non è previsto un rinnovo periodico, col conseguente rischio di determinare irragionevoli blocchi. Peraltro, le sole deroghe consentite per le ipotesi di revoca o trasformazione⁸, da un lato, non risponderebbero alle effettive esigenze di adeguamento degli istituti faunistici privati e, dall'altro, non sarebbero coerenti con la più flessibile disciplina delle zone di ripopolamento e cattura (ZRC), per le quali la legge regionale ammette la costituzione o modifica coattiva dei confini in presenza di particolari necessità ambientali (art. 16, comma 3°).

In conformità alla legge nazionale n. 157 del 1992, la legge regionale dispone infatti che la pianificazione faunistico-venatoria si attui con la definizione di comprensori per aree omogenee, realizzando così una gestione differenziata di tutto il territorio agro-silvo-pastorale (art. 6). Nell'ambito dei singoli comprensori, il piano faunistico-venatorio regionale, approvato dal Consiglio regionale previo parere obbligatorio degli ATC e sentiti i comuni (art. 6 *ter*), individua anche gli istituti faunistici privati (art. 6-*bis*)⁹, i cui criteri e modalità di autorizzazione e gestione sono stabiliti con regolamento regionale¹⁰.

⁶ Per i CPPS, v. art. 21, comma 9°; per le AFV, v. art. 22, comma 11°; per le AAV, v. art. 32, comma 13°; per le AAC, v. art. 41, comma 13°, del regolamento.

⁷ Più precisamente, come si dirà meglio nel corso dell'analisi, la percentuale massima del 15 per cento di cui all'art. 10, comma 5°, della legge n. 157 del 1992 si riferisce soltanto alle AFV, alle AAV e ai CPPS.

⁸ Sulla trasformazione da AFV a AAV e viceversa, v. art. 63, comma 2°, della legge regionale nonché gli artt. 22, comma 8°, e 32, comma 10°, del regolamento.

⁹ Oltre a ciò, l'art. 6-*bis*, comma 2°, della legge regionale prevede l'individuazione di zone di protezione lungo le rotte di migrazione dell'avifauna e le oasi di protezione; zone di ripopolamento e cattura e le zone di rispetto venatorio; centri pubblici di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale; zone in cui sono collocabili gli appostamenti fissi; per ciascuna specie di ungulati le aree ove la gestione è di tipo conservativo, denominate “aree vocate” e le aree dove la gestione è di tipo non conservativo, denominate “aree non vocate”; tutte le ripartizioni del territorio necessarie per l'organizzazione del prelievo venatorio; i parchi nazionali e le aree protette di cui alla legge regionale 19 marzo 2015, n. 30.

¹⁰ Per i CPPS, v. art. 18, comma 8°; per le AFV, v. art. 20, comma 11°; per le AAV, v. art. 21, comma 11°; per le AAC, v. art. 24, comma 9-*bis*, della legge regionale.

In virtù di tale delega, esso stabilisce che l'autorizzazione di questi istituti abbia una validità corrispondente al piano faunistico-venatorio¹¹.

Per il TAR, Il motivo è infondato in quanto la scelta di ancorare l'assetto degli istituti faunistici privati alla pianificazione faunistico-venatoria permette di rispettarne lo scopo e la *ratio*; ciò è coerente, da una parte, con l'art. 10, comma 12°, della legge n. 157 del 1992, per il quale è compito del piano faunistico-venatorio regionale determinare i criteri per l'individuazione dei territori da destinare a questi istituti, e, dall'altra, con la giurisprudenza costituzionale, la quale ha riconosciuto la pianificazione come momento compositivo tra tutela della fauna, interessi degli agricoltori ed esigenze venatorie¹² e ne ha stabilito una riserva di competenza amministrativa¹³. In tal senso, la possibilità di variare i confini degli istituti faunistici privati nei casi di revoca o trasformazione non svislaccia la centralità della pianificazione, conferendo, invece, «ulteriore equilibrio a tale disposizione»¹⁴ ed impedendo un immobilismo dell'assetto territoriale in presenza di esigenze, pubbliche o private, riconosciute meritevoli di tutela dalla legge.

Da ultimo, risultano pure infondate le censure di irragionevolezza e irrazionalità circa il mancato obbligo di revisione periodica del piano faunistico-venatorio, poiché pure la legge n. 157 del 1992 prevede che siano apportate eventuali variazioni o modifiche ogni cinque anni (art. 14, comma 7°).

Con i motivi terzo e quarto di ricorso, trattati congiuntamente per connessione oggettiva, i ricorrenti lamentano l'inutile aggravio dell'azione amministrativa dovuto rispettivamente all'istituzione di una commissione tecnica per la verifica della gestione e del raggiungimento degli obiettivi delle zone di ripopolamento e cattura (ZRC) con poteri di controllo esteso anche sugli istituti faunistici privati, esclusi i CPPS¹⁵, e all'obbligo di parere preventivo della Giunta regionale per il rilascio delle autorizzazioni per le nuove AFV e AAV¹⁶.

I giudici ritengono che un siffatto controllo gestionale e il parere obbligatorio della Giunta – peraltro non vincolante – siano prerogative del tutto legittime ed esercitabili attraverso un atto regolamentare, il quale, in assenza di un provvedimento applicativo, non reca alcuna lesione concreta ed attuale, in via diretta ed immediata, agli interessi dei ricorrenti, rendendone l'impugnazione inammissibile.

Con il quinto motivo di ricorso, l'EPS e il CORIFAT denunciano l'illegittimità di alcu-

¹¹ Per i CPPS, v. art. 21, comma 2°; per le AFV, v. art. 22, comma 2°; per le AAV, v. art. 32, comma 2°; per le AAC, v. art. 41, comma 2°, del regolamento. In tutti i casi, le domande di nuova autorizzazione devono essere corredate dalla mappa catastale dei terreni che si intendono vincolare con elenco indicante per ogni particella l'estensione, la qualità colturale, il proprietario e il conduttore, nonché la cartografia digitale georeferenziata in cui è individuato il perimetro dell'area interessata. È compito della struttura competente della Giunta regionale definire con apposito avviso i tempi e le modalità per la presentazione delle istanze di nuova istituzione o rinnovo, prevedendo, in quest'ultimo caso, una procedura differenziata a seconda che siano presenti variazioni nell'assetto territoriale e nei proprietari e/o conduttori. Rispettivamente, v. per i CPPS, v. art. 21, comma 4°, lett. a) e f), comma 3°, comma 5°-6°; per le AFV, v. art. 22, comma 4°, lett. a) e g), comma 3°, comma 5°-6°; per le AAV, v. art. 32, comma 3°, comma 4°, lett. a) e g), comma 5°-6°; per le AAC, v. art. 41, comma 4°, lett. a) e g), comma 3°, comma 6°-7°, del regolamento.

¹² V. Corte cost., sent., 20 dicembre 2022, n. 254.

¹³ V. Corte cost., sent., 25 gennaio 2019, n. 10.

¹⁴ Cfr. TAR Toscana, Sez. II, sent., 26 febbraio 2025, n. 309, par. 4.

¹⁵ Per le AFV, v. art. 29, comma 3°; per le AAV, v. art. 37, comma 3°, per le AAC, v. art. 43, comma 2°, del regolamento. Da notare come il ruolo della commissione tecnica si estenda anche alle zone di rispetto venatorio (ZRV) e agli allevamenti di fauna selvatica per fini di ripopolamento. V. rispettivamente art. 20, comma 8°, e art. 46, comma 9°, del regolamento.

¹⁶ Per le AFV, v. art. 22, comma 1°; per le AAV, v. 32, comma 1°, del regolamento.

ne ipotesi di revoca dell'autorizzazione per le AFV e per le AAV previste dal regolamento in quanto ritenute prive di copertura normativa e irragionevoli, in contrasto con la legge n. 157 del 1992 (art. 16) e con la legge regionale (artt. 20, 21 e 22); tra queste, i ricorrenti concentrano le loro contestazioni sul mancato raggiungimento, per tre anni consecutivi, degli obiettivi di produzione della fauna di una AFV, di cui all'art. 29, comma 2°, lett. a).

I giudici respingono anche questo ulteriore motivo di ricorso, riconoscendo che, se è possibile che alle AFV siano attribuiti obiettivi di incremento della fauna selvatica¹⁷, allora la circostanza che la loro violazione comporti la revoca dell'autorizzazione è compatibile con l'art. 22 della legge regionale, il quale impone tale provvedimento nel caso in cui non siano rispettate le disposizioni di legge o del provvedimento autorizzatorio¹⁸.

Con il sesto motivo, i ricorrenti lamentano che per l'approvazione – da parte della struttura regionale competente – dei piani di abbattimento degli ungulati all'interno delle aziende agri-turistico-venatorie debbano essere sentiti gli ATC (art. 35, comma 6°, del regolamento), così determinandone un illegittimo ampliamento delle competenze su aree di gestione esclusiva del titolare dell'AAV, in contrasto con l'art. 14 della legge n. 157 del 1992 nonché con gli artt. 11 e 12 della legge regionale.

Secondo i giudici anche questo motivo è infondato in quanto il ruolo consultivo – informale – degli ATC non incide sul compito gestionale del titolare dell'AAV, al quale solo spetta proporre e attuare il piano di abbattimento. Peraltro, l'attività di supporto degli ATC è riconosciuta pure dall'art. 6 *ter* della legge regionale, che ne impone l'acquisizione del parere obbligatorio prima di approvare il piano faunistico-venatorio.

3. La disciplina degli istituti faunistici privati, oggetto della sentenza in commento, rinviene i suoi tratti essenziali nella legge n. 157 del 1992, dalla quale pare opportuno partire al fine di meglio comprendere la portata della decisione del TAR Toscana.

Come anticipato, nel novero di tali istituti rientrano le aziende faunistico-venatorie, le aziende agri-turistico-venatorie, i centri privati di produzione della selvaggina e le aree addestramento cani.

Le aziende faunistico-venatorie, di cui all'art. 16, comma 1°, lett. a), eredi delle più antiche riserve di caccia¹⁹, sono istituti senza fini di lucro, «per prevalenti finalità natu-

¹⁷ Ai sensi dell'art. 20, comma 1°, della legge regionale, infatti, «le aziende faunistico-venatorie sono finalizzate al mantenimento, all'organizzazione ed al miglioramento degli ambienti naturali, all'incremento della fauna selvatica e all'irradiazione nel territorio circostante»; per questo, il relativo programma di conservazione e ripristino ambientale deve necessariamente indicare la «scelta delle specie in indirizzo e di quelle in incremento come previsto dal PFRV, sulla base della valutazione delle caratteristiche dell'ambiente» (art. 23, comma 1°, lett. b), del regolamento). In tal senso, gli obiettivi di incremento della fauna non sono solo riconducibili al titolo autorizzatorio, ma anche alla pianificazione.

¹⁸ In alternativa l'autorità regionale può sospendere l'attività venatoria fino a due mesi. Il regolamento specifica poi una serie di ipotesi in cui la revoca si applica in ogni caso. Ai sensi dell'art. 29, comma 2°, le ipotesi di revoca obbligatoria per le AFV sono: mancato raggiungimento, per tre anni consecutivi, degli obiettivi di produzione della fauna (lett. a); mancata presentazione del piano per due anni consecutivi (lett. b); mancato pagamento dei conferimenti di cui all'art. 20, comma 7-bis, della legge regionale n. 3 del 1994, entro il 30 di maggio di ogni anno, previa diffida ad adempiere nei successivi trenta giorni (lett. c). Per il caso delle AAV, invece, l'art. 37, comma 2° annovera: mancata presentazione della comunicazione di cui all'art. 34 per due anni consecutivi (lett. a); mancato raggiungimento, per tre anni consecutivi di quanto previsto dal piano pluriennale di riferimento e degli obiettivi gestionali (lett. b); mancato pagamento dei conferimenti di cui all'art. 21, comma 8-bis, della legge regionale n. 3 del 1994, entro il 30 di maggio di ogni anno, previa diffida ad adempiere nei successivi trenta giorni (lett. c).

¹⁹ L'art. 36 della legge 27 dicembre 1977 n. 968, recante «Principi generali e disposizioni per

ralistiche e faunistiche con particolare riferimento alla tipica fauna alpina e appenninica, alla grossa fauna europea e a quella acquatica», ovverosia per quello che la stessa legge chiama «obiettivo naturalistico e faunistico», riconoscendone così la duplice valenza. Tale obiettivo viene garantito tramite un apposito programma di conservazione e ripristino ambientale, dalla cui approvazione dipende il rilascio dell'autorizzazione dell'AFV.

Per il raggiungimento dell'estensione minima sovente prevista a livello regionale, di norma il titolare dell'AFV può includere coattivamente i fondi ricadenti all'interno del perimetro aziendale qualora non ottenga il consenso dei rispettivi proprietari²⁰.

Nelle AFV, la caccia segue il calendario venatorio ed è fatto divieto di immettere o liberare fauna selvatica dopo il 31 agosto. L'esercizio venatorio è riservato al titolare dell'AFV e ai soggetti autorizzati²¹, nel rispetto del programma di conservazione e ripristino ambientale.

Le aziende agri-turistico-venatorie, di cui all'art. 10, comma 1°, lett. b), sono invece una novità normativa del 1992, che risente della più moderna concezione di impresa agricola codificata nella legge sull'agriturismo²². Trattasi infatti di imprese agricole nelle quali è possibile immettere e abbattere fauna selvatica di allevamento per tutta la durata della stagione di caccia. In tal caso, quindi, l'imprenditore affianca all'attività agricola – principale – forme di attività – connesse – legate alla gestione venatoria, così potendo integrare il proprio reddito²³. Normalmente, l'accesso all'AAV con possibilità di caccia avviene tramite concessione annuale o permesso giornaliero²⁴.

La legge stabilisce inoltre particolari criteri per la costituzione delle aziende agri-

la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia", ha istituito le aziende faunistico-venatorie e previsto la trasformazione in AFV delle sole riserve considerate di rilevante interesse naturalistico e faunistico. Per una riflessione sul punto, v. I. GORLANI, *Introduzione alla legge-quadro sulla caccia. Stato e regioni di fronte ai problemi di protezione della fauna*, Firenze, 1980, pp. 163-164; P.L. VIGNA, G. BELLAGAMBA, *La nuova legge statale sulla caccia*, Milano, 1978, pp. 176-178. In proposito, è importante sottolineare come le nuove AFV rispondano ad una «funzione diversa e più complessa», non potendo quindi rappresentare una trasformazione delle vecchie riserve di caccia. Cfr. N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, cit., p. 471, con particolare attenzione anche alla nota 60. Sulla disciplina delle riserve e bandite nel regio decreto 5 giugno 1939 n. 1016 recante "Approvazione del Testo unico delle norme per la protezione della selvaggina o per esercizio della caccia", come modificato dalla legge 2 agosto 1967 n. 799 v. G. MAZZOTTI, *La legge sulla caccia*, Firenze, 1972, pp. 91-131. Sull'evoluzione di riserve e bandite, v. F. CIGOLINI, *Il diritto di caccia (Commento teorico-pratico della legislazione venatoria)*, Milano, 1943, p. 383 ss.

²⁰ Sul profilo contrattuale della concessione dei fondi, v. N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, cit., pp. 471-472. Per il caso della Regione Toscana, il regolamento disciplina tale possibilità all'art. 22, comma 7°, per le AFV e all'art. 32, comma 7°, per le AAV. Si noti come, in entrambi i casi, nei territori inclusi coattivamente vige il divieto di caccia.

²¹ Al riguardo, v. S. MASINI, *Impresa agricola e contratti del tempo libero (caccia, pesca e cavalli)*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2002, 11, I, pp. 606-607.

²² Legge 5 dicembre 1985 n. 730 recante "Disciplina dell'agriturismo". Sul punto, v. L. FRANCIARIO, L. PAOLONI, *L'impresa agrituristica*, Napoli, 1989. In proposito, v. I. GORLANI, *La caccia programmata: per un esercizio venatorio ecocompatibile. Commento alla legge 11 febbraio 1992 n. 157*, II ed., Bologna, 1992, p. 98 ricorda come esperienze di regolamentazione delle AAV esistessero già in diverse Regioni.

²³ In proposito è stato osservato come «l'impresa agri-turistico-venatoria è sicuramente ed esclusivamente un'impresa agricola, a prescindere da un vaglio che valuti la connessione delle attività di servizio (turistico e venatorio) ad una residua attività agricola che ben difficilmente potrà risultare principale, visto che trattasi per lo più di aree interessate dall'applicazione del regolamento CEE n. 1094/88». Cfr. L. FRANCIARIO, *Le imprese agricole nella nuova legge sulla caccia*, in *Dir. giur. agr.*, 1992, 10, I, p. 518.

²⁴ Così in S. MASINI, *Impresa agricola e contratti del tempo libero*, cit., p. 607.

turistico-venatorie, alcuni di carattere preferenziale (art. 16, comma 2°), altri obbligatorio (art. 16, comma 3°). Rientrano nella prima categoria la collocazione in territori di scarso rilievo faunistico e la coincidenza dell'estensione con il territorio di una o più aziende agricole ricadenti in aree di agricoltura svantaggiata ovvero dismesse da interventi agricoli²⁵. Rientra invece nella seconda categoria l'obbligo che le AAV situate in zone umide e vallive comprendano bacini artificiali e fauna acquatica di allevamento.

Le aziende faunistico-venatorie e quelle agri-turistico-venatorie, quali istituti faunistico-*venatori* privati, concorrono a definire la c.d. caccia riservata a gestione privata (art. 10, comma 5°). In entrambi i casi, sono autorizzate dalle Regioni tramite gli uffici competenti, su istanza di soggetti interessati e previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA); l'esercizio dell'attività venatoria deve essere attuato nel rispetto delle disposizioni della legge, con l'esclusione del vincolo di scelta tra le forme di caccia di cui all'art. 12, comma 5°²⁶.

Tuttavia, le AFV e le AAV si distinguono per scopo e forma giuridica. Il loro obiettivo primario è naturalistico-ambientale, in un caso, e agricolo-economico, nell'altro²⁷; in linea con ciò, solo nel caso delle aziende agri-turistico-venatorie è richiesta necessariamente la forma di impresa agricola, mentre nelle aziende faunistico-venatorie «sembra prevalere al riguardo più un approccio in termini proprietari che in termini imprenditoriali»²⁸.

I centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale o, più semplicemente, centri privati di produzione della selvaggina, di cui all'art. 10, comma 8°, lett. d), sono imprese agricole, organizzate in forma singola, cooperativa o consortile, destinate all'allevamento di animali appartenenti a specie cacciabili.

Tali centri garantiscono le risorse faunistiche che in natura potrebbero venir meno, tramite il loro prelievo effettuato dal titolare dell'impresa agricola, dai suoi dipendenti o da persone indicate nominativamente. Resta invece precluso l'esercizio dell'attività venatoria, espressamente elencato tra i divieti di cui all'art. 21, comma 1°, (v. lett. c) e come pure conferma l'art. 12, comma 7°, che esclude chiaramente come «il prelievo di fauna selvatica ai fini di impresa agricola di cui all'art. 10, comma 8, lettera d)» possa configurarsi quale esercizio venatorio.

Per la loro funzione, i CPPS presentano aspetti comuni ad altri istituti previsti dalla legge, da cui – non senza qualche difficoltà interpretativa – vanno tenuti distinti. In

²⁵ L'art. 16, comma 2°, lett. b) rinvia all'ormai abrogato regolamento (CEE) n. 1094/88 del Consiglio del 25 aprile 1988 che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85 e (CEE) n. 1760/87 per quanto riguarda il ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l'estensivizzazione e la riconversione della produzione.

²⁶ Trattasi del c.d. istituto dell'opzione, novità della legge del 1992, secondo cui ogni cacciatore deve scegliere di praticare in via esclusiva una specifica forma di caccia tra: vagante in zona Alpi; da appostamento fisso; nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite dalla legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata. È fatto salvo l'esercizio venatorio con l'arco o il falco. Sull'istituto dell'opzione, v. I. GORLANI, *La caccia programmata: alla ricerca della valenza territoriale*, in P.L. PAOLILLO (a cura di), *Il programma di Diana. Storia ambiente tradizione venatoria, alla ricerca di un modello condiviso*, Novara, 1995, p. 101.

²⁷ Così in I. GORLANI, *La caccia programmata: per un esercizio venatorio ecocompatibile*, cit., p. 99.

²⁸ Cfr. L. FRANCIOSI, *Le imprese agricole nella nuova legge sulla caccia*, cit., p. 518. In proposito, N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, cit., p. 470, evidenzia come l'assenza di lucro e la vocazione naturalistica e faunistica rivelino «una natura ecologico-ambientale che non può costituire un'attività imprenditoriale, essenzialmente e tipicamente agricola come interpretata dal combinato degli artt. 2082 e 2135 cod. civ.».

primo luogo, i centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale si differenziano da quelli pubblici per il fatto che quest'ultimi sono espressamente finalizzati alla ricostituzione delle popolazioni autoctone (art. 10, comma 8°, lett. c). In secondo luogo, vanno necessariamente coordinati con gli allevamenti di fauna selvatica di cui all'art. 17, in particolare per il caso in cui questi siano finalizzati a scopo di ripopolamento (comma 4°)²⁹. Giova allora evidenziare la contraddizione che emerge all'art. 10, comma 8°, lett. d) tra lo "stato naturale" della fauna riprodotta nei CPPS e il riferimento agli "animali allevati"³⁰, per superare la quale e distinguere i CPPS dagli allevamenti si deve intendere che la fauna presente nei primi non sia tenuta in condizione di cattività, a differenza di quanto accade nei secondi³¹.

Infine, le zone per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani (art. 10, comma 8°, lett. e), anche note semplicemente come aree addestramento cani (AAC) o zone di addestramento cani (ZAC), rappresentano degli spazi riservati alla preparazione dei cani da caccia³², la cui gestione può essere affidata ad associazioni venatorie e cinofile oppure ad imprenditori agricoli, singoli o associati. Tale attività può praticarsi su fauna selvatica, ma senza sparo (generalmente si parla di ZAC di tipo A), o su fauna di allevamento, in questo caso con sparo (ZAC di tipo B).

Sul punto, l'allora Istituto nazionale per la fauna selvatica ha precisato come il dettato normativo ometta di specificare che le attività di addestramento e allenamento possono avvenire sia in territori appositamente definiti (quali le AAC o le ZAC) sia sulla generalità del territorio cacciabile, in questo caso, però, in specifici periodi di tempo che precedono l'apertura della stagione venatoria³³.

Nella pratica accade spesso che le zone per l'addestramento e l'allenamento dei cani siano temporanee o ricadano all'interno del perimetro di Arv o Aav³⁴. Nelle Arv non è però possibile istituire ZAC con sparo proprio per la tipologia di fauna presente, che, non essendo di allevamento, non può essere abbattuta.

Per le sue peculiarità, l'attività di addestramento e allevamento con sparo su fauna di allevamento non deve costituire mezzo per eludere i vincoli temporali al calendario venatorio di cui all'art. 18 della legge 157 del 1992. Da un lato, infatti, tale attività deve ricondursi alla materia innominata "caccia" di cui all'art. 117 della Costituzione, in quanto strumentale all'esercizio venatorio, sebbene non totalmente identificabile con esso³⁵; dal-

²⁹ Così in I. GORLANI, *La caccia programmata: per un esercizio venatorio ecocompatibile*, cit., p. 58. Si ricordi allora come l'art. 17 della legge n. 157 del 1992 distingua tra l'allevamento di fauna selvatica a scopo alimentare, di ripopolamento, ornamentale ed amatoriale, che possono pure essere esercitati dal titolare di impresa agricola. Sul punto è stato osservato come, nonostante alcune prime apparenti ambiguità, la legge del 1992 «impone una riconsiderazione sistematica dell'inquadramento dell'attività di allevamento di fauna selvatica che tenga conto di due elementi: 1) l'attività di allevamento di fauna selvatica è oramai attività tipicamente riconosciuta dal legislatore come attività esercitabile dall'imprenditore agricolo; 2) tale attività non è però riservata all'imprenditore agricolo, in quanto può essere esercitata anche da terzi». Cfr. L. FRANCIOSI, *Le imprese agricole nella nuova legge sulla caccia*, cit., p. 519. Più in generale, per un approfondimento sull'allevamento di fauna selvatica, v. ISTITUTO NAZIONALE PER LA FAUNA SELVATICA (INFS), *Documento orientativo sui criteri di omogeneità e congruenza per la pianificazione faunistico-venatoria*, Ozzano dell'Emilia, 1994, pp. 66-69. Tale documento era stato richiesto ex art. 10, comma 11°, della legge n. 157 del 1992.

³⁰ *Ivi*, p. 30.

³¹ *Ibidem*.

³² Sulla distinzione tra addestramento, allenamento e gare, v. I. GORLANI, *La caccia programmata: per un esercizio venatorio ecocompatibile*, cit., p. 59.

³³ Così in INFS, *Documento orientativo*, cit., pp. 63-64.

³⁴ Ad esempio, per il caso della Regione Toscana, v. art. 41, comma 9°, del regolamento.

³⁵ V. Corte cost., sent., 16 luglio 1991, n. 350.

l'altro, l'addestramento e allevamento con sparo su fauna di allevamento rientra nell'ampia definizione di "esercizio venatorio" di cui all'art. 13, comma 1°, della legge n. 152 del 1997, in cui non vi è distinzione della fauna selvatica in base al suo stato di libertà o cattività o allevamento³⁶, come pure stabilisce l'art. 2, comma 1°. Tale attività deve pertanto seguire i principi della legge n. 157 del 1992, tra cui la delimitazione dei periodi in cui è ammesso l'esercizio venatorio, che rientra nella materia della "tutela dell'ambiente" in quanto detta misure indispensabili per la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili³⁷.

4. Sulla scia della previgente legge n. 968 del 1977 e oramai lontani dalla considerazione della caccia quale diritto esclusivo del singolo, la vigente legge n. 157 del 1992 evidenzia come l'attività venatoria sia subordinata alla protezione ambientale e alla tutela delle attività produttive, *in primis* agricole³⁸, come emerge con particolare rilievo dall'art. 1, comma 2°, e dall'art. 15, commi 7° e 8°, della legge medesima, nonché dall'art. 842 cod. civ.³⁹.

In tale contesto, richiamando le parole della Corte costituzionale, la sentenza in esame ben ricorda come «il piano faunistico costituisce, dunque, il momento di composizione di contrapposti interessi che insistono tutti sul territorio agro-silvo-pastorale attraverso l'equilibrata "individuazione – secondo criteri dotati di sufficiente elasticità – di spazi a destinazione differenziata nell'ambito di un *complessivo bilanciamento di interessi* nel quale trovano considerazione, accanto alle esigenze di protezione della fauna, quelle venatorie e quelle, altresì, degli agricoltori, interessati non solo al contenimento della fauna selvatica che si riproduce spontaneamente, ma anche all'impedimento di una attività venatoria indiscriminata"» (corsivo aggiunto)⁴⁰.

"Tutto il territorio agro-silvo-pastorale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria". Così si apre l'art. 10, comma 1°, della legge n. 157 del 1992, il quale chiarisce subito dopo che la pianificazione persegue un fine prettamente conservativo della fauna selvatica, il quale si articola diversamente a seconda delle specie interessate⁴¹. Se nel caso di quelle carnivore, lo scopo è di conservarne le effettive capacità riproduttive e garantire il contenimento naturale delle altre specie, nel caso di quest'ultime, invece, l'obiettivo è conseguire e conservare la loro densità ottimale. In tale secondo ambito si inserisce la regolamentazione del prelievo venatorio la quale, insieme alla riqualificazione delle risorse ambientali, è funzionale al raggiungimento dei predetti obiettivi.

Partendo dallo «studio delle "vocazioni" del territorio»⁴², la pianificazione si realizza

³⁶ V. TAR Veneto, Sez. II, 5 giugno 2000, n. 1161, con nota di P. BRAMBILLA, *In materia di caccia. Il calcolo del territorio agro-silvo-pastorale da vincolare a protezione della fauna selvatica e l'addestramento dei cani: profili di illegittimità dei piani faunistico-venatori*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 2, pp. 286-299.

³⁷ V. Corte cost., sent., 17 luglio 2013, n. 193.

³⁸ *Amplius*, v. N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, cit., il quale parla di «mutamento del referente normativo (la fauna selvatica in luogo dell'individuo)» (p. 451).

³⁹ Così in I. CANFORA, *La tutela della fauna selvatica e l'attività venatoria*, cit., p. 161.

⁴⁰ La citazione riportata qui in commento è tratta dalla Corte cost., sent., 20 dicembre 2022, n. 254, *cons. diritto* par. 14, la quale cita direttamente Corte cost., sent., 30 dicembre 1997, n. 448, *cons. diritto* par. 4. Nel testo della sentenza in commento è riportata una crasi di due passaggi tratti dalla sentenza del 2022.

⁴¹ L'allora Istituto nazionale fauna selvatica propendeva per considerare "territorio agro-silvo-pastorale" quello potenzialmente utile per la fauna. Così in INFS, *Documento orientativo*, cit., pp. 21-22. Sul concetto di "territorio agro-silvo-pastorale", v. I. GORLANI, *La caccia programmata: alla ricerca della valenza territoriale*, cit., pp. 90-91.

⁴² Cfr. I. GORLANI, *Introduzione alla legge-quadro sulla caccia*, cit., p. 152.

tramite gestione differenziata dello stesso, comprensiva di tre diverse tipologie di aree: il c.d. territorio di protezione, di cui all'art. 10, comma 3°-4, della legge n. 157 del 1992, ove vige divieto di abbattimento e cattura; il territorio riservato alla caccia a gestione privata e ai centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale, di cui all'art. 10, comma 5°; e il territorio soggetto a gestione programmata dell'attività venatoria, di cui all'art. 10, comma 6°, che comprende la rimanente parte del territorio agro-silvo-pastorale.

Il territorio si articola quindi in una c.d. «parte protetta» e in una c.d. «parte cacciabile» la quale, a sua volta, può essere a gestione privata o a gestione pubblica⁴³. È solo su quest'ultima che opera la programmazione di cui si occupa l'art. 14, tramite la ripartizione del territorio in ambiti territoriali di caccia (ATC) subprovinciali caratterizzati da uno specifico indice di densità venatoria minima⁴⁴.

La pianificazione del territorio si attua tramite l'adozione dei piani faunistico-venatori provinciali di cui all'art. 10, comma 7°, della legge n. 157 del 1992⁴⁵, i quali espressamente comprendono nel loro c.d. «contenuto minimo»⁴⁶ di cui al comma successivo, tra gli altri, i centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale (lett. d) e le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani (lett. e)⁴⁷. Il piano faunistico-venatorio regionale, poi, risultato del coordinamento dei piani provinciali, determina i criteri per i territori da destinare alle aziende faunistico-venatorie, alle aziende agri-turistico-venatorie e ai centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale (art. 10, comma 12°).

5. Quale «tratto caratterizzante» della disciplina faunistico-venatoria⁴⁸, la pianificazione si pone quindi come imprescindibile orizzonte entro cui collocare il regime degli istituti faunistici privati. Nella consapevolezza di ciò, volendo quasi offrire una chiave di lettura alla decisione emanata, il TAR Toscana opportunamente chiarisce come «emerge con palese evidenza la volontà del legislatore regionale di affidare alla

⁴³ Le espressioni richiamate nel testo sono di I. GORLANI, *La caccia programmata: alla ricerca della valenza territoriale*, cit., p. 90.

⁴⁴ Secondo l'art. 14, comma 3°, «tale indice è costituito dal rapporto fra il numero dei cacciatori, ivi compresi quelli che praticano l'esercizio venatorio da appostamento fisso, ed il territorio agro-silvo-pastorale nazionale». Sulla caccia programmata e l'analisi degli artt. 14-15 della legge n. 157 del 1992, v. I. GORLANI, *La caccia programmata: per un esercizio venatorio ecocompatibile*, cit., pp. 81-96. La caccia programmata sostituisce il precedente regime della caccia controllata di cui all'art. 10 della legge n. 968 del 1977, intesa al comma 2° come «l'esercizio venatorio soggetto a limitazioni di tempo, di luogo e di capi da abbattere».

⁴⁵ Il concetto di piano faunistico-venatorio viene introdotto per la prima volta con la legge n. 157 del 1992, sebbene di piani regionali si occupasse già l'art. 6 della precedente legge n. 968 del 1977, «ma era lontano dal concepirli come momenti di una attività di pianificazione territoriale, non essendo ancora chiaro l'obiettivo di un intervento pubblico volto al governo del territorio sotto il profilo naturalistico». Cfr. I. GORLANI, *La caccia programmata: alla ricerca della valenza territoriale*, cit., p. 83.

⁴⁶ Cfr. *ivi*, p. 94.

⁴⁷ Rientrano altresì nell'elenco di cui all'art. 10, comma 8°: le oasi di protezione (lett. a); le zone di ripopolamento e cattura (ZRC) (lett. b); i pubblici centri di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale (lett. c); i criteri per determinare il risarcimento in favore dei conduttori dei fondi rustici per i danni arrecati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e alle opere approntate su fondi vincolati per gli scopi di cui alle lett. a), b) e c) (lett. f); i criteri per la corresponsione degli incentivi in favore dei proprietari o conduttori dei fondi rustici, singoli o associati, che si impegnino alla tutela ed al ripristino degli habitat naturali e all'incremento della fauna selvatica nelle zone di cui alle lett. a) e b) (lett. f); l'identificazione delle zone in cui sono collocabili gli appostamenti fissi (lett. g).

⁴⁸ Cfr. Corte cost., sent., 30 dicembre 1997, n. 448, *cons. diritto* par. 4.

pianificazione faunistico venatoria regionale la destinazione differenziata del territorio in cui si articolano i comprensori omogenei in cui rientrano anche gli istituti faunistici privati»⁴⁹.

La pianificazione rappresenta infatti lo strumento principe attraverso cui comporre e bilanciare i molteplici e spesso confliggenti interessi coinvolti nella disciplina della caccia⁵⁰, rispecchiando i quali i piani faunistico-venatori si presentano come un mosaico di diversi istituti, tra cui occupano un ruolo non secondario quelli di natura privatistica.

In tal senso, come già anticipato, se l'elenco di cui all'art. 10, comma 8°, della legge n. 157 del 1992 stabilisce che i piani faunistico-venatori provinciali comprendono i centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale (lett. *d*) e le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani (lett. *e*); l'art. 10, comma 12°, ricorda invece come spetti al piano faunistico-venatorio regionale determinare i criteri per l'individuazione dei territori da destinare alla costituzione delle aziende faunistico-venatorie, di quelle agri-turistico-venatorie e degli stessi centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale.

Tenendo conto dell'articolazione del territorio agro-silvo-pastorale regionale, la legge prevede che questo sia destinato per una quota dal 20 al 30 per cento al territorio di protezione (art. 10, comma 3°), mentre per una percentuale massima globale del 15 per cento alla caccia a gestione privata di cui all'art. 16, comma 1°, ovvero sia alle aziende faunistico-venatorie e alle aziende agri-turistico-venatorie, nonché ai centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale (art. 10, comma 5°)⁵¹.

Al di là della diversa collocazione nell'art. 10, tra il comma 8° e il comma 12°⁵², è rilevante sottolineare come, da un lato, la legge del 1992 ammetta e preveda la presenza di istituti faunistici privati, mentre, dall'altro, ne imponga il limite massimo nella misura del 15 per cento, riferito comunque soltanto a AFV, AAV e CPPS.

Questo limite, che peraltro voleva essere ulteriormente ridotto⁵³, impone di ricercare la sua *ratio* nelle preoccupazioni che accompagnavano gli antichi privilegi legati all'istituto delle riserve, vale a dire nel contenere il perimetro di aree sottratte alla gestione – pubblica – della caccia, dunque al regime della programmazione.

⁴⁹ V. TAR Toscana, Sez. II, sent., 26 febbraio 2025, n. 309, par. 4.

⁵⁰ Ciò è emblematico in Corte cost., sent., 20 dicembre 2022, n. 254, laddove il divieto di caccia sui valichi *ex art.* 21 viene espressamente escluso dai limiti previsti dalla pianificazione per le zone di protezione in quanto «essendo posto a salvaguardia della specifica e puntuale esigenza di tutela derivante dall'esistenza della rotta migratoria, esula dalle percentuali di territorio tutelabile ai sensi dell'art. 10, comma 3°, della legge n. 157 del 1992, avente ad oggetto il bilanciamento di interessi operato con la pianificazione faunistica» (cfr. *cons. diritto* par. 17).

⁵¹ Da notare quindi come tale quota ricomprenda tutti gli istituti faunistici privati, fatta eccezione per le aree addestramento cani. Tale diverso trattamento parrebbe spiegarsi considerando quanto detto in precedenza, ovvero sia che le AAC possono essere temporanee o ricadere nel perimetro degli altri istituti privati.

⁵² Queste diverse disposizioni che interessano gli istituti faunistici privati potrebbero allora indurre a ritenere che solamente i CPPS e le AAC siano elementi necessari della pianificazione, rientrando nell'elenco che definisce il cc.dd. contenuto minimo dei piani faunistico-venatori provinciali. In realtà, tale distinzione, che perde rilevanza concreta nella prassi (v. art. 6-*bis* della legge regionale toscana), potrebbe comunque trovare giustificazione nella differente finalità degli istituti: se infatti, i CPPS e le AAC riguardano – indistintamente – tutti i cacciatori, le AFV e le AAV, al di là della loro rilevanza ambientale, rispondono in primo luogo agli interessi dei concessionari e dei cacciatori che ne usufruiscono.

⁵³ V. I. GORLANI, *La caccia programmata: per un esercizio venatorio ecocompatibile*, cit., p. 54, il quale ricorda come era stato proposto di ridurre al 10 per cento il territorio a gestione privata della caccia.

Si assiste quindi ad un bilanciamento di interessi tra la natura privatistica degli istituti considerati e la regolazione pubblicistica dell'attività venatoria. Tuttavia, nel rispetto del prevalente interesse – pubblico – ambientale su quello – privato – venatorio, da una parte, il regime differenziato degli istituti faunistici privati non può essere elusivo della pianificazione faunistico-venatoria, nel senso che non può travalicarne né i tempi né gli obiettivi, dall'altra, tali istituti non vanno letti come privilegi ma come funzionali ad interessi generali.

In linea con quanto premesso, la legislazione toscana ancora alla pianificazione faunistico-venatoria la variazione dei confini degli istituti faunistici privati, scelta su cui si concentra il primo motivo di ricorso e che il TAR riconosce legittima proprio in ragione della centralità della pianificazione faunistico-venatoria. Salvo le deroghe già discusse, quindi, la variazione dei perimetri degli istituti è ammessa solo in sede di rinnovo della autorizzazione, dunque al rinnovo del piano faunistico-venatorio⁵⁴. Peraltro, per la legislazione toscana, le AFV, le AAV, i CPPS e le AAC dipendono dalla (durata della) pianificazione faunistico-venatoria, non solo per la modifica dell'assetto territoriale, ma anche – e dapprima – per la durata stessa della relativa autorizzazione⁵⁵.

La centralità della pianificazione faunistico-venatoria e la necessità che il regime degli istituti faunistici privati ne rispetti l'intrinseco bilanciamento di interessi trovano conferma pure negli altri motivi del ricorso analizzati, dai quali risulta che – altrettanto legittimamente – la verifica della gestione e del raggiungimento degli obiettivi di tali istituti può essere demandata ad una commissione tecnica; le autorizzazioni per le nuove aziende faunistico-venatorie e le aziende agri-turistico-venatorie possono essere soggette a parere preventivo della Giunta regionale e revocate per il mancato rispetto di disposizioni di legge o del provvedimento autorizzatorio, come nel caso di una AFV che per tre anni consecutivi non abbia raggiunto gli obiettivi di produzione della fauna; i piani di prelievo degli ungulati nelle AAV possono essere attuati sentendo gli ATC, che inoltrano le proprie valutazioni alla Giunta regionale.

In piena rispondenza al dettato della legge n. 157 del 1992, la sentenza in commento si apprezza dunque per dimostrare che la differente natura degli istituti faunistici privati non determina la loro sottrazione dalla logica e dai principi della pianificazione, quasi a delineare zone franche; al contrario, essi possono e devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi pubblicistici del piano faunistico-venatorio, tra cui – *in primis* – quelli ambientali. Come accadeva per le riserve, prima, e come accade per le AFV e le AAV, oggi, tali aree favoriscono infatti la sosta della fauna stanziale e migratoria, atteggiandosi a serbatoi di biodiversità⁵⁶. Peraltro, le AFV hanno espressamente prevalenti finalità naturalistiche e faunistiche, come deve risultare dal relativo programma di conservazione e ripristino ambientale⁵⁷.

Allo stesso modo, i CPPS garantiscono le risorse faunistiche che in natura potreb-

⁵⁴ A ben vedere, peraltro, questa scelta non interessa i soli istituti faunistici privati, ma pure le zone di rispetto e cattura (ZRC) e le zone di rispetto venatorio (ZRV). Per le ZRC, v. art. 15, commi 4° e 8°; per le ZRV, v. art. 20, commi 2° e 9°, del regolamento.

⁵⁵ Per i CPPS, v. art. 21, comma 2°; per le AFV, v. art. 22, comma 2°; per le AAV, v. art. 32, comma 2°; per le AAC, v. art. 41, comma 2°, del regolamento.

⁵⁶ «Il diritto esclusivo di caccia gli è riconosciuto, non per fini egoistici o per creargli una situazione di privilegio, ma per meglio conseguire la finalità di incrementare il patrimonio faunistico della riserva, non soltanto nel suo interesse particolare, ma anche, e soprattutto, nell'interesse generale, dato che i terreni liberi circostanti vengono ad essere ripopolati di selvaggina irradianti dalla riserva». Cfr. F. CIGOLINI, *Il diritto di caccia*, cit., p. 426.

⁵⁷ Circa i dubbi sull'effettivo perseguimento delle finalità naturalistiche, v. L. FRANCIARIO, *Le imprese agricole nella nuova legge sulla caccia*, cit., p. 518.

bero venir meno, potendo quindi concorrere ai piani di immissione di cui all'art. 10, comma 7°.

Al di là dell'interesse ambientale alla protezione della fauna selvatica, e, anzi, in stretta connessione con questo, il ruolo di questi istituti permette anche di soddisfare le esigenze dell'agricoltura, che pure rientrano nel bilanciamento di interessi che è al cuore della pianificazione. Nel caso delle AAV, è lo stesso dettato normativo a definire quale criterio preferenziale che queste aziende sorgano in territori di scarso rilievo faunistico, circostanza che evita di ostacolare l'attività produttiva e, anzi, permette di recuperare aree marginali⁵⁸. Nel caso delle AFV, invece, il documento orientativo dell'allora Istituto nazionale per la fauna selvatica suggeriva che in tali zone fosse praticata un'agricoltura non intensiva e fosse incrementata la diversificazione ambientale⁵⁹. Così facendo, quindi, l'esercizio dell'agricoltura concorre al miglioramento quali-quantitativo dell'ambiente il quale, a sua volta, garantisce la naturale ricostituzione delle popolazioni faunistiche.

Tale panoramica permette allora di affermare che la natura privatistica degli istituti faunistici considerati, ovvero sia il loro assumere – necessariamente (nel caso delle AAV e dei CPPS) o potenzialmente (nel caso delle AFV e delle AAC) – la forma di impresa agricola, da un lato, rispecchia la multifunzionalità di quest'ultima⁶⁰ e, dall'altro, è espressione di come «per “caccia” non possa intendersi soltanto l'attività concernente l'abbattimento di animali selvatici, bensì anche quella congiuntamente diretta alla protezione dell'ambiente naturale e di ogni forma di vita, a cui viene subordinata qualsiasi attività sportiva»⁶¹.

6. L'attesa riforma della normativa sulla caccia, dopo oltre trent'anni dalla sua adozione e vari tentativi di revisione, potrebbe trovare compimento con il recente disegno di legge n. 1552 recante “Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157” (in seguito DDL), presentato il 20 giugno 2025⁶² e a cui ha fatto seguito, a distanza di pochi giorni, la presentazione della legge di iniziativa popolare «Stop caccia! Stop uccisioni degli animali per divertimento»⁶³.

⁵⁸ Così in I. CANFORA, *La tutela della fauna selvatica e l'attività venatoria*, cit., p. 160. Per delle perplessità in merito, v. *supra* nota 23.

⁵⁹ V. INFS, *Documento orientativo*, cit., p. 61.

⁶⁰ v. L. FRANCIOSI, *Le imprese agricole nella nuova legge sulla caccia*, cit.; S. MASINI, *Impresa agricola e contratti del tempo libero*, cit.

⁶¹ Cfr. Corte cost., sent., 2 febbraio 1990, n. 63, *cons. diritto* par. 6. Sul «complesso di caratteri, socialmente diversi da quelli originari, che si ricollegano al diritto venatorio», v. S. MASINI, *Caccia programmata e funzione “antisociale” della proprietà fondiaria*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1997, 2, II, pp. 100-102.

⁶² Il DDL, d'iniziativa dei senatori Malan, Romeo, Gasparri e Salvitti e composto da 18 articoli, è stato assegnato da ultimo in sede referente il 10 luglio 2025 alle commissioni riunite 8ª (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) e 9ª (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare). Il testo base è stato adottato nella seduta del 24 luglio 2025. Nella medesima seduta sono stati altresì discussi il DDL S.596 recante “Norme in materia di prevenzione dei danni causati dalla fauna selvatica. Modifica alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”, S.1302 recante “Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di specie cacciabili e periodi di attività venatoria” e S.1577 recante “Modifiche all'articolo 842 del codice civile, in materia di abolizione del diritto di accesso al fondo altrui per l'esercizio della caccia”. L'iter del DDL può essere seguito in <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?tab=datiGenerali&did=59294> [da ultimo consultato in data 1° dicembre 2025].

⁶³ Tale iniziativa (Id. 4100011) è stata promossa da Animalisti Italiani, Ente nazionale protezione animali (ENPA), Lega per l'abolizione della caccia (LAC), Lega anti vivisezione (LAV),

L'articolato del DDL si apre significativamente con la proposta di modificare il titolo della legge in "Norme per la *gestione* e la protezione della fauna selvatica omeoterma nonché per il prelievo venatorio" (corsivo aggiunto), allo scopo di «chiarire che i contenuti della legge non si esauriscono nella sola protezione della fauna selvatica, ma si estendono a disciplinare un complesso di attività e di strategie funzionali alla conservazione, al controllo e all'utilizzazione del patrimonio faunistico, ai fini del raggiungimento di un punto di equilibrio tra la natura e le attività dell'uomo», come si legge nella relazione illustrativa di accompagnamento⁶⁴.

La fauna selvatica assume allora la duplice veste di risorsa, da tutelare, e problematica, da gestire, in un mutamento di prospettiva che risente dei sempre più frequenti danni arrecati alle attività agricole, alla sicurezza (stradale e non) dei cittadini e alle altre specie⁶⁵.

All'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 157 del 1992, accanto alle esigenze economiche e ricreative di cui tener conto nella tutela delle specie di uccelli di cui alla dir. 2009/147/CE⁶⁶, si propone di inserire un riferimento alle tradizioni; mentre all'art. 1, comma 2°, si intende specificare che l'esercizio venatorio, «nel rispetto dei limiti di cui alla presente legge, concorre alla tutela della biodiversità e dell'ecosistema»⁶⁷.

Oltre ad alcune significative modifiche in fatto di pianificazione che pure non incidono direttamente sugli istituti faunistici privati⁶⁸, per quanto in questa sede maggiormente interessa, l'art. 10 del DDL attiene alla modifica dell'art. 16 della legge n. 157 del 1992.

Riguardo alle AFV, si prevede possano essere autorizzate anche in forma di impresa, eliminando il riferimento all'assenza di lucro, e sono fatte salve le deroghe dettate dal piano gestionale della concessione, sentito l'ISPRA. Nel caso delle AAV, invece, è ammessa l'eventuale estensione del periodo venatorio, oltre i termini di cui all'art. 18, previa acquisizione di una valutazione di incidenza ambientale favorevole, al fine di «valutare la sostenibilità ambientale, oltre che sociale ed economica, dell'attività svolta dalle aziende»⁶⁹.

Inoltre, è ammessa la possibilità che le regioni autorizzino la conversione delle AFV in AAV, su richiesta dei concessionari interessati (nuovo art. 16, comma 1-*bis*).

Da ultimo, il DDL stabilisce che le concessioni regionali per le AFV e AAV abbiano

Lega nazionale per la difesa del cane (LND), Animal Protection e Organizzazione Internazionale protezione animali (OIPA) e annunciata il 24 giugno. Alla sua chiusura (17 settembre 2025), sono state raccolte 53.663 firme sulle 50.000 necessarie per il raggiungimento del *quorum*. V. <https://firmereferendum.giustizia.it/referendum/open/dettaglio-open/4100011> [da ultimo consultato in data 1° gennaio 2025].

⁶⁴ Cfr. DDL, p. 2.

⁶⁵ Come accade per il caso della peste suina africana, un'epizootie di cui i cinghiali sono i principali vettori. Sul punto, v. *infra* nota 85.

⁶⁶ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

⁶⁷ Sul punto sarebbe forse stato più corretto l'uso del plurale "ecosistemi", in coerenza con il nuovo art. 9, comma 3°, Cost.

⁶⁸ V. art. 6 del DDL. In particolare, per il computo del c.d. "territorio di protezione" di cui all'art. 10, comma 3°, si intende introdurre esplicito riferimento a «in particolare i territori sui quali, ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394, sono costituiti parchi nazionali o regionali all'interno dei quali operi il divieto di caccia, nonché le oasi di protezione, le zone di ripopolamento e cattura, i centri pubblici e privati di riproduzione della fauna selvatica, di cui rispettivamente al comma 8°, lett. a), b), c) e d), i fondi chiusi e le zone di protezione lungo le principali rotte di migrazione dell'avifauna».

⁶⁹ Cfr. DDL, p. 6.

durata decennale, potendo comunque essere rinnovate (nuovo art. 16, comma 1° *ter*) a garanzia della «programmazione pluriennale dell'attività, tenendo conto dei cicli biologici e dei tempi di ammortamento degli investimenti»⁷⁰, e viene meno l'esclusione del diritto di opzione, come accade pure per il restante territorio cacciabile⁷¹.

L'obiettivo dell'art. 10 del DDL è ammodernare la regolamentazione degli istituti di caccia privata, tramite una gestione aziendale più flessibile e un miglioramento del trattamento fiscale, allo scopo di generare un ritorno economico nelle aree interne e periferiche⁷².

Tali modifiche si collocano nel solco di una sorta di ripensamento dell'attività venatoria, di cui il riferimento alla *gestione* nel nuovo titolo proposto pare offrire una chiave di lettura. Questo nuovo approccio è stato però da subito oggetto di aspre critiche, sia per il presunto superamento della matrice ambientale che caratterizzava l'impianto della legge del 1992, sia per il suo accentuato antropocentrismo⁷³, confermati anche dal mancato riferimento al nuovo comma 3° dell'art. 9 della Costituzione.

D'altra parte, però, non può sottrarsi il bisogno di una riforma che le AFV e le AAV attendevano da tempo, come dimostrano gli oltre settanta emendamenti proposti all'art. 10 del DDL⁷⁴.

Nell'ottica dei proponenti, le AFV che operano come soggetti non vincolati dall'assenza di fini lucrativi avrebbero la possibilità di investire «nelle ulteriori attività di utilità sociale in coerenza con le finalità naturalistiche e faunistiche, correlate in via primaria alla concessione amministrativa»⁷⁵. Tuttavia, si teme che l'incentivo alla costituzione di AFV in forma di impresa possa portare a trascurarne l'originaria finalità naturalistica⁷⁶, finendo per eroderne la distinzione con le AAV⁷⁷.

In quest'ottica, accanto ad emendamenti che mirano ad espungere l'intero art. 10 dal DDL, ve ne sono diversi che condizionano la conversione da AFV a AAV⁷⁸, comunque non vietata in precedenza⁷⁹. In proposito ha espresso perplessità anche lo stesso Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, sottolineando come «questi ultimi istituti sono caratterizzati da una gestione faunistica meno avanzata e più orienta-

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ V. art. 7, comma 1°, lett. a) del DDL.

⁷² V. DDL, p. 5.

⁷³ V. in particolare la memoria presentata da 48 organizzazioni, "Osservazioni_LIPU_doc.to_condiviso", pp. 2-3. Sull'approccio antropocentrico, v. "Contributo Bearsandothers", p. 1 e, più in generale, M. LOTTINI, *Gli animali selvatici e la loro tutela tra novità normative e antichi problemi*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2023, 3, pp. 155-157. Tutti i documenti acquisiti in Commissione sono disponibili in <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?tab=docAcquisiti&did=59294> (da ultimo consultato in data 1° dicembre 2025).

⁷⁴ I primi emendamenti proposti al testo del DDL sono consultabili in <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?tab=testiEmendamenti&did=59294> (da ultimo consultato in data 1° dicembre 2025).

⁷⁵ Cfr. DDL, p. 5. Secondo alcuni, tale modifica «risolve (...) una ipocrisia di fondo che impediva a quelle che un tempo venivano chiamate Riserva di Caccia di fungere apertamente da volano economico e allo stesso tempo di garantire una adeguata gestione di parte del territorio». Cfr. "Contributo Prof. Apollonio", p. 1.

⁷⁶ Interessante in proposito l'emendamento 10.74 che impone destinare il 15 per cento del territorio delle AFV e delle AAV alle attività di sostegno alla conservazione e ripristino della natura.

⁷⁷ V. "Memoria cabina di regia unitaria del mondo venatorio", p. 4; "Osservazioni Feder-caccia", p. 6.

⁷⁸ V., ad esempio, gli emendamenti n. 10.20, 10.33 e dal n. 10.40 al n. 10.45.

⁷⁹ V. *supra* nota 8.

ta al consumo della risorsa, con possibili ricadute sugli equilibri ecologici e sulla conservazione delle popolazioni faunistiche»⁸⁰.

Da più parti, peraltro, non si accoglie di buon grado il forte incentivo alla caccia privata, in quanto da sempre più costosa ed esclusiva⁸¹. In questo senso, la maggior parte degli emendamenti proposti ambisce a contenere l'estensione dei terreni destinati alle AFV e AAV⁸², a limitarne la durata al di sotto dei dieci anni o a condizionarne il rinnovo⁸³.

In attesa di cogliere gli sviluppi dell'*iter* normativo, è interessante comunque sottolineare come il DDL presti attenzione ad incentivare la multifunzionalità delle imprese agricole, uno degli obiettivi avanzati dall'ultima Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 157 del 1992⁸⁴.

I primi commenti ed emendamenti al DDL, riflettendo la distanza tra i tanti punti di vista sul mondo venatorio, riportano al centro il bilanciamento di interessi che compete proprio alla pianificazione faunistico-venatoria. Se, da un lato, i timori alla privatizzazione della caccia possono ancora trovare argine nella previsione del limite massimo del 15 per cento di cui all'art. 10, comma 5°, della legge n. 157 del 1992, intoccato dal DDL, dall'altro lato, come l'analisi della sentenza ha dimostrato, è bene ricondurre gli istituti faunistici privati, e quelli venatori in special modo, nel perimetro della pianificazione faunistico-venatoria, come tuttavia non sembra accadere con l'estensione del calendario venatorio nelle AAV.

Sullo sfondo della riflessione sul destino della caccia privata, resta però il ben più ampio e complesso interrogativo sull'opportunità di abolire definitivamente l'attività venatoria, come dimostra il successo della presentazione della legge di iniziativa popolare "Stop caccia! Stop uccisioni degli animali per divertimento". Al di là del merito della questione, che necessiterebbe di maggiore approfondimento e che esula dal presente campo di indagine, tale "controproposta" mette bene in luce le tensioni sociali che attengono – sempre con più forza – alla regolazione della caccia, tensioni un cui primo contemperamento sarebbe forse potuto trovarsi in una riforma più consapevole, incentrata sulla premessa che «la caccia non si pone al di fuori del *patto sociale* che si trova alla base di quella convivenza appena ridisegnata di un modello di Stato definito *ecologico*»⁸⁵.

DIAMANTE BARBAROSSA

⁸⁰ Cfr. "Contributo ISPRA", p. 2.

⁸¹ v. "Memoria Enalcaccia Pesca e Tiro", p. 2; "Memoria Arcicaccia", in cui si legge che «spingere sulla trasformazione degli Istituti privati in imprese, facilitarne l'istituzione, come si paventa nel testo proposto, equivale a una forma surrettizia di superamento dell'art. 842 del Codice civile senza il quale, l'impianto fondante della 157/92 non esiste più» (p. 2).

⁸² V., ad esempio, gli emendamenti nn. 10.6, 10.7 e 10.15.

⁸³ V. gli emendamenti dal n. 10.49 al n. 10.63.

⁸⁴ V. MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI, *Relazione sullo stato di attuazione della legge 11 febbraio 1992, n. 157*, 2009, p. 51.

⁸⁵ Cfr. S. MASINI, *Tutela degli animali ed esercizio della caccia: da che parte sta la Costituzione?*, in S. MASINI, *Il posto degli animali nella Costituzione*, cit., p. 184. Chiarito come il nuovo art. 9 della Costituzione non implichi l'illegittimità della caccia, l'Autore si interroga sulle premesse in grado di giustificare la permanente utilità dell'attività venatoria, dalla recente peste suina africana, trasmessa dai cinghiali ai suini, alla regolazione della biodiversità e alla tenuta degli ecosistemi, così da rispondere alle sfide poste dall'approccio *One health*.

ABSTRACT

Muovendo dall'inedita questione, emersa nell'ambito della normativa regionale toscana, relativa alla possibilità di variare i confini degli istituti faunistici privati durante la vigenza del piano faunistico-venatorio, la sentenza del TAR Toscana 26 febbraio 2025, n. 309, ribadisce la centralità della pianificazione faunistico-venatoria – già oggetto di attenzione da parte della Corte costituzionale – e offre l'occasione per riflettere sul ruolo che tali istituti possono assumere al suo interno.

Dopo aver ripercorso la vicenda oggetto del contenzioso, la presente analisi si sofferma sulla disciplina degli istituti faunistici privati, delineata dalla legge n. 157 del 1992, e ricorda l'importanza della pianificazione quale strumento di bilanciamento dei contrapposti interessi inerenti all'attività venatoria, al fine di indagare la funzione che detti istituti occupano nella pianificazione faunistico-venatoria alla luce del caso in esame.

Infine, uno sguardo al recente disegno di legge n. 1552, recante “Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157”, consente di individuare le principali direttrici lungo le quali si sta orientando la riforma degli istituti faunistici privati.

Starting from the unprecedented issue that emerged in the context of Tuscan regional legislation concerning the possibility of modifying the boundaries of private wildlife institutes during the period of validity of the wildlife and hunting plan, the ruling of the Regional Administrative Court of Tuscany no. 309 of 26 February 2025 reaffirms the centrality of wildlife and hunting management planning, already highlighted by the Constitutional Court, and reflects on the role that such institutes can play within it.

The analysis begins with an overview of the case at issue and proceeds to examine the regulatory framework governing private wildlife institutes, as set out in Law No. 157 of 1992. It then recalls the importance of planning as a tool for balancing the conflicting interests inherent in hunting, to investigate the role that private wildlife institutes play in wildlife and hunting management planning considering the case in question.

Finally, a look at the recent draft law No. 1552, containing “Amendments to Law No. 157 of 11 February 1992”, allows for the identification of the main directions along which the reform of private wildlife institutes is developing.

PAROLE CHIAVE: Istituti faunistici privati – Pianificazione faunistico-venatoria – Esercizio venatorio – Fauna selvatica – Tutela ambientale.

KEYWORDS: *Private wildlife institutes – Wildlife and hunting management planning – Hunting – Wildlife – Environmental protection.*