

Incontro:

Quale sostenibilità in agricoltura?
Innovazioni normative tra criticità e opportunità

22 maggio 2025

Relatori

Ferdinando Albisinni (coordinatore), Irene Canfora, Martin Holle,
Sonia Carmignani, Giuseppina Pisciotta Tosini, Francesco Bruno

Sintesi

Le finalità assegnate alla PAC sono rimaste immutate in questi decenni, dal TCEE del 1957 al vigente TFUE. La sostenibilità non era menzionata, e tuttora non è menzionata, mentre era ed è espressamente menzionata la sicurezza degli approvvigionamenti. Il quadro generale di riferimento è però mutato in modo significativo negli ultimi anni e i vigenti Trattati dell'Unione Europea esplicitamente riconoscono la tutela dell'ambiente, della biodiversità, e dunque della sostenibilità, come valori essenziali, che devono guidare le scelte operative delle politiche europee, e fra queste anzitutto le scelte in tema di agricoltura. L'incontro organizzato dall'Accademia dei Georgofili e dall'AI-DA, con il contributo di studiosi della materia, ha esaminato le principali novità e criticità poste dalle declinazioni del canone di sostenibilità ed il suo impatto sulla disciplina dell'agricoltura.

FERDINANDO ALBISINNI¹

Il tema: quale sostenibilità

¹ Accademia dei Georgofili

Le novità disciplinari intervenute in sede europea in riferimento alla *sostenibilità in agricoltura* si collocano nel solco di una risalente relazione fra *diritto incentivante* (sostegno finanziario – dunque *economia*) e *diritto regolatorio* (regole – dunque *diritto*).

Come già ricordato in apertura di questo incontro, le finalità assegnate alla PAC sono rimaste immutate in questi decenni, dall'art. 39 del TCEE del 1957 all'art. 39 del vigente TFUE. La *sostenibilità* non era menzionata, e

tuttora non è menzionata, fra le finalità assegnate alla politica agricola, mentre era ed è espressamente menzionata la *sicurezza degli approvvigionamenti*. Tuttavia c'era già nel 1957, e c'è tutt'ora, un aggettivo che fa riflettere: si parla di «sviluppo *razionale* della produzione agricola» (art. 39 lett. a).

La mente corre all'art. 44 della nostra Costituzione, lì ove enuncia il fine di «conseguire il *razionale* sfruttamento del suolo». Come è noto, il richiamo alla *razionalità* è stato la leva, attraverso cui in Italia sono state introdotte le misure in tema di sostenibilità ambientale delle attività agricole, anche in assenza di riferimenti testuali all'ambiente nel testo originale della Costituzione.

In sede europea il quadro di riferimento è mutato in modo significativo negli ultimi anni, pur lasciando immutate le finalità assegnate alla PAC (v. gli artt. 4, 9, 11, 13 del TFUE). E oggi, sotto molti e concorrenti profili, i testi su cui è fondata la vigente architettura istituzionale dell'Unione Europea esplicitamente riconoscono la tutela dell'ambiente, della biodiversità, e dunque della *sostenibilità*, come valori essenziali, che devono guidare le scelte operative delle politiche europee, e fra queste anzitutto le scelte in tema di agricoltura.

Tutto ciò è presente nella PAC degli ultimi anni, e ancor più nelle riforme del dicembre 2021, e nei documenti che le hanno precedute. Dal complesso di questi documenti emerge una dichiarata «Attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche...».

Nel contempo emerge il ruolo attribuito agli Stati membri e al loro rapporto con l'Unione; ruolo significativo sul piano delle scelte di spesa, e di amministrazione e distribuzione delle risorse finanziarie assegnate, anche attraverso il nuovo strumento del *Piano Strategico nazionale*.

Le gravi sfide che stiamo vivendo hanno riportato l'attenzione sull'esigenza di garantire una produzione agricola che assicuri «un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza».

La *sostenibilità* del settore agricolo si propone così come *canone generale*, con una *pluralità di declinazioni: ambientale*, ma anche *sociale, economica, nutrizionale, comunicativa*, investendo aree della regolazione giuridica ben più ampie di quelle tradizionali.

Le imprese agricole si trovano innanzi a una disciplina, che ne accentua le responsabilità e ne valorizza il ruolo, che sembrava destinato ad appannarsi in epoche di globalizzazione e che l'attenzione al vivente enfatizza.

Sicché la sfida che oggi si pone alle istituzioni, in sede europea e nei singoli Paesi, è nella riscoperta di una *politica* capace di coniugare nelle scelte quotidiane l'attenzione ai profili di sostenibilità e a quelli produttivi, all'interno di un disegno istituzionale che valorizzi il contributo dell'intera filiera.

The innovative rules introduced at European level in reference to sustainability in agriculture are placed in the wake of a long-standing relationship between incentive law (financial support - therefore economy) and regulatory law (rules - therefore law).

A relevant element must be underlined: the objectives assigned to the CAP remained unchanged along decades, from art. 39 of the TCEE of 1957 to art. 39 of the current TFEU. Sustainability was not mentioned, and it still is not mentioned, among the objectives assigned to agricultural policy, while security of supplies was and is expressly mentioned. However, there was already in 1957, and still is present in the TFEU of 2007 a relevant word, when the Treaty mentions the “rational development of agricultural production” (art. 39 letter a).

The mind goes to art. 44 of our Constitution, with the declared objective of “achieving the rational exploitation of the soil”. As it is well known, the call to rationality was the lever through which measures regarding environmental sustainability of agricultural activities were introduced in Italy, even in the absence of textual references to the environment in the original text of the Constitution.

At the European level, the general framework of reference has changed significantly in recent years, although the objectives assigned to the CAP have remained unchanged (see articles 4, 9, 11, 13 of the TFEU). Therefore, under many and competing profiles, the texts on which the current institutional architecture of the European Union is based explicitly recognize the protection of the environment, biodiversity, and therefore sustainability, as essential values, which must guide the operational choices of policies European countries, and among these first and foremost the decisions regarding agriculture.

All this is part of the CAP of recent years, and even more of the reforms of December 2021, and of the documents that preceded them, from which emerges a declared “Increasing attention to environmental, health, social and ethical issues...”.

At the same time, the role attributed to the Member States within the European Union framework is relevant in terms of spending decisions, and in the administration and distribution of the assigned financial resources, also through the new institutional model of the National Strategic Plan.

The serious challenges we are experiencing have brought attention back to the need to support an agricultural production that ensures “a robust and resilient food system that works in all circumstances”.

The sustainability of the agri-food chain is thus affirmed as a general rule, with a plurality of declinations: environmental, but also social, economic, nutritional, communicative, covering areas of legal regulation much broader than the traditional ones.

Agricultural operators find themselves faced with a discipline which accentuates their responsibilities and enhances their role, which seemed destined to fade in times of globalization.

The challenge facing the institutions today, at European level and in single Member States, is the rediscovery of an Agricultural Policy capable of combining attention to sustainability and production profiles in daily choices, within an institutional design that enhance the contribution of the entire supply chain.

IRENE CANFORA¹

La sostenibilità sociale

¹ Università degli Studi di Bari

Nel settore agricolo e agroalimentare la sostenibilità sociale è tradizionalmente stata collegata (anche) alla sostenibilità economica della popolazione impiegata nel settore agricolo, considerato svantaggiato rispetto ad altri settori economici e conseguentemente destinatario di misure speciali previste dalla PAC. In questo contesto, le misure di sostegno all'agricoltura hanno rappresentato un importante strumento per sostenibilità sociale dell'agricoltura, con particolare riguardo al tessuto sociale delle aree rurali per la cui conservazione sono state previste misure mirate.

L'attuale visione della sostenibilità che deriva dalla adesione agli obiettivi di Agenda 2030, individua capillarmente gli aspetti su cui focalizzare il concetto stesso di sostenibilità, evolutosi alla luce degli impegni internazionali degli Stati, in relazione alle tre dimensioni, economica sociale e ambientale.

Nell'ambito delle misure introdotte dalla nuova PAC 2023-27, in linea con gli obiettivi della sostenibilità sociale, un aspetto rivoluzionario in questa nuova visione, per le modalità con cui è stato incluso nel sistema dei pagamenti all'agricoltura e in ragione dell'evidente innovazione dell'assetto delle imprese agricole del terzo millennio è dato dal meccanismo della condizionalità sociale. La peculiarità della condizionalità sociale – come in passato già accadeva per la violazione di norme ambientali e di sicurezza alimentare – consiste nella decurtazione degli aiuti per il mancato rispetto di norme poste a tutela dei lavoratori. In questo modo la PAC risponde a uno degli obiettivi di Agenda 2030, quello del lavoro dignitoso, considerando (anche) la situazione dei lavoratori occupati nel settore agricolo e dipendenti dalle imprese, che nel variegato quadro della mobilità stagionale dei lavoratori della terra, spesso caratterizzata da una alta presenza di lavoratori immigrati, contribuisce a fare emergere situazioni di lavoro sommerso. L'introduzione del meccanismo stimola infatti i governi nazionali a rafforzare le misure interne e i sistemi di controllo relativi al rispetto delle norme in materia di lavoro nel comparto agricolo.

In the agricultural and agri-food sector, social sustainability has traditionally been linked (also) to the economic sustainability of the population employed in the agricultural sector, considered disadvantaged compared to other economic sectors and consequently recipient of special measures provided for by the CAP. In this context, agricultural support measures have represented an important tool for the social sustainability of agriculture, with particular attention to the social fabric of rural areas for whose conservation targeted measures have been provided.

The current vision of sustainability that derives from adherence to the objectives of Agenda 2030, identifies in detail the aspects on which to focus the concept of sustainability itself, which has evolved in light of the international commitments of the States, in relation to the three dimensions, economic, social and environmental.

In the context of the measures introduced by the new CAP 2023-27, in line with the objectives of social sustainability, a revolutionary aspect in this new vision, for the ways in which it has been included in the system of payments to agriculture and due to the evident innovation of the structure of agricultural businesses of the third millennium, is given by the mechanism of social conditionality. The peculiarity of social conditionality - as already happened in the past for the violation of environmental and safety standards - consists in the reduction of food aid for failure to comply with rules established to protect workers. In this way, the CAP responds to one of the objectives of Agenda 2030, that of decent work, considering (also) the situation of workers employed in the agricultural sector and dependent on companies, which in the varied framework of seasonal mobility of agricultural workers, often characterized by a high presence of immigrant workers, contributes to the emergence of undeclared work situations. The introduction of the mechanism in fact encourages national governments to strengthen internal measures and control systems relating to compliance with labor standards in the agricultural sector.

MARTIN HOLLE¹

Sustainability in Agri-Food Law: a View from Germany

¹ Università di Amburgo

For a long time, there has been a disconnect between the evolution of the EU agri-food sector and global sustainability efforts with only a partial overlap of the objectives set by the EU's Common Agricultural Policy (CAP) and those pursued by the UN's sustainable development goals (SDGs) that emerged from the Agenda 21 established as a result of the Rio Declaration of 1992. While the CAP goals specified in Art. 39 TFEU (increasing agricultural pro-

ductivity, ensuring a fair standard of living for farmers as well as availability of supplies at reasonable prices for consumers while maintaining stable markets) may contribute to the eradication of poverty and hunger, it can be at odds with the objectives of environmental sustainability and conservation. And even an increase in agricultural production can be detrimental to sustainable development if surplus products are offloaded at subsidised prices in developing countries, destroying local markets.

At the same time, a similar disconnect existed between environmental protection, including the prevention or mitigation of climate change, and the protection of human rights, like the right to food and water. Measures like the eviction of local communities from land for hydropower plants, the loss of arable land available for food production and an increase of food prices due to reforestation or the planting of biofuel crops as well as a loss of biodiversity and local farming structures due to industrial or biotech-based farming can severely impact on the human rights status of the affected communities. It was only in the Preamble of the 2015 Paris Agreement that it was acknowledged by the Parties that human rights obligations must also be respected in cases where action is taken to address climate change.

The European Commission's Green Deal of 2019 for the first time took a comprehensive view on sustainability that cut through all areas of society. The Green Deal thus had the potential to reconcile the sometimes conflicting aims in agricultural and food production. It recognized that the current unsustainable use of the EU's natural resources was a major driver of the climate and biodiversity crises. The EU Court of Auditors concluded in a Special Report from 2021 that the current allocation of CAP subsidies favours animal-based foods, which directly or indirectly receive 82% of the EU's agricultural subsidies and at the same time are linked to 84% of the overall greenhouse gas emissions in European food production.

Irrespective of that analysis, little progress has been made during the last Commission's term of office. The complexity of the task did not allow for simple solutions that could have been implemented within a few years' time. Give that the sustainable transformation of the agri-food sector is a long term project, it is crucial to create a predictable and stable regulatory environment for all actors. It seems though, that the new Commission has backtracked in some areas and shifted its focus back to food sovereignty, competitiveness of the sector and securing producer's incomes. While these are undoubtedly important preconditions for future-proofing the agri-food system, it should not be forgotten, that addressing the challenges of climate change will remain the main task at hand. This needs to be reflected stronger in the European Commission's work programme and the legislative agenda than it is currently the case.

Per lungo tempo, si è assistito a una discrepanza tra l'evoluzione del settore agroalimentare dell'UE e gli sforzi globali per la sostenibilità, con una sovrapposizione solo parziale tra gli obiettivi stabiliti dalla Politica Agricola Comune (PAC) dell'UE e quelli perseguiti dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite, emersi dall'Agenda 21 istituita a seguito della Dichiarazione di Rio del 1992. Sebbene gli obiettivi della PAC specificati nell'art. 39 del TFUE (aumentare la produttività agricola, garantire un equo tenore di vita agli agricoltori e la disponibilità di approvvigionamenti a prezzi ragionevoli per i consumatori, mantenendo al contempo mercati stabili) possano contribuire all'eliminazione della povertà e della fame, possono essere in contrasto con gli obiettivi di sostenibilità e conservazione ambientale. E persino un aumento della produzione agricola può essere dannoso per lo sviluppo sostenibile se i prodotti in eccedenza vengono venduti a prezzi sovvenzionati nei Paesi in via di sviluppo, distruggendo i mercati locali. Allo stesso tempo, esisteva una discrepanza analoga tra la tutela ambientale, inclusa la prevenzione o la mitigazione dei cambiamenti climatici, e la tutela dei diritti umani, come il diritto al cibo e all'acqua. Misure come l'espulsione delle comunità locali dai terreni destinati alla costruzione di centrali idroelettriche, la perdita di terreni coltivabili disponibili per la produzione alimentare e l'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari dovuto alla riforestazione o alla piantumazione di colture per biocarburanti, nonché la perdita di biodiversità e di strutture agricole locali dovuta all'agricoltura industriale o basata sulle biotecnologie, possono avere un impatto significativo sulla situazione dei diritti umani delle comunità interessate. Solo nel Preambolo dell'Accordo di Parigi del 2015 le Parti hanno riconosciuto che gli obblighi in materia di diritti umani devono essere rispettati anche nei casi in cui si adottino misure per affrontare i cambiamenti climatici.

Il Green Deal della Commissione europea del 2019 ha adottato per la prima volta una visione globale della sostenibilità, che ha toccato tutti gli ambiti della società. Il Green Deal aveva quindi il potenziale per conciliare gli obiettivi, a volte contrastanti, della produzione agricola e alimentare. Ha riconosciuto che l'attuale uso non sostenibile delle risorse naturali dell'UE è una delle principali cause delle crisi climatiche e della biodiversità. La Corte dei conti europea ha concluso, in una relazione speciale del 2021, che l'attuale ripartizione dei sussidi della PAC favorisce gli alimenti di origine animale, che ricevono direttamente o indirettamente l'82% dei sussidi agricoli dell'UE e, allo stesso tempo, sono collegati all'84% delle emissioni complessive di gas serra nella produzione alimentare europea. A prescindere da tale analisi, durante l'ultimo mandato della Commissione sono stati compiuti pochi progressi. La complessità del compito non ha consentito di individuare soluzioni semplici che avrebbero potuto essere attuate nel giro di pochi anni. Dato che la trasformazione sostenibile del settore agroalimentare è un progetto a lungo termine, è fondamentale creare un contesto normativo prevedibile e stabile

per tutti gli attori. Sembra, tuttavia, che la nuova Commissione abbia fatto marcia indietro in alcuni ambiti, spostando nuovamente l'attenzione sulla sovranità alimentare, sulla competitività del settore e sulla garanzia del reddito dei produttori. Sebbene questi siano indubbiamente prerequisiti importanti per garantire il futuro del sistema agroalimentare, non va dimenticato che affrontare le sfide del cambiamento climatico rimarrà il compito principale da affrontare. Questo aspetto deve riflettersi con maggiore forza nel programma di lavoro e nell'agenda legislativa della Commissione europea rispetto a quanto avviene attualmente.

SONIA CARMIGNANI¹

La narrazione della sostenibilità: uno strumento di marketing?

¹ Accademia dei Georgofili; Università degli Studi di Siena

La narrazione della sostenibilità può far indulgere a semplificazioni di corrispondenza o meno di quanto dichiarato nella comunicazione simbolica agli obiettivi della sostenibilità medesima. *Green* e *greenwashing* potrebbero sembrare i due poli tra i quali si muovono le strategie di marketing. In verità, la relazione vero/falso dei messaggi pubblicitari finisce per apparire scarsamente significativa laddove lo *storytelling* sia inquadrato in un sistema di creazione di valore, non solo economico e funzionale ma anche relazionale e culturale.

The narrative of sustainability can lead to indulging in simplifications of whether or not what is declared in symbolic communication corresponds to the objectives of sustainability itself. Green and greenwashing might seem to be the two poles between which marketing strategies move. In truth, the true/false relationship of advertising messages ends up appearing scarcely significant when storytelling is framed in a system of value creation, not only economic and functional but also relational and cultural.

GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI¹

Tutela della biodiversità, ripristino della natura e de-estinzione

¹ Università degli Studi di Palermo

Per favorire la sostenibilità a lungo termine sia della natura che dell'agricoltura occorre innanzi tutto preservare e, solo ove necessario, ripristinare la

biodiversità. Come affermato nell'ultima comunicazione della Commissione sulla Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 «Gli agricoltori sono i custodi delle nostre terre e, in quanto tali, svolgono un ruolo essenziale nel preservare la biodiversità: sono tra i primi a risentire delle conseguenze della sua perdita, ma anche tra i primi a beneficiare del suo ripristino. È grazie alla biodiversità che possono fornirci alimenti sicuri, sostenibili, nutrienti e a prezzi accessibili nonché assicurarsi il reddito necessario per sviluppare e far prosperare la loro attività». Nonostante le buone intenzioni le azioni fin qui avviate attraverso la PAC non hanno ottenuto significativi risultati anzi, come osservato dalla Corte dei Conti dell'UE, il contributo della PAC non ha affatto arrestato il declino della Biodiversità nei terreni agricoli nonostante il notevole sforzo economico. Evidentemente, come suggerisce la Corte occorre ripensare le azioni e puntare a ottenere risultati in un'ottica preventiva piuttosto che essere costretti a dover porre in essere le azioni di ripristino secondo quanto stabilito dal Regolamento 2024/1991 ovvero investire nell'uso delle biotecnologie mirate a riportare in vita specie estinte che però non sarebbero in grado di sopravvivere in assenza di un ecosistema appropriato e sano.

To promote the long-term sustainability of both nature and agriculture, biodiversity must first be preserved and only where necessary restored. As stated in the latest Commission Communication on the EU Biodiversity Strategy for 2030 "Farmers are the custodians of our lands and, as such, they play an essential role in preserving biodiversity: they are among the first to suffer the consequences of its loss, but also among the first to benefit from its restoration. It is through biodiversity that they can provide us with safe, sustainable, nutritious and affordable food as well as the income needed to develop and prosper their business." Despite the good intentions, the actions undertaken so far through the CAP have not achieved significant results in fact, as observed by the Court of Auditors of the EU, The contribution of the CAP has by no means stopped the decline in biodiversity on agricultural land despite considerable economic effort. Obviously, as the Court suggests, actions should be rethought and aimed at obtaining results in a preventive perspective rather than being forced to implement restoration actions according to the provisions of Regulation 2024/1991 or invest in the use of Biotechnology aimed at bringing back extinct species that would not be able to survive in the absence of an appropriate and healthy ecosystem.

FRANCESCO BRUNO¹*La sostenibilità ambientale*¹ Accademia dei Georgofili; Campus Bio-Medico di Roma

La sostenibilità, oggi posta in discussione nelle più recenti politiche internazionali, è stata il modello di sviluppo del nostro sistema economico (anche quello agroalimentare) degli ultimi venti anni. I trattati internazionali di diritto ambientale e a tutela dei diritti umani sono stati pienamente integrati come norma unitaria nel diritto ambientale europeo dall'ultima direttiva CSDD (*Corporate Sustainability Due Diligence*). E non è solo una questione di analisi linguistica: si conferma quell'intreccio, per la prima volta riconosciuto in un provvedimento europeo di diritto derivato in tema ambientale e della sostenibilità, tra regole nazionali privatistiche e pubblicistiche financo penalistiche, regole globali degli scambi (spesso di soft law), principi di diritto internazionale e diritto europeo e interno.

Ma vi è di più. Il modello della sostenibilità europea è ripreso dalla *loi de vigilance* dell'ordinamento francese, la quale prevede una limitazione del principio di territorialità per tutte le imprese francesi (o anche non francesi che vogliono commercializzare in Francia) e i suoi fornitori, di qualsiasi nazionalità siano e dovunque producano: essi si devono adeguare ai parametri francesi sulla sostenibilità ambientale e dei diritti umani, che ora sono diventati europei. Tutto questo è oggetto di analisi nella relazione, tenendo presente che oramai il linguaggio del giurista ambientale (e alimentare) è altro rispetto a quello del giurista tradizionale: non è integrato dalla semplice sommatoria degli strumenti propri dei vari settori tradizionali del diritto, ma è un nuovo approccio sistemico e contenutistico in contrapposizione con una visione dello studio e della ricerca della scienza giuridica non più in grado di soddisfare i moderni fenomeni economici e sociali.

Sustainability, now called into question in the most recent international policies, has been the development model of our economic system (including the agri-food one) for the last twenty years. International treaties on environmental law and the protection of human rights have been fully integrated as a unitary rule in European environmental law by the latest CSDD (Corporate Sustainability Due Diligence) directive. And it is not just a question of linguistic analysis: it confirms that intertwining, recognized for the first time in a European provision of secondary law on the environmental and sustainability issue, between national private and public, even criminal, rules, global rules of trade (often soft law), principles

of international law and European and domestic law. But there is more. The model of European sustainability is taken from the loi de vigilance of the French legal system, which provides for a limitation of the principle of territoriality for all French companies (or even non-French companies that want to market in France) and their suppliers, regardless of their nationality and wherever they produce: they must adapt to the French parameters on environmental sustainability and human rights, which have now become European. All this will be the subject of analysis in the report, keeping in mind that the language of the environmental (and food) jurist is now different from that of the traditional jurist: it is not integrated by the simple sum of the tools of the various traditional sectors of law, but is a new systemic and content-based approach in contrast with a vision of the study and research of legal science no longer able to satisfy modern economic and social aspects.