

SOVRANITÀ EUROPEA E SOVRANITÀ ALIMENTARE: DALLA DICHIARAZIONE DI SCHUMAN AL PATTO VERDE

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *La Dichiarazione di Schuman: primo atto di sovranità europea.* – 3. *La PAC: concretizzazione della sovranità europea e strumento di sovranità alimentare.* – 4. *Sovranità alimentare e PAC, un equilibrio in perpetua ridefinizione.* – 5. *L'Unione europea come attore della sovranità alimentare.* – 6. *Conclusioni.*

1. Introduzione

Il dibattito politico-giuridico contemporaneo è sempre più caratterizzato dal ricorso ad un lessico di forte significato simbolico, tra cui la nozione di sovranità occupa una posizione centrale.

Messa da parte la nozione di governance¹, la sovranità si ritrova in prima linea, rivendicata sia dai movimenti sovranisti, che la vedono come una riaffermazione dello Stato-nazione, sia dai sostenitori dell'integrazione europea che cercano di farne il fondamento per una maggiore capacità d'azione dell'Unione in un contesto internazionale segnato da crescente instabilità.

La proliferazione delle sue declinazioni settoriali – sovranità alimentare, energetica, industriale, digitale – testimonia la forte plasticità della nozione e la sua progressiva appropriazione da par-

¹ La promozione di nuove forme di governo era uno dei quattro obiettivi strategici del mandato della Commissione sotto la presidenza di Prodi. Commissione Europea, *European Governance - A white paper*, COM (2001) 428 final, OJ C 287, 12 ottobre 2001, pp. 1-29; Commissione Europea, *Comunicazione sugli Obiettivi Strategici 2000-2005, Un Progetto per la Nuova Europa*, COM(2000) 154, OJ C 81, 21 marzo 2000, p. 1.

te del discorso politico, che ne fa un elemento strutturante delle strategie pubbliche e delle politiche europee contemporanee².

Tuttavia, i trattati dell'Unione europea non utilizzano il termine sovranità³ limitandosi ad evocare l'identità nazionale e l'integrità territoriale degli Stati membri⁴.

L'Unione europea le ha preferito il concetto di "autonomia strategica aperta"⁵.

Sebbene anche questa terminologia non compaia nei trattati, i soli riferimenti inerenti ad una sorta di sovranità rinviano all'approvvigionamento di materie prime⁶, di prodotti agricoli⁷ o di risorse energetiche⁸ nelle disposizioni doganali, economiche e agricole⁹, rivelando l'esistenza di preoccupazioni strategiche di lunga data, sempre comunque inquadrare dal rispetto di impegni internazionali, in particolare gli obblighi dell'OMC¹⁰.

Questa discrepanza tra discorso politico e quadro giuridico solleva interrogativi sulla realtà della sovranità europea.

Sebbene tradizionalmente riservata agli Stati, la sovranità si manifesta indiscutibilmente anche a livello dell'Unione¹¹: attraver-

² Conseil d'État, République Française, Étude annuelle 2024, *Souveraineté*, disponibile a <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/etude-annuelle-sur-la-souverainete>, p. 96 ss.

³ L'unico riferimento si trova nell'articolo 355 TFUE §5 lettera b) (eliminato con la *Brexit*) sull'ambito territoriale di applicazione del trattato «alle zone di sovranità del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a Cipro».

⁴ Art. 21 § 2 TUE e preambolo.

⁵ Comunicazione dalla Commissione, Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione, COM (2020) 456 final, par. 5.1.

⁶ Art. 32(c) TFUE.

⁷ Art. 39 §1 (d) TFUE.

⁸ Art. 122 TFUE e 194 TFUE.

⁹ D. BIANCHI, *La politique agricole commune, CAP*, 2^a ed., Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 56-57.

¹⁰ Art. 206 TFUE.

¹¹ Per maggiori dettagli sul concetto di sovranità europea, la sua definizione e la sua evoluzione, vorrei fare riferimento a D. CALLEJA, D. BIANCHI, *Shaping the Sovereignty of a geopolitical Europe, Les nouvelles frontières du droit de l'Union*, Publications Off. de l'Union européenne, in fase di pubblicazione.

so la sovranità monetaria e di bilancio, un potere normativo senza pari nel mondo, una capacità di rappresentanza esterna e l'esercizio di competenze esclusive, in particolare in materia doganale, di commercio e pesca.

Nessun'altra organizzazione internazionale dispone di tali mezzi di bilancio e di strumenti giuridici direttamente vincolanti.

Sin dal suo esordio, l'integrazione europea si costruì simultaneamente attraverso l'ampliamento geografico e l'approfondimento materiale, con l'Unione che prese gradualmente il controllo dei settori economico, poi sociale e ambientale in un ambito geografico sempre più esteso.

Così, questo "ordinamento giuridico di nuovo genere"¹² si è esteso da settori strettamente economici (agricoltura, industria, trasporti) a politiche con una forte dimensione sociale (salute, tutela dei consumatori, ambiente), da 6 a 27 Stati membri.

Mentre la nozione classica di sovranità si riferisce all'esercizio del potere su un territorio definito, l'integrazione europea si è costruita, paradossalmente, su una dinamica di graduale trasferimento e conquista della sovranità.

Senza che sia necessario invocare Atatürk e la formula a lui attribuita – «la sovranità non si concede, si prende» – l'Unione europea illustra questo processo in modo unico: ha ampliato il proprio ambito territoriale e consolidato l'estensione delle sue competenze poiché gli Stati membri hanno concordato trasferimenti parziali e controllati di sovranità.

Questo trasferimento non è una perdita in senso stretto, ma piuttosto una riconfigurazione dell'esercizio della sovranità, che ora viene condiviso, negoziato e istituzionalizzato.

L'Unione europea appare, quindi, come un nuovo spazio politico in cui gli Stati scelgono di delegare competenze per aumentare la loro capacità di azione collettiva di fronte a questioni che la sola sovranità nazionale non permette più loro di controllare pienamente.

¹² CGUE, Parere 1/91, 14 dicembre 1991, EU:C:1991:490.

I successivi ampliamenti, così come l'approfondimento delle politiche comuni, testimoniano questa volontà di stabilire un nuovo tipo di sovranità, basata sull'interdipendenza organizzata, sull'unione delle risorse e sulla ricerca di maggiore influenza sulla scena internazionale.

In questo contesto di sovranità europea, la sovranità alimentare occupa un posto unico.

È, come vedremo, il filo conduttore del processo di integrazione: dalla *Dichiarazione di Schuman* alle ambizioni del *Patto verde*¹³, inclusa la più recente proposta di riforma della Politica Agricola Comune (PAC).

Le successive riforme della PAC mostrano l'evoluzione da un modello inizialmente focalizzato sulla produzione a un quadro più ampio che integra sostenibilità, sicurezza sanitaria, resilienza degli approvvigionamenti e transizione ecologica.

Questa trasformazione conferma la progressiva evoluzione di un approccio strategico all'alimentazione, all'incrocio di dimensioni economiche, ambientali e geopolitiche.

Come vedremo, la sovranità alimentare si afferma quale componente essenziale del progetto europeo e come indicatore del graduale consolidamento della capacità dell'Unione di agire autonomamente.

2. La Dichiarazione di Schuman: primo atto di sovranità europea.

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, gli Stati europei si trovarono di fronte a un doppio imperativo: ricostruire le proprie economie devastate e prevenire un eventuale ricorso alla guerra nel lungo termine.

La risposta risolutiva fu formulata da Robert Schuman, in quel-

¹³ D. BIANCHI, *Le Green Deal, outil de souveraineté européenne*, in fase di pubblicazione.

la che passerà alla storia come la Dichiarazione di Schuman¹⁴ del 9 maggio 1950, che propose di sottoporre la produzione francese e tedesca di carbone e acciaio — risorse vitali per l'industria e gli armamenti — sotto un'autorità comune.

La scelta di questi settori non è insignificante: erano servite ad alimentare materialmente i conflitti europei del ventesimo secolo.

Rimuovendoli dal controllo esclusivo degli Stati, Schuman intendeva rendere *de facto* impossibile un nuovo scontro franco-tedesco¹⁵.

Questo atto, presentato come una dichiarazione di pace, è anche un atto di sovranità: per la prima volta, gli Stati accettano di trasferire parte delle loro prerogative sovrane in un settore strategico a un'istituzione indipendente, al servizio dell'interesse comune.

La sovranità cessa quindi di essere strettamente nazionale e assume la forma di un esercizio funzionale condiviso.

Il controllo sovranazionale delle materie prime strategiche, motori dell'economia e del potere militare, segna l'emergere di una nascente sovranità europea.

L'attuazione di questa visione portò, nel 1951, alla creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)¹⁶, con un'Autorità sovranazionale che esercitava veri poteri decisionali in materia di investimenti, produzione, prezzi, intese e concertazioni, infrazioni, trasporti e, in misura minore, salari e politica commerciale¹⁷.

Nel preambolo del Trattato CECA, riferendosi agli Stati membri si parla espressamente di «una fusione dei loro interessi essen-

¹⁴ Déclaration Schuman e Traité CECA (préambule), EC, 1982 *Recueil des documents institutionnels de la Communauté* de 1950 à 1982, p. 37-42.

¹⁵ J. MONNET, *Mémoires*, Parigi, Fayard, 1976.

¹⁶ B. LEUCHT, *The formation of the European Coal and Steel Community and the European Economic Community and Euratom, 1945-1958*, in *Reinventing Europe: The History of the European Union, 1945 to the Present*, B. LEUCHT, et al. (eds), London, Bloomsbury Publishing Plc, 2023, p. 7 et seq..

¹⁷ Capitoli III a X del Trattato CECA.

ziali» e, nel dispositivo, l'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti e della sicurezza è esplicitato¹⁸ in un'ottica di effettiva gestione della sovranità trasferita.

In linea con questa logica, il Trattato Euratom del 1957 estese l'ambito di questo nucleo di sovranità condivisa all'energia nucleare, allora percepita come un pilastro essenziale dell'autonomia e della difesa energetica.

La creazione della Comunità Europea dell'Energia Atomica¹⁹ mira a organizzare la ricerca, lo sviluppo e lo sfruttamento di questa risorsa secondo procedure di sicurezza comuni e garantire un accesso equo all'energia nucleare attraverso «il regolare ed equo approvvigionamento i minerali e combustibili nucleari»²⁰.

Come nella CECA, questo è un dominio tradizionalmente sovrano, che rientra nel nucleo stesso della sovranità degli Stati.

La condivisione riflette il riconoscimento del fatto che il controllo delle risorse strategiche non è più un attributo esclusivo della sovranità nazionale, ma può essere assunto collettivamente.

La CECA e l'Euratom appaiono, così, come matrici istituzionali dell'integrazione europea: inaugurano un modello di governance settoriale sopranazionale²¹, gradualmente esteso ad altri ambiti, fino alla creazione della moneta unica o allo sviluppo di un'azione esterna comune.

Attraverso una logica funzionale e graduale, gli Stati membri si sono dotati di una sovranità esercitata congiuntamente nei settori chiave che condizionano l'esistenza del potere economico e politico: industria, armamenti, energia.

Queste prime integrazioni settoriali preannunciavano la dinamica di "approfondimento" che avrebbe caratterizzato l'Unione

¹⁸ Articoli 2 et 3 a) del Trattato CECA.

¹⁹ I. CENEVSKA, *The European Atomic Energy Community in the European Union context: the "outsider" within*, Leiden, Brill, 2016.

²⁰ Articolo 2 del Trattato EURATOM.

²¹ K. SEIDEL, *EU institutions and the development of a trans- and supranational European community*, in *Reinventing Europe: The History of the European Union*, op. cit., p. 87.

europea: un crescente trasferimento di competenze a un “nuovo ordine giuridico”, distinto da quello degli Stati membri.

Pertanto, la Dichiarazione di Schuman non può essere ridotta ad una semplice iniziativa economica.

Al contrario, deve essere intesa come un atto costitutivo della sovranità europea, nel senso che ha inaugurato una condivisione volontaria e irreversibile di due settori strategici – carbone e acciaio – condizione essenziale per qualsiasi potenza industriale e militare dell’epoca.

Questa interpretazione è ancora più rilevante se ricordiamo che i trattati iniziali dovevano essere integrati da un trattato che istituiva una Comunità Europea della Difesa (CED), concepita come controparte militare della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio.

In questa prospettiva, la Dichiarazione di Schuman assume una dimensione più ampia: non è solo una dichiarazione di pace, ma anche una dichiarazione di sovranità, in quanto avvia un trasferimento senza precedenti di competenze strategiche a un’entità sovranazionale in fase di costruzione.

Nulla lasciava inoltre presagire l’evoluzione giurisprudenziale di queste entità sovranazionali.

Il principio del primato (o supremazia) del diritto UE sul diritto nazionale rappresenta una delle innovazioni giuridiche più significative nell’integrazione europea.

Sebbene non esplicitamente sancito dai trattati, fu articolato fin dall’inizio dalla giurisprudenza della CGUE, in particolare nei casi storici degli anni ‘60 *Van Gend en Loos*²² e *Costa c. ENEL*²³, in cui la Corte dichiarò che gli Stati membri avevano accettato limitazioni ai loro diritti sovrani aderendo alla Comunità europea e che il diritto delle Comunità non poteva essere subordinato alle disposizioni giuridiche nazionali.

²² Causa 26/62 *Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen*, 1963, *Racc.* 1.

²³ Causa 6/64 *Costa c. ENEL*, 1964, *Racc.*, 585.

Attraverso questa duplice dimensione — economica e potenzialmente militare — la Dichiarazione Schuman rappresenta il primo atto di una sovranità europea in divenire, fondata sulla cooperazione, sulla prevenzione dei conflitti e sulla gestione collettiva delle risorse strategiche.

Essa inaugura un modello di sovranità concepito non come sostituzione di quella nazionale, ma come esercizio condiviso di competenze sovranazionali nei settori chiave dell'economia, con l'obiettivo di evitare nuove fratture interne e di rafforzare la capacità dell'Europa di agire sulla scena internazionale.

In questo senso, la Dichiarazione apre la strada alla costruzione di un'entità sovranazionale dotata di prerogative normative e strategiche, ponendo le basi per un'Unione capace di pesare realmente nel contesto globale.

3. La PAC: concretizzazione della sovranità europea e strumento di sovranità alimentare.

Dopo l'introduzione della sovranità condivisa sulle materie prime strategiche stabilita dalla CEECA e da Euratom, la Politica Agricola Comune (PAC) rappresenta il secondo grande atto nell'affermazione graduale della sovranità europea, questa volta nei settori agricolo e alimentare.

Istituita dal Trattato di Roma nel 1957 e resa pienamente operativa nel 1962, la PAC persegue contemporaneamente diversi obiettivi: incrementare la produttività dell'agricoltura, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, stabilizzare i mercati, assicurare un reddito equo per gli agricoltori, permettendo al contempo ai consumatori di beneficiare di prezzi ragionevoli.

Va sottolineato che non è il risultato di una logica di autarchia o di protezionismo completo.

La sua vocazione non è mai stata quella di isolare l'Europa dagli scambi internazionali, ma piuttosto di garantire un equilibrio

tra sovranità alimentare e apertura controllata al commercio mondiale²⁴.

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, la sicurezza alimentare emerse come componente essenziale della ricostruzione economica e sociale.

La PAC diventa così lo strumento centrale di un'agricoltura capace di nutrire la popolazione europea riducendo la dipendenza dalle importazioni.

Questa autonomia, lungi dall'essere esclusiva, fa parte di un'articolazione funzionale con i mercati internazionali, ma è altresì il prerequisito per la resilienza europea.

Il contesto della Guerra Fredda rafforzò l'ambito della PAC.

Le prime Organizzazioni Comuni di Mercato, cuore di questa politica, entrarono in vigore nel 1962, poco dopo la costruzione del Muro di Berlino, che segnò l'inizio della Guerra Fredda.

Le trattative aperte nel 1958 a Stresa portarono, durante la prima "maratona agricola", tra dicembre 1961 e gennaio 1962, a un accordo reso possibile da un decisivo compromesso istituzionale su quella che sarebbe diventata la "comitologia", il meccanismo per adottare le regole per l'attuazione delle politiche europee²⁵.

In questo contesto, la sovranità alimentare acquisisce una dimensione strategica esplicita.

Di fronte ai rischi di blocchi, interruzioni degli approvvigionamenti o pressioni esterne, gli stati dell'Europa occidentale vedono la necessità di un'agricoltura integrata e moderna.

La PAC soddisfa questo requisito garantendo l'autosufficienza alimentare, considerata essenziale in un contesto internazionale teso.

Centralizzando la gestione dei mercati agricoli, la PAC divenne uno dei primi strumenti di sovranità economica della Comunità.

²⁴ V. i.a. C. BLUMANN (ed.), *Politique agricole commune et de la pêche*, 2019, Université de Bruxelles, e la bibliografia citata; D. BIANCHI, *La politique agricole commune, PAC, op.cit.*, p. 50 et ss..

²⁵ D. BIANCHI, *De comitatibus. L'origine et le rôle de la comitologie dans la PAC*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 560.

I meccanismi di intervento — prezzi garantiti, scorte, imposte variabili, aiuti per lo smaltimento — stabilizzano la produzione, assicurano i redditi agricoli e proteggono i consumatori dalle fluttuazioni dei prezzi. Organizzando collettivamente un settore strategico, la PAC illustra la capacità dell'integrazione europea di assumere funzioni tradizionalmente sovrane.

Uno degli obiettivi principali assegnati dal Trattato alla CAP è la stabilità dei mercati.

Per molti prodotti, i prezzi di supporto e i meccanismi di intervento hanno reso possibile attenuare le variazioni dell'offerta, gestire i surplus o, in tempi di crisi, ricorrere a misure eccezionali fino a divieti di esportazione o importazione o tagli alla produzione.

L'articolo 39(1)(d) TFUE si riferisce alla «sicurezza degli approvvigionamenti», perseguita attraverso la gestione delle scorte e le politiche di importazione, senza però specificare gli strumenti da mobilitare.

Tutto ciò riflette tuttavia chiari obiettivi di sovranità alimentare, pur non menzionandola neppure nella sua forma di sicurezza alimentare²⁶.

Voler pensare che la categoria della sovranità alimentare nasca negli anni 90 in seno a delle ONG altermondialiste è semplicemente riduttivo²⁷.

La sovranità alimentare non può limitarsi al solo diritto delle popolazioni locali di definire le proprie politiche agricole e alimen-

²⁶ Cfr. F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare fra crisi internazionali e nuovi paradigmi economici*, Bari, Cacucci, 2023. Sulla sicurezza alimentare e la complessa disciplina della *Food law*, vedasi S. VENTURA, *Principi di diritto dell'alimentazione*, F. Angeli, 2001; P. BORGHI, L. COSTATO et al., *Compendio di Diritto alimentare*, 2025, CEDAM, Padova.

²⁷ La Via Campesina, *Rome Food Sovereignty Declaration: The right to produce and access to land*, 1996, consultabile a <https://viacampesina.org/en/2021/11/the-1996-rome-food-sovereignty-declaration-in-postcards/>; P. ANDRÉE, J. AYRES, M. J. BOSIA E M.J. MASSICOTTE, *Globalization and food sovereignty – Global and local change in the new politics of food*, 2014, Toronto, University of Toronto Press.

tari in una visione autarchica e di contrapposizione al modello produttivista industriale²⁸.

Non può limitarsi neppure alla sola sicurezza alimentare intesa come stock pubblici da usare per ragioni tattiche, situazioni di carestia o urgenze ai sensi dell'Accordo sull'Agricoltura dell'OMC²⁹.

Al contrario, i padri fondatori dell'Europa riferendosi alla sicurezza degli approvvigionamenti, in un sistema aperto al commercio mondiale e a tutte le forme di agricoltura, fecero prova di una visione più ampia e strategica della sovranità alimentare.

Del resto già nel 1768, il grande filosofo francese J.J. Rousseau scriveva che *«le seul moyen de maintenir un État dans l'indépendance des autres est l'agriculture. Eussiez-vous toutes les richesses du monde si vous n'avez de quoi vous nourrir vous dépendez d'autrui»*³⁰.

Agricoltura, alimentazione e sovranità si trovano così unite in una relazione di interdipendenza strutturale.

Questa osservazione, lungi dall'essere una semplice massima morale, anticipa una riflessione che il diritto contemporaneo non può eludere: la sovranità, per essere effettiva, richiede la capacità di garantire alla collettività un approvvigionamento stabile, sicuro e autonomo di beni primari.

L'autosufficienza alimentare non appare dunque come una scelta ideologica, ma come il presupposto materiale dell'indipendenza politica e della stessa legittimità dell'azione pubblica.

In altri termini, la riflessione rousseauiana mette in luce come la dimensione agricola, lungi dall'essere relegata alla sola sfera economica, costituisca un elemento costitutivo della sovranità, poiché

²⁸ A. CORRADO, *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, in *Agriregionieuropa*, n.22, 2010.

²⁹ Accordo sull'Agricoltura, allegato 2, punti 3 e 4.

³⁰ J.J. ROUSSEAU, *Projet de Constitution pour la Corse*, 1768: nostra trad. «L'unico modo per mantenere uno stato nell'indipendenza degli altri è l'agricoltura. Anche avendo tutte le ricchezze del mondo, se non ne avete abbastanza per sfamarvi, dipendete dagli altri».

condiziona la capacità dello Stato — o, in chiave europea, dell'Unione — di agire senza soggiacere a pressioni esterne.

La modernità istituzionale non ha attenuato questa verità: al contrario, le recenti crisi geopolitiche ed economiche ne hanno riaffermato con forza il valore paradigmatico.

«La libertà dei singoli territori di scegliere cosa e come coltivare e mangiare»³¹ non corrisponde a questa categoria di sovranità alimentare, tutt'al più può essere inquadrata nel diritto all'alimentazione, che deve tener conto delle realtà locali e dei bisogni individuali, ma, in un'ottica europea, dove le sovranità nazionali hanno ceduto il passo alla sovranità europea in materia agricola.

La nozione di sovranità alimentare infatti ingloba il diritto all'alimentazione e si riferisce al «diritto dei popoli [e non dei “singoli territori”, n.d.r.] di definire i propri sistemi alimentari e agricoli», e il diritto di partecipare al processo decisionale sulla politica alimentare e agricola³² la cui definizione, in chiave europea, spetta quindi alle istituzioni dell'Unione³³.

La PAC rappresenta, dopo il controllo del carbone, dell'acciaio e dell'energia nucleare, un altro importante ed essenziale pilastro della sovranità europea, ora applicato al settore vitale dell'alimentazione.

Attraverso la sua dimensione economica, geopolitica e sociale, partecipa alla costituzione di una Unione europea, capace di resi-

³¹ C. PETRINI, *Il gusto dell'impegno*, in *Micromega, Il cibo e l'impegno*, 2022, p. 9.

³² Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU (UNHRC), *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei contadini e di altre persone che lavorano in zone rurali* (UNDROP), Risoluzione del 28 settembre 2018, 39/12, p. 5 e articolo 15.

³³ Non, quindi, «un diritto individuale e collettivo alla piena sovranità nel territorio in cui vive» (cfr. A. JANNARLLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, pp. 313 ss.), ma un diritto collettivo inquadrato dall'interesse comune rappresentato dalla PAC e dai suoi obiettivi come riconosciuto dalla CGUE nella sua giurisprudenza consolidata, i.a. CGE, 13 dicembre 1979, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, Causa 44/79, *Racc.* 1979 -03727.

stere agli *shock* esterni e di garantire la sicurezza fondamentale dei suoi cittadini: quella di potersi nutrire tenendo conto delle realtà locali, di tutte le forme di agricoltura e in un sistema aperto al commercio mondiale.

4. Sovranità alimentare e PAC, un equilibrio in perpetua ridefinizione.

Sebbene la PAC abbia permesso all'Unione europea di raggiungere l'autosufficienza alimentare, la sua evoluzione è stata tutt'altro che lineare³⁴.

Progettata per garantire l'approvvigionamento e sostenere un'agricoltura indebolita dalla guerra, gli strumenti della PAC portarono rapidamente a una sovrapproduzione.

Da deficitaria, l'Europa divenne un esportatore netto grazie a prezzi garantiti, sussidi e interventi di mercato, portando a crescenti tensioni commerciali, in particolare con gli Stati Uniti e alcuni paesi emergenti, che denunciarono gli aiuti europei.

L'Unione dovette, quindi, adattare il proprio modello nell'ambito multilaterale del GATT in fase di trasformazione verso l'OMC, riducendo progressivamente le restituzioni alle esportazioni e trasformando i suoi meccanismi di sostegno, ottenendo al contempo il riconoscimento della natura specifica dell'agricoltura in un accordo dedicato³⁵.

Gli strumenti originari della PAC — prezzi di sostegno, quote, meccanismi di stabilizzazione — hanno svolto un ruolo cruciale nel fare emergere questa Europa esportatrice.

Le quote latte e zucchero, le soglie di garanzia e le tasse in caso

³⁴ D. BIANCHI, *Une longue réforme tranquille. 1962-2012: 50 ans de Politique agricole commune à l'horizon 2020*, *Revue de l'Union européenne*, n° 551, sept. 2011, p. 523.

³⁵ Per una evoluzione storica, vedasi D. BIANCHI, *La politique agricole commune, op. cit.*, *Prolégomènes*.

di sforamenti illustrano questa volontà di controllare la produzione e i suoi eccessi³⁶.

La corresponsabilità finanziaria, affinata nel corso degli anni e validata dalla Corte di giustizia³⁷, mirava a garantire che i produttori delle regioni più esposte si assumessero l'onere dell'aggiustamento.

Allo stesso tempo, la preferenza comunitaria — basata su un mercato interno protetto, una tariffa esterna comune e rimborsi all'esportazione — costituiva il pilastro centrale di questa politica, garantendo la competitività dei prodotti europei³⁸.

Messa in discussione dalla CGUE³⁹ e strettamente inquadrata dagli impegni assunti presso l'OMC, rimane presente nella protezione doganale e nel fatto che i meccanismi di intervento ancora in vigore sono riservati alla produzione europea.

La crisi di bilancio alla fine degli anni '70 dovuta ai costi di stoccaggio dei surplus e alla loro distruzione rivelarono i limiti del sistema.

La Comunità dovette, quindi, istituire dei meccanismi per ridurre la produzione: tasse di corresponsabilità estese a diversi settori, quote, messa a riposo o quantità massime garantite.

Gli stabilizzatori agricoli introdotti nel 1988 istituzionalizzarono questa logica.

Inizialmente concepiti come strumenti di regolamentazione di bilancio, divennero veri strumenti per la gestione della produzione

³⁶ D. BIANCHI, *Trente ans d'un régime temporaire. Les quotas laitiers dans la PAC: 1984-2014*, RMCUE, 2004, p.655.

³⁷ Cfr. CGE, 21 feb. 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, *Zuckerfabrik*, in *Racc.*, pp. 415 ss.; CGUE, 20 sett. 1988, causa 203/86, *Regno di Spagna c. Consiglio*, in *Racc.*, pp. 4563 ss.

³⁸ Cfr. CGE, 13 marzo 1968, causa 5/67, *Salgoil contro Ministero del commercio con l'estero della Repubblica italiana*, *Racc.* 1968, pp. 114 ss.; CGE, 10 dic. 1987, causa 232/86, *Nicolet*, *Racc.* 1987, p. 5034 ss.

³⁹ CGE, 14 luglio 1994, causa C-353/92 *Repubblica Ellenica c. Consiglio*, *Racc.*, 1994, pp. 3411 ss.; TPI, 15 settembre 1995, cause riunite T-458/93 e T-523/93, *Racc. II*, 1995, pp. 2459 ss.

e contribuirono all'affermazione progressiva della sovranità alimentare europea.

Le riforme successive furono in gran parte influenzate dal contesto internazionale e dalle crisi di fiducia nei confronti del sistema, la crisi della mucca pazza *in primis*⁴⁰.

L'*Uruguay Round* e l'Accordo sull'Agricoltura indebolirono le preferenze comunitarie e i sussidi all'esportazione.

La riforma del 1992 segnò una svolta, abbassando i prezzi garantiti e introducendo pagamenti compensatori e la messa a riposo obbligatoria di una certa percentuale delle superfici agricole.

L'Agenda 2000 rafforzò i requisiti ambientali, prima che la riforma del 2003 approfondisse il disaccoppiamento degli aiuti, introducesse la condizionalità⁴¹ e consolidasse il secondo pilastro dedicato allo sviluppo rurale.

La riforma del 2013 ha completato il sistema con nuovi strumenti di gestione delle crisi⁴².

La PAC del 2023, basata sui piani strategici nazionali, ha indebolito la natura comune di questa politica e frammentato il principio di integrazione dei requisiti ambientali⁴³.

Le linee di una strategia agricola più esplicita o, quantomeno, di una "agricoltura strategica" sono già evidenti nella Visione per l'Agricoltura⁴⁴ e nella futura riforma della PAC per il 2028-2034⁴⁵, proposta nell'ambito della riforma di bilancio dell'Unione.

⁴⁰ C. BLUMANN, V. ADAM, *La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la 'vache folle'*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1997, pp. 239-293.

⁴¹ D. BIANCHI, *Cross compliance: the new frontier in granting subsidies to the agricultural sector in the European Union*, *The Georgetown International Environmental Law Review*, 2007, p. 817 et seq..

⁴² D. BIANCHI, *La PAC à la sauce de Lisbonne : le rôle des Institutions européennes et des États dans la gestion de la PAC après 2013*, *Revue de droit rural*, 2014, p. 21.

⁴³ C. BLUMANN, *De la transversalité à la centralité de la politique européenne de l'environnement*, *Revue juridique de l'environnement*, 2023, pp. 765-776.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione, *Una Visione per l'Agricoltura e l'Alimentazione, Lavorare insieme per un settore agricolo e alimentare europeo che sia attraente per le future generazioni*, COM (2025) 75 final.

⁴⁵ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio *che stabilisce*

Senza entrare nei dettagli di questa proposta, che dovrà ancora attraversare molte fasi di negoziazione e sarà oggetto di dibattiti, emendamenti e scelte politiche varie, vale la pena notare un elemento senza precedenti: si tratta della prima proposta di riforma che non garantisce la perennità dell'attuale bilancio agricolo.

Secondo le stime disponibili, solo l'80% dell'attuale bilancio agricolo è esplicitamente "riservato" al settore, in particolare sotto forma di sostegno al reddito, e protetto dalle "flessibilità" introdotte dal nuovo quadro finanziario⁴⁶.

Resterà, quindi, da vedere fino a che punto la PAC potrà continuare a beneficiare di finanziamenti paragonabili a quelli del passato attraverso rubriche di bilancio più trasversali, come il Fondo per la Competitività, il Programma Quadro per la Ricerca o il dispositivo di gestione delle crisi (EU Facility).

Inoltre, la nuova PAC segnerà la scomparsa della tradizionale distinzione tra i due pilastri, il che teoricamente dovrebbe consentire una maggiore flessibilità nell'allocazione delle risorse.

Resta da valutare l'architettura programmatica complessiva all'interno della quale questa rinnovata PAC dovrà operare.

A tal proposito, uno degli elementi chiave del quadro proposto dalla Commissione Europea sono i Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (PPNR).

L'intenzione del legislatore è adattare il bilancio alle esigenze locali, basandosi sugli investimenti e sulle riforme nazionali, al fine di fornire un sostegno più rapido, flessibile e mirato, rafforzando così la coesione economica, sociale e territoriale in tutta l'Unione.

La struttura di questi piani, che vengono prima sottoposti al Consiglio e poi, in dettaglio, per approvazione, alla Commissione,

le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla Politica Agricola Comune per il periodo dal 2028 al 2034, COM (2025) 560 final.

⁴⁶ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio *che istituisce un Fondo Europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e rurale, pesca e marittima, prosperità e sicurezza*, COM (2025) 565.

dovrebbe consentire una distribuzione dei fondi più flessibile, efficiente e semplificata.

Secondo la proposta di riforma della PAC⁴⁷, la Commissione adotterebbe solo raccomandazioni rivolte agli Stati membri per guidarli nella preparazione dei loro piani nazionali.

Il PPNR sostituirebbe, quindi, i piani strategici agricoli, integrando l'agricoltura in una dinamica più ampia, non solo regionale, ma anche alla luce di una strategia nazionale o addirittura europea.

Resta da vedere come l'Unione riuscirà, da un lato, a garantire la coerenza tra le raccomandazioni basate su obiettivi deliberatamente ampi adattati alle differenze tra i ventisette Stati membri e, dall'altro, a mantenere il controllo sulla visione strategica complessiva attraverso l'approvazione di piani che comprenderanno riforme nazionali in ambiti tanto diversi quanto le pensioni, il mercato del lavoro o la salute pubblica.

Resta anche da vedere se gli Stati membri accetteranno di dare carta bianca alla Commissione, sapendo che non è chiaro chi, all'interno dell'Unione, guiderà la Commissione nell'esercizio complesso di costruire un'agricoltura strategica basata su ventisette "capitoli agricoli" integrati in altrettanti piani nazionali, che comprendono essi stessi l'intera economia di ogni paese.

Tuttavia, sembra prematuro considerare che la Commissione possa presentarsi come un "censore" dei pagamenti agricoli⁴⁸ sfruttando la possibilità offerta dalle nuove regole di rendere la loro concessione condizionata ai principi generali dello stato di diritto, alla Carta dei Diritti Fondamentali e al principio di "non causare danni significativi" (DNSH)⁴⁹.

⁴⁷ vedi articolo 2.

⁴⁸ Articolo 7 *Proposta di regolamento che istituisce il Fondo Europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e rurale, pesca e marittima, prosperità e sicurezza per il periodo 2028-2034* e articolo 5 *Proposta di regolamento che istituisce un quadro di monitoraggio e performance delle spese di bilancio e altre regole orizzontali per i programmi e le attività dell'Unione* (COM/2025/545 finale).

⁴⁹ A. MATTHEWS, *Cap Reform*, agosto 2025, blog,

Quest'ultimo, volto a garantire che le iniziative dell'UE (siano esse politiche, regolamentari o programmi di finanziamento) non compromettano gli obiettivi climatici e ambientali dell'UE, deve essere interpretati alla luce del concetto centrale di 'danno significativo'.

Tuttavia, nella stragrande maggioranza dei casi, le pratiche agricole — e a fortiori i piani strategici nazionali (PPNR) — non dovrebbero incontrare difficoltà sostanziali nel dimostrare la loro conformità a questo principio e a questo requisito.

Non si può tuttavia escludere il rischio che l'agricoltura — e ciò che rimane del suo bilancio — diventi una variabile per l'adeguamento delle riforme nazionali e perda ancor più la sua natura comune.

Se gli attuali piani strategici nazionali possono ancora considerarsi come una declinazione, nello spirito del principio di sussidiarietà, di una PAC europea, essendo limitati al comparto agricolo, i PPNR proposti potrebbero portare ad "un'agricoltura a velocità diverse" a seconda del paese, o addirittura all'emergere di sistemi agricoli specializzati, poiché diventerà sempre più difficile, con un budget ridotto e frammentato, sostenere l'intero settore agricolo nazionale da parte dei singoli Stati.

In tale ottica, la questione centrale sarà come assicurare una visione strategica di 27 agricolture diverse.

Il cantiere sempre aperto della PAC non fu affatto un processo lineare.

Da una politica prevalentemente protezionista, è gradualmente diventata una politica integrata nel commercio mondiale, pur rimanendo uno strumento strategico essenziale per la sicurezza alimentare europea, in un contesto segnato dalla volatilità dei mercati, da crescenti preoccupazioni ambientali e da tensioni geopolitiche.

5. L'Unione europea come attore della sovranità alimentare

La riforma della PAC del 2023, che sembra ruotare, visto il titolo, attorno al *Futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, riflette la consapevolezza del ruolo strategico dell'alimentazione, senza tuttavia offrire progressi strutturali: l'alimentazione rimane marginale e priva di nuove proposte, sollevando dubbi sulla reale ambizione di rendere questo settore un nuovo asse centrale.

Integrata nel *Green Deal*⁵⁰, la PAC attuale si basa su piani strategici nazionali che, pur mantenendo obiettivi comuni, frammentano il suo carattere genuinamente comune e sollevano la questione della sua efficacia proprio nel rispondere alle sfide ecologiche⁵¹.

Sebbene gli obiettivi specifici – sicurezza alimentare, posizione degli agricoltori nella catena del valore, alimentazione sana e sostenibile – sembrano andare nella giusta direzione, la loro attuazione richiederebbe strumenti più robusti di quelli proposti.

Il *Green Deal*⁵², che ha fatto dell'Unione la prima regione del mondo a consacrare giuridicamente la neutralità climatica⁵³, va ol-

⁵⁰ Commissione europea, *Comunicazione sul Patto verde europeo*, COM (2019) 640; ID., *“Pronti per il 55 %”: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, COM (2021) 550 final.

⁵¹ C. BLUMANN, *Réforme de la PAC - Écologisation de la PAC : nouvelle illustration de la politique des petits pas*, *Revue de Droit rural* n° 3, mars 2023, p. 14; J. CARLES, F. COURLEUX, 2020, *Le Green Deal européen – Une opportunité pour réorienter la Politique Agricole Commune*, *Note de Référence Stratégique d'Agriculture Stratégies*, mars 2024, p. 1-46; M. P. GENESIN, *Il Piano Strategico della PAC tra Green Deal e obiettivi di autosufficienza alimentare*, *Alimenta*, 2023, p. 61.

⁵² Vedi <https://www.observatoire-greenddeal.eu/>; B. BLOTTIN, L. FONBAUSTIER, *Préface, Conférence – Le Pacte vert pour l'Europe : Nouvelle rose des vents des politiques de l'Union européenne*, *Revue juridique de l'environnement*, 2023 48(4), 761-764. Per un riferimento alla bibliografia italiana e inglese sull'argomento, vedi G. BONINI, *Green Deal: an umbrella strategy*, *Alimenta*, 2/2005, p. 113.

⁵³ Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 *che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»)*, GU L 243, 9 luglio 2021, p. 1.

tre la sola dimensione ambientale: porta con sé un'ambizione di sovranità europea, di *leadership* regolatoria e di resilienza strategica⁵⁴.

In un mondo sconvolto dal cambiamento climatico, dalla migrazione forzata, dal degrado delle risorse e dalle rivalità geoeconomiche, la questione climatica sta diventando una questione globale che riguarda i territori e le popolazioni, la stabilità geopolitica⁵⁵ e il diritto internazionale⁵⁶.

Questa visione si è ampliata nel secondo mandato della Commissione, orientato verso la competitività, la trasformazione industriale e la sicurezza economica, collocando l'agricoltura in una dinamica di autonomia strategica aperta⁵⁷ basata sull'innovazione, la diversificazione degli approvvigionamenti in materie prime⁵⁸, il controllo degli investimenti sensibili⁵⁹ e la riduzione delle vulnerabilità⁶⁰ (chiamata *de-risking*⁶¹).

⁵⁴ Comunicazione della Commissione europea, *Pronti per il 55 % (...)* cit.

⁵⁵ D. BIANCHI, *Reverdir la PAC ou alimenter le green deal ?*, *Revue juridique de l'environnement*, 2023, 48(4), pp. 813-821.

⁵⁶ P. G. TELES, *Sea-level Rise in Relation to International Law : A New Topic for the United Nations International Law Commission*, in M. RIBEIRO, F. LOUREIRO BASTOS, T. HENRIKSEN (eds), *Global Challenges and the Law of the Sea*, London, Springer, 2020; J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, OUP, 2012, p. 145-157.

⁵⁷ Comunicazione della Commissione, *Il momento dell'Europa: Riparare e prepararsi per la prossima generazione*, COM (2020) 456 final, pt. 25.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione, *Resilienza delle materie prime critiche: la strada da seguire per un rafforzamento della sicurezza e della sostenibilità*, COM (2020) 474 final. Vedi anche Comunicazione della Commissione, *Piano di contingenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza in tempi di crisi*, Bruxelles, COM (2021) 689 final, p. 9.

⁵⁹ Regolamento (UE) 2019/452 che stabilisce un quadro per lo screening degli investimenti diretti esteri nell'Unione, GU L 79I, 21 marzo 2019, p. 1, Art. 4(1)(c).

⁶⁰ Vedi la Strategia Industriale UE che include uno Strumento d'Emergenza per il Mercato Unico (SMEI): il Regolamento (UE) 2024/2747 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2024 *che stabilisce un quadro di misure d'emergenza nel mercato interno e sulla resilienza del mercato interno* (GU L 747, 8 nov. 2024, p.1). Oppure, nel settore sanitario, la nuova Autorità Europea per la

Tutto ciò in ambiti chiave della sovranità europea⁶² che affonda le radici nelle competenze economiche dell'Unione⁶³: energia, digitale, spazio, salute o materie prime.

In questo contesto, non è paradossale che si trovi più alimentazione nel *Green Deal* – attraverso la strategia sulla biodiversità⁶⁴ e la strategia “*farm to fork*”⁶⁵ – che nella PAC stessa, confermando la dimensione geopolitica delle questioni alimentari.

Il *Green Deal* agisce come un “trans-obiettivo”: trasversale alle politiche settoriali, ma anche transplanetario e transpolitico.

La futura riforma della PAC per il 2028-2034⁶⁶ incorpora questa volontà di costruire una strategia agricola più esplicita.

Da un lato, la proposta di riforma settoriale⁶⁷ prevede il ricono-

Preparazione e la Risposta alle Emergenze Sanitarie (HERA), il Regolamento (UE) 2022/2372 del 24 ottobre 2022 *sul quadro di misure per garantire la fornitura di contromisure mediche rilevanti per le crisi in caso di emergenza sanitaria pubblica a livello dell'Unione* (GU L 314, 25 ottobre 2022, pp. 64–78). Infine, la produzione, la lavorazione e la distribuzione alimentare sono appena state incluse nell'ambito della Direttiva UE sulla Cybersicurezza, Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 *sulle misure per un alto livello comune di cybersecurity in tutta l'Unione*, (GU L 333, 27 dicembre 2022, pp. 80 ss.).

⁶¹ U. VON DER LEYEN, *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*, European Commission, 30 mars 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

⁶² V. CONSTANTINESCO, *La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne?*, *L'Europe en Formation*, vol. 368, no. 2, 2013, p. 122.

⁶³ M. LEFEBVRE, *Europe puissance, souveraineté européenne, autonomie stratégique : un débat qui avance pour une Europe qui s'affirme*, *Question d'Europe* n° 582, Fondation Robert Schuman, février 2021.

⁶⁴ Comunicazione della Commissione, *Strategia UE per la Biodiversità per il 2030 Riportare la natura nelle nostre vite*, COM (2020).

⁶⁵ Comunicazione della Commissione, *Una strategia Farm to Fork per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 finale.

⁶⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla Politica Agricola Comune per il periodo dal 2028 al 2034*, COM (2025) 560 final.

⁶⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *di modifica del Regolamento (UE) n. 1308/2013*, COM(2025)553.

scimento delle riserve strategiche nazionali, inquadrare da criteri europei e coordinate nell'ambito delle strategie europee di resilienza e preparazione alle crisi, confermando il ruolo strategico di questa sovranità alimentare.

Gli Stati membri saranno tenuti ad adottare misure di preparazione, tra cui lo sviluppo di piani nazionali o regionali, lo scambio regolare di informazioni sugli *stock*, la designazione delle autorità competenti e la partecipazione a esercitazioni di *stress* a livello dell'Unione.

La strategia europea di stoccaggio mira a combinare le riserve centralizzate con i contributi degli Stati membri, sostenuti da partenariati pubblico-privati.

Infine, la gestione delle riserve di prodotti agricoli da parte degli Stati membri sarà accompagnata da regole per garantire che tali misure siano applicate in modo da minimizzare le distorsioni di mercato⁶⁸.

D'altro lato, nella nuova riforma, la Commissione intende rafforzare il proprio controllo, basando le proprie raccomandazioni su un'analisi dettagliata della situazione agricola e rurale in ciascuno Stato membro — demografia, struttura, territori, sicurezza alimentare — al fine di identificare le sfide nazionali e guidare i futuri Piani di Partenariato Nazionale e Regionale.

Ciò presuppone la creazione di una vera *cabina di regia*, una cabina strategica centrale, soggetta all'accettazione da parte degli Stati membri.

Tuttavia, va sottolineata la dimensione geopolitica.

«Agricoltura e alimentazione sono settori strategici per l'Unione»: questo è l'*incipit* del memorandum esplicativo che accompagna la riforma della PAC⁶⁹.

La riforma si innesta quindi nella strategia più ampia con cui l'Unione intende riconquistare una veritiera "sovranità europea"⁷⁰.

⁶⁸ Compatibilmente con l'allegato 2, punto 2 dell'Accordo sull'Agricoltura dell'OMC.

⁶⁹ Nota 50 sopra, a 1.

⁷⁰ D. CALLEJA, D. BIANCHI, *Shaping the Sovereignty of a geopolitical Europe*, op. cit.

I documenti strategici e i testi legislativi adottati negli ultimi anni testimoniano questo cambiamento di paradigma: la sovranità non è più considerata solo da una prospettiva politica o militare, ma anche come imperativo economico e tecnologico.

Integrando l'agricoltura in questa dinamica, la nuova PAC persegue l'obiettivo generale di garantire le risorse, controllare le catene di approvvigionamento e rafforzare la resilienza, in linea con le raccomandazioni del rapporto Draghi⁷¹ e della "bussola della competitività", che invitano l'Unione a riacquistare la capacità di "navigare" autonomamente in un ambiente internazionale instabile.

Questo cambiamento è evidente anche a livello semantico: la sovranità è ora saldamente integrata nel vocabolario dell'azione pubblica europea.

Nella Visione per l'Agricoltura⁷², il termine compare nove volte, mentre le precedenti comunicazioni sulla PAC lo evitavano completamente.

L'aggettivo "strategico" viene menzionato trenta volte, rivelando la volontà di elevare la sovranità alimentare ad una priorità permanente e di conferirle una reale dimensione di "diplomazia economica alimentare".

Il contrasto è ancora più evidente considerando che il Libro Bianco sulla preparazione della difesa europea per il 2030⁷³ menziona la sovranità solo una volta, confermando che ora sono i settori economico e tecnologico a costituire le principali aree dell'autonomia europea.

Il presidente Juncker aveva presentato la sua Commissione come una Commissione politica.

La nuova presidentessa, Ursula von der Leyen, ha aggiunto una dimensione geostrategica sin dal suo primo discorso inaugurale: «È una

⁷¹ M. DRAGHI, *Il futuro della competitività europea: una strategia di competitività per l'Europa*, Commissione Europea, 2024.

⁷² Commissione Europea, *Una visione a lungo termine per le aree rurali dell'UE*, COM (2021) 345 final.

⁷³ Commissione Europea, *Libro Bianco Congiunto sulla Prontezza alla Difesa dell'Europa per il 2030*, Bruxelles, COM (2025) 120 finali.

Commissione geopolitica che ho in mente, e di cui l'Europa ha urgentemente bisogno»⁷⁴. Per il suo secondo mandato, si è riferita ad una «Commissione per gli Investimenti»⁷⁵ che ponga il *Green Deal* – divenuto *Clean Industrial Deal* – al centro di un nuovo Piano Europeo di Prosperità.

L'idea di sovranità si articola attorno a un'«Europa globale», che comprende la difesa europea, un'Unione di preparazione, una strategia di sicurezza interna, un patto mediterraneo, una visione per l'agricoltura, una strategia sulla resilienza idrica, uno scudo per la democrazia e una rinnovata politica economica estera, il tutto supportato da un bilancio adattato.

Le crisi recenti, così come gli sviluppi politici negli Stati Uniti, hanno dato nuovo impulso all'ambizione di riconquistare la sovranità in tutti i settori economici.

Sino a poco tempo fa, in un contesto di globalizzazione trionfante, sarebbe stato impensabile evocare la sovranità in termini così ampi: la sola menzione della sovranità alimentare, del consumismo nazionale o del patriottismo economico suscitavano l'ironia dei difensori del libero scambio.

Questo vocabolario era spesso associato a figure politiche nazional-populiste o a iniziative «scioviniste» — come dimostra il cambio del nome dei ministeri dell'agricoltura in ministeri della sovranità alimentare, in Francia come in Italia.

Un'eccezione notevole è quella del presidente Emmanuel Macron, che già nel 2017 evocava esplicitamente l'idea della sovranità europea alla Sorbona⁷⁶ citandola ben 32 volte nel suo discorso.

Sebbene i trattati UE non utilizzino i termini «sovranità» o «autonomia strategica», questi concetti si sono consolidati nella pratica istituzionale.

Inizialmente considerata come capacità dell'UE di orientare le

⁷⁴ Discorso della Presidente VON DER LEYEN alla sessione plenaria del Parlamento Europeo in occasione della presentazione del suo Collegio dei Commissari e del loro programma, Strasburgo, 27 novembre 2019.

⁷⁵ U. VON DER LEYEN, *La scelta dell'Europa*, p. 11, disponibile su https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf

⁷⁶ E. MACRON, *Initiative pour l'Europe - Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26 septembre 2017, Paris, Sorbonne.

proprie scelte secondo i propri interessi e valori, l'autonomia strategica⁷⁷ si è ampliata fino a diventare un elemento centrale delle principali strategie europee, in particolare nella Dichiarazione di Versailles⁷⁸ riportata nel programma politico della Commissione⁷⁹ con un esplicito riferimento alla sovranità alimentare⁸⁰.

Questa dinamica è stata rafforzata dalla Strategia Europea di Sicurezza Economica⁸¹: l'UE adotta un approccio paragonabile a quello delle principali potenze industriali (Stati Uniti, Cina e Giappone) per ridurre le dipendenze economiche un tempo considerate benigne.

Di fronte all'indebolimento del multilateralismo commerciale e ai limiti e crisi dell'OMC, l'UE si affida maggiormente ad accordi bilaterali e plurilaterali⁸², che diventano strumenti di diplomazia regolatoria, protezione degli investimenti⁸³ et d'influenza normativa⁸⁴, includendo capitoli su diritti sociali, ambiente⁸⁵, governance digitale o valori fondamentali dell'UE, ben oltre la semplice apertura dei mercati⁸⁶.

⁷⁷ Comunicazione dalla Commissione, *il momento dell'Europa: riparare i danni e prepararsi per la prossima generazione*, cit.

⁷⁸ Disponibile al <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/>, punto 7.

⁷⁹ U. VON DER LEYEN, *Le choix de l'Europe*, op.cit., p. 6.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 21.

⁸¹ Commissione Europea, Comunicazione Congiunta sulla *Strategia Europea di Sicurezza Economica*, JOIN (2023) 20 finali, in particolare pp. 1, 3 e 14.

⁸² T. GEHRKE, *L'autonomie stratégique ouverte de l'UE et les pièges de la géoéconomie*, *Revue des affaires étrangères européennes*, 2022, pp. 61 ss.; A. MARX (éd.), *La politique commerciale de l'UE: les défis de son autonomie stratégique*, *Politique mondiale*, juil. 2023, pp. 1 ss.

⁸³ D. BIANCHI, *Bazooka ou cartouches à blanc? Une comparaison des approches juridiques en évolution au Brésil et dans l'Union européenne en matière de mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États* in A. BERRAMDANE, M. TROCHU (eds), *Union européenne et protection des investissements: Europe, Asie-Pacifique et Amérique latine*, Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 321 ss.

⁸⁴ A. CRESPI, J. RONE, *Conflits de souveraineté sur la politique commerciale de l'UE: un nouvel accord constitutionnel?*, *Comp Eur Polit.*, 2022, pp. 314 ss.

⁸⁵ L. F. PASTORINO, *Gli Accordi bilaterali UE – Paesi terzi e il nuovo regolamento contro la deforestazione*, *Alimenta*, 2024, 4, p. 611 ss.

⁸⁶ M. POLLACK, *The new, new sovereignty (or, how the europe union became*

In questo contesto, la sovranità europea non mira né all'autarchia né all'isolazionismo, ma alla capacità di agire in autonomia quando necessario, pur rimanendo aperti al multilateralismo⁸⁷, secondo un nuovo modello post-neoliberista che combina resilienza, sostenibilità e consapevolezza geopolitica⁸⁸.

6. Conclusioni

La sovranità alimentare è ora al centro delle sfide geopolitiche, economiche e giuridiche dell'Unione europea.

Nonostante una gamma limitata di strumenti agricoli specifici, la forte autonomia degli Stati membri rende difficile costruire una vera capacità strategica europea d'azione.

Gli strumenti esistenti, spesso eccezionali o nazionali, non sono sufficienti a garantire l'autonomia dell'approvvigionamento in un contesto di catene del valore globalizzate.

Questa debolezza alimenta la domanda di un quadro europeo rafforzato.

L'Unione sta cercando di rispondere a questo affermando il proprio ruolo di potenza normativa, secondo la logica dell'"effetto Bruxelles"⁸⁹.

I suoi standard ambiscono a diventare leve di influenza esterna, in particolare attraverso i negoziati commerciali, intesi come stru-

désenchanted with international law and defiantly protective of its domestic legal order), in C. GIORGETTI, G. VERDIRAME *Concepts on international law in Europe and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p.73-112.

⁸⁷ B. DUPRÉ, *Souveraineté européenne, autonomie stratégique, Europe puissance: quelle réalité pour l'Union européenne et pour quel avenir?*, in *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n°620, Jan. 2022, p. 3.

⁸⁸ Commissione Europea, *Revisione della Politica Commerciale – Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, 2021.

⁸⁹ A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, OUP, 2020 e, ID., *The Brussels Effect' and European Sovereignty*, in G. BARRETT, P. MÜLLER-GRAFF, J. RAGEADE, V. VADÁSZ (eds.), *European Sovereignty, the Legal Dimension*, London, Springer, 2022, pp. 191 ss.

menti ibridi che combinano diplomazia, strategia commerciale e geopolitica.

L'accordo con il MERCOSUR illustra questo sviluppo.

Più che un compromesso tariffario, mira a integrare i partner latinoamericani in uno spazio regolatorio strutturato attorno agli standard europei e al rispetto dei valori e impegni climatici dell'Unione, in particolare dell'Accordo di Parigi.

Questa strategia viene implementata in un mondo segnato dalla rivalità tra due modelli egemonici.

Gli Stati Uniti e la Cina stanno abbracciando un crescente nazionalismo economico. La Cina punta all'autonomia strutturale e all'egemonia economica, mentre le relazioni transatlantiche diventano tese sotto l'effetto del protezionismo trumpiano.

La guerra in Ucraina ha accentuato fortemente queste tensioni, rivelando le dipendenze europee e l'importanza strategica della sicurezza alimentare.

I corridoi della solidarietà con l'Ucraina e la prospettiva della sua adesione sottolineano la sfida agricola di un'Europa ampliata.

In questo contesto, la sovranità alimentare deve essere concepita come un'autonomia aperta, che concilia sicurezza, sostenibilità e interdipendenze controllate.

Questa autonomia implica un'agricoltura europea forte e innovativa. L'UE deve prevenire un calo della produttività, ripensare la gestione delle scorte strategiche limitate dall'OMC, controllare la proprietà fondiaria e prevenire i rischi di appropriazione da parte di attori esterni.

Appare necessaria una politica agricola pensata in termini geostrategici, che rilancia la sua vocazione originale del dopoguerra: garantire stabilità in un ambiente di incertezze⁹⁰.

Come abbiamo descritto, sebbene assente nei Trattati, la sovranità è stata al centro dell'architettura dell'Unione fin dall'inizio, dalla Dichiarazione di Schuman alle politiche attuali.

⁹⁰ F. COURLEUX, *Une politique alimentaire et agricole européenne pour des temps de guerre*, *Paysans & société*, 2024, 406(4), pp. 20 ss.

La sovranità alimentare fa parte di questa continuità.

La PAC riformata riflette questo cambiamento di paradigma imposto dal *Green Deal*: sostenibilità, innovazione, resilienza, rinnovamento generazionale e allineamento con gli obiettivi climatici, di biodiversità e di benessere animale.

Le crisi recenti – la pandemia, la guerra in Ucraina – hanno accelerato l'emergere di un modello europeo di sovranità basato sulla capacità di azione autonoma.

La competitività e la crescita economica diventano un elemento centrale di questa strategia: senza di esse, l'economia europea rischia un'erosione duratura.

La sovranità, ora filo conduttore delle politiche europee⁹¹, rende la PAC non più un semplice strumento di gestione del settore agricolo, ma una componente essenziale della stabilità geopolitica, economica e sociale dell'Unione attraverso la sua funzione storica originale: garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.

Consolidando i suoi strumenti e proteggendo i suoi settori chiave, l'Europa sarà in grado di combinare autonomia strategica, apertura internazionale, protezione dei propri valori e difesa del benessere dei suoi cittadini, e rimanere un attore credibile nella governance globale.

Daniele Bianchi*

⁹¹ M. LEFEBVRE, *L'Europe de la défense entre moment ukrainien et retour de l'OTAN*, Rev. UE 2022. Pp. 485 ss.; D. BLANC, *Les manifestations de l'idée de 'souveraineté européenne' dans la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union*, in F.-V. GUIOT (ed.) *La souveraineté européenne. Du discours politique à une réalité juridique?*, Mare & Martin, 2022, pp. 277 ss.

* Le opinion espresse si riferiscono esclusivamente all'Autore e non rispecchiano necessariamente l'orientamento dell'Istituzione di appartenenza.

ABSTRACT:

La sovranità è diventata un concetto centrale nel dibattito politico e giuridico contemporaneo, nonostante la sua assenza dai trattati dell'UE e la preferenza istituzionale per il concetto di «autonomia strategica aperta». Fin dalla Dichiarazione Schuman, l'integrazione europea si fonda sull'esercizio condiviso di prerogative sovrane attraverso la messa in comune di risorse strategiche, dando origine a una forma di sovranità settoriale progressivamente estesa alle principali politiche economiche e sociali. In questo quadro, la Politica agricola comune costituisce un pilastro centrale, strutturato attorno alla sicurezza degli approvvigionamenti e all'autonomia alimentare. Le successive riforme ne hanno confermato il ruolo. Se da un lato la PAC 2023, fondata su piani strategici nazionali, ne indebolisce la dimensione comune, dall'altro il Green Deal amplia la sovranità attraverso una logica di leadership regolatoria e di "de-risking". In un contesto in cui il cibo diventa una questione geopolitica, la futura PAC tende a qualificare esplicitamente l'agricoltura come settore strategico, essenziale per la stabilità economica dell'Unione e per la sua capacità di azione autonoma sulla scena internazionale.

EN:

Sovereignty has become a prominent concept in contemporary political and legal debate, despite its absence from EU treaties and the institutional preference for "open strategic autonomy." Since the Schuman Declaration, European integration has rested on the shared exercise of sovereign prerogatives through the pooling of strategic resources, giving rise to a form of sectoral sovereignty progressively extended to key economic and social policies. Within this framework, the Common Agricultural Policy constitutes a central pillar, structured around security of supply and food autonomy. Its successive reforms have reaffirmed this role. While the CAP 2023, based on national strategic plans, weakens its common dimension,

the Green Deal expands sovereignty through regulatory leadership and “de-risking”. As food becomes a geopolitical issue, the future CAP increasingly frames agriculture as a strategic sector, essential to the Union’s economic stability and capacity for autonomous action.

PAROLE CHIAVE:

Sovranità – Sovranità europea – Sovranità alimentare – PAC – Diritto agrario

Sovereignty – European sovereignty – Food sovereignty – CAP – Agricultural law