

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
PAC 2023-27 STRUMENTI PER UNA CRESCITA SOSTENIBILE DELL'AGRICOLTURA	109
IRENE CANFORA -VITO LECCESE, <i>La sostenibilità sociale nella nuova PAC</i>	110
LUIGI RUSSO, <i>Le “nuove” misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità? . .</i>	142
DANIEL GADBIN, <i>Quel cadre juridique pour les plans stratégiques relevant de la PAC? L'exemple français</i>	166
PAMELA LATTANZI, <i>Le dimensioni aziendali nelle scelte della nuova PAC: le piccole aziende agricole</i>	180
MARIAGRAZIA ALABRESE - ELOISA CRISTIANI, <i>Clima e impegni internazionali nell'at- tuazione della PAC</i>	216
STEFANO MASINI, <i>I piani strategici in italia: il ruolo del MIPAAF e delle Regioni . .</i>	257
EMILIO DE MEO - ROCCO ROMA - ANNALISA DE BONI, <i>Il nuovo sistema dei paga- menti diretti nella riforma della PAC 2023-27</i>	274
NICOLA LUCIFERO, <i>I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale</i>	289
GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI, <i>Gli strumenti per le imprese: I servizi di consulenza alle imprese e i sistemi assicurativi</i>	321
VITO RUBINO, <i>Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova PAC, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare</i>	344
FRANCESCO EMANUELE CELENTANO, <i>Il rilievo internazionale delle politiche di be- nessere animale dell'Unione europea</i>	373

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

DOMENICO CRISTALLO, <i>I giovani agricoltori al vaglio della CGUE: criticità e prospettive</i>	93
RICCARDO MARTINOLI, <i>Reclamo cautelare e competenza della Sezione specializzata agraria</i>	109

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

(il numero indica la pagina)

CORTE DI GIUSTIZIA UE

10 marzo 2021 (Sez. VI) (in causa C-365-
19), (*Aiuti ai giovani agricoltori*), 82

6 ottobre 2021 (Sez. VI) (in causa C-119-
20), (*Aiuti ai giovani agricoltori*), 71

TRIBUNALI

Trib. Napoli, 22 giugno 2022 (Sez. spec.
agraria), (*Contratti agrari*), 107

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

PAC 2023-27 **STRUMENTI PER UNA CRESCITA SOSTENIBILE** **DELL'AGRICOLTURA**

Nei giorni 7 e 8 aprile 2022 si è svolto a Bari un convegno intitolato “PAC 2023-27: Strumenti per una crescita sostenibile dell’agricoltura”, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

IRENE CANFORA, alla cui iniziativa l’Incontro era riconducibile, così ne sintetizzava il programma: «Il Convegno vuole presentare il quadro della Politica agricola comune 2023-27, in particolare del nuovo sistema di sostegno ai Piani strategici introdotto dal reg. 2021-2115, attraverso un’analisi giuridica ed economica degli strumenti di regolazione, evidenziazione gli aspetti cruciali nella direzione dello sviluppo sostenibile, nelle sue tre componenti, sociale, economica e ambientale».

La cortesia degli organizzatori consente alla nostra *Rivista* di pubblicare la quasi totalità delle relazioni e degli interventi, con l’aggiunta delle note e la presenza di aggiornamenti e di rivisitazioni*.

(N.d.D.)

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

IRENE CANFORA - VITO LECCESE

LA SOSTENIBILITÀ SOCIALE NELLA NUOVA PAC*

ABSTRACT

Il saggio analizza le innovazioni presenti nella PAC 2023-27 in ordine alla sostenibilità sociale annunciata nei documenti programmatici dell'Unione europea, ripercorrendone l'evoluzione e la disciplina normativa introdotta nel reg. 2021/2115. Si esaminano le caratteristiche dell'istituto della condizionalità sociale, introdotto per la prima volta nei regolamenti PAC, di cui si evidenziano criticità e opportunità di sviluppo, nonché gli altri strumenti a tutela dei lavoratori nel settore agricolo e la relativa efficacia nell'attuazione nazionale. Nel quadro delle misure per lo sviluppo rurale previste dal sistema dei piani strategici nazionali, si individuano poi le misure di intervento che possono avere un rilevante impatto sociale, anche in relazione ai documenti programmatici della Commissione. Gli Autori mettono in evidenza il ruolo essenziale che gli Stati membri assumeranno nella fase attuativa dello schema regolativo europeo.

The essay analyses the innovations introduced by the CAP 2023-27, regarding social sustainability announced in the EU policy papers, trace the evolution of drafts until the approval of Reg. no. 2021/2115. Authors examine the features of the social conditionality, as established for the first time in CAP regulations, by outlining critical issues and opportunities of development, as well as other legal tools to protect workers in agricultural sector and the their effects in the implementation by Member States. In the framework of rural development measures provided by national strategic plan system, Authors

* Il contributo è frutto della riflessione comune degli Autori; tuttavia, ai soli fini della formale attribuzione della responsabilità delle singole parti, i parr. 1, 2, 6 e 7 sono redatti da Irene Canfora e i parr. 3, 4 e 5 da Vito Leccese.

point out the interventions with a significant social impact, with regard to draft documents of the EU Commission.

Finally, Authors outline the pivotal role of Member States in implementing the regulative scheme defined by EU regulations.

PAROLE CHIAVE: PAC – Piani strategici nazionali – Condizionalità sociale – Tutele dei lavoratori agricoli – Misure di sviluppo rurale – Diseguaglianze – Politiche sociali.

KEYWORDS: CAP – National Strategic Plans – Social Conditionality – Agricultural Workers Protection – Rural Development Measures – Inequalities – Social Policy.

SOMMARIO: 1. L'approccio verso lo sviluppo sostenibile e i suoi aspetti sociali nei nuovi regolamenti della PAC. – 2. La questione dei lavoratori agricoli nei documenti europei prodromici alla PAC 2023-27 – 3. Tutela dei lavoratori e regole comuni europee in materia di condizionalità sociale nella costruzione del regolamento 2021/2115. – 4. Gli strumenti riconducibili alla condizionalità in materia di lavoro nel nostro ordinamento: ampiezza delle tutele considerate e loro fonti. – 5. La condizionalità sociale nel regolamento 2021/2115: un passo importante o un'occasione mancata? – 6. Altri strumenti per tutelare la regolarità del lavoro agricolo nel reg.n. 2115. – 7. Rileggere gli interventi sociali sul tessuto rurale: il quadro europeo e l'applicazione nazionale. – 8. Conclusioni.

1. La definizione dei regolamenti europei che disciplineranno l'agricoltura europea nel periodo 2023-27 è avvenuta in un clima complesso, costellato da eventi eccezionali, nel quale si sono consolidate scelte politiche e soluzioni legislative orientate allo sviluppo sostenibile, sul presupposto, ormai condiviso sul piano sovranazionale, che quest'ultimo costituisca il punto di riferimento per il governo delle attività economiche¹.

Tale prospettiva ha portato a configurare i contorni di un «sistema alimentare sostenibile», come definito dalla Commissione nell'ormai noto *Farm to fork*, il documento guida per le politiche agricole europee *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*², in cui il concetto di sostenibilità include componenti economiche, ambientali e sociali, oggetto di una rilettura dinamica delle regole giuridiche, dalla produzione primaria fino alle fasi del consumo.

Si tratta di un quadro disciplinare tuttora in costruzione che ha già subito variazioni, alla luce degli eventi e delle emergenze che i go-

¹ A partire dal *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, noto come Rapporto Brundtland, approvato nella Risoluzione dall'Assemblea generale delle Nazioni unite del 4 agosto 1987, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, fino al consolidamento negli obiettivi di sviluppo sostenibile in Agenda 2030 sottoscritta da 195 Paesi il 25 settembre 2015 e approvata dall'Assemblea generale dell'ONU: su cui v., per tutti, W. HUCK, *Sustainable development goals. Article-by-article Commentary*, Bloomsbury Academic, 2022.

² COMMISSIONE EUROPEA, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020 COM (2020) 381 final.

verni hanno dovuto fronteggiare, pur conservando il suo fondamento basato sull'idea di una transizione verso lo sviluppo sostenibile.

Invero la consapevolezza degli effetti della globalizzazione sull'agricoltura europea, era già stata acquisita in sede di revisione di medio termine della PAC 2014-20³, poi recepita nel quadro delle proposte di riforma presentate dalla Commissione nel 2018 che delineavano una realtà profondamente mutata⁴. Ad essa si è sovrapposta la crisi pandemica⁵ e ancora, più recentemente, la guerra ai confini dell'Unione europea, spostando l'attenzione, tra l'altro, sull'esigenza di assicurare l'autosufficienza delle produzioni agricole degli Stati membri dell'Unione e la "resilienza" delle imprese agricole europee.

L'interesse collettivo alla conservazione delle attività primarie all'interno del territorio europeo prescinde dalla mera capacità di acquisire materie prime per l'industria alimentare e la distribuzione (merci eventualmente anche da mercati extraeuropei)⁶. Nella prospettiva in cui ci si sta orientando, i meccanismi di funzionamento della filiera agroalimentare riguardano la vitalità delle imprese agricole, sia nel tessuto rurale che nell'organizzazione delle attività e delle corrette relazioni di filiera, attraverso una nuova visione delle regole che disciplinano l'equilibrio del valore⁷.

³ Ci si riferisce alla revisione attuata con il regolamento omnibus 2393/2017, nonché agli interventi sull'equilibrio della filiera agroalimentare introdotti con la direttiva 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese della filiera agricola e alimentare.

⁴ Si veda la Relazione di accompagnamento alla proposta della Commissione (documenti COM 392, 393 e 394 del 1° giugno 2018), su cui ci si soffermerà al § 2. Per una lettura del quadro normativo della PAC, alla luce della proposta della Commissione del 2018, v. gli Atti del convegno AICDA *La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi*, Verona, 19-20 dicembre 2019, pubblicati su questa *Rivista*, 2020.

⁵ Su cui v. Y. PETIT, *L'UE face à la déstabilisation de l'agriculture pour la pandémie Covid 19*, in *Rev. Dr. Rural*, 2020, Et. 20; P. CAVARZERAN, *Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 925; F. ALBISINNI, *Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the Agri-Food Sector: EU and Italian perspectives*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2021, p. 11; L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2021 p. 45.

⁶ Sulla rilevanza delle risorse dell'agricoltura, in termini di produzione di alimenti e di conservazione dell'uso delle terre agricole, v. A. JANNARELLI, *Cibo e diritto. Per una agricoltura sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2015.

⁷ Sulle nuove funzioni del quadro regolativo del settore agricolo, nella direzione dello sviluppo sostenibile, cfr. S. MASINI, *Continuità e trasformazione della nozione di*

In questo contesto, la nuova PAC non può sfuggire al compito di interpretare e attuare la “sostenibilità sociale”, quale parte integrante degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, enunciati nei documenti del *Green Deal*⁸: essa si traduce, nelle intenzioni della Commissione, in una rinnovata attenzione per le persone impegnate nel settore primario e nell’ambito dei territori rurali, produttori agricoli e lavoratori del settore agricolo, per le politiche di parità di genere e di inclusione sociale. Come si legge al riguardo nel citato documento *Farm to fork* del 2020, «sarà particolarmente importante attenuare gli impatti socioeconomici sulla filiera agroalimentare e garantire che i principi chiave sanciti dal Pilastro europeo dei diritti sociali siano rispettati, specialmente per quanto riguarda i lavoratori precari, stagionali e non dichiarati» (p. 12).

Invero, il quadro che emerge dai regolamenti della nuova PAC ha ripreso le linee fondamentali enunciate nel documento, sia pure riconducendole entro un quadro normativo caratterizzato dagli strumenti di governo del mercato agricolo, ora declinato attraverso lo schema dei piani strategici nazionali, fondati su un insieme di obiettivi e indicatori di risultato e su un nuovo impianto per l’accesso alle misure di sostegno. Sicché è attraverso l’analisi di tali strumenti che è possibile individuare le novità in materia di sostenibilità sociale nella nuova PAC.

Va precisato, d’altro canto, che diverse riflessioni legate agli aspetti di rilevanza sociale della nuova PAC si devono agli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, dalla cui lettura complessiva emerge un’attenzione particolare ai profili dell’inclusione e della coesione sociale, della non discriminazione e della partecipazione,

agricoltura nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 371; sul punto v. anche I. CANFORA, *La tutela delle imprese agricole nella regolazione di una filiera agroalimentare sostenibile*, in *Il pegno rotativo non possessorio in agricoltura. Fattispecie e ipotesi ricostruttive con riferimento all’applicazione nella filiera agroalimentare*, a cura di S. Landini, N. Lucifero, Torino, 2022 (in corso di stampa); L. RUSSO, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche di mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Cacucci, Bari, 2021.

⁸ Si veda la Comunicazione della Commissione *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019.

peraltro solo in parte confluiti nella versione definitiva dei regolamenti⁹.

Questo contributo intende dunque analizzare l'efficacia e le potenzialità delle disposizioni dirette a rafforzare la sostenibilità sociale nel quadro delle politiche agricole, in particolare alla luce di quanto previsto dal regolamento 2021/2115 sulle misure di sostegno ai piani strategici.

Un primo elemento, rilevante sul piano della definizione dei principi, è dato dalla constatazione che gli obiettivi della PAC enunciati nell'art. 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) risultano ora indirizzati dai contenuti dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite e, più in generale, dagli impegni assunti a livello internazionale cui rinviano i documenti di accompagnamento alla riforma¹⁰.

Nel definire gli obiettivi da perseguire attraverso le misure di sostegno FEAGA e FEASR, l'art. 5 del reg. 2115 afferma che tali misure, conformemente all'art. 39 TFUE, sono dirette a «migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali» e contribuiscono al conseguimento di obiettivi generali «in ambito economico, ambientale e sociale, che a loro volta contribuiranno all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile»¹¹. Come si vedrà di seguito, l'attuazione degli obiettivi di matrice internazionale a presidio dello sviluppo sostenibile, confluita nei testi normativi europei sulla politica agricola¹², è destinata a

⁹ Cfr. gli *Emendamenti del Parlamento europeo alla proposta di regolamento recante norme di sostegno ai piani strategici*, approvati il 23 ottobre 2020: P9_TA (2020)0287.

¹⁰ Che il quadro regolativo internazionale sia ben presente al legislatore europeo ai fini dell'effettività delle misure interne è evidenziato dagli artt. 10 e 11 del reg. 2021/2115, ma in particolare in riferimento all'impegno da parte degli Stati membri, nell'adozione dei piani strategici, al rispetto dei criteri definiti dagli accordi internazionali sull'agricoltura in sede di organizzazione mondiale del commercio. I richiami agli impegni internazionali per lo sviluppo sostenibile sono invece il riflesso dell'attuazione degli obiettivi strategici definiti dal regolamento europeo.

¹¹ Sulla lettura degli obiettivi dell'art. 39 nella proposta di regolamento, v. A. JAN-NARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 41 e F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, ivi, p. 57.

¹² A tale riguardo, il documento della Commissione 2019 *EU report on Policy Coherence for Development* del 28 gennaio 2019, SWD (2019) 20 final, al par. 3.1.1, dedicato alla *food security*, afferma che la proposta di riforma della PAC accresce la coerenza

realizzarsi nella pianificazione a livello nazionale. Le scelte compiute nell'ambito dei piani strategici nazionali, appropriati alle specifiche realtà territoriali, rappresentano quindi, in ultima analisi, la sede concreta per lo sviluppo degli obiettivi di sostenibilità, sicché appare cruciale la valutazione dell'efficacia (anche preventiva) e della congruità dei risultati da parte degli organi comunitari.

A tale proposito, il ruolo della Commissione nel monitorare le scelte degli Stati e indirizzarle verso gli obiettivi fondamentali della riforma è parsa evidente dalla portata delle osservazioni alle proposte ricevute dagli Stati membri. In particolare, per l'Italia la Commissione ha sottolineato l'opportunità di adottare misure più stringenti rispetto a quanto inizialmente proposto, con riguardo allo sfruttamento di manodopera e all'applicazione della condizionalità sociale¹³.

Quanto ai contenuti del reg. n. 2115, sono tre gli aspetti essenziali intorno ai quali ruota il quadro della sostenibilità sociale nella

con gli obblighi internazionali assunti dall'UE, inclusi quelli riferiti agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite, segnalando che oltre agli obiettivi della PAC legati al concetto di sostenibilità nelle diverse dimensioni economica, ambientale e socio territoriale, «the proposals also aim to address new societal demands e.g to reduce waste and guarantee animal welfare».

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, *Osservazioni sul piano strategico della PAC presentata dall'Italia*, Ref. Ares(2022)2416762 – 31/03/2022, pubblicate alla pagina: https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/observation-letters_it e ad oggi non ancora corredate dal documento contenente le risposte dell'Italia. Si veda, nella sezione dedicata alle “problematiche principali” il punto 10, con riguardo ai lavoratori del settore agricolo: «L'Italia dovrebbe rafforzare notevolmente la logica di intervento del piano per quanto riguarda lo sfruttamento della manodopera. Considerato il tasso molto elevato di irregolarità (oltre il 55%) riscontrato nel settore agricolo italiano in questo campo, è essenziale affrontare la questione per garantire la stabilità economica, la competitività e la sostenibilità sociale delle aziende agricole italiane. Per gli stessi motivi la Commissione accoglierebbe con favore un'applicazione efficace della condizionalità sociale sin dall'inizio dell'attuazione del piano»; nonché il punto 21, relativo alle azioni per il rafforzamento del tessuto socioeconomico delle zone rurali: «In linea con la visione a lungo termine per le zone rurali (COM/2021/345 final), la strategia proposta dovrebbe essere notevolmente migliorata per rispondere in modo adeguato alle persistenti esigenze di sviluppo delle zone rurali italiane (profondo divario tra zone rurali e urbane con riguardo a servizi di base, infrastrutture, disoccupazione, spopolamento, povertà, inclusione sociale, parità di genere e gruppi vulnerabili), assicurandosi che essa sia efficacemente mirata alle zone rurali più bisognose. Gli interventi, gli output e le dotazioni finanziarie proposti sono molto limitati rispetto alle sfide che dovrebbero affrontare».

nuova PAC: gli strumenti per garantire un'equa remunerazione dei produttori agricoli; le previsioni normative che incidono, sia pure indirettamente, a tutela dei lavoratori in agricoltura, la cui novità principale è costituita dall'inserimento della condizionalità sociale; le misure di sostegno per lo sviluppo socioeconomico nelle aree rurali, orientate alla sostenibilità sociale.

Il primo aspetto intreccia profili di sostenibilità economica della filiera agroalimentare che presentano ricadute sociali, per l'impatto sulla conservazione delle attività di impresa e sull'occupazione nel settore agricolo.

A tale riguardo, si intende qui solo sinteticamente ricordare che l'obiettivo di garantire l'equilibrio nella distribuzione del valore lungo la filiera e una giusta remunerazione per i produttori agricoli ha rappresentato una bussola che ha orientato lo strumentario giuridico della regolazione dei mercati agroalimentari negli ultimi anni, a fronte della presa d'atto di relazioni tra imprese in posizione diseguale di forza economica e contrattuale¹⁴.

Infatti, come è già emerso nell'esperienza della politica agricola 2014-20, il mantenimento delle attività produttive agricole sul territorio dell'UE, minacciate da un mercato aperto alla concorrenza di prodotti extraUE con costi di produzione nettamente inferiori a quelli europei, ha comportato l'adattamento del quadro normativo, attraverso l'incentivazione del ruolo dei gruppi di produttori, al fine di garantire la persistenza di imprese, anche di più piccole dimensioni, spesso incapaci di incidere sulla formazione dei prezzi di cessione delle materie prime.

Le modifiche apportate al reg. 1308/13 dal reg. 2021/2117 muo-

¹⁴ Si rinvia a quanto osservato in I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, *Riv. dir. alim.*, 2, 2022. Sulla centralità del giusto reddito per gli agricoltori in un sistema alimentare sostenibile, si veda: A. JANNARELLI, *Il diritto agrario nel nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 533; L. COSTANTINO, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 783. Sulle misure adottate nella precedente riforma PAC, si rinvia altresì a I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno Zencovich, vol. 1, RomaTrE-Press, Roma, 2020, p. 237 ss.

vono in questa direzione. Si pensi, in particolare, agli interventi sulla definizione dei prezzi nei contratti di cessione, suscettibili di essere correlati ai costi di produzione delle imprese agricole (art. 168) e all'intervento delle organizzazioni dei produttori agricoli e delle organizzazioni interprofessionali nella definizione degli schemi contrattuali per le forniture.

Nonostante si tratti di strumenti la cui adozione è rimessa all'autonomia delle parti, l'insistenza del legislatore europeo verso meccanismi idonei ad assicurare la remuneratività delle forniture di prodotti agricoli nella formazione dei prezzi è sintomatica dell'esigenza di conformare il governo della filiera agroalimentare attraverso interventi normativi volti a correggere gli squilibri economici tra gli operatori¹⁵.

Parallelamente, l'impianto complessivo della distribuzione delle misure di sostegno prevede, per il periodo 2023-27, misure per salvaguardare le piccole imprese agricole e il modello di aziende agricole a conduzione familiare: segno che l'agricoltura europea non può prescindere dalle imprese a carattere familiare e dall'accesso di nuovi imprenditori alla gestione delle terre produttive¹⁶.

2. Una novità significativa nella nuova impostazione della PAC è rappresentata dal secondo degli aspetti sopra menzionati, relativo alle tutele dei lavoratori agricoli; si tratta di una novità legata alla crescente domanda di lavoro nel settore primario, ampiamente soddisfatta da manodopera proveniente dall'esterno dell'Unione europea.

Già la relazione di accompagnamento alle proposte di regolamento¹⁷, partendo dal radicale mutamento del panorama sociale ed economico su cui si innesta la regolazione dei mercati europei, segna-

¹⁵ Per considerazioni più approfondite su questi aspetti, v. I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2022, p. 135.

¹⁶ Su cui si rinvia a I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 7. Su questo argomento, v. i successivi contributi di P. LATTANZI e R. ROMA, in questo fascicolo.

¹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici*, Bruxelles, 1° giugno 2018, COM (2018) 392 final, par. 1.

lava tra gli aspetti di cui tener conto nella riforma – accanto alla riduzione dei prezzi agricoli, all'apertura ai mercati mondiali attraverso i negoziati internazionali basati sugli accordi bilaterali e sui vincoli derivanti dalla sottoscrizione di accordi internazionali che impegnano l'UE sul piano delle azioni per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile – il crescente impiego di lavoratori stagionali in agricoltura, fattore legato al contesto geopolitico di migranti provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione¹⁸. Tale aspetto è messo in evidenza anche nel citato documento della Commissione *Farm to fork* del 2020, in cui, oltre a ribadire la necessità di assicurare un reddito dignitoso agli agricoltori, si prende atto delle questioni legate alla disponibilità di manodopera nel settore agricolo, fattore che aveva rappresentato un forte elemento di criticità per la continuità delle attività produttive nel periodo pandemico, e si mettono in connessione gli aspetti legati al regolare funzionamento della filiera di produzione con l'esigenza di rafforzare le tutele dei lavoratori¹⁹.

Anche in Italia, del resto, nel medesimo lasso temporale, si affrontava la questione delle condizioni dei lavoratori del settore primario mediante una pluralità di strumenti, nella consapevolezza che si trattasse di una situazione emergenziale. Nel nostro Paese si è così giunti alla definizione di una strategia concertata tra i Ministeri del lavoro, dell'agricoltura e dell'interno, attraverso l'adozione del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo", il quale considera, nel loro complesso, gli strumenti diretti alla regolazione della filiera agroalimentare, alla gestione della domanda di lavoro agricolo e alla realizzazione di strutture per l'accoglienza e l'inclusione dei lavoratori immigrati²⁰.

¹⁸ Sul tema v. W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI, *Migranti e lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2020.

¹⁹ «Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili»: COMMISSIONE EUROPEA, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, COM (2020) 381 final, par. 2.2.

²⁰ I. CANFORA, V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il*

In verità, però, se si guarda ai regolamenti che disciplinano la nuova PAC, proprio la rilevanza degli aspetti relativi ai lavoratori immigrati appare ridimensionata. Nel reg. 2021/2115 l'unico riferimento si rinviene nel 34° *considerando*, ai sensi del quale si prende atto che «i cittadini di Paesi terzi con regolare permesso di soggiorno possono accedere a possibilità di impiego potenziali nelle zone rurali che permetterebbero di promuovere la loro integrazione sociale ed economica, specialmente nell'ambito delle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo». Come si vedrà in seguito, questa considerazione non prelude ad un intervento nel merito per affrontare le criticità legate alle situazioni di sfruttamento dei lavoratori immigrati nelle campagne europee, ma si riferisce agli strumenti di inclusione sociale previsti nell'ambito delle misure di sostegno allo sviluppo rurale.

3. Nel quadro delle più ampie questioni concernenti la sostenibilità sociale nella nuova PAC, un particolare profilo regolativo, di carattere innovativo rispetto al quadro preesistente dei regolamenti sulle politiche agricole, è invece previsto nell'art. 14 del reg. n. 2115 del 2021, che introduce la c.d. “condizionalità sociale”, qui declinata sotto forma di decurtazione degli aiuti per il mancato rispetto di norme poste a tutela dei lavoratori.

Il punto di partenza, dal quale prende le mosse anche l'introduzione di questo strumento, è rappresentato dalla valorizzazione della dignità del lavoro e dall'accettazione della prospettiva secondo cui, una volta che le tutele dei lavoratori siano state definite in un ordinamento (anche alla luce di variabili di contesto), la garanzia della loro effettività deve costituire una variabile indipendente dalle condizioni di mercato.

Ebbene, nel quadro dei numerosi rimedi che sono stati utilizzati per rendere effettiva l'applicazione delle norme di tutela dei lavoratori, quelli basati su varie forme di condizionalità rappresentano – non da oggi – una frontiera molto interessante, perché incidono sui calcoli di convenienza degli operatori economici; mediante il ri-

contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC, in Dir. agroalim., 2021, p. 39.

corso ad essi, il decisore pubblico sceglie, infatti, di condizionare tali calcoli colpendo con svantaggi economici di varia natura le imprese che optano per il mancato rispetto delle norme.

Naturalmente, è bene sottolineare sin d'ora, sul piano pratico, la reale capacità d'incidenza dello strumento sulle concrete dinamiche dei rapporti di lavoro dipende, per un verso, dal novero delle disposizioni di tutela la cui effettiva applicazione si intende favorire e, per altro verso, dalla incisività dell'azione di quanti si occupano di ispezione e di controllo sul loro rispetto, nonché dall'entità degli svantaggi che colpiscono le imprese che non le rispettano²¹.

Venendo, quindi, alla disciplina del reg. n. 2115, va anzitutto riconosciuto che, in linea di principio, è di estremo interesse che l'Unione si sia mossa nella direzione dell'ampliamento del contenuto della condizionalità fino a ricomprendervi la tutela dei lavoratori, utilizzando così la PAC (della cui rilevanza sul piano economico non può ovviamente dubitarsi) quale grimaldello attraverso cui scardinare le condotte che minano l'effettività delle norme poste a tutela del lavoro²². Tanto più che, in passato, le proposte di inserire aspetti relativi alla sicurezza dei lavoratori nel quadro dei regolamenti sui regimi di sostegno all'agricoltura non si erano mai tradotte in una previsione normativa²³.

²¹ Su cui si veda quanto osservato in V. LECCESE, D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agrigioneuropa*, n. 55, dicembre 2018.

²² Sulla rilevanza che assume l'introduzione della condizionalità sociale per gli obiettivi dello sviluppo sostenibile nel settore agricolo, v. le considerazioni di C. FALERI, *Transizione ecologica e sostenibilità sociale per un'Agricoltura 4.0*, in *Lavoro e diritto*, 2022, p. 452.

²³ Cfr. la Relazione *Prospettive politiche a lungo termine per un'agricoltura sostenibile*, di accompagnamento alle proposte di regolamento sui regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune, COM (2003) 23 def. del 21 gennaio 2003. In essa si prevedeva, tra l'altro, il «rafforzamento delle norme in materia di tutela ambientale, sicurezza alimentare, sanità e benessere degli animali e sicurezza sul lavoro» e si ipotizzava che la condizionalità si sarebbe applicata «alle norme obbligatorie europee in materia di ambiente, sicurezza degli alimenti, sanità e benessere animale e sicurezza sul lavoro a livello dell'azienda» (p. 9), ipotesi peraltro già prospettata nella Comunicazione della Commissione *Revisione intermedia della Politica agricola comune*, COM (2002) 394 del 10 luglio 2002. Sulla successiva scelta – consacrata nel regolamento poi adottato (reg. n. 1782/2003) – di escludere la sicurezza sul lavoro dal quadro della condizionalità, v. le considerazioni critiche di J. HUNT, *Making the CAP Fit: responding to the Exploita-*

L'ampiezza delle finalità perseguite con questa scelta e, al contempo, gli attuali confini delle norme di tutela selezionate sono ben chiari sin dai *considerando* introduttivi, in particolare il n. 45 e il n. 46, ove si afferma che «(45) Al fine di contribuire allo sviluppo di un'agricoltura socialmente sostenibile attraverso una migliore consapevolezza delle norme occupazionali e sociali da parte dei beneficiari del sostegno della PAC, occorre introdurre un nuovo meccanismo che integri le preoccupazioni sociali»; e che «(46) Tale meccanismo dovrebbe collegare la piena percezione dei pagamenti diretti della PAC [e altri pagamenti ...] al rispetto, da parte degli agricoltori e degli altri beneficiari, delle norme di base in materia di condizioni di lavoro e di impiego dei lavoratori agricoli e di salute e sicurezza sul lavoro, in particolare di determinate norme di cui alla direttiva 89/391/CEE del Consiglio [vale a dire la direttiva madre in materia di salute e sicurezza dei lavoratori] e alle direttive 2009/104/CE [sui Requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori] e (UE) 2019/1152 [sulle Condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili] del Parlamento europeo e del Consiglio. Entro il 2025 la Commissione dovrebbe valutare la possibilità di includere l'art. 7, par. 1, del reg. (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e, se del caso, dovrebbe proporre una normativa a tal fine»²⁴.

A sua volta, l'art. 14, collocato in una Sezione del regolamento specificamente dedicata alla Condizionalità sociale (sez. III del capo I del titolo III del regolamento), statuisce, al par. 1, che «gli Stati membri indicano nei propri piani strategici della PAC che, al più tardi dal 10 gennaio 2025, una sanzione amministrativa è applicata agli agricoltori e agli altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti a

tion of Migrant Agricultural Workers in the EU, in *Int. Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 30, no. 2 (2014), p. 146 ss.

²⁴ La previsione di una possibile futura integrazione della condizionalità sociale, indicata nel considerando, si riferisce al regolamento relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, il cui art. 7 (*Esercizio dell'impiego e parità di trattamento*), al par. 1, prevede che «il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato».

norma del capo II o i pagamenti annuali di cui agli artt. 70, 71 e 72 se non rispettano i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di cui all'Allegato IV» (nel quale sono poi riportate le direttive menzionate nei considerando introduttivi).

Sul piano procedurale, poi, il par. 2 prevede, tra l'altro, che «quando includono un sistema di sanzioni amministrative nei propri piani strategici della PAC come previsto al par. 1, gli Stati membri consultano, sulla base delle rispettive disposizioni istituzionali, le pertinenti parti sociali nazionali, che rappresentano gli interlocutori sociali del settore agricolo, e rispettano pienamente la loro autonomia, nonché il loro diritto di negoziare e concludere contratti collettivi. Tale sistema di sanzioni amministrative non pregiudica i diritti e gli obblighi delle parti sociali ove queste, in conformità dei quadri giuridici e della contrattazione collettiva nazionali, siano responsabili dell'attuazione o dell'applicazione degli atti giuridici di cui all'Allegato IV». Quest'ultimo riferimento è alla facoltà che lo Stato membro affidi al sistema di contrattazione collettiva l'attuazione delle direttive in materia di politica sociale, a condizione che i contratti collettivi posseggano certi requisiti, in particolare l'efficacia generalizzata; requisito che, al momento, non è soddisfatto in Italia, a causa della mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost (comma 2° ss.)²⁵.

Con una previsione evidentemente volta a garantire che lo strumento non si traduca in un mero simulacro dei meccanismi di condizionalità, il par. 3 stabilisce, infine, che «i piani strategici della PAC comprendono norme su un sistema *efficace* [corsivo nostro] e proporzionato di sanzioni amministrative». Questa previsione va poi integrata con quelle contenute negli artt. 87-89 del reg. 2021/2116, sul finanziamento, gestione e monitoraggio della politica agricola comune, che disciplinano il sistema di controllo e le sanzioni amministrative relative alla condizionalità sociale. In queste disposizioni, tra l'altro, si attribuisce alla Commissione il potere di adottare atti

²⁵ Per ulteriori approfondimenti e richiami a posizioni dottrinali diverse, V. LECCESE, *L'orario di lavoro. Tutela costituzionale della persona, durata della prestazione e rapporto tra le fonti*, Bari, Cacucci, 2001, p. 421 ss.

delegati integrativi del regolamento, recanti norme dettagliate sull'applicazione e il calcolo delle sanzioni, al fine di «garantire parità di condizioni per gli Stati membri nonché l'efficacia, la proporzionalità e l'effetto dissuasivo delle sanzioni amministrative» (art. 89, par. 2).

Nel nostro Paese, la consultazione delle parti sociali prevista nell'art. 14, par. 2, è stata avviata con grande celerità da parte del Ministro competente, con la dichiarata ambizione, probabilmente destinata a essere ridimensionata a causa della fine anticipata della legislatura, di garantire l'attuazione della previsione ben prima dei termini in essa stabiliti (si era parlato, ottimisticamente, del gennaio 2023)²⁶. Anche se, va detto, nel corso degli incontri era emersa una diversità di posizioni (evidentemente anche tra i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori) sull'entità delle sanzioni; questione, questa, che risulta nevralgica ai fini della tenuta dello strumento, come del resto dimostrato non solo dal contenuto del par. 3, appena riportato, ma anche dall'attenzione che le organizzazioni sindacali dei lavoratori a livello europeo (e, segnatamente, l'EFFAT – European Federation of Food, Agriculture, and Tourism Trade Unions) stanno ponendo sulla questione, con il non agevole obiettivo di coordinare il processo d'attuazione della condizionalità sociale nei Paesi membri.

Ed invero, un giudizio più articolato sulla effettiva utilità della condizionalità sociale nel quadro della nuova PAC va riservato all'esito del processo di adeguamento che interesserà l'Italia, come gli altri Stati dell'Unione, e alla luce anche dell'entità degli svantaggi economici che graveranno, nei diversi contesti, sui datori di lavoro agricoli che violano le tutele in materia di lavoro, oltre, che, naturalmente sulla reale incisività dei controlli posti in essere dai soggetti che, a vario titolo, si occupano di vigilare sul loro rispetto.

È invece certamente possibile proporre sin d'ora alcune chiavi di lettura utili a cogliere la portata della scelta dell'Unione in merito all'altro elemento che, come sopra accennato, va considerato al fine di valutare, in concreto, la capacità d'incidenza dello strumento sulle

²⁶ V. <https://www.flai.it/primo-piano/pac-sindacati-agricoli-al-ministro-patuanelli-sulla-condizionalita-sociale-bisogna-passare-dalle-parole-ai-fatti/>

dinamiche dei rapporti di lavoro: il novero delle disposizioni di tutela dei lavoratori la cui effettiva applicazione si intende favorire.

4. Un aspetto importante dell'analisi, avendo riguardo all'evoluzione del *draft* legislativo, concerne appunto la latitudine delle norme lavoristiche di tutela la cui reale applicazione è presidiata dai meccanismi di condizionalità.

Prima di procedere con l'esame delle scelte operate in proposito dall'Unione nell'ambito della PAC, può essere dunque utile – al fine di comprenderne meglio la portata e di collocarle con chiarezza nel quadro del più ampio contesto delle tutele del lavoro – dedicare un rapido cenno agli strumenti già presenti nel nostro ordinamento, diretti a perseguire il rispetto di quelle tutele, mediante meccanismi che, almeno in senso lato, possono essere ricondotti al modello della condizionalità.

Simili meccanismi, da tempo presenti, hanno in prevalenza perseguito l'obiettivo di garantire l'applicazione delle discipline dei contratti collettivi di lavoro. Si tratta di un profilo, questo, di enorme rilievo nella nostra materia, se si considera l'imprescindibile nesso funzionale tra disciplina legislativa e contrattual-collettiva nella determinazione concreta dello standard di tutela per i lavoratori dei diversi settori.

Non è questo il luogo per entrare nel dettaglio della integrazione funzionale tra legge e contrattazione collettiva e della inadeguatezza rispetto allo scopo di strumenti di condizionalità sociale che non considerino anche la seconda.

Sembra invece utile rammentare che, a causa della mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. (comma 2° ss.), nel nostro Paese i contratti collettivi non sono efficaci *erga omnes* e quindi, in teoria, un rapporto di lavoro potrebbe essere sprovvisto di disciplina contrattual-collettiva.

Questa precisazione è utile a comprendere l'evoluzione degli strumenti legislativi riconducibili a una prospettiva di condizionalità.

In effetti, il nostro legislatore è da tempo intervenuto con questi strumenti innanzitutto al fine di favorire l'estensione dell'applicazione dei contratti collettivi da parte di datori di lavoro che non vi sareb-

bero tenuti, senza però disporne direttamente l'estensione *erga omnes* con strumenti diversi da quelli previsti dall'art. 39, comma 2° ss.

In tal modo, si è tentato di evitare di incorrere nelle censure di costituzionalità che, altrimenti, si sarebbero poste in considerazione della chiara posizione assunta nella nota sentenza della Corte cost. n. 106/1962, tuttora imprescindibile punto di riferimento in questa materia: «una legge, la quale cercasse di conseguire [il ...] risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima».

Tra le numerose (ed eterogenee) previsioni coerenti con questo modello, il cui elenco è qui impossibile riproporre, un ruolo preminente ha certamente l'art. 36 della legge n. 300 del 1970 (c.d. Statuto dei lavoratori)²⁷, che merita di essere citato sia perché indicativo di quanto sia risalente il modello stesso, sia perché ha costituito la base sulla quale si sono poi sviluppati successivi e più incisivi interventi.

La previsione, rubricata agli “Obblighi dei titolari di benefici accordati dallo Stato e degli appaltatori di opere pubbliche”, razionalizzò e sistematizzò il contenuto di precedenti disposizioni già esistenti, stabilendo, in sintesi, che nei provvedimenti di concessione di benefici accordati (anche da enti pubblici) ai sensi delle vigenti leggi dallo Stato, nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche e nelle concessioni di pubblico servizio²⁸ deve essere inserita una clausola determinante l'obbligo per il beneficiario, appaltatore o concessionario di applicare o far applicare «nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona». Il meccanismo sanzionatorio, poi, contempla la possibilità che si giunga fino alla revoca del beneficio e, nei casi più gravi o nel caso di recidiva,

²⁷ Sulla previsione, tra i più recenti e per ulteriori richiami, I. ALVINO, *Clausole sociali, appalti e disgregazione della contrattazione collettiva nel 50° anniversario dello Statuto dei lavoratori*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2020, n. 2; E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 238 ss.

²⁸ L'allargamento della previsione a quest'ultima fattispecie si deve a Corte cost. 19 giugno 1998, n. 226.

all'esclusione, per un tempo fino a cinque anni, da ulteriori agevolazioni finanziarie o creditizie ovvero da qualsiasi appalto o concessione di pubblico servizio.

Su questo tronco originario si è poi sviluppata, come si anticipava, una ricca e varia legislazione: si pensi alle norme che – senza più prevedere la necessità dell'inserimento di un'apposita clausola nei provvedimenti di concessione – hanno direttamente subordinato il godimento di benefici e di agevolazione finanziarie e creditizie concesse dallo Stato all'applicazione dei contratti collettivi (peraltro stipulati non da qualsiasi soggetto collettivo ma da sindacati comparativamente più rappresentativi) o di condizioni di lavoro non inferiori a quelle in essi fissate, ma anche al rispetto della disciplina in materia di versamento dei contributi previdenziali e assistenziali e degli altri obblighi di legge²⁹. Oppure a quelle che hanno previsto l'obbligo di applicare il trattamento economico e normativo stabilito dal contratto collettivo, ancora una volta sottoscritto da soggetti qualificati per la loro maggiore rappresentatività comparata, per coloro che si aggiudichino appalti pubblici (forniture di servizi, prodotti, lavori, opere) o concessioni³⁰.

²⁹ V., per tutte, l'art. 1, comma 1175, legge n. 296 del 2006: «A decorrere dal 1° luglio 2007, *i benefici normativi e contributivi* previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Può essere utile evidenziare che, nelle (riduttive) interpretazioni ministeriali, per benefici *contributivi* si intendono sgravi o fiscalizzazioni connessi alla costituzione e gestione del rapporto di lavoro che rappresentano una deroga all'ordinario regime contributivo (si tratta dei casi in cui determinati rapporti di lavoro, soggetti ordinariamente al regime generale di contribuzione, vengono invece ammessi alla contribuzione agevolata in presenza di determinati requisiti soggettivi), mentre per *benefici normativi* si intendono agevolazioni che operano su un piano diverso dalla contribuzione previdenziale, ma aventi pur sempre natura patrimoniale (crediti d'imposta, cuneo fiscale): v. circ. Min. lav. n. 5/2008.

³⁰ Cfr. la disciplina degli appalti pubblici, contenuta ora nel d.lgs. n. 50 del 2016, spec. art. 30, 3° e 4° comma: «3. Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'Allegato X. // 4. Al personale impiegato nei lavori oggetto

In tutti questi casi, appunto, i contratti collettivi *non* sono estesi *erga omnes* e *non* si fissa un *obbligo generalizzato* in capo a tutti i datori di lavoro (il che, nelle interpretazioni prevalenti, scongiurerebbe le censure di incostituzionalità cui si è fatto cenno), ma si pone una *condizione* in capo a coloro che intendano fruire di vantaggi a carico della finanza pubblica o aggiudicarsi appalti pubblici o concessioni, ecc.

Ma il modello sin qui descritto è poi riproposto, specificamente nel settore agricolo, in previsioni relative ai contratti di filiera e di distretto. Per questi ultimi, infatti, si stabilisce la revoca *totale* delle agevolazioni concesse allorché «non vengano rispettati nei confronti dei lavoratori dipendenti gli obblighi previsti dalla legislazione in materia di lavoro, previdenza ed assistenza ovvero dai contratti collettivi nazionali di lavoro»³¹.

di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente».

³¹ V., da ultimo, art. 15, comma 3°, lett. a), d.m. 22 dicembre 2021, prot. 673777 (in *Gazz. uff.*, serie gen. n. 61 del 14 marzo 2022), recante la definizione dei criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione dei contratti di filiera e di distretto previsti dal fondo complementare al PNRR.

Si consideri, poi, che questi meccanismi non operano solo sul piano della penalizzazione dei datori di lavoro non rispettosi delle tutele, ma si estendono anche ad altre dimensioni. V., ad esempio, tra i provvedimenti più recenti, la disciplina in materia di *bonus* per interventi edilizi previsti dal dl sostegni *ter* (d.l. n. 4/2022, conv. in legge n. 25 del 2022), il quale condiziona il godimento dei *bonus*, per lavori superiori ai 70.000 euro, al fatto che nell'atto di affidamento dei lavori sia indicato che i lavori edili sono eseguiti da datori di lavoro che applicano i contratti collettivi del settore edile, nazionale e territoriali, stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Per altro verso, merita di essere evidenziato che nel nostro Paese non sono mancate esperienze riconducibili alla condizionalità, nelle quali, però, l'attribuzione di aiuti finanziari pubblici alle imprese non è condizionata al rispetto di norme di legge e/o di contratto collettivo, ma alla verifica del rispetto di indici di congruità (che misurano, in sintesi, la "congruità" tra lavoratori occupati nella impresa beneficiaria degli aiuti e il fabbisogno standard di manodopera di quelle di analoghe dimensioni, operanti nel settore). Su queste esperienze, anche con riferimento alla legge reg. Puglia n. 28 del 2006, V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2019, p. 7 (spec. par. 4 e 5) e già, più ampiamente, V. PINTO, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 356.

5. Rispetto al nostro quadro nazionale, il contenuto della disciplina europea appare significativamente diversa e meno ampia, comunque non rispondente alle letture che ne sono state date in qualche comunicazione giornalistica e sindacale coeva e immediatamente successiva all'approvazione del regolamento; comunicazioni nelle quali si legge che nella riforma della PAC sarebbe contenuta una clausola sulla condizionalità sociale in base alla quale le aziende agricole che non rispettano i contratti collettivi e la legislazione in materia di condizioni di lavoro non potranno più ricevere gli aiuti dell'Unione.

A parte l'eccesso di 'foga' sul piano delle conseguenze degli inadempimenti datoriali – poiché in realtà, come s'è visto, i meccanismi sanzionatori, purché efficaci e proporzionati, potranno essere graduati (*supra*, par. 3) –, l'affermazione è errata, per quel che qui più interessa, proprio in merito all'ampiezza degli obblighi datoriali considerati nella riforma.

Essa, per il vero, era di per sé corretta, sotto questo aspetto, sino a fine 2020, in considerazione degli Emendamenti del Parlamento europeo approvati il 23 ottobre 2020 (ma su questi si tornerà tra breve).

E, forse, l'enfasi con cui viene presentata può essere tuttora accettata se con essa si intende segnalare l'importanza, innanzitutto simbolica, della novità introdotta nella legislazione europea in tema di condizionalità nell'ambito qui considerato, cioè l'apertura di essa anche ai temi sociali legati alla tutela dei lavoratori. Non può essere negato, infatti, che l'approdo è, di per sé, tutt'altro che irrilevante, per il fatto stesso che alla condizionalità sociale è stato riconosciuto un ruolo all'interno della PAC; ben si giustifica, quindi, sotto questo aspetto la soddisfazione di quanti, ivi comprese le organizzazioni sindacali a livello nazionale ed europeo, si erano impegnate per l'introduzione dello strumento all'interno del nuovo regolamento.

Quell'affermazione risulta però sovradimensionata se riferita alla reale portata della previsione che qui ci interessa.

A tale riguardo, è opportuno rammentare che gli obblighi del datore di lavoro considerati dal regolamento sono quelli derivanti dagli atti giuridici di cui all'Allegato IV, cui rinvia il par. 2 dell'art. 14.

L'Allegato menziona, tra le disposizioni in materia di tutela del lavoro, talune previsioni contenute solo in tre direttive europee, già

richiamate, come s'è visto, nei considerando introduttivi: due in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (la direttiva madre 89/391 e la dir. 2009/104, riguardante le attrezzature di lavoro utilizzate da parte dei lavoratori); la terza in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (dir. 2019/1152, cui recentemente è stata data attuazione in Italia con il d.lgs n. 104 del 27 giugno 2022) e che, come si dirà più avanti, può avere una importante ricaduta in termini di controllo sul rispetto delle regole a tutela del lavoro.

Nel testo finale del regolamento è stata, quindi, operata una significativa selezione tra le numerose direttive in materia di politica sociale e, soprattutto, è stato omesso qualsiasi riferimento alle tutele derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale, tanto da legittimare l'interrogativo che, in realtà, si sia trattata di un'occasione mancata per la valorizzazione della condizionalità sociale nelle politiche agricole dell'Unione.

Per comprendere il senso dell'interrogativo, e della critica ad esso sottesa, va chiarito che l'effettiva latitudine delle previsioni la cui violazione determina l'intervento sanzionatorio risulta sottodimensionato rispetto alle aspettative, che erano risultate invece rafforzate dalla posizione espressa dal Parlamento europeo con i già menzionati emendamenti del 23 ottobre 2020.

Basterà qui citare, senza pretesa di esaustività, gli emendamenti (728 e 785) che proponevano di modificare un *considerando* (il 21 del testo della Commissione; ma v. ora i *considerando* 41 ss.):

– da un lato, chiarendo che il nuovo sistema di condizionalità avrebbe dovuto subordinare «l'ottenimento completo del sostegno della PAC al rispetto, da parte dei beneficiari, delle norme di base in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, *condizioni di lavoro e di occupazione applicabili* [corsivo nostro], salute animale e delle piante e benessere degli animali (...)»;

– dall'altro, e specificamente, che «è inoltre di particolare importanza che gli Stati membri adottino misure pertinenti per garantire che l'accesso dei datori di lavoro ai pagamenti diretti sia subordinato al rispetto *delle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili e/o agli obblighi dei datori di lavoro derivanti dai relativi contratti collettivi e dal diritto sociale e del lavoro a livello nazionale e dell'Unione* [corsivo

nostro], tra l'altro per quanto riguarda la conoscenza delle condizioni di impiego, la retribuzione, l'orario di lavoro, la salute e la sicurezza, gli alloggi, la parità di genere, la libera circolazione dei lavoratori, la parità di trattamento, il distacco dei lavoratori, le condizioni di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi, il lavoro interinale, la protezione sociale e il coordinamento della sicurezza sociale tra gli Stati membri».

E questo considerando si sarebbe poi dovuto tradurre, nell'articolo normativo, in una previsione *ad hoc* (all'epoca, l'art. 11-*bis*), rubricata, appunto "Principio e campo di applicazione della condizionalità sociale".

Ai sensi di questa proposta, quindi, «gli Stati membri [... avrebbero dovuto includere] nel proprio piano strategico della PAC un sistema di condizionalità, in virtù del quale è applicata una sanzione amministrativa ai beneficiari che ricevono pagamenti diretti a norma del capo II e del capo III del presente titolo o premi annuali di cui agli artt. 65, 66 e 67, se non rispettano le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili e/o gli obblighi del datore di lavoro derivanti *da tutti i pertinenti contratti collettivi e dalla legislazione sociale e del diritto del lavoro a livello nazionale, unionale e internazionale* [corsivo nostro]».

Si sarebbe trattato, in definitiva, di un modello di condizionalità ad amplissimo raggio, sia sul piano dell'oggetto delle tutele la cui effettiva applicazione si intendeva favorire, sia su quello delle loro fonti di disciplina; un modello che avrebbe tra l'altro valorizzato l'integrazione funzionale tra legge e contratto collettivo nella tutela del lavoro³².

È ben evidente, dunque, lo iato che intercorre tra questa prospettiva, onnicomprensiva, e la scelta selettiva operata nel testo del reg. 2021/2115. Nel testo definitivo dell'art. 14 non solo è stato del tutto omesso il riferimento ai contratti collettivi e alle legislazioni nazionali, ma si è anche optato per un forte ridimensionamento del novero dei presidi posti dall'Unione a tutela del lavoro, poiché il principio di condizionalità, come si è visto, è stato infatti al momento riferito alle sole direttive 89/391, 2009/104 e 2019/1152.

La prima omissione può spiegarsi anche in virtù dei differenziali

³² Un modello non dissimile, sotto questo aspetto, da quello prescelto con l'art. 1, comma 1175, legge n. 296 del 2006, sopra riportato in nota.

di tutela tuttora presenti nei diversi Paesi membri e nel timore di quelli più virtuosi (nei quali, cioè, operano standard legislativi e contrattual-collettivi più elevati) che il meccanismo sanzionatorio ipotizzato dal Parlamento, ove accolto, avrebbe finito per penalizzare maggiormente le imprese in essi operanti. Sennonché questa spiegazione non si attaglia, evidentemente, all'esclusione anche di numerose direttive dell'Unione in materia di politica sociale, le quali si applicano in tutti gli Stati membri.

Il giudizio critico sulla mediazione raggiunta non può però farne dimenticare l'importanza, non solo simbolica.

In primo luogo, e con specifico riferimento al nostro Paese, l'attuazione dell'art. 14 nelle materie coperte dall'Allegato IV, ove realizzata con l'adozione di un sistema efficace e proporzionato di sanzioni amministrative (art. 14, par. 3, cit.) e completata da un'adeguata integrazione e interazione tra i vari soggetti che si occupano di ispezione e di controllo, potrà certamente fornire un ulteriore supporto all'obiettivo di garantire il rispetto delle tutele lavoristiche in agricoltura.

Ed invero, è anzitutto di fondamentale importanza che il meccanismo di condizionalità sia destinato a penalizzare coloro che violino rilevanti previsioni in materia di sicurezza sul lavoro, le quali rappresentano un ambito di tutela essenziale per le lavoratrici e i lavoratori anche operanti nel nostro settore primario.

Ma altrettanto utile può risultare l'inclusione, tra le direttive valorizzate, di quella sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, se si considerano le caratteristiche di quel settore, nel cui ambito una fetta importante delle violazioni si realizza nel lavoro non dichiarato, non formalizzato, "nero", spesso reclutato e reso sotto caporali. Ebbene, la sanzione per la violazione delle pertinenti previsioni della direttiva 2019/1152, che impone di fornire per iscritto le condizioni di impiego e di consegnare il contratto di lavoro entro sette giornate di lavoro³³,

³³ Per l'attuazione in Italia, v. il recente d.lgs. n. 104 del 2022, il quale contempla peraltro anche obblighi non previsti dalla direttiva. Va considerato che, ai sensi del par. 4 dell'art. 14 reg. 2021/2115, "Gli atti giuridici di cui all'Allegato IV riguardanti le disposizioni da assoggettare al sistema di sanzioni amministrative di cui al paragrafo 1 si applicano nella versione vigente e quali recepiti dagli Stati membri".

Per alcuni primi commenti, taluni critici, al decreto di recepimento, v. M. FAIOLI,

rappresenta certamente un interessante strumento per contribuire all'obiettivo di ridimensionare il ricorso a tali forme di lavoro, incidendo, ancora una volta, sul calcolo di convenienza degli operatori.

In linea più generale, va poi sottolineato che, con l'inserimento dell'art. 14, pur nella veste sin qui descritta, all'interno del regolamento, si è comunque scongiurato il rischio che, a causa della complessità del negoziato e degli interessi economici in gioco, fosse del tutto esclusa l'estensione della condizionalità alle tutele lavoristiche.

La strada è invece ormai aperta e, naturalmente, non è affatto pregiudicato il futuro ampliamento delle norme coperte dal meccanismo, come del resto ipotizzato nel già citato considerando n. 46 del regolamento, ai cui sensi la Commissione, entro il 2025, dovrebbe valutare la possibilità di includere nella sfera di operatività della condizionalità sociale anche l'art. 7, par. 1, del reg. n. 492/2011 (relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione), proponendo, se del caso, una normativa a tal fine.

6. Altre disposizioni del reg. 2021/2115 introducono strumenti, legati alla determinazione dell'entità del sostegno al reddito delle singole imprese, che incidono sul rispetto di condizioni di lavoro dignitoso perché volti a considerare, tra gli indicatori legati alla consistenza dell'attività economica, la presenza di contratti di lavoro regolari.

Si tratta, in questo caso, invero, di opzioni facoltative, rimesse alla scelta degli Stati membri.

In primo luogo, i criteri utilizzati per «determinare chi sia un agricoltore in attività» includono un insieme esemplificativo e non esaustivo di indici che valgono a determinare l'attività agricola effettivamente svolta; tra questi ricorrono, nell'ordine: l'accertamento del reddito, gli input di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e l'inclusione delle loro attività nei registri nazionali o regionali (art. 4, par. 5). In

Trasparenza e monitoraggio digitale. Perché abbiamo smesso di capire la norma sociale europea, in *Federalismi.it*, 5 ottobre 2022; M. MARRUCCI, *Sulla moltitudine degli obblighi d'informazione ai lavoratori introdotti con l'attuazione della normativa comunitaria relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili*, in *Labor*, 1° settembre 2022; F. SCARPELLI, *Decreto trasparenza: disciplinato il diritto del lavoratore (privato) a svolgere un'altra prestazione lavorativa*, in *Giustizia civile.com*, 23 agosto 2022.

particolare, il riferimento agli “input di lavoro”, come fattore utile alla qualifica dello *status* di agricoltore attivo, potrebbe favorire l'emersione del lavoro irregolare. La disposizione, tuttavia, ha una portata relativa in Italia per effetto della qualifica automatica di agricoltori attivi attribuita a coloro che hanno ricevuto importi per pagamenti diretti entro i 5.000 euro³⁴.

Altrettanto si può dire in merito alla previsione dell'art. 17, che ripropone una misura già prevista all'art. 11 del reg. n. 1307/2013 – limite massimo degli aiuti e degressività dei pagamenti – secondo cui, nel calcolo del limite massimo degli importi che ciascun agricoltore può ricevere, gli Stati membri possono decidere di sottrarre preventivamente: tutte le retribuzioni connesse all'attività agricola dichiarata, comprese imposte e oneri sociali sul lavoro; l'equivalente del costo del lavoro regolare e non retribuito di coloro che sono ricompensati mediante il risultato economico dell'azienda agricola (tipicamente, i familiari dell'imprenditore); nonché l'elemento “costo del lavoro” dei costi contrattuali connessi all'attività agricola.

Tuttavia, anche questa disposizione ha una portata limitata. Infatti, non solo non è oggetto di applicazione in Italia, poiché il nostro Paese ha escluso i meccanismi di *capping* e di degressività dei pagamenti agli aiuti, ma la stessa scelta di sottrarre preventivamente i costi del lavoro regolare è stata recepita da un numero molto limitato di Paesi UE³⁵.

³⁴ F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, in *Agriregionieuropa*, 2021, cap. 12.3, p. 12: «L'Italia, come già nella PAC 2014-2020, ha colto questa opportunità, fissando il limite al massimo consentito: cinquemila euro, appunto. Con questa scelta, data la dimensione medio-piccola della grande maggioranza delle aziende agricole italiane, la riserva dei pagamenti agli “agricoltori in attività” porta di fatto ad escludere solo in casi del tutto sporadici. Dai pagamenti diretti sono comunque esclusi (art. 18) gli agricoltori in attività».

³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposed CAP Strategic Plans and Commission observations. Summary overview for 27 Member States*, June 2022, p. 8: «Out of the 28 Plans assessed, 12 Member States provide for capping and/or degressivity, with 3 Members States (PT, SI, SE) applying only degressivity, 4 (LV, LT, AT, BG) applying only capping and 5 applying both (IE, ES, SK, BE-FL, BE-WA). Of these, 5 Member States (LT, ES, SK, LV, BG) will make use of the possibility to subtract labour costs before applying capping and degressivity». Sulla elaborazione della disposizione, v. I. CANFORA, V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura*, cit., p. 74.

Maggior rilievo è invece suscettibile di avere, in sede applicativa, l'inserimento, tra l'oggetto di attività dei servizi di consulenza aziendale, di aspetti relativi alla verifica delle condizioni di impiego, degli obblighi dei datori di lavoro, della salute e sicurezza sul lavoro e del sostegno sociale nelle comunità di agricoltori (art. 15, par. 4, lett. *b*). Ciò soprattutto se si considera l'enfasi riposta sull'azione dei servizi di consulenza nell'ultima riforma, nella prospettiva di accrescere le responsabilità degli agricoltori nel raggiungimento degli obiettivi del piano strategico nazionale. Analogamente, il miglioramento delle condizioni di impiego compare come oggetto di intervento mirato in taluni settori produttivi (in attuazione dell'art. 47). Per quanto riguarda il nostro Paese, entrambi questi aspetti hanno trovato spazio nel testo del Piano strategico nazionale presentato alla Commissione³⁶.

7. È indubbio che gli aspetti sociali dell'agricoltura, soprattutto con riferimento all'esigenza di assicurare la permanenza nei territori rurali, costituiscono un elemento strutturale espresso nell'art. 39 del Trattato, tradizionalmente affidato alle misure di sviluppo rurale.

I nuovi regolamenti si collocano in linea di continuità con i fondamenti delle politiche agricole³⁷, confermando il ruolo essenziale

³⁶ *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, versione notificata alla Commissione il 31 dicembre 2021. Il PSN prevede espressamente il rafforzamento dei servizi di consulenza aziendale con l'inclusione dell'assistenza sulle condizioni di impiego e gli obblighi dei datori di lavoro (p. 41). Cfr. inoltre p. 140, per quanto concerne l'attuazione dell'art. 47.

³⁷ Si vedano le osservazioni di A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni Ottanta*, in appendice a F.G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, Milano, 1990, p. 225, che segnala l'attenzione delle istituzioni comunitarie «ai problemi dello sviluppo del territorio, con l'inserimento degli interventi a tutela della stessa agricoltura nel più ampio quadro rappresentato dall'ambiente rurale, sia in un contesto più generale, l'attenzione manifestata in ordine all'adozione di una Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali» (p. 225). Di opinione difforme è D. HARVEY, *What does the history of the Common Agricultural Policy tell us?* in *Research Handbook on EU Agricultural Law*, a cura di J.A. MacMahon e M.N. Cardwell, EE Cheltenham, 2015, pp. 33-34, secondo cui l'intenzione della PAC «non è stata (come frequentemente affermato) quella di porre in essere una politica sociale», come risulterebbe evidente, a parere dell'A., dall'attuazione dei primi due obiettivi della PAC «which make it clear that incomes in agriculture can and should be increased through increasing agricultural productivity and promoting the rational development and optimum utilization of factors of production, in particular labour (in other words, structural adjustment and increased output per labour unit)».

delle misure di sostegno europee indirizzate alla conservazione delle imprese agricole di più piccole dimensioni. Tali misure rappresentano infatti un importante correttivo, per la conservazione e il funzionamento dell'intero sistema agroalimentare, che si aggiunge al quadro degli specifici strumenti di regolazione di mercato previsti, in generale, dalla PAC³⁸.

In tal senso, gli artt. 5 e 6 del reg. 2021/2115 definiscono gli obiettivi generali delle misure di intervento, in riferimento ai profili di rilevanza ambientale, già fortemente radicati nell'impostazione delle politiche agricole europee³⁹, economica e sociale, quest'ultima individuata nel «rafforzamento del tessuto socio-economico delle zone rurali».

Più nel dettaglio, l'art. 6 inquadra anzitutto i nuovi aspetti della sostenibilità sociale dell'agricoltura europea, tra i quali emerge l'obiettivo di «migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore» (art. 6, lett. c), l'esigenza di attrarre i giovani occupati nel comparto agricolo e di facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali, incluso della bioeconomia circolare (art. 6, lett. g e h); esso, inoltre, richiama le misure dirette all'incremento occupazionale, all'obiettivo di promuovere la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, nonché l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali (art. 6, lett. h)⁴⁰.

Ne risulta un disegno complessivo che mette in connessione di-

³⁸ A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 309; L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in *Trattato breve diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di Borghi, Canfora, Di Lauro, Russo; si rinvia a quanto osservato in I. CANFORA, *La tutela delle imprese agricole nella regolazione di una filiera agroalimentare sostenibile*, in *Il pegno rotativo non possessorio in agricoltura*, a cura di Landini, Lucifero (in corso di stampa).

³⁹ Aspetto richiamato dal *considerando* 9 del regolamento e, peraltro, a sua volta determinato, non solo da scelte politiche interne all'UE, ma anche dagli spazi concordati in sede WTO nell'accordo di Marrakech che legittimano le misure di sostegno all'agricoltura nell'ambito del *green box*. Cfr. P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004.

⁴⁰ Sull'attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile mediante le misure del reg. n. 1305/13, v. S. CARMIGNANI, *SDGS e agricoltura. Una breve riflessione*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, a cura di S. Carmignani, N. Lucifero, Napoli, 2020, con particolare riferimento anche agli aspetti dei diritti sociali quale conseguenza della «trasversalità dell'agricoltura» (p. 215).

versi aspetti dello sviluppo rurale sostenibile, in quella stessa logica di sistema delineata nel documento *Farm to fork*: gli strumenti per la competitività e la resilienza dell'agricoltura assicurano *comunque* parametri di sostenibilità, dove la conservazione delle attività produttive europee garantisce «la sicurezza alimentare a lungo termine».

Alla definizione degli obiettivi, fa seguito l'individuazione degli aspetti di maggiore criticità del contesto delle aree rurali (tra cui ricorrono: l'attrazione di giovani agricoltori, l'accessibilità ai servizi e alle infrastrutture nelle aree rurali, la promozione dell'occupazione, della crescita, della parità di genere, dell'inclusione sociale, nonché la creazione di nuovi posti di lavoro nelle aree rurali)⁴¹.

È questo dunque l'ambito entro cui si dovranno muovere le scelte degli Stati membri nell'individuazione dei contenuti dei piani strategici nazionali, mediante azioni specifiche, in considerazione delle ricadute territoriali: infatti, come si legge nel 3° *considerando* del reg. 2021/2115, «il rafforzamento della sussidiarietà consente di tenere meglio conto delle condizioni e delle esigenze locali e della natura particolare della attività agricola, che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali tra le varie regioni agricole, nonché di adattare il sostegno per massimizzare il contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione».

L'operatività delle scelte nazionali destinate a dare attuazione agli obiettivi della politica agricola, seppure rimessa alla valutazione decentrata, è, a sua volta, fortemente vincolata dalla definizione degli indicatori di risultato, definiti all'Allegato I, finalizzati a misurare il raggiungimento degli obiettivi e a valutare l'efficacia degli interventi a livello nazionale⁴². Peraltro, il primo intervento di controllo dell'UE, come è apparso subito evidente dalle osservazioni della Commissione ai PSN presentati dagli Stati membri, consiste proprio nella verifica preventiva della coerenza degli interventi nazionali ri-

⁴¹ Cfr. Allegato I, obiettivi specifici: «Promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la selvicoltura sostenibile» e gli indicatori di risultato R.37-42.

⁴² F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, in *Agriregionieuropa*, 2021, cap. 12.3.

spetto alle criticità presenti nell'ambito del singolo Stato membro⁴³: con la conseguenza di accrescere il ruolo di valutazione e le responsabilità nell'attuazione degli obiettivi da parte degli Stati membri, sia pure all'interno della cornice definita dai regolamenti.

Cornice quest'ultima costituita dall'insieme di obiettivi e relativi indicatori definiti dal reg. n. 2115, ma anche, dal documento della Commissione del 2021, "Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE" che definisce i contenuti del "Patto rurale" da realizzare con tutti i livelli di *governance* e i portatori di interessi e del "Piano di azione rurale dell'UE"⁴⁴.

Esso appare particolarmente significativo da due punti di vista, utili ad una corretta lettura della sostenibilità sociale nel settore agricolo.

Innanzitutto perché delinea con maggiore concretezza l'idea di sviluppo delle comunità rurali: nell'individuare gli interventi, riprende alcuni profili rimasti in ombra nel regolamento rispetto ai documenti preparatori e agli indirizzi del *Green Deal*, definendo così nel dettaglio aspetti che dovranno essere affrontati dagli Stati membri nella lettura dei fenomeni a livello territoriale, anche in sede di attuazione degli obiettivi dei piani strategici⁴⁵.

In secondo luogo, nel definire i quattro ambiti di intervento, pure considerati complementari (zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040), nel documento la Commissione distingue nettamente due tipologie di comunità rurali, "resilienti" e "prosperare", alle quali si collegano i relativi orientamenti di intervento.

In particolare, è nell'ambito delle iniziative a sostegno di «zone rurali resilienti» che compaiono espressamente interventi di natura

⁴³ Si vedano le osservazioni puntuali della Commissione sul Piano strategico della PAC presentato dall'Italia, Ref. Ares(2022)2416762 – 31 marzo 2022.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, COM (2021) 345 final del 30 giugno 2021, par. 3.

⁴⁵ Per un'analisi delle funzioni degli indicatori quali strumenti per identificare le criticità e i fabbisogni dei territori e raggiungere gli obiettivi strategici comuni v. lo studio di R. CALIGERO, B. CAMAIONI, L. D'ANGELO, R. GLORIA, F. LICCIARDO, *Il quadro degli indicatori nel contesto di riforma della PAC post 2020*, Rete rurale nazionale 2014-2020, Roma, giugno 2020, p. 10 ss.

sociale, riguardanti «l'inclusione dei cittadini che rischiano di essere privati dei loro diritti, la promozione dell'uguaglianza di genere, l'uguaglianza e l'inclusione delle persone appartenenti a minoranze etniche che vivono nelle zone rurali o dei lavoratori stagionali», nella prospettiva di «dare la stessa priorità al progresso economico e sociale»⁴⁶.

Per certi versi, invero, la previsione di azioni mirate per rispondere a situazioni di vulnerabilità sul piano sociale nelle aree rurali presenta l'indubbio vantaggio di fronteggiare i *gap* di natura sociale presenti in alcune aree dell'Unione. Se si pensa all'Italia, l'attuazione degli interventi individuati dal piano di azione rurale, collegati agli obiettivi prioritari del reg. n. 2115 e alle misure di finanziamento già previste dal PNRR orientate all'integrazione sociale nel settore agricolo in particolare per i lavoratori stagionali, può rappresentare una importante opportunità per sfruttare a pieno le potenzialità delle misure europee e correggere le criticità presenti nelle aree rurali, in particolare nel settore agricolo.

Per altro verso, nel piano d'azione, la suddivisione delle iniziative, tra quelle destinate a zone resilienti e quelle dirette allo sviluppo delle “zone rurali prospere”, indirizza prioritariamente verso aree che presentano già potenzialità economiche avanzate le misure di diversificazione economica per la transizione verde e digitale e per il rafforzamento delle catene del valore, tra l'altro, attraverso l'aggregazione delle piccole e medie imprese.

Si configurano in tal modo due modelli di intervento che incidono su un diverso modo di interpretare lo sviluppo sostenibile delle zone rurali.

In questo quadro, aspetti più legati alla sostenibilità sociale e alla tutela di soggetti vulnerabili, con i relativi strumenti di sostegno, paiono riferirsi prioritariamente alle zone più a rischio dei territori rurali, qualificati come zone resilienti.

Una impostazione di questo tipo appare viziata però dal presupposto che le situazioni di criticità sul piano sociale siano limitate a zone marginali – si pensi in particolare, nel nostro Paese, agli stru-

⁴⁶ Così a p. 20. Si vedano le azioni indicate nel dettaglio all'Allegato 1.

menti e alle politiche di integrazione per i lavoratori stagionali immigrati presenti nel settore agricolo e alle situazioni di criticità che ne derivano⁴⁷. E viceversa, l'incentivazione di strumenti di aggregazione economica, transizione ecologica e digitale dovrebbe a sua volta rivolgersi agli ambiti rurali più deboli, proprio al fine di rafforzarne il tessuto economico e sociale attraverso l'incentivazione delle filiere corte e degli strumenti di aggregazione tra piccoli produttori.

Nell'ambito degli schemi proposti a livello europeo, diviene dunque essenziale, anche in questo caso, il ruolo degli Stati membri nel definire gli indirizzi da imprimere alle proprie scelte politiche per i singoli interventi, fondati sulla analisi dei propri territori, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi indicati nei regolamenti europei e il rispetto degli impegni di sviluppo sostenibile assunti a livello internazionale.

8. Gli aspetti più strettamente legati alla “sostenibilità sociale”, nel quadro degli obiettivi dello sviluppo sostenibile introdotti nel regolamento dedicato ai piani strategici della PAC, rappresentano una significativa novità nel panorama della politica agricola europea, frutto di una riflessione sul sistema agroalimentare che trova la sua pietra miliare nel *Green Deal* europeo.

In questa direzione, la nuova PAC ha rivisto gli strumenti e gli obiettivi, nel cui ambito emerge una diversa attenzione ai profili sociali dell'agricoltura, riferiti sia all'esigenza di intervenire per limitare le violazioni delle tutele lavoristiche e le situazioni di lavoro non dichiarato nel settore agricolo, sia all'esigenza di ridurre disuguaglianze proprie dei territori rurali, alla luce delle caratteristiche sociali e delle prospettive di innovazione dell'agricoltura e delle aree rurali.

La disciplina della condizionalità sociale, destinata ad accrescere gli strumenti a tutela dei lavoratori del settore agricolo, così come le disposizioni dedicate allo sviluppo rurale, mirate a favorire gli aspetti delle politiche sociali di inclusione, parità di genere, e più in genera-

⁴⁷ Sulla diffusione del caporalato in agricoltura in tutte le aree del Paese, si veda l'indagine dell'Osservatorio Placido Rizzotto, *Geografia del caporalato*, Quaderno 01, Roma, CGIL FLAI febbraio 2022.

le della crescita socioeconomica dei territori rurali, entrambi aspetti chiaramente definiti nei loro contorni dal reg. 2021/2115, attendono tuttavia la messa in opera a livello nazionale.

Ampi sono gli spazi e le responsabilità lasciati agli Stati membri nell'attuazione delle misure; spazi che, se gestiti nell'interesse della crescita dei propri territori rurali e del settore agricolo, rappresentano la vera sfida, nei prossimi anni, per il raggiungimento degli obiettivi sociali, segmento essenziale nella creazione di un sistema alimentare sostenibile.

LUIGI RUSSO

LE “NUOVE” MISURE AGROAMBIENTALI DELLA PAC 2023-27: QUALI NOVITÀ?

ABSTRACT

Il lavoro prende in esame la nuova architettura “verde” della disciplina della PAC destinata ad operare nel periodo 2023-2027 allo scopo di verificare se la nuova normativa sia effettivamente corrispondente alle dichiarazioni provenienti dalle istituzioni dell’UE secondo cui la politica agricola comune è sempre più rivolta ad obiettivi di sostenibilità ambientale, anche alla luce del Green Deal.

Alla tripartizione degli strumenti di cui alla PAC 2014-2020 (condizionalità, *greening* e misure agro-climatico-ambientali) si sostituisce una nuova tripartizione (condizionalità c.d. rafforzata, ecoschemi, misure ambientali del 2° pilastro).

Lo sforzo del legislatore europeo è stato quello di meglio coordinarli – in ciò agevolato dal fatto che sono ora tutti disciplinati da un unico regolamento, quale il reg. (UE) 2021/2115 – onde evitare sovrapposizioni e che a fronte di uguali pratiche il beneficiario possa percepire aiuti distinti e di far sì che possa essere “misurato” il loro concreto impatto sugli obiettivi dichiarati.

Al di là dell’analisi della normativa, occorrerà in ogni caso verificare come si svilupperanno in concreto i rapporti tra UE e Stati membri, alla luce dell’ampio ricorso al principio di sussidiarietà e dei più ampi margini di manovra che la nuova disciplina lascia agli Stati membri.

Resta il fatto che le due ambiziose strategie elaborate dalla Commissione, l’una dedicata alla tutela della biodiversità per il 2030 e l’altra sul ripensamento dell’intera filiera *from farm to fork*, di cui alle Comunicazioni della Commissione al PE e al Consiglio del 20 maggio 2020 (COM (2020) 380 e 381) sono ancora inattuata e necessitanti della implementazione giuridica.

Strategie che rischiano, peraltro, una brusca sospensione alla luce delle

perturbazioni sui mercati agricoli (e non solo) conseguenti alla guerra in Ucraina, che hanno indotto le Istituzioni europee a sospendere per il corrente anno alcune delle misure ambientali attualmente vigenti per consentire, tra l'altro, un aumento della produzione agricola europea utilizzando superfici che avrebbero, invece, dovuto restare a riposo, e per ampliare le maglie degli aiuti di Stato.

The paper examines the new “green” architecture of the CAP discipline intended to operate in the period 2023-2027 with the aim of verifying whether the new legislation actually corresponds to the declarations coming from the EU institutions that the common agricultural policy is increasingly aimed at environmental sustainability objectives, also in light of the Green Deal.

The tripartition of instruments under the 2014-2020 CAP (cross-compliance, greening and agri-environmental measures) is replaced by a new tripartition (so-called enhanced conditionality-ecoschemes, Pillar 2 environmental measures).

The effort of the European legislator has been to better coordinate them – in this facilitated by the fact that they are now all governed by a single regulation, such as Reg. (EU) 2021/2115 – in order to avoid overlaps and that in the face of equal practices the beneficiary may receive separate aid and to ensure that their concrete impact on the stated objectives can be “measured”.

Beyond the analysis of the legislation, it will in any case be necessary to see how the relationship between the EU and member states will develop in practice, in light of the extensive use of the principle of subsidiarity and the wider room for maneuver that the new framework leaves to member states.

The fact remains that the two ambitious strategies drawn up by the Commission, one dedicated to the protection of biodiversity for 2030 and the other on rethinking the entire supply chain “from farm to fork,” referred to in the Commission Communications to the EP and the Council of May 20, 2020 (COM (2020) 380 and 381) are still unimplemented and in need of the necessary legal implementation.

Strategies that risk, moreover, an abrupt halt in light of the disruptions on agricultural (and other) markets resulting from the war in Ukraine, which have led the European institutions to suspend, for the current year, some of the environmental measures currently in place to allow, among other things, an increase in European agricultural production using areas that should, instead, have remained fallow, and to widen the meshes of state aid.

PAROLE CHIAVE: *Politica agricola comune – Sostenibilità ambientale – Green Deal.*

KEYWORDS: *Common Agricultural Policy – Environmental Sustainability – Green Deal.*

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra agricoltura e ambiente all'interno della PAC: un'origine risale e uno sviluppo impetuoso. – 2. (*Segue*): l'impronta ambientale della PAC 2014-2022. – 3. Le proposte della nuova PAC del 2018 e la PAC 2023 – 2027: la condizionalità “rafforzata”. – 4. (*Segue*): gli eco-schemi. – 5. (*Segue*): gli impegni agro-climatico-ambientali. – 6. Il *Green Deal* e le strategie *From farm to fork* e sulla biodiversità per il 2030. – 7. Quale futuro per le strategie della Commissione?

1. Prima di entrare nel merito delle misure agroambientali contenute nella nuova disciplina della PAC, è opportuno ricordare che l'attenzione alle tematiche ambientali (ovvero la tensione verso un modello di agricoltura meno impattante sull'ambiente, con un uso calmierato di input chimici, con coltivazioni più resilienti a fronte dei cambiamenti climatici, e partecipe del contrasto ai cambiamenti climatici stessi, favorendo pratiche volte ad assorbimenti di carbonio, quali la forestazione o la tutela di torbiere e zone umide, il mantenimento dei prati permanenti) e alla tutela della biodiversità non costituisce certo una novità apportata dai regolamenti approvati alla fine del 2021 e, a ben vedere, neppure di quelli che costituiscono l'asse portante della PAC 2014-2020 (poi prorogata al 2022), risalenti al 2013.

Ed infatti, anche a seguito delle modifiche apportate al TCE con il Trattato di Amsterdam (entrato in vigore il 1° maggio 1999), e segnatamente con l'inserimento dell'art. 6, volto ad attribuire alla tutela ambientale una rilevanza trasversale a tutte le politiche e azioni della Comunità, già con il reg. (CE) n. 74/2009, che aveva modificato il reg. (CE) n. 1698/2005¹, si menzionavano quelle che all'epoca erano denominate le “nuove sfide”² per l'agricoltura europea, quali la lotta contro i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la tutela della biodiversità: così l'art. 16-*bis* introdotto nel reg. (CE) n. 1698/05; al tempo stesso si prevedeva, col

¹ Il quale, recante le misure di sviluppo rurale, prevedeva genericamente, all'art. 4, tra gli obiettivi da perseguire, quello della valorizzazione dell'ambiente e dello spazio naturale sostenendo la gestione del territorio.

² Nel 1° *considerando* si leggeva, infatti, che «nella valutazione dell'attuazione della riforma della politica agricola comune (PAC) del 2003 sono state ravvisate alcune nuove sfide di rilievo per l'agricoltura europea, segnatamente i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la biodiversità e la ristrutturazione del settore lattiero-caseario».

reg. n. 73/2009 (che abrogava, tra l'altro, il reg. (CE) n. 1782/03), l'aumento della modulazione obbligatoria di risorse dal 1° al 2° pilastro allo scopo di finanziare tali misure.

2. Il percorso iniziato con la riforma di medio termine del 2009 è poi proseguito, ed è stato anzi implementato, con l'adozione dei regolamenti del 2013 recanti la disciplina della PAC 2014-2020, peraltro ancora vigente alla luce della proroga disposta fino a tutto il 2022, in cui i profili ambientali nelle misure di sostegno della PAC sono oggetto di un triplice livello di intervento: un primo, sostanzialmente di base e tale da costituire una sorta di prerequisito per il pieno accesso alle misure di aiuto disposte dalla PAC, rappresentato dalle regole della condizionalità; e due ulteriori livelli, comportanti impegni più rilevanti, relativi l'uno alle misure di aiuto disaccoppiate, quali le pratiche che attribuiscono il diritto ai pagamenti verdi (il c.d. *greening*), e l'altro, rientrante all'interno delle misure del 2° pilastro (i pagamenti agro-climatico-ambientali).

Il sistema tuttora vigente, così come articolato, presenta tuttavia, al di là delle ambizioni, una serie di criticità, prima tra tutte il fatto che le relative discipline sono contenute in tre testi regolamentari diversi (la condizionalità trova la propria disciplina nel reg. (UE) n. 1306/2013³; il *greening* nel reg. (UE) n. 1307/2013⁴; le misure ambientali del 2° pilastro nel reg. (UE) n. 1305/2013⁵): ciò ha contribuito allo scarso coordinamento esistente tra esse, con il rischio che le stesse pratiche virtuose, sotto il profilo ambientale, possano dar titolo al percepimento di più pagamenti⁶.

Venendo più nello specifico, quanto alla condizionalità, come disciplinata nel reg. (UE) n. 1306/2013, essa si fonda su 13 criteri di

³ Del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC.

⁴ Del 17 dicembre 2013, sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti nel quadro della PAC.

⁵ Del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR.

⁶ Sia consentito al riguardo il rinvio a L. RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della PAC e la tutela degli interessi finanziari dell'UE: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, p. 57 ss.

gestione obbligatori (CGO)⁷ e 7 pratiche agronomiche per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agricole e ambientali (BCAA): è generalizzata l'opinione secondo cui gli impegni ivi previsti risultano di scarsa efficacia; analogamente è da dirsi quanto all'apparato sanzionatorio, alla luce della modestia delle sanzioni (in realtà decurtazioni degli aiuti), a fronte di un impegno burocratico-amministrativo, esteso all'intera platea dei beneficiari delle misure di aiuto della PAC, necessario per l'attività di controllo e per quella di irrogazione delle sanzioni, tutt'altro che irrilevante.

In relazione all'efficacia, per quanto riguarda i CGO sono stati posti in evidenza i limiti dei relativi impegni: essi, infatti, derivano da alcune disposizioni contenute in solo 13 atti normativi costituiti, per la maggior parte, da direttive (con i conseguenti problemi collegati alla loro tempestiva e corretta attuazione da parte degli Stati membri), e dal fatto che non tutti i beneficiari degli aiuti sono assoggettati a tali impegni, peraltro già vincolanti e obbligatori e dotati di un proprio apparato sanzionatorio; quanto alle pratiche per il mantenimento dei terreni in buone condizioni, gli impegni previsti nelle 7 BCAA risultano scarsamente efficaci in ordine al perseguimento degli obiettivi, trattandosi in sostanza di pratiche più o meno usualmente già poste in essere dagli agricoltori⁸.

Oltre a ciò, come accennato, l'altro punto dolente della condizionalità è dato dalla modestia delle sanzioni in caso di accertamento del mancato rispetto degli impegni, ovvero delle entità delle riduzioni degli aiuti⁹, a fronte di un esteso apparato burocratico-amministrativo per la gestione e l'attività di controllo e di irrogazione sanzioni, a tacere della necessaria attività di implementazione della disciplina lasciata agli Stati membri¹⁰.

⁷ Essi erano 18, di cui 14 direttive, nel reg. (CE) n. 73/2009.

⁸ La modestia degli impegni collegati al rispetto delle BCAA può anche essere imputata alla volontà del legislatore europeo di evitare duplicazioni rispetto alle misure ambientali del 2° pilastro.

⁹ In caso di colpa, la riduzione non supera il 5%, salvo il caso di recidiva, che comporta una riduzione del 15%; in caso di dolo, è stabilita una riduzione minima del 20%: così l'art. 99, reg. (UE) n. 1306/2013.

¹⁰ Sulla condizionalità, sia consentito il rinvio a L. RUSSO, *Condizionalità nella produzione agricola*, in *Digesto*, 4ª ediz., Disc. priv., Sez. civ., Agg., Torino, 2016, 41 ss.;

Non migliore può dirsi la situazione per il *greening*, pur se esso assorbe ben il 30% del massimale nazionale per gli aiuti diretti. Esso, come noto, consiste (artt. 43 ss. reg. (UE) n. 1307/2013) nell'adozione – ricorrendone i presupposti – di tre misure, rappresentate da: *a*) diversificazione delle colture, ovvero la contemporanea presenza di coltivazioni di distinti prodotti (la misura ha come obiettivo primario la tutela del suolo), sempre che vi sia la disponibilità di una superficie di più di 10 ettari destinata a seminativo; *b*) il mantenimento dei prati permanenti (misura volta a favorire il sequestro di carbonio); *c*) la costituzione di aree di interesse ecologico (AIE), per le aziende con superfici con almeno 15 ettari a seminativo (misura a tutela della biodiversità): in sostanza, almeno il 5% delle superfici destinate a seminativi devono essere AIE, tenendo presente che possono essere tali anche superfici coltivate, purché con colture azotofissatrici, e non solo terreni mantenuti a riposo, ovvero le fasce tampone, il bosco ceduo a rotazione rapida senza uso di concimi minerali o prodotti fitosanitari, tra gli altri.

Come detto, le misure del *greening* sono obbligatorie e si aggiungono a quelle delle condizionalità: il che sta, tra l'altro, a significare che quest'ultima – per come strutturata – non poteva dirsi sufficiente per il perseguimento degli obiettivi dichiarati.

In ogni caso la possibile duplicazione delle misure ambientali gravanti sugli stessi soggetti è correlata ad una inevitabile duplicazione dei controlli, pur se gli obiettivi sono gli stessi.

La disciplina del *greening* è uscita pesantemente demolita dall'*audit* svolto al riguardo dalla Corte dei conti UE la quale, con la relazione speciale n. 21/2017¹¹, è giunta a conclusioni trancianti: non c'è dimostrazione che le pratiche del *greening* comportino miglioramenti in favore dell'ambiente e del clima; è stata rilevata la mancanza di valutatori di impatto; una carenza di connessione tra gli importi erogati e i costi aggiuntivi correlati o le minori rese, dal momento che

ID., *Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità: sanzioni punitive o strumentario interno alla PAC?*, in *Dir. agroalim.*, 2016, p. 177 ss.

¹¹ Intitolata "L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale".

i pagamenti conseguenti al *greening* sono forfettari e prescindono dai costi sostenuti dai beneficiari o dai minori redditi che si conseguono in conseguenza dell'applicazione delle relative misure; sovrapposizioni tra le norme sulla condizionalità e quelle sulle aree di interesse ecologico, quali le fasce tampone, le colture intercalari, gli elementi caratteristici del paesaggio; la modestia delle superfici effettivamente interessate da tali pratiche. La Corte dei conti UE conclude rilevando come il *greening* si sostanzia, a ben vedere, in un aiuto al reddito più che in uno strumento efficace a favore di ambiente e clima.

Il terzo anello delle misure ambientali dell'attuale PAC è dato, infine, dalle misure agro-climatico-ambientali rientranti all'interno di quelle al sostegno allo sviluppo rurale (art. 28, reg. (UE) n. 1305/2013). L'aiuto previsto – conseguente all'assunzione volontaria degli impegni – è pensato per coprire i costi o i minori guadagni degli agricoltori che decidono di assoggettare la loro attività a pratiche virtuose sotto il profilo climatico – ambientale con una serie di impegni ulteriori e diversi da quelli già obbligatori e da quelli della condizionalità e del *greening*, onde evitare sovrapposizioni.

Se, a livello teorico, la distinzione tra le misure ambientali del 2° pilastro e quelle precedentemente viste appare chiaro, all'atto pratico tale distinzione appare molto più sfumata, dal momento che alcune delle misure del 2° pilastro quale, ad es., la conversione all'agricoltura biologica, costituiscono al tempo stesso pratiche che soddisfano i requisiti del *greening*, con il conseguente rischio – nonostante la previsione del divieto di doppio finanziamento – di consentire il percepimento di tali aiuti senza svolgere, in realtà, nulla più di quanto già richiesto dalla condizionalità e dal *greening*.

Alla luce di quanto sopra appariva, così, evidente la necessità di mettere mano alle pratiche ambientali della PAC, rivedendole nel loro contenuto e per fare in modo che le stesse possano dirsi realmente efficaci nel perseguimento degli obiettivi.

3. Può anticiparsi che l'impronta ambientale della nuova PAC non sembra essere significativamente aumentata con i nuovi regolamenti del 2021, contenenti la disciplina della PAC per il quinquennio 2023-2027, quanto meno alla luce della grande enfasi che sui profili

ambientali e sul nesso tra agricoltura e ambiente viene posta dalle Istituzioni europee, Commissione *in primis*.

L'intensificazione dell'attenzione sui profili ambientali della PAC è dovuta, infatti, oltre che alla progressiva evoluzione ed intensificazione di un processo, come detto, risalente quanto meno alla riforma di medio termine compiuta alla fine degli anni 2000, agli ambiziosissimi programmi strategici elaborati dalla Commissione UE insediata a dicembre 2019 sotto la presidenza Von der Leyen, che ha viepiù enfatizzato gli aspetti ambientali attraverso la strategia del *Green Deal* e quelle ad essa connesse, relative al sistema agroalimentare o strettamente collegate ad esso, di cui alle Comunicazioni della Commissione al PE e al Consiglio del 20 maggio 2020 recanti le strategie “Dal produttore al consumatore’ per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente” e “Sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita”¹².

Il punto è, come già evidenziato¹³, che questi documenti strategici si sono innestati su un procedimento normativo già iniziato sulla scorta di proposte dei regolamenti attuativi della PAC post 2020 presentate dalla precedente Commissione e risalenti al giugno 2018¹⁴, e che si è ritenuto di non sostituire, così che la discussione tra i legislatori e la Commissione UE ha sempre avuto ad oggetto le iniziali proposte della Commissione.

Di conseguenza, i testi normativi adottati al termine del lungo negoziato, protrattosi infatti per oltre tre anni, non hanno, in realtà, dato attuazione a tali programmi strategici: i quali restano, così, ad oggi sostanzialmente grandemente inattuati, costituendo, piuttosto, un affinamento e il frutto di interventi di modifica delle iniziali proposte del 2018.

¹² V., rispettivamente i documenti COM (2020) 380 e 381; la Strategia *From Farm to Fork* è stata approvata con Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 (2020/2260 (INI)), mentre la strategia sulla biodiversità è stata approvata dal Parlamento europeo con la Risoluzione del 9 giugno 2021 (2020/2273 (INI)).

¹³ Cfr. L. RUSSO, *Il nuovo sistema di aiuti in agricoltura, in I Georgofili in attesa del vertice dei Ministri dell'Agricoltura del G20*, Supplemento agli Atti dei Georgofili 2021, 2021, p. 153 ss.

¹⁴ Le tre proposte di regolamento sono del 1° giugno 2018, COM (2018) pp. 392, 393 e 394.

A seguito dell'adozione del regolamento sui piani strategici nazionali (reg. (UE) n. 2021/2115¹⁵), è acclarata la permanenza della tripartizione dei livelli di impegni richiesti agli agricoltori che intendano partecipare alla distribuzione degli aiuti a vario titolo erogandi dall'UE, con una prima serie di impegni di base costituiti, ancora una volta, da quelli rientranti nella condizionalità; con quelli previsti nella disciplina sugli aiuti diretti, costituiti da una serie di pratiche agricole benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali e destinate a contrastare la resistenza antimicrobica, la cui concreta individuazione è lasciata agli Stati membri, pratiche comunemente denominate “eco-schemi”; e, infine, con le misure ambientali rientranti tra quelle del 2° pilastro.

La principale innovazione al riguardo è data dalla sostituzione, tra gli aiuti disaccoppiati, delle misure costituenti le pratiche di inverdimento (*greening*), che peraltro non scompaiono in assoluto ma vengono in parte trasposte negli impegni della condizionalità, con i cc.dd. eco-schemi.

La disciplina agro-ambientale, inoltre, è, ora, quasi interamente contenuta in un unico regolamento (il reg. (UE) n. 2021/2115); il “quasi” si impone perché la normativa sui controlli e sulle sanzioni conseguenti all'applicazione delle regole della condizionalità è contenuta nel reg. (UE) n. 2021/2116 sul monitoraggio, e segnatamente nel Capo IV (“Sistema di controllo e sanzioni amministrative relative alla condizionalità”: articoli da 83 a 89) del Titolo IV (“Sistemi di controllo e sanzioni”: articoli da 59 a 89)¹⁶.

Più nel dettaglio, la disciplina sulla condizionalità è contenuta negli artt. 12 e 13 del reg. (UE) n. 2021/2115 (mentre l'art. 14 è dedicato alla nuova condizionalità “sociale”): il suo impianto, con tutti

¹⁵ Reg. (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.

¹⁶ Reg. (UE) n. 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il reg. (UE) n. 1306/2013.

i suoi limiti già posti in evidenza, resta sostanzialmente immutato, con la suddivisione degli impegni nelle due direttrici rappresentate dai CGO e dalle BCAA, con la modestia delle riduzioni degli aiuti in caso di violazioni¹⁷, con la persistente difficoltà di distinguere tra infrazioni intenzionali o meramente colpose, con il modesto rapporto costi-benefici, alla luce della complessità amministrativo-burocratica connessa all'implementazione della disciplina.

Ciò precisato, va evidenziato, tuttavia, che cambiano però tanto i CGO (ora 11 anziché 13), e le BCAA (ora 9, mentre in precedenza esse erano 7).

Quanto ai CGO, due di essi riguardano le tematiche "acqua": si registra, al riguardo, la novità dell'inserimento della dir. 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, mentre l'altro è costituito dalla dir. 91/676/CEE sulla protezione acque dall'inquinamento da nitrati da fonti agricole. Due riguardano il tema "biodiversità e paesaggio": essi sono costituiti dalle direttive a protezione degli uccelli selvatici e degli habitat, che già in precedenza erano richiamate per l'individuazione dei relativi impegni¹⁸. La "sicurezza alimentare" contempla due CGO: il reg. (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare e la dir. 96/22/CE sul divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireostatica e delle sostanze B-agoniste nelle produzioni animali: anche in questo caso non si registrano novità rispetto alla disciplina ora vigente. Altri due CGO concernono i "prodotti fitosanitari": il reg. (CE) n. 1107/2009 sull'immissione nel mercato di prodotti fitosanitari e, novità, la dir. 2009/128/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria sull'utilizzo sostenibile di pesticidi. Gli ultimi tre CGO concernono, infine, il "benessere degli animali", e sono identici a quelli ora vigenti.

¹⁷ Anzi, ai sensi dell'art. 85 reg. (UE) n. 2021/2116 le sanzioni sembrano più modeste rispetto a quelle ora vigenti: in esso si prevede, infatti, che di norma le riduzioni siano pari al 3%; in caso di recidiva nei tre anni la percentuale di riduzione aumenta al 10%; in caso di inosservanza intenzionale la riduzione è del 15%. Si osservi che gli Stati membri possono trattenere fino al 25% degli importi delle sanzioni.

¹⁸ Si tratta di alcuni impegni previsti dalle direttive 2009/147/CE, sulla conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/CEE sulla conservazione degli habitat naturali.

Va rammentato che gli atti normativi sopra ricordati non costituiscono nella loro interezza CGO, tali essendo solo taluni impegni specificamente previsti in alcuni articoli degli atti stessi, espressamente indicati nell’Allegato III al reg. (UE) n. 2021/2115.

Oltre all’inserimento di nuovi CGO, altri vengono eliminati: in particolare sono scomparsi i CGO relativi all’identificazione e alla registrazione degli animali (costituenti gli attuali CGO 6, 7 e 8 nel reg. (UE) n. 1306/2013), e quello sulle malattie degli animali (reg. (CE) n. 999/2001 su prevenzione, controllo ed eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili), ora costituente l’attuale CGO 9.

Quanto alle BCAA, esse riguardano i “cambiamenti climatici (mitigazione e adattamento)”, configurati come tema principale all’interno della “zona” denominata “clima e ambiente”: si tratta della BCAA 1 (mantenimento dei prati permanenti), della BCAA 2 (protezione delle zone umide e delle torbiere), e della BCAA 3 (divieto di bruciare le stoppie, se non per motivi di salute delle piante).

Al tema “acqua” (sempre all’interno della zona “clima e ambiente”) è dedicata la BCAA 4: si tratta dell’introduzione di fasce tampone lungo i corsi d’acqua (pratica già presente nel vigente regolamento); vengono meno, invece, 2 precedenti BCAA rientranti nel settore ambiente, cambiamenti climatici e buone condizioni agronomiche del terreno, quali il rispetto delle procedure di autorizzazione quando l’utilizzo delle acque a fini di irrigazione è soggetto ad autorizzazione (!) e la protezione delle acque sotterranee dall’inquinamento.

Al tema “suolo” (anch’esso ricompreso nella zona “clima e ambiente”) sono dedicate le BCAA 5-6-7, ossia, rispettivamente, la gestione minima delle terre, per limitare l’erosione; la copertura minima del suolo; la rotazione delle colture sui seminativi (misura che richiama quella – diversa – della diversificazione delle colture, attualmente facente parte del *greening*); in precedenza le pratiche erano sempre tre, ma la terza era data dal mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo mediante pratiche adeguate, compreso il divieto di bruciare le stoppie.

Le ultime due BCAA rientrano nel tema “biodiversità e paesaggio (protezione e qualità)”: la BCAA 8, che riprende un impegno proprio del *greening*, costituita dalla necessità di destinare una percentuale mi-

nima della superficie agricola a superfici o a elementi non produttivi, con disposizioni dettagliate per le colture a seminativi; di mantenere gli elementi caratteristici del paesaggio, con divieto di potare le siepi e gli alberi nella stagione di riproduzione e di nidificazione degli uccelli; e la BCAA 9, consistente nel divieto di conversione o aratura dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale. In precedenza, a presidio della tematica ve n'era una sola, rappresentata dal mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, quali siepi, filari, fossi.

Relativamente alle nuove BCAA si parla comunemente di condizionalità “rafforzata”, dal momento che ora le BCAA includono pratiche precedentemente rientranti nel *greening* (quali la costituzione di aree di interesse ecologico, il mantenimento dei prati permanenti, la rotazione, anziché la diversificazione, delle colture).

4. Come accennato, gli impegni del *greening* vengono, in sostanza, trasposti all'interno della condizionalità, e vengono introdotte nuove pratiche benefiche per clima, ambiente e benessere animale, basate sui risultati (art. 31, reg. (UE) n. 2021/2115). Poiché le pratiche del *greening* non scompaiono ma confluiscono nella condizionalità, in teoria la portata innovativa, sotto il profilo ambientale, della nuova PAC, sembra essere data proprio da queste pratiche.

Gli eco-schemi devono essere previsti obbligatoriamente dagli Stati membri nei propri piani strategici, ma l'adesione a tale misura da parte degli agricoltori è facoltativa ed essa dipende, in ogni caso, dall'ambito di applicazione degli stessi.

Le pratiche in oggetto devono essere individuate e definite dai singoli Stati membri e devono essere tali da imporre impegni ulteriori rispetto a quelli della condizionalità, a quelli relativi all'uso dei prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali, a quelli richiesti per il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza necessità di interventi preparatori diversi da quelli consueti, e diversi dagli impegni delle misure agro-climatico-ambientali del 2° pilastro.

Gli eco-schemi devono perseguire gli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1, lett. *d*), *e*), *f*) ed *i*), reg. (UE) n. 2021/2115, ossia contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento

agli stessi, migliorare il sequestro di carbonio (lett. *d*); promuovere uno sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali e ridurre la dipendenza dalle sostanze chimiche (lett. *e*); contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, preservare habitat e paesaggi (lett. *f*); migliorare il benessere degli animali e contrastare la resistenza antimicrobica (lett. *i*).

Nel regolamento vengono inseriti obiettivi e valutatori di impatto, a differenza di quanto accaduto per il *greening*; è lasciata agli Stati membri la possibilità di prevedere un pagamento forfettario per ettaro, così prescindendo dai costi concretamente sopportati dal beneficiario per conformarsi.

Sono, in ogni caso, possibili ampie diversificazioni disciplinari circa il loro concreto contenuto, alla luce del fatto che gli eco-schemi vengono individuati a livello statale: ciò renderà, verosimilmente, più complessa l'attività di valutazione sulla loro efficacia e utilità.

Importante è la previsione relativa alle dotazioni finanziarie minime destinate a tali pratiche: in forza dell'art. 97, reg. (UE) n. 2021/2115, esse assorbono, infatti, necessariamente almeno il 25% delle assegnazioni di cui all'Allegato IX (dotazioni nazionali per i pagamenti diretti) e ciò per ogni anno dal 2023 al 2027, salve eccezioni e casi particolari.

Le scelte operate dall'Italia, contenute nella bozza di piano strategico nazionale (PSN) trasmesso alla Commissione, hanno portato alla conferma dell'assegnazione agli eco-schemi della percentuale minima del 25% del massimale nazionale per i pagamenti diretti, importi che – come accennato – saranno destinati, però, solamente a coloro che saranno in grado di ottemperarvi, fermo restando che lo stesso beneficiario potrà cumulare più eco-schemi all'interno della propria azienda.

Più nel dettaglio, le scelte (provvisorie, trattandosi, allo stato, semplicemente di una proposta di PSN, come tale bisognosa dell'approvazione da parte della Commissione¹⁹) in ordine agli eco-schemi, hanno condotto all'individuazione di cinque pratiche:

¹⁹ La quale, peraltro, ha già sollevato osservazioni critiche alla bozza di PSN come trasmesso, così che è certo che lo Stato italiano, d'intesa con le regioni, dovrà integrare e

– Eco-schema 1, che da solo assorbe ben il 42% delle risorse destinate agli eco-schemi, relativo al settore zootecnico (si tratta della riduzione della farmaco-resistenza, attraverso la fissazione di soglie nell'utilizzo di antibiotici, e di misure obbligatorie in tema di benessere degli animali e pascolo o allevamento brado); si prevede che le relative risorse siano assegnate mediante un pagamento per UBA.

– Eco-schema 2: esso consiste nell'inerbimento delle colture arboree pluriennali, con limiti all'utilizzo di prodotti fitosanitari per il controllo della vegetazione di copertura: ad esso sono destinate il 18% delle risorse dedicate agli eco-schemi; in forza della bozza di PSN, si prevede un pagamento a tale titolo di € 120/ha.

– Eco-schema 3: concerne gli oliveti di rilevanza paesaggistica e storica: ad esso è destinato il 17% delle risorse; consiste in un pagamento di € 220/ha; è obbligatoria l'adesione agli impegni dell'eco-schema 2. Gli impegni consistono nella potatura annuale delle chiome secondo regole stabilite e nel divieto di bruciatura dei residui delle potature.

– Eco-schema 4: esso prevede l'introduzione di colture leguminose e foraggiere nonché da rinnovo in avvicendamento senza possibilità di utilizzo di diserbanti chimici e altri prodotti fitosanitari; è richiesto l'interramento dei residui in caso di colture da rinnovo (per favorire il *carbon sink*); per tali impegni è stato stanziato il 18% delle risorse degli eco-schemi, e si prevede l'erogazione di un pagamento di € 110/ha.

– Eco-schema 5: si tratta di misure a favore degli impollinatori, e concerne terreni destinati a seminativo o a colture arboree permanenti; gli impegni sono quanto mai variegati, e tra essi vi è la previsione del non uso di diserbanti chimici; tale misura assorbe il 5% delle risorse destinate agli eco-schemi, e la bozza di piano prevede un pagamento di € 500/ha per i seminativi e di € 250/ha per colture arboree.

Alla luce del processo di convergenza interna e dello “spacchettamento” degli aiuti diretti, con riserva di destinazione di almeno il

comunque modificare il contenuto del piano al fine di ottenerne una valutazione favorevole da parte della Commissione.

25% del massimale nazionale agli impegni di cui agli eco-schemi, l'importo del sostegno di base è destinato a diminuire sensibilmente per ogni beneficiario, posto che ad esso sarà destinato ca. il 48% del massimale nazionale, e le risorse residue sono destinate per il 10% al pagamento redistributivo, per il 15% ai pagamenti accoppiati e, quanto al 2%, ai giovani agricoltori.

5. Nel reg. (UE) n. 2021/2115 restano, all'interno delle misure di sostegno allo sviluppo rurale, gli impegni (volontari) agro-climatico-ambientali, ora denominati «impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione», disciplinati nell'art. 70, in cui si precisa che le relative pratiche devono essere diverse da quelle degli eco-schemi, e andare “oltre” gli impegni della condizionalità, il mantenimento dei terreni in uno stato idoneo alla coltivazione o al pascolo, e i requisiti minimi in materia di fertilizzanti e prodotti fitosanitari.

Le misure in oggetto sono finalizzate al perseguimento degli obiettivi specifici (tutti) dell'art. 6, parr. 1 e 2, e di norma hanno una durata compresa tra 5 e 7 anni.

Il regolamento stabilisce dotazioni finanziarie minime per gli interventi rivolti a obiettivi specifici in materia di ambiente e di clima, e segnatamente ad essi²⁰ viene riservato almeno il 35% della partecipazione totale del FEASR²¹.

Al di là del quadro giuridico e teorico, occorrerà in ogni caso verificare come si svilupperà la dialettica tra Unione europea e Stati membri, alla luce dell'ampio ricorso al principio di sussidiarietà e dei più ampi margini di manovra che la nuova disciplina lascia agli Stati membri. Appare, infatti, tutt'altro che semplice il collegamento

²⁰ L'art. 93 destina tale percentuale a tutte le misure idonee a perseguire gli obiettivi di cui all'art. 6, par. 1, lett. *d*), *e*) ed *f*), oltre a quello del benessere degli animali di cui alla lett. *i*).

²¹ In precedenza, l'art. 59, par. 6, reg. (UE) n. 1305/2013, imponeva di destinare il 30% delle risorse del FEASR alle misure di cui agli artt. 17 (per investimenti in materia di clima e ambiente), 21 (investimenti nello sviluppo di aree forestali), 28 (pagamenti agro-climatico-ambientali), 29 (agricoltura bio), 30 (indennità Natura 2000), 31 (indennità per zone soggette a vincoli naturali), 32 (designazione zone soggette a vincoli naturali), 34 (benessere animali).

tra la disciplina unionale, i PSN, l'attività di monitoraggio e quella relativa ai controlli circa il rispetto delle pratiche di condizionalità, degli eco-schemi e delle misure ambientali del 2° pilastro. Basti pensare, per tornare agli eco-schemi predisposti dalla proposta di PSN italiano, che essi – come anche quelli predisposti in altri piani nazionali, peraltro – sono già stati valutati da alcune organizzazioni come inadeguati e inidonei al raggiungimento degli obiettivi²².

6. Le ricordate strategie, specificamente dettate per il settore agro-alimentare e attuative del “*Green Deal* europeo”, delineano una futura azione dell’UE particolarmente ambiziosa quanto al rapporto agricoltura-ambiente, volta a promuovere non solo un’agricoltura più resiliente ai cambiamenti climatici ma anche in grado di contribuire al loro contrasto, e a far sì che il continente europeo possa diventare addirittura a impatto climatico zero entro il 2050. Questo programma strategico – che va, peraltro, oltre il solo settore agricolo – ha portato, ad ora, all’adozione di un nuovo piano d’azione per l’economia circolare²³ e del regolamento quadro per il conseguimento della neutralità climatica²⁴.

Con i documenti strategici di cui si è detto, la Commissione si è posta obiettivi che inevitabilmente coinvolgeranno l’attività agricola sotto diversi profili: si pensi all’obiettivo di aumentare le aree protette, per giungere ad un loro ampliamento sino al 30% della superficie terrestre e al 30% di quella marina, di cui almeno un terzo dovrebbe essere oggetto di protezione definita come “rigorosa”. L’incremento delle superfici oggetto di protezione verrà, dunque, inevitabilmente a ripercuotersi sull’attività agricola, dal momento che, soprattutto in presenza di misure di protezione “rigorose”, può arriversi al punto

²² Cfr. BIRDLIFE EUROPE e WWF EUROPEAN POLICY OFFICE, *Will CAP eco-schemes be worth their name?*, in https://www.dropbox.com/s/8svq4cjmglndc9/Eco-schemes_assessment_29_11.pdf?dl=0.

²³ Cfr. la Comunicazione della Commissione a Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell’11 marzo 2020, COM (2020) 98, approvato dal Parlamento europeo il 9 febbraio 2021.

²⁴ Reg. (UE) n. 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il reg. (CE) n. 401/2009 e il reg. (UE) n. 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

di inibire lo svolgimento dell'attività produttiva. Inoltre, in base ai ricordati documenti programmatori, dovrebbero da un lato essere incentivate pratiche agricole completamente sostenibili – quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità, l'adozione di norme più rigorose sul benessere animale – e, dall'altro, essere introdotte disposizioni normative per imporre una riduzione, entro il 2030, di ben il 50% dell'uso di pesticidi chimici in genere e del 50% di quelli pericolosi; per stabilire che almeno il 10% delle superfici agricole vengano destinate ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità; per fare in modo che almeno il 25% dei terreni agricoli vengano destinati ad attività conformi al disciplinare dell'agricoltura biologica, e per ridurre l'uso di fertilizzanti di almeno il 20% rispetto ai livelli odierni.

Ciò premesso, è possibile rilevare come già nella disciplina della PAC 2023-2027 appaiano alcune prime evidenze del *Green Deal*: si pensi a talune BCAA, agli eco-schemi e alle regole di finanziamento che impongono agli Stati membri di destinare alle misure ambientali percentuali minime (35% nel 2° pilastro, almeno il 25% per gli eco-schemi) delle somme messe loro a disposizione rispettivamente dal FEASR e dal FEAGA. Non sono, invece, state stabilite soglie minime finanziarie obbligatorie da destinare alle misure c.d. AKIS (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems*), anche se esse costituiscono un aspetto essenziale per poter effettivamente implementare pratiche agricole sostenibili²⁵, tanto che nella strategia *From farm to fork* la Commissione prevedeva (al par. 3.1) che i piani strategici nazionali dovessero aumentare il sostegno alle misure AKIS e potenziare le risorse per i servizi di consulenza (misura, quest'ultima, prevista all'interno di quelle per lo sviluppo rurale dall'art. 78, reg. (UE) n. 2021/2115).

Peraltro, il conseguimento degli obiettivi sopra riportati nei tempi indicati appare dubbio, non foss'altro perché l'anno 2030

²⁵ In verità, l'art. 89, reg. (UE) n. 2021/2115, prevede che lo 0,25% delle risorse per lo sviluppo rurale debba essere usato per finanziare le attività di assistenza tecnica: si tratta, all'evidenza, di una soglia sostanzialmente irrilevante.

è sostanzialmente alle porte e sembra così molto difficile, per non dire impossibile, raggiungere gli obiettivi delineati nei ricordati documenti strategici i quali, oltre tutto, richiedono cambiamenti non solo di taluni profili interessanti gli aspetti strettamente collegati alle modalità di produzione, quali le riduzioni di pesticidi o di fertilizzanti chimici, o l'incremento delle superfici assoggettate al disciplinare dell'agricoltura biologica, ma anche modifiche sostanziali di fattori comportamentali radicati nel tempo, quali i comportamenti di acquisto da parte dei consumatori, le loro abitudini alimentari, e innovazioni altrettanto rilevanti dei processi che, in tutti gli stati della filiera dalla produzione fino al consumo finale, comportano la realizzazione di perdite o di rifiuti alimentari.

Peraltro, questi pur relevantissimi documenti strategici non si sono limitati a individuare l'oggetto di prossimi interventi della Commissione UE, e segnatamente di future proposte legislative, ma sono accompagnate dall'indicazione di specifici obiettivi da raggiungere entro il 2030 (come detto, ad es., il 10% di terreni da destinare a misure di tutela della biodiversità, l'incremento fino al 25% dei terreni destinati all'agricoltura biologica, la riduzione del 50% dei pesticidi e del 20% dei fertilizzanti chimici) senza aver dato corso a preve consultazioni e senza una valutazione di impatto, come, di contro, di norma accade con i noti strumenti dei "Libri verdi" o "Libri bianchi"²⁶. È vero che nel documento *From farm to fork* del 2020 la Commissione prevede consultazioni e valutazioni di impatto, ma ciò, a ben vedere, solo in ordine all'annunciata proposta legislativa per un quadro per un sistema alimentare sostenibile (la cui adozione è prevista entro la fine del 2023).

Essendo mancate valutazioni di impatto precedenti all'adozione della strategia, esse sono state svolte dal Joint Research Centre (JRC) – e anche da soggetti indipendenti dalla Commissione UE – solamente a posteriori.

²⁶ Si pensi, ad esempio, a quanto accaduto con la comunicazione sulla sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti, libro bianco del 12 gennaio 2000, COM (1999) 719, che ha costituito il punto di partenza del processo consultivo che ha condotto alla adozione del reg. (CE) n. 178/2002.

Dallo studio del Centro Comune di Ricerca²⁷, che pur avverte in ordine alla sua natura sostanzialmente incompleta²⁸, le conseguenze delle strategie della Commissione *From farm to fork* e sulla biodiversità per il 2030 comporteranno una sensibile riduzione della capacità produttiva dell'agricoltura europea e, conseguentemente, del reddito degli agricoltori; tale situazione provocherebbe, inoltre, un aumento delle importazioni di prodotti agroalimentari da Paesi terzi e un aumento dei prezzi. Il JRC pone altresì in discussione anche gli effetti sull'ambiente delle menzionate strategie, posto che la riduzione di gas a effetto serra che si verificherà in Europa sarà verosimilmente compensata da un incremento della loro produzione nei Paesi terzi, i cui aumenti produttivi risulteranno necessari per il soddisfacimento del fabbisogno europeo. E ciò a riprova, peraltro, della necessità di una *governance* unica a livello mondiale per l'adozione di misure di contrasto ai cambiamenti climatici.

Simili sono i risultati cui sono pervenute ulteriori ricerche svolte da soggetti esterni alla Commissione, quali gli studi compiuti da ricercatori dell'Università di Wageningen²⁹, dalla Fondazione Triptolemos³⁰, dal USDA³¹, i quali pongono tutti in evidenza una serie di aspetti problematici collegati al perseguimento dei risultati annunciati in attuazione delle strategie in oggetto, relativi ai profili della *food security*, con particolare riguardo alle scelte che prevedono la sottrazione di terreni alla produzione, l'incremento delle superfici certificate biologiche e le riduzioni di *input* chimici.

Di contro, i profili connessi con le esigenze di *food security* sono

²⁷ JOINT RESEARCH CENTER TECHNICAL REPORT, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*, 2021.

²⁸ Si v. a p. 3 del Report: “Our results are certainly not a formal impact assessment of the initiatives”.

²⁹ V. BREMMER-GONZALEZ MARTINEZ-JONGENEEL-HUITING-STOKKERS, *Impact Assessment Study on EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Food Production: Effects of Farm to fork and Biodiversity Strategy 2030 at farm, national and EU level*, in <https://research.wur.nl/en/publications/impact-assessment-study-on-ec-2030-green-deal-targets-for-sustain>.

³⁰ TRIPTOLEMOS FOUNDATION, *Report on the impact of European Green Deal from a sustainable Global Food System approach*, in www.triptolemos.org.

³¹ *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, in www.ers.usda.gov.

trattati, brevemente e genericamente, nel par. 2.2 della Comunicazione *From farm to fork*, in cui, peraltro, si fa riferimento solo agli eventi imprevisti che possono porre problemi al riguardo, come la pandemia che, al momento della pubblicazione della Comunicazione, era appena esplosa, senza tuttavia operare alcun collegamento con le misure annunciate e foriere, come detto, di minori produzioni e più elevati costi dei prodotti agricoli.

Ancor meno attenzione sembra dedicata alla sostenibilità economica collegata alle azioni preconizzate dalla Commissione, là dove, al termine del par. 2.1, viene indicata l'intenzione della Commissione di semplicemente "chiarire" le regole di concorrenza esistenti e di "incoraggiare" le possibilità di cooperazione tra agricoltori nell'ambito dell'OCM, oltre che a monitorare l'attuazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali nei contratti della filiera agroalimentare.

7. Alla luce degli ultimi accadimenti che hanno fortemente perturbato il funzionamento dei mercati mondiali delle materie prime, quali il perdurare degli effetti della pandemia, e i persistenti blocchi delle catene di approvvigionamento su scala mondiale, agli effetti avversi dei cambiamenti climatici, che hanno comportato sensibili riduzioni della produzione di *commodities* in grandi paesi produttori quali Canada e USA e, da ultimo, alla guerra in Ucraina, l'attuazione delle strategie elaborate dalla Commissione non può considerarsi così scontata, anche – ma non solo – in relazione al rispetto della tempistica ivi indicata per il conseguimento dei previsti obiettivi e risultati, se si pensa al primo traguardo fissato già nell'anno 2030.

Il profilo che maggiormente merita attenzione è dato dalla preconizzata riduzione delle produzioni agricole europee e dal connesso, previsto aumento dei prezzi delle materie prime agricole, nonché dalle inevitabili ripercussioni sul commercio mondiale delle *commodities* agricole e dei prodotti trasformati.

Non sembra, in particolare, che sia stato esaminato con la necessaria attenzione il profilo della sostenibilità economica delle imprese agricole: al contrario, come già da più parti è stato posto in evidenza, perché si possa avere una agricoltura europea sostenibile ambiental-

mente, occorre, prima ancora, che le imprese agricole abbiano una sostenibilità economica e, dunque, una loro profittabilità.

Né paiono essere stati esaminati i rapporti tra l’attuazione delle strategie in esame e la garanzia della *food security* tanto all’interno dei confini europei, che costituisce uno storico obiettivo della PAC secondo quanto previsto nell’art. 39 TFUE, quanto, soprattutto, all’esterno dell’UE, anche alla luce dei menzionati avvenimenti occorsi negli ultimi due anni.

Va dato atto alle Istituzioni europee di aver affrontato con tempestività l’impatto che l’inizio del conflitto in Ucraina è destinato ad avere sulle esigenze di *food security*: tuttavia, le misure adottate non sono eclatanti e, soprattutto, hanno natura emergenziale e temporanea, così che non appare possibile trarre indicazioni dalle stesse sugli sviluppi futuri.

In particolare, già a fine marzo 2022 sono stati adottati alcuni atti normativi volti a evitare eccessivi impatti sul mercato agroalimentare del conflitto che coinvolge Russia e Ucraina: è così stato messo a disposizione degli Stati membri un fondo emergenziale di 500 milioni di euro (48 di essi per l’Italia)³² quale forma eccezionale di aiuto di adattamento in favore dei produttori dei settori agricoli, rientranti nell’OCM, allo scopo di contribuire alla *food security*, di rispondere agli squilibri di mercato e di sostenere gli agricoltori dediti a economia circolare, gestione dei nutrienti, uso efficiente delle risorse, metodi di produzione rispettosi di clima e ambiente, con attribuzione agli Stati membri della possibilità di concedere un aiuto supplementare fino al 200% dell’importo stabilito per ciascuno di essi, da versarsi entro il 30 settembre 2022.

Sono stati, inoltre, sospesi, per il 2022, gli obblighi di messa a riposo collegati al *greening*, derogando a quanto disposto al riguardo dal reg. (UE) n. 1307/2013³³, e si è adottato un nuovo quadro temporaneo per gli aiuti di Stato per supportare l’economia a seguito della guerra in Ucraina (testualmente, «a seguito dell’aggressione della

³² Cfr. il regolamento delegato (UE) del 23 marzo 2022 n. 2022/467.

³³ Cfr. la Decisione di esecuzione della Commissione del 23 marzo 2022 n. 2022/484.

Russia nei confronti dell'Ucraina»), con innalzamento delle soglie per gli aiuti considerati compatibili con il mercato comune³⁴.

Anche il Parlamento europeo ha fatto sentire la propria voce, adottando una risoluzione³⁵ con cui si è evidenziata la necessità di un piano d'azione urgente dell'UE per garantire la sicurezza alimentare all'interno e all'esterno dell'Unione stessa, alla luce dell'invasione dell'Ucraina da parte russa.

La lettura della ricordata risoluzione del Parlamento fa sorgere molteplici dubbi sulla piena e tempestiva attuazione delle strategie della Commissione di cui si è detto, posto che, a differenza di quanto emerge dai documenti strategici, viene dal Parlamento europeo posta in primo piano l'attenzione sull'esigenza di una garanzia tanto della *food security* quanto della sostenibilità economica delle imprese³⁶.

A questo fine, il Parlamento rammenta la necessità di sottoporre le due strategie della Commissione a valutazioni di impatto sulla sicurezza alimentare europea e globale³⁷ e anticipa che sarà sostanzialmente impossibile garantire la riduzione delle superfici coltivate del 10%, che costituisce, di contro, uno degli obiettivi principali dei documenti strategici della Commissione³⁸.

In sostanza, emergono prepotentemente, nella risoluzione adottata dal Parlamento europeo nel marzo 2022, i profili tanto della *food security* quanto della sostenibilità economica che, come si è visto, risultavano scarsamente considerati nelle strategie di cui si è detto.

Vero è, d'altro canto, che la guerra e gli ulteriori eventi imprevedibili, quali la pandemia o le riduzioni delle produzioni in conseguenza

³⁴ Comunicazione della Commissione del 23 marzo 2022 [C (2022) 1890].

³⁵ Risoluzione del PE del 24 marzo 2022 (2022/2593 RSP).

³⁶ Così il par. 55 della Risoluzione, in cui si rileva costituire "priorità assoluta" compiere ogni sforzo necessario per garantire che non si verifichino carenze alimentari, e che «contribuire alla sicurezza alimentare globale in questo momento sia un dovere morale e non debba considerarsi una minaccia per la finalità e gli obiettivi a lungo termine» delle strategie.

³⁷ Così i parr. 54 e 56; in questo senso, il Parlamento si era già espresso con la precedente sua Risoluzione del 20 ottobre 2021 (2020/2260/INT), par. 2.

³⁸ Così il par. 57, in cui il Parlamento rileva che «alla luce delle attuali condizioni di mercato, non sia possibile realizzare l'ambizione di ridurre del 10% le superfici di produzione».

di eventi climatici avversi, che tuttora incidono sul commercio internazionale delle *commodities* e sui prezzi degli input chimici possono e devono, però, al tempo stesso costituire uno stimolo per focalizzare e mettere a punto un insieme di misure che coinvolgono ad un tempo scelte di politica agricola (e così le decisioni strategiche su come orientare la PAC e come investire le risorse pubbliche) e imprenditoriali, con le necessarie innovazioni del quadro normativo.

Si pensi, ad es., alla possibile, progressiva sostituzione dei fertilizzanti chimici con fertilizzanti organici (la Russia è uno dei maggiori esportatori di fertilizzanti azotati sintetici e la Bielorussia di fertilizzanti a base di carbonato di potassio); alla necessità di rivedere l’approccio normativo sulle *New Breeding Techniques* per sottrarre tali tecnologie ai limiti che caratterizzano l’attuale disciplina sugli organismi geneticamente modificati³⁹, e consentire così lo sviluppo e la concreta utilizzazione di varietà vegetali con maggiore resilienza di fronte ai cambiamenti climatici e in grado, conseguentemente, di assicurare incrementi produttivi; all’individuazione di soglie minime di sostegni finalizzati ad implementare il settore AKIS, posto che le innovazioni tecnologiche che consentono un minor utilizzo di input chimici necessitano di adeguate conoscenze da parte degli agricoltori; all’azione per ottenere una riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari.

Come sempre accade, le difficoltà devono essere affrontate non come eventi avversi di cui lamentarsi o per le quali cercare giustificazioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi pianificati, bensì come una opportunità: non solo il legislatore europeo, ma tutti gli *stakeholders* devono, però, essere consapevoli della necessità di modificare o quanto meno integrare le rotte programmate e trarre dai “cigni neri” – che inevitabilmente sono destinati a presentarsi – linfa per porre in essere azioni non solo idonee a fronteggiare le avversità ma anche, molto spesso, irrealizzabili in situazioni “ordinarie”.

³⁹ Il riferimento è all’interpretazione fornita dalla Corte di giustizia sulle tecniche di mutagenesi: v. la sentenza 14 novembre 2017, in causa C-671/15, su cui sia consentito il rinvio a L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in *Trattato di dir. alimentare*, a cura di Borghi-Canfora-Di Lauro-Russo, Milano, 2021, p. 12 ss.

DANIEL GADBIN

**QUEL CADRE JURIDIQUE
POUR LES PLANS STRATÉGIQUES RELEVANT DE LA PAC?
L'EXEMPLE FRANÇAIS**

ABSTRACT

Il progetto di programma strategico nazionale (PSN) francese, approvato dalla Commissione dopo il colloquio e dopo alcune modifiche da essa richieste, comprende una sezione ambientale e climatica che è ampiamente in linea con i regolamenti della riforma 2023-2027. Tuttavia, il Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio sui piani strategici lascia agli Stati membri un ampio margine di manovra per quanto riguarda l'inclusione in questi piani degli obiettivi specifici quantificati derivanti dal Green Deal e dall'attuazione della legislazione ambientale dell'UE. Ora il PSN francese si concentra chiaramente sulla sicurezza alimentare. C'è quindi incertezza sul reale impatto ambientale di questo piano, dato che i PSN nel loro complesso sono un banco di prova per le strategie Farm to Fork e Biodiversity e per l'attuazione del prossimo programma legislativo agroambientale della Commissione.

The French draft national strategic programme (NSP), approved by the Commission since the colloquium and after certain modifications that it requested, includes an environmental and climate section that is

* Cette communication au colloque de Bari a été publié à la *Revue de droit rural* (juin-juillet 2022), avec l'aimable autorisation de la professeure Irene Canfora, sous le titre *Le projet de programme stratégique national aux prises avec les objectifs issus du Pacte vert*.

broadly in line with the regulations of the 2023-2027 reform. However, Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council on strategic plans leaves Member States considerable room for manoeuvre as regards the inclusion in these plans of the quantified objectives resulting from the Green Deal and the implementation of EU environmental legislation. However, France's NSP clearly focuses on food security. There is therefore uncertainty about the real environmental impact of this plan, given that the NSPs as a whole are a test case for the Farm to Table and Biodiversity strategies and for the implementation of the Commission's forthcoming agri-environmental legislative programme.

Le projet français de programme stratégique national (PSN), approuvé par la Commission depuis le colloque et après certaines modifications qu'elle demandait, comporte un volet environnemental et climatique globalement conforme aux règlements de la réforme 2023-2027. Toutefois le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil relatif aux plans stratégiques laisse aux Etats membres une importante marge de manoeuvre quant à la prise en compte dans ces plans des objectifs chiffrés consécutifs au Pacte vert et à la mise en oeuvre de la législation environnementale de l'UE. Or le PSN de la France privilégie clairement la sécurité alimentaire. Des incertitudes pèsent donc sur l'impact environnemental réel qu'aura ce plan, sachant que les PSN dans leur ensemble constituent un test pour les stratégies «de la ferme à la table» et «biodiversité» et pour la mise en œuvre du programme législatif agroenvironnemental à venir de la Commission.

PAROLE CHIAVE: Piano strategico nazionale – Francia – *Green Deal*.

KEYWORDS: *National Strategic Programme – France – Green Deal*.

MOT-CLÉ: *Programme stratégique national – France – Pacte vert*.

SOMMAIRE: 1. Prémisse. – 2. Les objectifs issus du Pacte vert tenus à distance de la réforme de la PAC – 3. Quel impact les objectifs issus du Pacte vert peuvent-ils avoir sur les plans stratégiques nationaux: le cas français.

1. Les projets de plans stratégiques nationaux (PSN), issus de la réforme 2023-2027 de la PAC, ont été notifiés à la Commission avant le déclenchement de la guerre en Ukraine. Cette guerre, dont on n'a pas fini de mesurer l'impact sur le secteur agro alimentaire¹, pourrait remettre en cause l'application des PSN dès 2023, comme le suggère déjà le gouvernement italien. En effet le débat fait rage entre la Commission, qui défend le Pacte vert et dénonce, dans des lettres adressées fin mars aux Etats membres, l'insuffisance de la plupart des projets de plans stratégiques par rapport aux objectifs issus de ce Pacte², et les gouvernements dont celui de la France qui entendent privilégier l'augmentation de la production agricole et ont déjà obtenu la mise en culture des jachères en 2022³.

Il est donc utile d'évaluer les chances de la Commission d'imposer, sur un strict plan juridique, les objectifs issus du Pacte vert dans la réforme de la PAC.

Un petit rappel historique confirme l'attachement de la Commission à sa ligne initiale. Les propositions de réforme de la PAC, énoncées par la Commission Junker⁴, considéraient l'intégration de la protection de l'environnement et de l'action en faveur du climat dans cette réforme comme «une obligation de résultat». La Commission Von der Leyen, qui n'a pas modifié ces propositions, a fait des objectifs environnementaux et climatiques le fer de lance de son mandat en adoptant le Pacte vert dont sont issues deux stratégies à usage agricole, «de la ferme à la table» et «biodiversité»⁵. Elle a chiffré les objectifs de réduction en 2030 des émissions de GES (-55%),

¹ Y. PETIT, *Le crime d'agression russe en Ukraine: un coup de semonce pour l'agriculture européenne*, in *Focus* 91.

² Observations relatives au Plan Stratégique relevant de la PAC présenté par la France, ref. Ares(2022)2417405 – 31/03/2022: rendues publiques fin avril.

³ Décision 2022/484 de la Commission du 23 mars 2022, JOUE L 98 du 25 mars 2022, p. 105.

⁴ COM 2018/392 à 394 final du 1er juin 2018.

⁵ RDRur, études 28 et 29, D. Gadbin et Y. Petit.

de l'utilisation des pesticides (-50%), des ventes globales d'antimicrobiens (-50%), du recours aux engrais (-20%) ainsi que l'objectif d'augmentation des surfaces en agriculture biologique jusqu'à 25% de la SAU et en particularités topographiques jusqu'à 10%.

Mais ni le Pacte vert ni les stratégies «de la ferme à la table» et «biodiversité» ne sont des documents dotés d'une force juridique obligatoire et, dans le règlement final 2021/2115 concernant les plans stratégiques⁶, l'intégration dans la PAC des objectifs environnementaux et climatiques a disparu en tant qu'obligation de résultat. Elle cède la place d'une part à une vague obligation de déployer «une ambition globale plus élevée que par le passé»⁷ en matière de verdissement, d'autre part à une obligation assez générale de «tenir compte de la législation pertinente de l'Union»⁸. Il est ainsi clair que les objectifs issus du Pacte vert sont tenus à distance de la réforme de la PAC (1), ce qui suscite une seconde question: quel impact ces objectifs peuvent-ils avoir sur les plans stratégiques, en particulier sur le plan français (2)?

2. Cette distanciation résulte clairement de la volonté du législateur et se vérifie à trois niveaux: l'élaboration des projets de plans (a), leur approbation (b), le contrôle de leur performance (c).

a. Au niveau de l'élaboration des plans: le caractère non contraignant des objectifs issus du Pacte vert

Les projets de plans stratégiques ont été élaborés pour la plupart alors que les règlements de la réforme n'étaient pas encore définitivement adoptés. La Commission a donc communiqué aux Etats membres en décembre 2020 des recommandations pour cadrer les projets⁹. Sans surprise ces recommandations jugeaient le rôle des plans stratégiques déterminant pour répondre aux ambitions environnementales et climatiques de la Commission. Celle-ci annonçait

⁶ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021, JOUE L 435 du 6 décembre 2021, p. 1.

⁷ Règlement 2021/2115 précité, *considérant* 123.

⁸ *Ibid.*, *considérant* 102.

⁹ COM (2020) 846 final du 18 décembre 2020. Voir aussi le document d'accompagnement pour la France: SWD (2020) 379 final.

d'ailleurs vouloir vérifier, au moment de l'approbation et de la modification des plans stratégiques, leur cohérence globale avec les objectifs et les valeurs cibles du pacte vert. A cet effet une communication du 18 décembre 2020 invitait les Etats membres «à fixer des valeurs nationales explicites pour les différents objectifs du pacte vert»¹⁰.

Mais ces recommandations et communications n'avaient pas de portée juridique obligatoire et l'approche de la Commission a été vite contestée par les organisations professionnelles agricoles COPA-COGECA¹¹ pour qui l'augmentation de la fourniture de biens publics environnementaux risquait d'entraîner une décroissance de la production – rapports américains et européens à l'appui¹² – alors que les préoccupations relatives à la sécurité alimentaire revenaient en force avec la crise de la Covid-19.

Prudent, le Conseil considéra que les recommandations de la Commission pouvaient servir «d'orientations supplémentaires» pour l'élaboration des plans stratégiques¹³. D'ailleurs tant que les règlements définitifs de la réforme n'étaient pas adoptés, les Etats membres pouvaient toujours espérer influencer sur leur contenu et obtenir la mise à distance des objectifs issus du Pacte vert.

C'est ce qui résulte clairement du règlement 2021/2115: les objectifs issus du Pacte vert ne feront pas directement l'objet du contrôle de performance des plans stratégiques. Ce contrôle reposera en effet sur des indicateurs budgétaires de résultat en relation indirecte et lointaine avec ces objectifs. Par exemple pour les pesticides (objectif de l'UE: -50% d'utilisation d'ici 2030), l'indicateur de résultat sera la superficie agricole utile (SAU) couverte par une aide financière à l'utilisation durable des pesticides¹⁴.

¹⁰ COM (2020)846 final précité p. 19.

¹¹ Voir notamment la Déclaration conjointe du COPA-COGECA et 30 autres organisations agricoles européennes, le 20 mai 2021, réclamant une analyse d'impact de la stratégie «de la ferme à la table», communiqués de presse à consulter sur le site du COPA-COGECA.

¹² Rapport technique du Centre commun de recherche, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*, OPOCE 2021.

¹³ Conclusions du Conseil sur la stratégie «De la ferme à la table», adoptées le 19 octobre 2020 (12099/20).

¹⁴ Voir l'annexe 1 du règlement 2021/2115, précité.

Certes le règlement demande aussi à la Commission d'évaluer la cohérence des plans stratégiques avec la législation et les engagements de l'Union et, en particulier les valeurs-cibles pour 2030 établies dans les stratégies «de la ferme à la table» et «biodiversité», de même que leur contribution effective à ce cadrage d'ensemble. Mais cette intéressante précision ne figure que dans les considérants du règlement et ne réapparaît pas dans son dispositif¹⁵. En outre l'évaluation reposera sur des indicateurs d'impact sans portée juridique obligatoire et sans incidence financière, contrairement aux indicateurs budgétaires de résultat.

La prise en compte des objectifs issus du Pacte vert passe finalement par trois types d'obligations sans lien direct avec eux: d'une part une vague obligation «de faire preuve d'une ambition globale plus élevée que par le passé», qui permet de soumettre les Etats membres à «la question»; d'autre part une obligation minimale de ne pas contrevenir aux législations environnementales pertinentes de l'UE, particulièrement celles mentionnées à l'annexe XIII du règlement n° 2021/2115; enfin de nombreux paramètres budgétaires dédiés à la dimension environnementale et climatique des plans stratégiques: il faudra consacrer au moins 10% des dépenses annuelles du cadre financier pluriannuel (CFP) en 2026 et 2027 aux objectifs biodiversité, 30% du budget de l'UE et 40% de l'enveloppe globale de la PAC aux objectifs climatiques, 35% de la contribution du FEADER aux objectifs environnementaux, climatiques et de bien-être animal. Mais le paramètre budgétaire le plus important pour le volet environnemental de chaque plan stratégique reste l'obligation de consacrer au moins 25% des dotations «paiements directs» aux éco-régimes.

Quant aux obligations procédurales des Etats membres pour l'élaboration de leurs projets, elles ne génèrent aucune compétence liée en matière environnementale et climatique. Le projet français, qui s'y conforme, a été élaboré par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, en collaboration avec les autres ministères concernés,

¹⁵ *Considérant* 122 du règlement 2021/2115 précité.

notamment celui de la Transition écologique, et avec les Régions. Il y a eu une procédure participative de plusieurs mois en plein Covid, intitulée «imPACtons»¹⁶ dont la Commission semble faire grand cas, des échanges sans vote avec les députés et les sénateurs¹⁷, ainsi que des avis critiques de la cour française des comptes¹⁸ et de l'Autorité environnementale (AE)¹⁹. Mais rien de tout cela n'obligeait le Ministre, ce dont témoignent ses arbitrages²⁰.

b. Au niveau de l'approbation des plans: les moyens juridiques limités de la Commission pour imposer les objectifs du Pacte vert

C'est aux Etats membres de donner corps à l'architecture environnementale de leurs plans stratégiques, avec une marge d'appréciation réelle tant pour la conditionnalité environnementale que pour les écorégimes et les MAE. L'approbation de la Commission se fonde exclusivement sur des actes qui sont juridiquement contraignants pour les États membres²¹. En outre elle n'inclut ni le cadre de performance et les indicateurs d'impact qu'il contient, ni l'évaluation ex ante du projet sur le plan national, ni l'évaluation d'impact environnemental – et donc l'avis de l'autorité environnementale en France pourra être juridiquement ignoré –, ni le SIGC (système intégré de gestion et de contrôle), ni les systèmes de contrôle de la conditionnalité²².

Certes la Commission devra faire un rapport de synthèse des plans stratégiques avant le 31/12/2023²³, mais dans le seul but d'évaluer l'effort commun et l'ambition collective en vue d'atteindre les objectifs spécifiques de la PAC. Il est bien précisé qu'elle devra tenir compte «des valeurs-cibles de l'Union pour 2030». Il est donc clair

¹⁶ Commission nationale du débat public, Compte rendu final, janvier 2021.

¹⁷ D. GADBIN, *Réforme de la PAC à la française: peut-on échapper à l'immobilisme?*, in RDRur, 2021, Repère 8.

¹⁸ Cour des comptes, *Accompagner la transition agroécologique*, 21 octobre 2021, disponible sur: *Les enjeux structurels pour la France – Accompagner la transition agroécologique* (*comptes.fr*).

¹⁹ Avis délibéré n° 2021-78 adopté lors de la séance du 20 octobre 2021. Réponse du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation le 12 novembre, source internet.

²⁰ D. GADBIN, RDRur, 2021, COM 208.

²¹ Article 118-4 du règlement 2021/2115, précité.

²² Article 118-5 du règlement 2021/2115, précité.

²³ Article 141-2 du règlement 2021/2115, précité.

que ce rapport ne jugera pas tel ou tel plan national et qu'il ne devrait pas non plus s'appuyer sur des valeurs-cibles nationales.

Au final la Commission paraît bien mal armée pour faire prévaloir les objectifs issus du Pacte vert dans les plans stratégiques nationaux. La médiatrice européenne ne s'y est pas trompée²⁴. Elle s'est inquiétée de l'association insuffisante des partenaires à la négociation entre États membres et Commission. Certes la Commission a adressé des observations aux États membres début avril pour leur demander non seulement des informations complémentaires mais de véritables modifications de leurs projets; mais elle ne pourra s'opposer à un projet de plan stratégique que s'il contrevient à des actes juridiquement contraignants pour les États membres et en particulier aux législations environnementales et climatiques mentionnés dans l'annexe XIII du règlement. A défaut, la Commission devrait approuver les plans dans les 6 mois. Une marge très réduite d'appréciation de la Commission réside dans les doutes qu'elle peut exprimer sur la conformité des projets de plans à des dispositions juridiquement contraignantes, mais les observations adressées à la France montrent que ses doutes portent plutôt sur la «cohérence» interne du projet ou par rapport aux objectifs des législations environnementales et climatiques. Il n'en reste pas moins que les remarques adressées à la France ne sont pas d'ordre secondaire et ne correspondent pas au délai de trois semaines laissé à l'État pour y répondre. La Commission semble donc prête à retourner une situation juridiquement délicate pour elle en faisant durer la procédure d'approbation et en prenant le risque, soit d'une mise en danger des décisions de production des agriculteurs européens pour la prochaine campagne, soit même d'un report de mise en œuvre des PSN. A sa décharge, après l'approbation des plans stratégiques, elle ne disposera plus que d'un contrôle restreint de leur performance.

c. Au niveau du contrôle de performance des plans, un contrôle restreint de la Commission

²⁴ EUROPEAN OMBUDSMAN, *Lettre à la Présidente de la Commission sur la manière dont la Commission européenne garantit la transparence et une représentation équilibrée des intérêts dans le cadre de la politique agricole commune*, Case SI/2/2022/LDS, 10 février 2022.

Le contrôle de performance est une préoccupation essentielle pour les Etats membres, puisqu'il peut être sanctionné par des suspensions, voire des réductions définitives de paiement²⁵. Or il est basé sur les rapports annuels de performance, élaborés par les organismes payeurs et fondés sur les indicateurs budgétaires de résultat. Par exemple pour la réduction de l'utilisation des pesticides, on vérifiera si les aides attribuées en faveur d'une utilisation durable des pesticides couvrent bien la part de SAU prévue par l'indicateur de résultat. Pour les objectifs climatiques, où cet exercice serait voué à l'échec, on fixe une valeur cible forfaitaire au vu des dépenses engagées à divers titres (par exemple 100% des dépenses au titre des éco-régimes)²⁶. C'est sur ces rapports de performance et ces indicateurs budgétaires de résultat que la Commission se fonderait pour demander éventuellement à un Etat membre d'adopter des mesures, voire des plans d'action, avec la menace de suspensions de paiements.

Les évaluations sont beaucoup plus étroitement liées aux objectifs issus du Pacte vert: elles prennent en considération les indicateurs d'impact. Les évaluations nationales, rendues publiques, sont confiées à des experts fonctionnellement indépendants selon un plan d'évaluation établi par chaque Etat membre²⁷. Une évaluation dite «intermédiaire» de la Commission a lieu avant le 31 décembre 2026, et une seconde ex post avant le 31 décembre 2031²⁸. Mais ces évaluations n'ont pas de conséquences juridiques ou financières pour les Etats membres: elles ne donnent lieu qu'à des rapports de la Commission au Parlement européen et au Conseil.

3. Le projet français de plan stratégique²⁹ refuse clairement de mettre sur le même plan les stratégies de la Commission exposées

²⁵ Articles 39 à 42 du règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, JOUE L 435 du 6 décembre 2021, p. 18.

²⁶ Article 100 du règlement 2021/2115, précité.

²⁷ Article 140 du règlement 2021/2115, précité.

²⁸ Article 141-4 et 5 du règlement 2021/2115, précité.

²⁹ Cette analyse se fonde sur le projet français du 13 septembre 2021, présenté en la forme d'un document de travail, référencé P_{SN}_v1.1.

dans ses communications et la volonté des colégislateurs européens ; il distingue de la même façon le Pacte vert et les objectifs de la PAC dans le traité. Il ne se place pas «sous le signe» de l'environnement, mais de la sécurité alimentaire européenne qui implique un prix rémunérateur à la production et un soutien au revenu puisque les prix ne sont pas au rendez vous. Si ce plan entend quand même «accompagner» la transition écologique des secteurs agricole et forestier en vue d'atteindre les objectifs issus du Pacte vert, il tend à réduire la problématique française en la matière à l'utilisation excessive des pesticides qu'il reconnaît. Pour le reste il soutient que la France «occupe une position proche de la moyenne européenne en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre par hectare, l'utilisation d'engrais minéraux azotés par hectare, ou la part de la SAU en agriculture biologique, et inférieure à la moyenne concernant le taux de chargement de bétail par hectare»³⁰.

Cette présentation générale n'est pas en contradiction flagrante avec le règlement 2021/2115, qui insiste lui aussi sur la «multifonctionnalité des systèmes agricoles, sylvicoles et alimentaires de l'Union» incluant la sécurité alimentaire. Mais le risque existe que le plan français n'apporte qu'une contribution limitée aux objectifs issus du Pacte vert en agriculture (*a*), obligeant la Commission à contourner l'obstacle par d'autres moyens (*b*).

a. Le risque d'une contribution limitée du projet français aux objectifs issus du Pacte vert en agriculture

On trouve dans le projet français de septembre 2021 un plan-cible qui ne couvre que quelques indicateurs budgétaires de résultat. Mais à l'examen de ces indicateurs, on entrevoit déjà deux sortes de risques: la sous estimation des indicateurs budgétaires de résultat par rapport aux objectifs chiffrés issus du Pacte vert et réciproquement le gonflement des résultats budgétaires.

³⁰ Projet de PSN, résumé stratégique p. 11.

Le risque de sous estimation des indicateurs budgétaires de résultat par rapport aux objectifs chiffrés issus du Pacte vert

Comme il a été dit, il n'y a pas de lien direct entre les objectifs issus du Pacte vert et les indicateurs budgétaires de résultat. Primo: les objectifs issus du Pacte vert sont fixés au niveau de l'UE, pas de chaque Etat membre. Deuxio: ils sont déclinés au plan national à travers des indicateurs d'impact qui ne font pas partie du plan stratégique, mais du cadre de performance résultant d'un accord entre la Commission et l'Etat.

Il n'est donc pas si étonnant de constater la faiblesse de certains indicateurs budgétaires de résultat dans le projet français.

Ainsi l'objectif européen de réduction des pertes de nutriments est de 50%, il est vrai sans échéance précise. L'indicateur français de résultat en rapport avec cet objectif prend en compte tous les hectares couverts par des MAE, ce qui ne fait que 1,3% de la SAU. L'objectif européen de réduction du recours aux engrais est de 20% d'ici 2030: le projet français met en avant le développement des légumineuses qui permettrait de réduire la consommation d'azote minéral de 7% (d'ici 2027). L'objectif européen pour l'AB est de 25% de SAU d'ici 2030: le projet français vise 18% fin 2027, soit un doublement des surfaces actuelles. Mais pour réussir la France fait le pari risqué de supprimer les primes au maintien de l'AB pour augmenter l'enveloppe dédiée aux primes à la conversion. Il n'en reste pas moins que, même si la France devait rester sous la moyenne européenne, l'objectif européen ne serait pas nécessairement menacé (...) grâce aux autres pays membres de l'UE.

Le risque de gonflement des résultats

Première observation: ce risque est d'abord consécutif à celui de l'incorporation de dépenses illégales dans les résultats. La réforme de la PAC brise en effet le lien entre les contributions budgétaires européennes aux Etats membres au titre des plans stratégiques et les paiements effectués par les autorités nationales aux bénéficiaires finals³¹.

³¹ Cour des comptes européenne, rapport n° 7/2018, JOC 41 du 1^{er} février 2019, points 95 et 96.

Il ne faudrait pas que les Etats membres en quête de performance en profitent pour tempérer le zèle de leurs administrations nationales dans la poursuite des illégalités, sans que la Commission ait les moyens de réveiller leur ardeur. On n'oublie pas que la France a beaucoup milité pour la reconnaissance du droit à l'erreur, non sans un certain succès³².

Deuxième observation: les résultats peuvent être gonflés par la prise en compte de dépenses qui ne correspondent pas à une réelle plus value environnementale. Ces résultats sont assez faciles à manipuler parce qu'un ensemble d'aides peut concourir à la réalisation d'un seul objectif et inversement une seule aide peut concourir à la réalisation de plusieurs objectifs. Ainsi les écorégimes sont-ils dans le projet français la bonne à tout faire du Pacte vert. Il s'agit d'ailleurs très explicitement de faire bénéficier des écorégimes un maximum d'agriculteurs, dans la continuité du paiement vert et dans l'objectif assumé de massifier les pratiques agro-écologiques sur tout le territoire. Cette conception, remise en question à juste titre par la Commission, risque de «gonfler» artificiellement certains résultats. C'est une évidence pour les pesticides dont la réduction est justement la première priorité de la France: en l'état du projet, les résultats seraient facilement surévalués grâce aux hectares sous écorégimes, incluant les hectares certifiés «haute valeur environnementale» (HVE), une certification française jugée insuffisante par l'Etat lui-même mais qu'il ne réforme toujours pas.

b. Comment la Commission peut-elle contourner l'obstacle?

Il sera difficile à la Commission d'éliminer l'obstacle: comment dissocier la contribution des plans stratégiques aux objectifs du Pacte vert de celles d'autres législations et stratégies, européennes ou nationales, relevant de la PAC ou pas, qui sont d'ailleurs rappelées page après page dans le projet français?

Ainsi pour la limitation de l'utilisation d'antimicrobiens, la France souligne à juste titre qu'elle a réussi à réduire significativement les ventes principalement grâce à des mesures régaliennes en-

³² Voir article 59-5 et 6 du règlement 2021/2116, précité.

cadrant la prescription des molécules. La Commission l'admet. Plus généralement, pour sa contribution aux objectifs issus du Pacte vert, l'Etat invoque selon les cas la stratégie nationale pour la biodiversité, la stratégie (nationale) bas-carbone, le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement, la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée, le plan Ecophyto 2+, la Stratégie nationale pour le développement des protéines végétales, le plan Ambition bio, le plan de relance 2021-2022 (...).

La Commission peut certes exiger de la part de l'Etat, comme elle le fait au cours de ses observations, des analyses probantes des effets combinés de tous ces instruments, mais elle n'a pas vraiment de moyens de contrainte juridique pour exiger une contribution supplémentaire au titre des objectifs issus du Pacte vert. Elle ne peut que presser les Etats membres d'argumenter, de motiver toujours plus précisément leurs choix, de prouver ce surcroît d'ambition globale qu'elle est en droit d'attendre de leurs plans. Les Etats membres sont tenus de répondre à ses observations mais pas d'obtempérer au-delà de leurs obligations légales. Quand la Commission recommande à la France de réduire ses émissions d'ammoniac sur la base de la directive n° 2016/2284³³, elle s'appuie très justement sur la présence de cette législation dans l'annexe XIII du règlement 2021/2115 qui réunit les législations auxquelles les plans stratégiques «devraient contribuer». Mais elle sait bien que cette directive n'inclut pas dans son champ d'application la gestion des effluents d'élevage et les sols agricoles (...).

Cette situation indique clairement que, juridiquement, les chances de faire prévaloir les objectifs issus du Pacte vert dans les plans stratégiques nationaux sont très fragiles. La Commission peut sans doute profiter de ses atouts procéduraux pour accentuer la pression politique sur les Etats membres. Elle peut «jouer la montre», en misant sur le fait que les Etats-membres subiront la pression de leurs agriculteurs prisonniers du temps qui passe. Prendra t-elle le risque

³³ Directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques, JOUE L 344 du 17 décembre 2016, p. 1.

d'un report d'application des PSN? On ne doit pas sous-estimer l'enjeu pour elle, qui va bien au-delà de la prise en compte des objectifs issus du Pacte vert dans ces programmes. Si la Commission devait échouer à ce stade, une lourde menace pèserait également sur le calendrier législatif annexé à la stratégie de la ferme à la table, dont la mise en œuvre a déjà commencé: les PSN ont vocation à s'adapter à un environnement juridique destiné à évoluer sur le plan environnemental et climatique, mais leur manque d'ambition conjugué à leur force statique augureraient mal des discussions sur les propositions en cours et à venir de la Commission au titre de son calendrier législatif. Une réforme a minima de la PAC menacerait donc l'avenir d'un ensemble beaucoup plus large de dispositifs de politique agricole commune et la contribution globale de la PAC aux politiques environnementales, climatiques et énergétiques. Mais l'ambition portée par la Commission l'expose trop et pourrait à l'inverse poser un problème institutionnel: on regrettera la mise à l'écart des parlementaires européens et nationaux à ce stade d'une négociation aussi lourde de conséquences.

PAMELA LATTANZI

LE DIMENSIONI AZIENDALI NELLE SCELTE DELLA NUOVA PAC: LE PICCOLE AZIENDE AGRICOLE

ABSTRACT

Analizzare la nuova Politica agricola comune (PAC) con l'intento di verificare quale considerazione ricevono le piccole aziende agricole comporta il necessario confronto con temi che, nel tempo, sono divenuti cruciali nell'ottica della sostenibilità dell'agricoltura: la valorizzazione del ruolo multifunzionale dei piccoli agricoltori nelle zone rurali e, conseguentemente, la necessità di contrastarne la drammatica riduzione, anche attraverso una più equa distribuzione dei pagamenti diretti.

Il presente contributo, dopo aver riferito delle criticità connesse alla qualificazione della "taglia *small*" di un'azienda agricola, si soffermerà sugli interventi della programmazione 2023-2027 che sono di maggiore interesse per le piccole aziende agricole, per poi proporre alcune riflessioni sia sul piano strategico dell'Italia sia, più in generale, sulle novità concernenti la distribuzione dei pagamenti diretti.

The analysis of the new common agricultural policy (CAP) to verify the consideration for small farms involves issues that, over time, have become crucial for the sustainability of agriculture: the enhancement of small farmers' multifunctional role in rural areas and, consequently, the need to slow down the declining of their number, also through a fairer distribution of direct payments.

The essay starts with an analysis of the issues concerning the definition of a small farm and will focus on those measures of the 2023-2027 CAP most relevant for such farmers. Then it proposes some reflections on the strategic plan presented by Italy and, more generally, on the direct payment distribution.

PAROLE CHIAVE: Politica agricola comune – Piccola azienda agricola – Piccoli agricoltori – Pagamenti diretti – Equa distribuzione del sostegno al reddito – Sviluppo rurale – Piani strategici della PAC.

KEYWORDS: *Common Agricultural Policy – Small Holdings – Small Farmers – Direct Payments – Fair Distribution of Income Support – Rural Development – Strategic Plans of the CAP.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La definizione di *piccola azienda agricola*. – 3. Le *small farm* nel primo pilastro. – 4. Le *small farm* nel secondo pilastro. – 5. Il Piano strategico della PAC dell'Italia. – 6. Alcune riflessioni conclusive.

1. Analizzare le scelte della nuova Politica agricola comune (PAC) attraverso la lente delle dimensioni aziendali dei destinatari degli interventi, al fine di verificare quale considerazione abbiano le piccole aziende agricole, comporta il necessario confronto con temi che, nel tempo, sono divenuti cruciali nell'ottica della sostenibilità dell'agricoltura: la valorizzazione del ruolo multifunzionale dei piccoli agricoltori nelle zone rurali e, conseguentemente, l'esigenza di contrastarne la drammatica riduzione¹, anche attraverso una più equa distribuzione dei pagamenti diretti.

In generale, deve osservarsi che la necessità di rivolgere una specifica attenzione a tali soggetti nell'ambito della PAC si è manifestata con una certa impellenza soprattutto a partire dall'allargamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa centro-orientale (in particolare Bulgaria e Romania), da cui è conseguito il raddoppio del numero degli agricoltori e l'ingresso nell'UE di realtà dalle ridotte, se non ridottissime, dimensioni aziendali².

Al contempo, negli anni, è accresciuta la consapevolezza che la presenza di queste realtà nelle aree rurali è di vitale importanza per il loro sviluppo.

Illuminante in merito è la Risoluzione del Parlamento europeo, datata 2014, sul futuro delle piccole aziende agricole, nella quale si

¹ Un recente studio del Parlamento europeo conferma il profondo cambiamento strutturale che interessa l'agricoltura ormai da tempo: il numero delle aziende agricole nell'UE è diminuito tra il 2003 e il 2016 da circa 15 a 10 milioni (-32%), con il calo più forte tra le piccole aziende (> 5 ha; -38%) e moderato tra le aziende di medie dimensioni (5-19 ha, 20-49 ha, rispettivamente 17% e 12%), mentre il numero delle grandi aziende (> 50 ha) è aumentato del 70%. Nello scenario al 2040, lo studio prevede un calo del 62% di aziende agricole rispetto ai dati del 2016. V. B. SCHUH *et al.*, *Research for AGRI Committee – The Future of the European farming model: Socioeconomic and territorial implications of the decline in the number of farms and farmers in the EU*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2022.

² V. S. DAVIDOVA *et al.*, *Semi-subsistence farming – Value and directions of development*, Study commissioned by European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2013, p. 23 ss.

evidenzia come esse «non svolgono soltanto un ruolo produttivo, ma anche funzioni fondamentali legate alla fornitura di beni pubblici; che ciò comprende ruoli in ambito ambientale e paesaggistico (poiché contribuiscono alla tutela del paesaggio caratteristico dei villaggi europei e della diversità biologica delle zone rurali), in ambito sociale (poiché garantiscono la sussistenza di milioni di persone in Europa e prevencono la povertà, rappresentando inoltre un bacino di forza lavoro per l'industria e altri comparti dell'economia quali il turismo) e in ambito culturale (poiché coltivano splendide tradizioni, usanze popolari e altri valori storici immateriali nonché produzioni regionali e tradizionali)»³.

Proprio in quanto le piccole aziende agricole, in particolare a conduzione familiare, sono una componente essenziale del *modello agricolo europeo*⁴, nonché «fulcro dello sviluppo multifunzionale delle zone rurali e dello sviluppo sostenibile delle regioni in generale»⁵, il Parlamento europeo esorta gli Stati membri e la Commissione a

³ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014 sul futuro delle piccole aziende agricole (2013/2096(INI)), lett. C.

⁴ Come è noto, il *modello agricolo europeo*, promosso in seno al Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 1997, in seguito agli importanti cambiamenti della PAC avvenuti in quegli anni e sanciti nel documento «Agenda 2000» (COM (97) 2000 def.), avalla un modello di agricoltura multifunzionale, sostenibile, competitiva e presente su tutto il territorio europeo, ivi comprese le regioni con problemi specifici. In merito v. per tutti M. CARDWELL, *The European model of agriculture. Studies in European Law*, Oxford, 2004, e più recentemente, v. B. SCHUH *et al.*, *The Future of the European farming model*, cit. Questo studio propone un'analisi dei driver del calo del numero di aziende agricole nell'UE e degli effetti di tale calo sul *modello agricolo europeo*. Secondo gli autori, il cambiamento strutturale in corso è dovuto a tre principali fattori: fattori esterni al settore agricolo, come i fattori socio-economici (ad esempio, aumento della popolazione, urbanizzazione e invecchiamento), il cambiamento climatico, la competizione per l'utilizzo delle risorse, il cambiamento delle preferenze dei consumatori e delle aspettative sociali (ad es. per le esternalità positive da parte dell'agricoltura); fattori endogeni tali da indurre le aziende agricole a adattare le loro prassi (come le innovazioni tecnologiche, i prezzi degli input e output, il rischio di mercato e di produzione, i conflitti lungo la filiera agroalimentare o interni a livello di azienda agricola, la valorizzazione del mercato delle pratiche agricole sostenibili e dei servizi ecosistemici, l'accesso ai terreni e la relativa regolamentazione); fattori politici, ovvero interventi pubblici che influiscono fortemente sul processo decisionale a livello di azienda agricola, tra cui la PAC.

⁵ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro delle piccole aziende agricole, cit., punto 1.

adottare misure adeguate nell'ambito della *PAC post 2020* che tengano in maggior considerazione i loro bisogni specifici.

L'interesse europeo per i piccoli agricoltori si colloca sulla scia dell'interesse da lungo tempo affermatosi sul piano internazionale per gli *small-holder farmer* o le *small-scale farm*, che, oggi, nel contesto dell'Agenda 2030 sono un elemento chiave per il raggiungimento di molteplici obiettivi di sviluppo, oltre che essere oggetto di uno specifico target nell'ambito del *Sustainable Development Goal* n. 2 (Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare l'alimentazione e promuovere l'agricoltura sostenibile) concernente proprio il raddoppio, entro il 2030, della produttività e dei redditi dei piccoli agricoltori⁶.

In linea con questo quadro, il reg. (UE) n. 2021/2115 sui Piani strategici della PAC⁷ riconosce che le piccole aziende agricole conti-

⁶ Con specifico riferimento al ruolo dei piccoli agricoltori nel contesto dell'Agenda 2030 v. W. TERLAU, D. HIRSCH, M. BLANKE, *Smallholder farmers as a backbone for the implementation of the Sustainable Development Goals*, in *Sustainable Development*, 2019, 3, pp. 523-529; M. ABRAHAM, P. PINGALI, *Transforming smallholder agriculture to achieve the SDGs*, in S. GOMEZ Y PALOMA, L. RIESGO, K. LOUHICHI (a cura di), *The role of smallholder farms in food and nutrition security*, Cham, 2020, pp. 173-209.

Per una riflessione più generale sulla tutela dei loro diritti v. L. PAOLONI, S. VEZZANI, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, in *Federalismi*, 2021, 1, p. 2019.

⁷ Reg. (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.

Nella stessa data sono stati adottati sia il reg. (UE) n. 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, riferito al finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Politica agricola comune e che abroga il reg. (UE) n. 1306/2013, sia il reg. (UE) n. 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

I tre regolamenti (nn. 2021/2115, 2021/2116, 2021/2117) rappresentano gli atti giuridici di base della PAC per il quinquennio 2023-2027, la quale propone un nuovo modello di attuazione che sposta l'attenzione dalla conformità a norme dettagliate, stabilite a livello UE, alla performance, cioè ai risultati conseguiti dagli Stati rispetto agli

nuano ad essere «una colonna portante dell'agricoltura dell'Unione, in quanto svolgono un ruolo fondamentale nel sostenere l'occupazione rurale e contribuiscono allo sviluppo territoriale» (58° *considerando*).

Questo riconoscimento non costituisce solo la motivazione per la riproposizione di uno specifico pagamento introdotto per la prima volta dall'attuale programmazione a favore dei piccoli agricoltori⁸, ma anche la base per la definizione di una strategia volta a una distribuzione più mirata dei pagamenti diretti e al potenziamento del sostegno al reddito per coloro che ne hanno più bisogno⁹.

obiettivi prefissati, e mira a riequilibrare le responsabilità tra l'Unione e gli Stati membri attraverso una maggiore sussidiarietà.

In maniera estremamente sintetica, può dirsi che questo nuovo modello di attuazione comporta cambiamenti che non solo conducono all'adozione di una programmazione pluriennale unitaria per i due pilastri della PAC da parte di ciascuno Stato membro sulla base degli obiettivi, indicatori e tipi di intervento definiti a livello europeo; ma anche all'introduzione di un nuovo quadro per il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia di attuazione; e infine all'adeguamento del sistema dei controlli e dell'approccio di *audit*.

In generale sulla prossima programmazione v. i contributi pubblicati in questa *Rivista*, fascicolo numero 1 del 2020. V. inoltre S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021; L. COSTATO, *L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti e mercato*, in *Riv. dir. alim.*, 3, 2021, pp. 1-2; F. SOTTE, *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, in *Agricalabrieuropa*, 1, 2021; M.R. PUPO D'ANDREA, *Le novità della PAC 2023-2027*, *ivi*.

⁸ Si tratta del *pagamento per i piccoli agricoltori* di cui all'art. 29 del reg. (UE) n. 2021/2115 che sostituisce il *regime per i piccoli agricoltori* previsto dal Titolo V (artt. 61-65) del reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

Come è noto, il reg. (UE) n. 1307/2013 fa parte del pacchetto legislativo dei regolamenti di base in cui trova fondamento l'attuale programmazione della PAC. Gli altri regolamenti di base sono: reg. (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); reg. (UE) n. 1306/2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune. Completano il quadro delle fonti altri atti normativi, tra cui numerosi atti delegati e di esecuzione della Commissione, nonché svariati atti di *soft law* sempre adottati dalla Commissione. Si ricorda che con il reg. (UE) n. 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017 (c.d. regolamento *omnibus*) è stata operata sostanzialmente una riforma di medio termine, mentre con il reg. (UE) n. 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 la programmazione 2014-2020 è stata prorogata sino al 31 dicembre 2022.

⁹ In linea con quanto richiesto da COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale euro-*

La nuova PAC, infatti, ambisce a essere sia più *green*, dovendo soddisfare le aspirazioni del *Green Deal*¹⁰ e delle correlate Strategie *Farm to Fork* e sulla biodiversità¹¹, sia più *fair* e a tal fine prevede molteplici interventi che interessano, innanzitutto, la distribuzione dei pagamenti diretti perché sia più equa e più mirata verso le piccole (e medie) aziende agricole¹².

Il presente contributo, dopo aver riferito delle criticità connesse alla qualificazione della “taglia *small*” di un’azienda agricola, si soffermerà su quegli interventi del primo e del secondo pilastro della programmazione 2023-2027 che interessano maggiormente le aziende agricole di dimensioni minori, per poi proporre alcune considera-

peo e al Comitato delle Regioni, Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, COM (2017) 713, del 29 novembre 2017 (su cui v. S. BOLOGNINI, *La comunicazione della Commissione europea “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”*, in questa *Rivista*, 2018, I, p. 112 ss.) ma anche da COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020*, COM (2018) 98 final, del 14 febbraio 2018.

¹⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final, del 11 dicembre 2019.

¹¹ Rispettivamente, COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final, del 20 maggio 2020, e COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Riportare la natura nella nostra vita*, COM (2020) 380 final, del 20 maggio 2020.

Sulle implicazioni per l'agricoltura e la PAC scaturenti da tali Comunicazioni si rimanda a P. LATTANZI, *Il “new Green Deal”, la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, p. 705 ss.

¹² Gli altri interventi interessano: il rafforzamento della posizione degli agricoltori nel mercato grazie alla revisione di alcune regole sulla concorrenza; la considerazione nell'ambito della condizionalità della normativa concernente il diritto dei lavoratori; il rinnovo generazionale e una maggiore partecipazione delle donne in agricoltura. Per approfondimenti sul rinnovo generazionale v. I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2020, p. 7 ss.; sul tema della condizionalità e diritti dei lavoratori, v. L. PAOLONI, *La “sostenibilità” etica della filiera agroalimentare*, in S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. 153 ss.

zioni sia sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia sia, più in generale, sulla portata delle novità concernenti la distribuzione dei pagamenti diretti.

2. L'importante affermazione sulla rilevanza delle piccole aziende agricole contenuta nel preambolo del reg. (UE) n. 2021/2115 non è accompagnata dalla definizione di cosa debba intendersi con tale qualifica. Lo stesso può dirsi per la qualifica di "piccolo agricoltore", più volte richiamata dal suddetto regolamento che ne evidenzia il contributo alla vitalità delle zone rurali¹³ e alla quale dedica uno specifico pagamento, il cui campo di applicazione è rimesso alla decisione degli Stati¹⁴. Questo pagamento *ad hoc*, come meglio si dirà, prevede l'erogazione di un importo massimo di 1.250 euro che corrisponde a quanto percepito dalla metà dei beneficiari dei pagamenti diretti¹⁵. Si

¹³ V. 19° *considerando* del reg. (UE) n. 2021/2115.

¹⁴ L'art. 29 del reg. (UE) n. 2021/2115 lascia infatti agli Stati la definizione dei «piccoli agricoltori» che possono accedere al pagamento in questione.

¹⁵ È bene precisare che il reg. (UE) n. 2021/2115 contiene sia la definizione di «agricoltore» che di «azienda». Nello specifico, ai sensi dell'art. 3, n. 1, con «agricoltore» deve intendersi ai fini del regolamento in questione: «una persona fisica o giuridica o un gruppo di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dalla personalità giuridica conferita dal diritto nazionale a detto gruppo e ai suoi membri, la cui azienda è situata nell'ambito di applicazione territoriale dei trattati ai sensi dell'art. 52 del trattato sull'Unione europea in combinato disposto con gli artt. 349 e 355 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e che esercita un'attività agricola quale determinata dagli Stati membri ai sensi dell'art. 4, par. 2 del presente regolamento»; ai sensi dell'art. 3, n. 2, con «azienda» deve intendersi «tutte le unità usate per attività agricole e gestite da un agricoltore, situate nel territorio di uno stesso Stato membro».

L'impiego dei termini «azienda» e «agricoltore» nella legislazione della PAC, le cui definizioni sono in linea generale rimaste pressoché costanti negli anni (v. art. 10 reg. (CE) n. 1259/99 del Consiglio del 17 maggio 1999 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune), ha sollevato nella dottrina italiana la riflessione circa il rapporto tra tali concetti e quello di impresa agricola presente nell'ordinamento italiano. A tal proposito è stato osservato come le nozioni di azienda a livello europeo e di impresa a livello nazionale debbano ritenersi equiparate, dato che la definizione UE di azienda si concentra nell'elemento teleologico dell'attività produttiva che costituisce altresì il fulcro delle definizioni interne sia di impresa che di azienda. Così M. GIUFFRIDA, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo. Riflessioni in tema di responsabilità*, Milano, 2003, p. 12.

Per completezza è necessario far presente che nel reg. (UE) n. 2021/2115 compare anche il termine "impresa" utilizzato per indicare realtà aziendali extra-agricole e che, nel contesto degli interventi nel settore vitivinicolo, vi sono riferimenti alle microim-

tratta dunque di beneficiari di importi assai modesti, presumibilmente aziende dalle ridottissime dimensioni, tra cui possono annoverarsi, ad esempio, gli agricoltori pluriattivi, part-time e gli agricoltori più anziani¹⁶. Nella letteratura sul tema, piccole aziende agricole e piccoli agricoltori vengono spesso univocamente indicati come *small farm*¹⁷.

Anche la programmazione in corso è priva di una puntuale definizione. Nella precedente (PAC 2007-2013), con l'art. 34 del reg. (CE) n. 1698/2005 sullo sviluppo rurale¹⁸, è stata introdotta la definizione di «aziende agricole di semi-sussistenza», identificate con quelle «aziende agricole che producono prevalentemente per autoconsumo e commercializzano sussidiariamente una parte della loro produzione». Sebbene nei fatti, nell'UE, vi è una sostanziale corrispondenza tra le aziende agricole di semi-sussistenza e le piccole aziende agricole, tuttavia, dal punto di vista concettuale, «piccola azienda agricola» non è necessariamente sinonimo di «azienda agricola di

prese e alle piccole e medie imprese ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese.

Infine, meritano un cenno i termini “struttura” o “struttura agricola”, rinvenibili nel reg. (UE) n. 2021/2115 (v. ad esempio 60° *considerando*), il cui significato oggi può essere inteso come «an agricultural productive unit in terms of sizes of the land area and livestock herds, the labour force working on the farm and its main characteristics (such as age or working time), the means of production, and legal and organisational aspects of land tenure, farm management and market access. It is a key aspect of an agricultural system, along with agro-ecological (farming system, soil, altitude, climate, etc.) and economic factors (farm resources and inputs, product diversity, integration in the food chain, etc.)».

Cfr. R. ROSSI, *Understanding farm structure – At a glance*, EPRS/European Parliamentary Research Service, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659325/EPRS_ATA\(2020\)659325_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659325/EPRS_ATA(2020)659325_EN.pdf).

Sulla portata e sulle implicazioni giuridiche del termine “struttura” nel contesto della risalente politica delle strutture della PAC v. per tutti A. GERMANÒ, *Strutture in agricoltura*, in *Digesto, IV edizione*, dis. priv., XIX, Torino, s.d., p. 60 ss.

¹⁶ Per una riflessione sulla definizione di piccolo agricoltore nel regime previsto dalla PAC 2014-2020 v. E. FLORE, *Il regime per i piccoli agricoltori nelle proposte di riforma della PAC*, in questa *Rivista*, 2013, I, p. 301 ss.

¹⁷ V. da ultimo R. ROSSI, *Small farms' role in the EU food system – Briefing*, EPRS/European Parliamentary Research Service, 2022, reperibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733630/EPRS_BRI\(2022\)733630_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733630/EPRS_BRI(2022)733630_EN.pdf).

¹⁸ Reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

semi-sussistenza»¹⁹, così come non è sinonimo di «azienda agricola familiare» (c.d. *family farm*).

Infatti, il concetto di agricoltura di semi-sussistenza, che fa leva sul livello di partecipazione di un'azienda al mercato, implica un certo grado di strategia per nutrire la famiglia agricola con le proprie risorse, per scelta o per necessità²⁰; al contempo il concetto di *family farm* dà rilievo alla conduzione familiare dell'azienda²¹. Nel caso della *small farm*, invece, la parola “small” si riferisce alle dimensioni dell'azienda agricola e non vi è un riferimento automatico o intrinseco né alla conduzione familiare della stessa né alle motivazioni per le quali l'agricoltore provvede direttamente al fabbisogno nutritivo della sua famiglia.

Tuttavia, come si dirà, il livello di auto-consumo è uno dei parametri in uso per identificare la “dimensione” di un'azienda agricola, mentre altrettanto non può dirsi per quanto riguarda la conduzione familiare, poiché trattasi di un concetto non distintivo. Si pensi, ad

¹⁹ Sul punto S. DAVIDOVA *et al.*, *Semi-subsistence farming – Value and directions of development*, cit., p. 14.

²⁰ *Ivi*, p. 24.

²¹ Non esiste una definizione universalmente condivisa di *family farm*. A questo proposito si evidenzia (S.K. LOWDER, M.V. SÁNCHEZ, R. BERTINI, *Farms, family farms, farmland distribution and farm labour: What do we know today?* FAO Agricultural Development Economics Working Paper 19-08, Rome, 2019) che tale assenza sia dovuta alla eterogeneità delle realtà accumulate con tale espressione, che possono variare da Paese a Paese, tanto che ogni Stato ha o potrebbe avere una propria definizione di *family farm*. Non mancano tuttavia le definizioni proposte per finalità puramente analitiche o per l'attuazione di programmi di governo.

Senza dubbio una delle definizioni più note è quella proposta da FAO, IFAD, *United Nations Decade of Family Farming 2019-2028. Global Action Plan*, Rome, 2019, secondo cui: «Family Farming (including all family-based agricultural activities) is a means of organizing agricultural, forestry, fisheries, pastoral and aquaculture production that is managed and operated by a family, and is predominantly reliant on the family labour of both women and men. The family and the farm are linked, co-evolve and combine economic, environmental, social and cultural functions».

Nonostante la varietà di definizioni di *family farm* spesso esse fanno leva su tratti comuni, come il lavoro dei componenti della famiglia e la conduzione familiare. A volte alcune definizioni danno rilievo anche alla dimensione dell'azienda che non deve superare una determinata superficie oppure al rapporto tra redditi ricavati dall'azienda agricola ed extra-agricola. V. sempre S.K. LOWDER, M.V. SÁNCHEZ, R. BERTINI, *Farms, family farms, farmland distribution and farm labour*, cit., p. 11. Sul punto anche R. ROSSI, *Small farms' role in the EU food system*, cit., p. 3.

esempio, che oltre l'85% delle aziende agricole nel mondo²² e quasi tutte le aziende agricole nell'UE possono essere definite "aziende familiari"²³ e che un'azienda familiare può variare da una piccola fattoria di sussistenza a una grande realtà aziendale orientata al mercato, altamente meccanizzata e capitalizzata²⁴.

Pur non esistendo una definizione condivisa di *small farm* né nell'ambito della PAC né a livello europeo, anche in ragione delle differenze tra le diverse realtà dei Paesi membri²⁵, gli studi compiuti nel tempo su questo fronte hanno identificato delle caratteristiche comuni che possono essere utilizzate individualmente come unità di misura per distinguere i piccoli agricoltori dagli altri e che sostanzialmente possono essere distinte in due tipologie di criteri: fisici (superficie, numero di capi o unità di lavoro) o economici, come la produzione standard o, per l'appunto, il livello di partecipazione di un'azienda al mercato²⁶.

La scelta del criterio e, conseguentemente, anche della soglia che identifica una realtà come piccola dipende dal contesto e dai fini per-

²² R. ROSSI, *op. cit.*, p. 3.

²³ Secondo EUROSTAT, 19 aziende agricole su 20 sono *family farm*. In EUROSTAT, *Agriculture statistics – family farming in the EU*, 2019, reperibile al seguente link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agriculture_statistics_-_family_farming_in_the_EU.

²⁴ V. A. GIOIA, *Small farms in Europe: Time for a re-definition*, Eco ruralis – Accesstoland, 2017, reperibile al seguente link: https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/comparative_analysis_of_small_farms_in_europe.pdf; S.K. LOWDER, M.V. SÁNCHEZ, R. BERTINI, *Farms, family farms, farmland distribution and farm labour*, cit., p. 11 ss.

²⁵ Nelle motivazioni che accompagnano la proposta di Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro delle piccole aziende agricole, a tal proposito si legge: «Una delle sfide affrontate dal relatore è stata la definizione di azienda di piccole dimensioni a livello europeo. Dopo un'approfondita analisi, il relatore è giunto alla conclusione che non è possibile adottare una definizione universale. In realtà esistono numerosi tentativi più o meno riusciti di definire un'azienda di piccole dimensioni o di semi-sussistenza, ma le marcate differenze tra gli Stati membri o tra i settori della produzione agricola rendono impossibile l'utilizzazione di una di queste definizioni su scala europea. Inoltre le definizioni variano a seconda delle finalità per cui sono nate e a causa dell'assenza di criteri uniformi». Cfr. Relazione sul futuro delle piccole aziende agricole che accompagna la proposta di Risoluzione del Parlamento europeo, A7-0029/2014, p. 11.

²⁶ Una recente panoramica dei vari criteri è contenuta in C. A. KHALIL *et al.*, *Defining small-scale food producers to monitor target 2.3. of the 2030 Agenda for sustainable development*, FAO Statistical Division, Working Paper Series, ESS/17-12, 2017.

seguiti, ad esempio, statistici o politici²⁷. In questo secondo caso, la definizione di *small farm* acquisisce un rilievo non secondario poiché è funzionale «to better target the group of beneficiaries for policies, subsidies and tax exemptions. It also helps to ensure the rights and legal protection of small farmers»²⁸.

Fra le due tipologie di criteri, il più in uso è quello della superficie agricola utilizzata (SAU) espressa in ettari.

Normalmente, si considerano di piccole dimensioni quelle aziende la cui SAU è inferiore a 2 oppure a 5 ettari. Applicando tale criterio emerge come quasi la metà di tutte le aziende agricole nell'UE è di dimensione inferiore ai 2 ettari. Al di sotto dei 5 ettari si attestano addirittura i due terzi delle aziende agricole²⁹.

Sebbene l'identificazione delle *small farm* ricorrendo al numero degli ettari abbia il vantaggio di basarsi su un dato facilmente misurabile, univoco e disponibile per tutte le aziende, essa presenta non poche criticità, poiché da sola non è in grado di fornire informazioni su specifici problemi che affliggono una piccola realtà aziendale (ad esempio, le diverse esigenze dei terreni coltivati a seconda del tipo di allevamento, della fertilità del terreno, del sistema di irrigazione)³⁰, né delle enormi differenze tra gli Stati membri. In Romania, per esempio, oltre il 90% delle aziende agricole è inferiore ai 5 ettari, mentre in Danimarca, Svezia, nei paesi del Benelux queste rappresentano una parte minima del totale³¹.

²⁷ La Commissione europea ha sottolineato tre dimensioni di complessità nella classificazione delle aziende agricole in base alla loro dimensione: la scelta tra i parametri fisici o economici utilizzati per definire la soglia al di sotto della quale un'azienda agricola può essere definita piccola; nell'ambito di questi parametri, se la dimensione è misurata in termini assoluti o relativi, dove relativa si intende in relazione alle caratteristiche di tutte le aziende agricole in una determinata area; e infine quali dati coerenti e pertinenti sono disponibili a livello dell'UE (EUROPEAN COMMISSION, *What is a small farm?* EU Agricultural Economic Briefs, Brief N° 2 – July 2011, p. 2)

La disponibilità di dati statistici è un elemento fondamentale soprattutto per i decisori politici per assicurare «better informed-decision making», cfr. R. ROSSI, *Small farms' role in the EU food system*, cit., p. 2.

²⁸ Cfr. A. GIOIA, *Small farms in Europe: Time for a re-definition*, cit., p. 4.

²⁹ V. Relazione sul futuro delle piccole aziende agricole, cit., p. 12.

³⁰ EUROPEAN COMMISSION, *What is a small farm?*, cit., p. 6; S. DAVIDOVA *et al.*, *Semi-Subsistence Farming – Value and directions of development*, cit., p. 24.

³¹ V. Relazione sul futuro delle piccole aziende agricole, cit., p. 12.

Anche l'impiego del parametro basato sulle unità di lavoro, sebbene anch'esso facilmente misurabile e comprensibile, presenta analogamente delle criticità.

In questo caso, la classificazione delle *small farm* dipende dal fatto che, probabilmente, hanno un input di manodopera complessivamente inferiore rispetto alle aziende più grandi. In particolare, poiché la forza lavoro agricola è caratterizzata da una forte presenza di posti di lavoro part-time, l'input di lavoro viene misurato con maggiore precisione contando il numero di unità di lavoro annue (ULA) per azienda, anziché il numero di persone³².

Applicando il criterio dell'ULA, si considerano piccole aziende agricole quelle aventi un determinato valore o un valore inferiore ad una determinata soglia. Anche in questo caso i risultati della classificazione delle aziende agricole non considerano altri fattori agroecologici e socioeconomici che possono influenzare la quantità di manodopera richiesta nell'azienda³³.

Per quanto riguarda i criteri di natura economica, il livello di partecipazione di un'azienda agricola al mercato consente di distinguerle in tre tipologie: di sussistenza, di semi-sussistenza e commerciali. La mancanza di dati però ne costituisce un limite non di poco conto³⁴.

Infine, la produzione standard (Ps) o *standard output* (So) è il criterio comunemente utilizzato a fini statistici in ambito europeo.

La dimensione economica aziendale espressa in produzioni standard è, secondo quanto stabilito dal reg. (CE) n. 1217/2009³⁵, il valo-

³² Così EUROPEAN COMMISSION, *What is a small farm?*, cit., p. 6.

³³ In questi termini EUROPEAN COMMISSION, *ult. op. cit.*, p. 7. Inoltre, si evidenzia proprio come «diverse tipologie di allevamento hanno esigenze di manodopera differenti che possono essere inversamente correlate con la dimensione fisica dell'azienda: ad esempio, un'impresa orticola può avere una piccola superficie fisica ma un numero elevato di lavoratori, mentre è vero il contrario per le aziende zootecniche al pascolo. È difficile classificare una di queste aziende come "piccole" in linea con la nozione di essere svantaggiate e bisognose di sostegno in base ai due criteri di dimensione dell'azienda e input di manodopera» (*ivi*) (nostra la traduzione).

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Reg. (CE) n. 1217/2009 del Consiglio del 30 novembre 2009 relativo all'istituzione di una rete d'informazione contabile agricola sui redditi e sull'economia delle aziende agricole nell'Unione europea.

re normale della produzione lorda. Applicando tale criterio, secondo il sistema di statistica *Farm Structure Survey* (FSS), più di due terzi delle aziende agricole hanno un SO inferiore a 8.000 euro³⁶.

Lo *standard output* è considerabile più adeguato a rispondere ad esigenze di identificazione delle *small farm* per il sostegno economico, ma non è privo di alcune debolezze dovute sia al fatto che si basa su valori standardizzati³⁷ e sia alla esistenza di limiti degli attuali sistemi di statistica a livello europeo³⁸.

Dinanzi alle caratteristiche e alle criticità proprie di ciascun criterio fisico ed economico vi è chi propone di utilizzarli in combinazione³⁹ e chi, invece, facendo leva sulla più generale insoddisfazione per l'idea che li accomuna, la quale costruisce la definizione di *small farm* in termini di svantaggio, rischio di povertà, mancanza di opportunità e necessità di sostegno⁴⁰, ne propone una definizione che mette in rilievo i valori legati alla diversità delle piccole aziende agricole, i beni pubblici che esse forniscono, che guarda alle potenzialità e all'apporto che da esse deriva per le comunità rurali, in termini di redditività, vitalità e persino di sopravvivenza delle stesse comunità⁴¹. Secondo questa prospettiva alternativa, una piccola azienda agricola deve essere vista come un'entità complessa e multifunziona-

³⁶ V. R. ROSSI, *Understanding farm structure*, cit., p. 2.

³⁷ Sul punto EUROPEAN COMMISSION, *What is a small farm?*, cit., p. 8.

³⁸ Il FADN (Farm Accountancy Data Network) e il FSS escludono dalle loro indagini *a priori* alcune strutture agricole; ad esempio, il primo si occupa solo delle *commercial farms* mentre il secondo delle aziende agricole aventi una superficie di 1 ettaro o più. Sulle criticità del FADN in particolare per la misurazione del reddito degli agricoltori nel contesto della PAC, v. altresì CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale n. 1/2016: Il sistema della Commissione per misurare la performance in relazione ai redditi degli agricoltori è ben strutturato e basato su dati validi?*

³⁹ È questa, ad esempio, la soluzione proposta C.A. KHALIL *et al.*, *op. cit.*

⁴⁰ Sul punto EUROPEAN COMMISSION, *What is a small farm?*, cit., p. 2.

⁴¹ Gli studi sul contributo delle piccole aziende agricole allo sviluppo rurale ne riconoscono il ruolo fondamentale anche in termini di tutela della biodiversità e del paesaggio e per la *food security*.

Sul piano istituzionale, può inoltre ricordarsi quanto riferito nella Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 su una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente (2020/2260(INI)) in merito alle *small farm* nel sistema alimentare, e con specifico riferimento al contesto delle aree rurali *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una visione a lungo*

le, che si impegna nella sostenibilità nella sua accezione più ampia, economica, sociale e ambientale⁴².

Pur non mancando riferimenti alla dimensione fisica delle piccole aziende agricole, specie con riguardo ai pagamenti diretti in quanto strettamente correlati alla superficie agricola, la nuova PAC non è affatto estranea al concetto di *small farm* a cui da ultimo si è fatto riferimento⁴³, anzi può ben dirsi che le piccole aziende agricole si trovano al crocevia dei tre obiettivi generali della prossima programmazione: il rafforzamento del *tessuto socioeconomico delle zone rurali*; la promozione di un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e *diversificato* che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; nonché il sostegno e il rafforzamento della tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima⁴⁴.

termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040, COM (2021) 345 final, 30 giugno 2021.

Sull'evoluzione della piccola impresa agricola prevista nell'ordinamento italiano nella prospettiva dello sviluppo rurale e sulla sua centralità per lo sviluppo territoriale v. S. MASINI, *La piccola impresa agricola*, Milano, 2004.

Più in generale, su questi temi v. *ex multis* G. D'SOUZA, J. IKERD, *Small farms and sustainable development: is small more sustainable?*, in *Journal of agricultural and applied economics*, 1, 1996, pp. 73-83; M. SHUCKSMITH, K. RÖNNINGEN, *The uplands after neoliberalism?—The role of the small farm in rural sustainability*, in *Journal of Rural Studies*, 3, 2011, pp. 275-287; M. SLÁMOVÁ – I. BELČÁKOVÁ, *The role of small farm activities for the sustainable management of agricultural landscapes: Case studies from Europe*, in *Sustainability*, 21, 2019, p. 5966 ss.; V. RICCIARDI *et al.*, *Higher yields and more biodiversity on smaller farms*, in *Nature Sustainability*, 7, 2021, pp. 651-657; nonché le pubblicazioni scientifiche del progetto europeo SALSA – Small farms, small food businesses and sustainable food security, indicate al seguente link: <https://cordis.europa.eu/project/id/677363/results/it>.

⁴² Sul punto A. GIOIA, *Small farms in Europe: Time for a re-definition*, cit., p. 11.

⁴³ Il reg. (UE) n. 2021/2115 nel suo preambolo (24° *considerando*) richiama anche il modello di azienda agricola a conduzione familiare, come modello da salvaguardare. Alla luce di quanto prima riferito a questo proposito, data l'altissima percentuale di aziende familiari nell'Unione europea (19 su 20) è anche molto probabile che una piccola azienda agricola sia un'azienda familiare.

⁴⁴ Art. 5, reg. (UE) n. 2021/2115. I tre obiettivi generali sono poi declinati in nove obiettivi specifici (art. 6), ai quali si aggiunge l'obiettivo trasversale di ammodernamento dell'agricoltura e delle zone rurali (art. 6, par. 2).

Gli obiettivi generali (e quelli speciali che ne costituiscono una specificazione) possono essere distinti in obiettivi concernenti *la sostenibilità economica, ambientale e sociale dell'agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali*, come suggerisce l'art. 5, il quale peraltro li riconduce nel quadro degli obiettivi dell'art. 39 TFUE, confermando così la

3. Nel contesto del primo pilastro, la salvaguardia del ruolo fondamentale delle piccole aziende agricole per l'occupazione delle zone rurali e per lo sviluppo territoriale è affidata innanzitutto alla garanzia della loro sostenibilità economica⁴⁵, da perseguirsi attraverso una più equa distribuzione dei pagamenti diretti e un più mirato orientamento dei sostegni⁴⁶.

L'intento è quello di superare un dato statistico particolarmente invisibile all'opinione pubblica, per ragioni di equità sociale e di efficienza economica, che caratterizza da lungo tempo la distribuzione del sostegno al reddito: quello per cui il 20% dei beneficiari riceve l'80% dei pagamenti diretti. Poiché questi ultimi sono legati alla superficie, le suddette percentuali rispecchiano sostanzialmente la

reinterpretazione in chiave sostenibile di tale articolo (mai modificato nel tempo, ma oggi da leggersi in combinato disposto con l'art. 11 TFUE), come proposta dalla dottrina, anche in confronto con i target dell'*Agenda 2030* a proposito dell'agricoltura sostenibile, v. S. BOLOGNINI, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. 85.

Sulla sostenibilità dell'agricoltura v., *ex multis*, S. CARMIGNANI, *SDGs e agricoltura. Una breve riflessione*, in S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, 2020, p. 207 ss.; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, in questa *Rivista*, 2019, I, p. 647 ss.; A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell'impresa agricola?*, in questa *Rivista*, 2019, I, p. 239 ss.; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in questa *Rivista*, 2018, I, p. 511 ss.; S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030*, in *Le regole del mercato*, cit., p. 843 ss.

⁴⁵ La sostenibilità economica è oggetto del primo degli obiettivi specifici previsti dall'art. 6: «Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine, e la diversità agricola, nonché garantire la sostenibilità economica della produzione agricola nell'Unione».

⁴⁶ La Commissione europea nel suo *brief* sul *Cap objective 1 – ensuring fair farm income* (reperibile al link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_en) precisa il significato di *fairness*: «The notion of fairness links to equity, a solution that is ethically just and reasonable. In terms of agricultural income support, equity includes ensuring a link with the extent of the agricultural activity while taking into account economies of scale and the varying needs across EU territories. By some, this is considered fair when an EU-flat rate is provided, for others a basic level of income support per hectare to all farmers in the EU should take into account differences in the opportunity costs of land and labour, not just across, but also within Member States».

distribuzione della proprietà terriera (20% delle aziende più grandi occupa circa l'80% della superficie). In definitiva, le aziende agricole di minori dimensioni ricevono solo una parte minoritaria dei pagamenti diretti pur avendo una maggiore necessità di sostegno economico rispetto a quelle più grandi⁴⁷.

È opportuno tenere presente che la redistribuzione del reddito a favore delle piccole aziende agricole (così come a favore delle aziende che si trovano in aree svantaggiate) solleva diverse questioni problematiche legate al possibile *trade-off* tra efficienza economica e competitività, da un lato, e rafforzamento del tessuto socioeconomico delle zone rurali e tutela dell'ambiente dall'altro, come la stessa Commissione europea non ha mancato di evidenziare: «targeting support to small and medium sized farms and areas with natural constraints can help keeping more jobs on farms and farming activity on the whole territory, hence strengthening the socioeconomic fabric. (...). It is clear that any option that significantly redistributes direct payments towards farms and regions of lower productivity will, in the short-term, lead to a reduction of EU competitiveness, while it enhances the protection of environment. Less clear, however, is the appropriate combination of measures that could mitigate negative income and competitiveness effects, while at the same time better addressing challenges that are also pertinent for agriculture – such as environment and climate, and societal expectations. This requires incentivising adjustments that improve both the economic as well as the environmental *performance* of the sector and its modernisation»⁴⁸.

Il primo strutturato tentativo di conciliare le diverse esigenze è stato posto in essere dalla PAC 2014-2020 con la quale sono stati previsti diversi strumenti che insieme hanno fornito agli Stati membri

⁴⁷ Sul punto v. D. MARESCA, *Il sostegno diretto all'agricoltura tra proporzionalità e over regulation nell'esperienza giurisprudenziale*, in questa *Rivista*, 2013, II, p. 151, il quale evidenzia altresì che un ulteriore effetto distorsivo del regime degli aiuti è il forte rischio di abusi che si determinano nei trasferimenti di proprietà o gestione dei terreni agricoli.

⁴⁸ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Staff working document impact assessment*, (SWD (2018) 301 final, 1.6.2018, Brussels, p. 43.

una più concreta opportunità per ottenere una distribuzione del sostegno al reddito più equa⁴⁹.

Tra i suddetti strumenti, si ricordano, in quanto particolarmente significativi per il tema qui trattato: la riduzione progressiva dei pagamenti di base (c.d. *degressività*), soprattutto quando supera la soglia obbligatoria del 5%, e il limite massimo ai pagamenti di base (c.d. *capping*)⁵⁰, nonché il *pagamento redistributivo*, cioè il pagamento aggiuntivo destinato ai primi ettari di un'azienda agricola⁵¹.

A questi, si accompagna il già richiamato *regime per i piccoli agricoltori*, che è un regime semplificato di sostegno al reddito consistente in un pagamento annuale per gli agricoltori che volontariamente vi aderiscono⁵², in sostituzione di tutte le altre forme di pagamento diretto alle quali avrebbero diritto⁵³. Esso sostanzialmente persegue

⁴⁹ Sottolinea questa evoluzione A. HANSON, *Assessing the redistributive impact of the 2013 CAP reforms: an EU-wide panel study*, in *European Review of Agricultural Economics*, 2021, 48, 2, p. 340 ss.

⁵⁰ L'art. 11 del reg. (UE) n. 1307/2013 prevede, per i pagamenti di base da concedere agli agricoltori per ogni anno civile, la riduzione di almeno il 5% per la parte di aiuto eccedente i 150.000 euro (c.d. *degressività obbligatoria*). Gli Stati membri hanno la facoltà di aumentare la percentuale di riduzione fino al 100%, il che si traduce in un limite massimo degli aiuti. È facoltà degli Stati di sottrarre tutti i costi (retribuzioni, stipendi, oneri, ecc.) del lavoro agricolo prima di procedere alla riduzione del pagamento di base.

⁵¹ V. art. 41 del reg. (UE) n. 1307/2013. Il numero di ettari per i quali può essere assegnato questo pagamento è limitato a una soglia fissata dalle autorità nazionali che non può essere superiore a 30 ettari oppure, nel caso in cui, la dimensione media delle aziende agricole del Paese sia superiore a tale cifra, può corrispondere alle dimensioni medie (come indicate nell'Allegato VIII). L'importo per ettaro è fissato da ciascun Paese e non può superare il 65% del pagamento medio per ettaro.

Per un approfondimento v. la scheda informativa preparata dalla Commissione *Redistributive payment*, reperibile al seguente link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/redistributive-payment_en.

⁵² La possibilità di accedere a tale regime sussisteva per gli agricoltori in possesso di titoli all'aiuto assegnati nel 2015 che chiedevano di parteciparvi entro il 15 settembre dello stesso anno. Chi non entrava nel regime dei piccoli agricoltori entro il 2015, o chi si è ritirato da esso dopo il 2015, non ha avuto più modo di accedervi successivamente. Per facilitare l'adesione al regime la norma consentiva agli Stati di prevedere una iscrizione automatica. L'Italia ha conseguentemente stilato una lista con tutti gli agricoltori che nel 2015 avevano presentato una domanda unica con un importo complessivo richiesto fino a 1.250 euro.

⁵³ Come anticipato il regime in questione è disciplinato dagli artt. 61-65 del reg. (UE) n. 1307/2013, v. anche il 54° *considerando*. Per un approfondimento v. E. FLO-

tre finalità: «migliorare la competitività delle *small farm* favorendo l'integrazione nel mercato; ridurre la burocrazia e gli oneri amministrativi, che inevitabilmente rallentano l'accesso delle piccole aziende agli aiuti della PAC; e anche contribuire alla vitalità e al dinamismo delle aree rurali, dove le *small farm* svolgono un ruolo economico importante»⁵⁴.

Il livello massimo del pagamento è stabilito a livello nazionale, sulla base di diversi metodi di calcolo che possono essere scelti dagli Stati, ma non può essere inferiore a 500 euro e superiore a 1.250 euro. Questo aiuto esenta gli agricoltori partecipanti dagli obblighi di "inverdimento"⁵⁵ e le sanzioni per il mancato rispetto della condizionalità non sono applicate⁵⁶.

L'implementazione di questi strumenti, tutti facoltativi⁵⁷, è stata assai eterogenea tra gli Stati membri: il *pagamento redistributivo* è stato scelto solo da una decina di Paesi, il *regime per i piccoli agricoltori* solo da 15, la maggior parte degli Stati si è inoltre limitata alla *degressività obbligatoria*⁵⁸.

A dispetto di questo limitato successo, sono stati comunque conseguiti dei risultati che meritano di essere menzionati.

RE, *op. cit.*; A.I. TRAPÈ, "Small farming" e cambiamenti climatici, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2016, 2, p. 89 ss.; nonché la scheda informativa preparata dalla Commissione *The Small Farmers Scheme*, reperibile al seguente link: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/small-farmers-scheme_en.

Un'ulteriore semplificazione amministrativa è stata poi prevista con il regolamento *omnibus* (v. art. 2, par. 6).

⁵⁴ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *The Small Farmers Scheme*, cit., p. 1 (nostra la traduzione).

⁵⁵ Ovvero le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente di cui di cui al Titolo III, Capo 3. L'esonero dal rispetto di tali pratiche è disposto dall'art. 61, par. 3 del reg. (UE) n. 1307/2013.

⁵⁶ V. art. 92 del reg. (UE) n. 1306/2013.

⁵⁷ Salvo nel caso della *degressività obbligatoria*, che però non si applica qualora lo Stato opti per il pagamento redistributivo, v. art. 11 del reg. (UE) n. 1307/2013.

⁵⁸ Sui dati relativi all'impiego degli strumenti descritti v. A. HANSON, *Assessing the redistributive impact of the 2013 CAP reforms: an EU-wide panel study*, cit., p. 342; v. altresì le schede informative della Commissione precedentemente citate, nonché COMMISSIONE EUROPEA, *Direct payments 2015-2021 Decisions taken by Member States State of play as from June 2021, Information note*, reperibile al seguente link: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-07/implementation-decisions-ms-2021_en_0.pdf.

Secondo i dati pubblicati dalla Commissione nel dicembre 2021⁵⁹, la PAC per il periodo 2014-2020 ha portato a una redistribuzione dei pagamenti diretti agli agricoltori più piccoli. Tra il 2017 e il 2019 i pagamenti per ettaro agli agricoltori della categoria più piccola (quelli con meno di 8.000 euro di produzione standard) sono aumentati del 18% rispetto al periodo compreso tra il 2011 e il 2013.

Tuttavia, si conferma il fatto che il 20% dei beneficiari riceve l'80% dei pagamenti diretti e che la presente relazione continua a rispecchiare essenzialmente la distribuzione (e in alcuni Stati membri la concentrazione) della proprietà terriera.

I dati mostrano inoltre che la maggior parte dei grandi beneficiari è costituita da aziende agricole a conduzione familiare di dimensioni comprese tra 20 e 100 ettari, che ricevono più di 7.500 euro. Circa la metà dei beneficiari è rappresentata da aziende agricole di dimensioni molto ridotte, con una superficie inferiore a 5 ettari. Nel contesto delle zone rurali, i pagamenti diretti e il sostegno erogato attraverso gli interventi del secondo pilastro rappresentano quasi il 50% del reddito degli agricoltori nelle zone di montagna, contribuendo a rendere redditizie le aziende agricole nelle zone rurali più remote⁶⁰.

La Commissione conclude l'analisi del reddito agricolo e della distribuzione dei pagamenti diretti osservando come vi sia ancora un margine di miglioramento nel destinare il sostegno a coloro che ne hanno più bisogno.

Si sottolinea come, in alcuni casi, vi sia stato un effetto troppo limitato sulla riduzione delle disparità tra le regioni di uno stesso Stato membro, sulla riduzione graduale dei pagamenti e sulla definizione di soglie massime per i pagamenti destinati a ciascuna azienda agricola.

Si evidenzia altresì che i pagamenti diretti ricevuti dalle aziende agricole di minori dimensioni rimangono al di sotto o appena al di sopra del reddito medio nazionale in diversi Stati membri.

⁵⁹ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio sull'attuazione del quadro comune di monitoraggio e valutazione, compresa una valutazione delle prestazioni della politica agricola comune nel periodo 2014-2020*, COM (2021) 815 final, del 16 dicembre 2021, p. 3.

⁶⁰ La Commissione sottolinea inoltre il carattere inclusivo della PAC per via del fatto che la metà dei beneficiari riceve meno di 1.250 euro all'anno.

Insomma, sebbene il divario tra il reddito agricolo e il salario medio nell'intera economia si sia ridotto, esso rimane comunque considerevole, con ripercussioni significative sull'attrattività dell'agricoltura come occupazione e sul ricambio generazionale.

Come la stessa Commissione osserva nella ora richiamata Relazione, è partendo da questi dati che gli Stati dovranno costruire i propri Piani strategici della PAC⁶¹, superando tali criticità avvalendosi degli strumenti proposti dalla nuova programmazione per favorire una distribuzione più equa e mirata dei pagamenti diretti⁶².

⁶¹ Nella nuova programmazione i Piani strategici rivestono un ruolo fondamentale in quanto tramite essi ciascun Paese membro definirà la propria programmazione strategica. Più nello specifico, attraverso il piano strategico (da sottoporre a valutazione e approvazione della Commissione), una volta identificati i propri bisogni rispetto agli obiettivi generali e specifici di cui agli artt. 5 e 6 del reg. (UE) n. 2021/2115, verrà elaborata una strategia di intervento sia unitaria, comprendente gli interventi del primo pilastro e quelli del secondo pilastro (pagamenti diretti, misure di sviluppo rurale e strategie settoriali nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato), sia unica per tutto il territorio nazionale. Contestualmente gli Stati dovranno identificare dei target quantificati, basati sugli indicatori (di *output* e di risultato), sempre definiti a livello europeo, che servono a guidare l'implementazione del piano e a valutarne la *performance*.

Su questo nuovo modello di attuazione della PAC v. le osservazioni critiche di F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in questa *Rivista*, 2020, I, p. 43 ss.; M. GOLDONI, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in questa *Rivista*, 2020, I, p. 43 ss.; S. MASINI, *Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell'ottica della nuova PAC*, a cura di S. Masini, V. Rubino, p. 39 ss.

⁶² È opportuno ricordare che nel dicembre 2020, la Commissione ha pubblicato le sue raccomandazioni per gli Stati membri per l'elaborazione dei piani strategici sotto forma di 27 documenti di lavoro dei servizi della Commissione, accompagnati da una Comunicazione in cui ne è fornita una sintesi. V. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, COM (2020) 846 final, del 18 dicembre 2020.

Sulla base della situazione di ciascuno Stato membro in riferimento agli obiettivi della futura PAC nonché del rispettivo contributo ai *target* quantificati previsti dalla Strategia *Farm to Fork* e dalla Strategia sulla biodiversità, le raccomandazioni individuano le principali questioni strategiche e indicano come affrontarle all'interno dei piani strategici della PAC, affinché sia garantita la coerenza generale con gli obiettivi del *Green Deal*, divenuta condizione necessaria per l'approvazione del piano da parte della Commissione.

Nel documento di sintesi si dà atto che negli Stati membri, nonostante le diversità tra i redditi agricoli delle aziende, è emersa ripetutamente «la necessità di affrontare il problema del reddito delle aziende agricole di piccole e medie dimensioni a conduzione familiare o situate in zone con vincoli naturali» (p. 4). La Commissione ritiene dunque

Innanzitutto, ora è richiesta l'adozione di un approccio strategico: gli Stati sono chiamati ad esaminare e spiegare in che modo il loro Piano strategico renderà la distribuzione dei pagamenti diretti più equa, oltre che più efficace ed efficiente⁶³.

La redistribuzione del sostegno a favore delle aziende agricole di piccole dimensioni è divenuta obbligatoria: come regola generale, gli Stati membri devono dedicare almeno il 10% della loro dotazione per i pagamenti diretti al *sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità* (in breve *sostegno redistributivo al reddito*), consistente in un pagamento disaccoppiato annuale per ettaro ammissibile per le piccole e medie aziende che hanno diritto al *sostegno di base al reddito per la sostenibilità* (in breve *sostegno di base al reddito*)⁶⁴. Tale pagamento può essere concesso per un numero massimo di ettari, come stabilito da ciascun Stato membro, e può essere differenziato a livello regionale per gruppi di territori che presentano condizioni socioeconomiche o agronomiche simili, comprese le diverse forme tradizionali di agricoltura⁶⁵. L'indicatore di risultato per verificare l'efficacia di questo intervento è costituito dalla percentua-

necessario progredire, nella maggior parte degli Stati membri, verso un sistema dei sostegni diretti che sia più equo e mirato, attraverso la riduzione del divario retributivo fra aziende di dimensioni diverse, grazie all'applicazione di meccanismi che consentano una redistribuzione efficace (p. 6).

⁶³ V. 60° *considerando* e art. 108, lett. *c*). La nuova PAC prevede i seguenti pagamenti diretti disaccoppiati: *a*) il sostegno di base al reddito per la sostenibilità; *b*) il sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità; *c*) il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori; *d*) i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali; e i seguenti pagamenti diretti accoppiati: *a*) il sostegno accoppiato al reddito; *b*) il pagamento specifico per il cotone.

⁶⁴ In maniera innovativa, la nuova programmazione della PAC stabilisce che gli Stati membri possono determinare l'importo per tale pagamento scegliendo tra tre modalità: pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile (cioè legato alla superficie, senza titoli); pagamento annuale per ettaro ammissibile differenziato per i diversi gruppi di territori che presentano condizioni socioeconomiche o agronomiche analoghe, ma comunque uniforme per gli agricoltori dello stesso territorio; e infine applicazione del sostegno sulla base di titoli all'aiuto (v. artt. 21-23).

⁶⁵ V. art. 29 del reg. (UE) n. 2021/2115, il quale dispone altresì che l'importo massimo per ettaro previsto per un dato anno di domanda non supera l'importo medio nazionale dei pagamenti diretti per ettaro per tale anno di domanda. Sono previste, inoltre, specifiche nel caso di agricoltori persone giuridiche o gruppi di persone fisiche o giuridiche (par. 6).

le dei pagamenti diretti supplementari per ettaro alle aziende ammissibili di dimensioni inferiori alla media (in rapporto alla media)⁶⁶.

Sono previsti poi altri interventi e strumenti del primo pilastro della PAC che possono essere utilizzati dagli Stati per contribuire a soddisfare i bisogni redistributivi, eventualmente in sostituzione del *sostegno redistributivo al reddito*⁶⁷: il *capping* e la *degressività*⁶⁸.

A differenza della programmazione in corso, la *degressività* non è più obbligatoria, gli Stati possono ridurre fino all'85% l'importo eccedente i 60.000 euro del *sostegno di base al reddito* da concedere a un agricoltore per un determinato anno civile, possono anche fissare scaglioni supplementari superiori alla suddetta cifra, specificando le percentuali di riduzione e assicurando che la riduzione per ogni scaglione sia pari o superiore a quella dello scaglione precedente.

Per quanto riguarda il *capping*, gli Stati membri possono limitare l'importo del *sostegno di base al reddito* da concedere a un agricoltore per un determinato anno civile al limite massimo di 100.000 euro, riducendo dunque al 100% quegli importi superiori che stabiliranno.

Sia per la *degressività* che per il *capping*, dall'importo del sostegno oggetto di tali meccanismi possono essere sottratti i vari costi del lavoro agricolo (compreso il lavoro familiare non retribuito), al fine di evitare effetti negativi sul lavoro.

Quanto risparmiato grazie ai meccanismi soprarichiamati va utilizzato soprattutto per contribuire al finanziamento del *sostegno redistributivo al reddito* (e subordinatamente agli altri pagamenti diretti disaccoppiati).

Completa il quadro degli strumenti aventi finalità perequative il *pagamento per i piccoli agricoltori*⁶⁹, che conserva la natura di regime facoltativo, semplificato e sostitutivo degli altri pagamenti diretti, si

⁶⁶ V. Allegati I e XIV. L'indicatore di *output* consiste nel numero di ettari che beneficiano del sostegno redistributivo al reddito, v. Allegato I.

⁶⁷ Lo Stato membro infatti può essere esentato dall'obbligo del sostegno redistributivo se dimostra, nel Piano strategico, di aver adempiuto all'obbligo di cui all'art. 29 tramite altri strumenti e interventi finanziati dal FEAGA che perseguono l'obiettivo di una distribuzione più equa e consentano di orientare il sostegno al reddito in modo più efficace ed efficiente. V. art. 29, par. 1, del reg. (UE) n. 2021/2115.

⁶⁸ Previsti dall'art. 17 del reg. (UE) n. 2021/2115.

⁶⁹ Art. 28 del reg. (UE) n. 2021/2115.

prevede che gli Stati membri possono concedere un pagamento forfettario o diversi importi per ettaro per diverse soglie di superficie. Come nella precedente programmazione, il pagamento annuo non può superare i 1.250 euro. Invece, a differenza dell'attuale *regime per i piccoli agricoltori*, non è prevista la non applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto della condizionalità. Tuttavia, gli Stati possono introdurre dei regimi di controllo semplificati, che, peraltro, nel caso in cui uno Stato non abbia optato per tale pagamento, possono essere previsti in generale per quelle aziende che hanno una dimensione massima non superiore a 5 ettari⁷⁰.

È opportuno ricordare che anche altri strumenti previsti dalla prossima programmazione possono contribuire a una più equa distribuzione del sostegno al reddito, come la riduzione delle differenze nel livello dei pagamenti diretti all'interno degli Stati membri attraverso il meccanismo della *convergenza interna*⁷¹ o la *territorializzazione del sostegno di base al reddito*⁷². Anche la definizione di *agricoltore in attività*⁷³ così come la determinazione delle *soglie mi-*

⁷⁰ V. art. 83, par. 2, del reg. (UE) n. 2021/2116. Per completezza può ricordarsi che alcune norme per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali non trovano applicazione nel caso di aziende con superficie di seminativi sino a 10 ettari (copertura minima del suolo per evitare di lasciare nudo il suolo nei periodi più sensibili; percentuale minima della superficie agricola destinata a superfici o elementi non produttivi).

Per questo intervento esiste solo un indicatore di *output* (numero di ettari che ne beneficiano), v. Allegato I.

⁷¹ In base all'art. 24 del reg. (UE) n. 2021/2115, gli Stati membri entro il 2026 assicurano che tutti i diritti all'aiuto abbiano un valore pari almeno all'85% dell'importo unitario medio nazionale.

⁷² V. art. 22, par. 2, del reg. (UE) n. 2021/2115.

⁷³ La nuova programmazione, come quella in corso, affida agli Stati il compito di definire l'*agricoltore in attività* tenendo conto della definizione quadro dettata dall'art. 4, par. 5, del reg. (UE) n. 2021/2115: l'«agricoltore in attività» è determinato in modo da garantire che sia concesso il sostegno solo alle persone fisiche o giuridiche, o a gruppi di persone fisiche o giuridiche, che svolgono almeno un livello minimo di attività agricola, pur non precludendo necessariamente la concessione del sostegno agli agricoltori pluriattivi o a tempo parziale. Nel determinare chi sia un «agricoltore in attività», gli Stati membri applicano criteri oggettivi e non discriminatori, quali l'accertamento del reddito, gli input di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e l'inclusione delle loro attività agricole nei registri nazionali o regionali. Tali criteri possono essere introdotti in una o più forme scelte dagli Stati membri, compreso un elenco negativo che escluda determinati agricoltori dall'essere considerati agricoltori in attività. Nel caso in cui uno Stato

nime per la concessione del sostegno di base hanno un certo rilievo in questo contesto⁷⁴.

In ultimo, nell'ottica delle piccole aziende agricole, meritano di essere ricordate anche le novità concernenti il potenziamento delle organizzazioni dei produttori al fine del miglioramento della posizione degli agricoltori nella filiera alimentare⁷⁵.

4. Al sostegno economico delle piccole aziende agricole, gli Stati membri possono contribuire anche garantendo l'accesso agli interventi per lo sviluppo rurale, i quali consentono di valorizzare il ruolo multifunzionale di tali soggetti.

Contrariamente a quanto ora osservato, e anche a differenza dell'attuale programmazione⁷⁶, negli interventi previsti nel secondo pilastro della PAC non si riscontra un'analogia attenzione per i piccoli agricoltori.

Il riferimento esplicito alle piccole aziende agricole in quest'am-

membro consideri "agricoltori in attività" gli agricoltori che per l'anno precedente non hanno ricevuto pagamenti diretti superiori a un determinato importo, tale importo non è superiore a 5.000 euro».

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 18, la definizione dei requisiti minimi per la concessione del *sostegno di base al reddito* è fondata sulla fissazione di una superficie minima. In alternativa è possibile fissare un importo minimo di pagamenti che possono essere corrisposti a un agricoltore.

Nel determinare tali requisiti minimi, «gli Stati membri mirano a garantire che i pagamenti diretti siano concessi agli agricoltori in attività unicamente se: *a*) la gestione dei pagamenti corrispondenti non comporta eccessivi oneri amministrativi; e *b*) gli importi corrispondenti danno un contributo effettivo al conseguimento degli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1, ai quali i pagamenti diretti contribuiscono».

⁷⁵ V. le disposizioni concernenti le organizzazioni nel contesto del primo pilastro della PAC sono contenute sia nel reg. (UE) n. 2021/2115, nell'ambito degli interventi settoriali, che nel reg. 2021/2017.

⁷⁶ L'attuale programmazione, ad esempio, prevede che le piccole aziende agricole possono essere destinatarie di sottoprogrammi tematici che gli Stati possono considerare nei programmi di sviluppo rurale al fine di soddisfare esigenze specifiche, v. art. 7 del reg. (UE) n. 1305/2013. Di particolare rilevanza per tali programmi tematici sono le misure: aiuto all'avviamento di attività imprenditoriale per lo sviluppo delle piccole aziende agricole; investimenti in immobilizzazioni materiali; regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; trasferimento di conoscenze e azioni di informazione; servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole (v. Allegato IV al reg. (UE) n. 1305/2013). In merito v. A.I. TRAPÈ, "Small farming" e cambiamenti climatici, cit.

bito è limitato alla (importante) misura sugli investimenti, produttivi e non produttivi, che prevede a loro favore una percentuale più alta di costi ammissibili (85%)⁷⁷. Tuttavia, occorre ricordare che la mancanza di espressi riferimenti negli altri interventi non esclude certamente la possibilità per gli Stati di riconoscerle come beneficiarie, dato che spetta ad essi definire le condizioni di ammissibilità⁷⁸.

Il secondo pilastro della PAC 2023/2027 presenta otto misure di sviluppo rurale, che fondamentalmente ripropongono le misure dell'attuale programmazione, accorrandole in macro-misure⁷⁹. Diverse tra queste misure, oltre a quella già citata sugli investimenti, sono interessanti per le piccole aziende (come, ad esempio, gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione, i pagamenti per i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici, gli strumenti finanziari e la cooperazione, nel cui ambito è prevista la promozione delle filiere corte).

Per ciascuna di esse sono indicati solo dei principi generali in quanto spetta agli Stati membri definire i criteri di ammissibilità. Infatti, nell'ottica del perseguimento della semplificazione, il modello di attuazione proposto non prevede più criteri di ammissibilità al so-

⁷⁷ Gli investimenti possono essere di varia tipologia, ad esempio, «infrastrutture relative allo sviluppo, all'ammodernamento o all'adattamento ai cambiamenti climatici di agricoltura e silvicoltura, quali l'accesso ai terreni agricoli e forestali, la ricomposizione fondiaria e il riassetto fondiario, le pratiche agroforestali e l'approvvigionamento e il risparmio energetico e idrico. Il sostegno può inoltre coprire investimenti per il ripristino del potenziale agricolo o silvicolo a seguito di calamità naturali, avversità atmosferiche o eventi catastrofici, ivi compresi incendi, tempeste, inondazioni, organismi nocivi e malattie», cfr. 76° *considerando*. V. art. 73, par. 4, del reg. (UE) n. 2021/2115.

⁷⁸ Essi consistono in requisiti relativi ai soggetti richiedenti il sostegno (ad esempio, agricoltore, agricoltore attivo, giovane agricoltore, organizzazione di produttori) e in requisiti relativi all'azienda, all'attività e all'investimento oggetto del sostegno (ad esempio, la dimensione delle superfici o il numero di capi, la collocazione geografica, il piano aziendale).

⁷⁹ I tipi di intervento sono: *a*) gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione; *b*) i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici; *c*) gli svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori; *d*) gli investimenti, compresi gli investimenti nell'irrigazione; *e*) l'insediamento dei giovani agricoltori e dei nuovi agricoltori, e l'avvio di imprese rurali; *f*) gli strumenti per la gestione del rischio; *g*) la cooperazione; *h*) lo scambio di conoscenze e la diffusione dell'informazione (v. art. 69 del reg. (UE) n. 2021/2115).

stegno stabiliti a livello europeo, ma ne affida la determinazione agli Stati membri al fine di tener conto delle loro circostanze particolari⁸⁰.

Sebbene con dei margini minori, anche la PAC 2014-2020 lascia spazio agli Stati nella definizione dei criteri di ammissibilità e a tal proposito, proprio con riferimento al tema delle piccole aziende agricole, sono stati evidenziati due grandi limiti all'attuale sistema di attuazione delle politiche di sviluppo rurale: «l'esclusione di alcune dimensioni aziendali dai benefici delle misure di sviluppo rurale» dovuta al fatto che tra i requisiti di ammissibilità si richiede il superamento di una certa soglia di *standard output*, e «il difficile accesso alle misure anche di coloro che avrebbero i requisiti, in quanto assoggettati alle stesse procedure e agli stessi indicatori di *performance* delle scale aziendali medio – grandi»⁸¹.

Si segnala che le ricadute di questi limiti sono particolarmente evidenti in Italia, dove, a discapito del peso delle piccole aziende in termini di numerosità, superficie, lavoro generato e multifunzionalità, di fatto molte di esse rimangono al di fuori dei benefici della politica di sviluppo rurale⁸². Invero, se si considera la soglia di riferimento utilizzata nei piani regionali di sviluppo rurale che normalmente ammonta a uno *standard output* di 15.000 euro, le aziende agricole che non raggiungono tale cifra sono 732.198, quasi il 64% del totale. Tale percentuale sale nelle regioni del sud, quali Puglia (78,7%), Molise (76,7%), Calabria (74,7%) e Basilicata (73,5%)⁸³.

Un'adeguata valutazione e definizione dei criteri di ammissibilità e, possibilmente, una semplificazione per le aziende agricole di dimensioni minori⁸⁴ sono pertanto fondamentali nell'ottica della garanzia dell'accesso agli interventi per lo sviluppo rurale anche da parte di queste realtà aziendali.

⁸⁰ Su questi profili si rimanda a P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, in questa *Rivista*, 2020, I, pp. 68 ss.

⁸¹ Cfr. A. FALESSI *et al.*, *Piccoli agricoltori. Considerazioni per promuovere l'accesso delle piccole aziende agricole alle politiche di sviluppo rurale*, 2021, p. 10, reperibile su www.divulgastudi.it.

⁸² Sempre in questi termini A. FALESSI *et al.*, *op. cit.*, p. 12.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Per un'ipotesi di intervento semplificato *ad hoc, ibi*, p. 21 ss.

5. La rilevanza strategica della definizione dei criteri di ammissibilità per l'attuazione delle misure di sviluppo rurale emerge anche nelle osservazioni della Commissione al piano strategico della PAC presentato nel dicembre 2021 dall'Italia, la quale è stata invitata a colmare numerose lacune e a fornire descrizioni più precise anche circa i beneficiari e i criteri di ammissibilità⁸⁵.

La revisione suggerita dalla Commissione sarà un'occasione per riflettere sulle reali possibilità per le piccole aziende agricole italiane di accedere a tali interventi ma anche per ridisegnare una più equa, efficiente ed efficace distribuzione dei sostegni diretti a favore di questi⁸⁶.

Le osservazioni critiche della Commissione non si limitano purtroppo agli interventi previsti per il secondo pilastro della PAC, interessano, in maniera importante, pure il primo e, in questo contesto, le scelte operate dall'Italia in merito all'equa distribuzione dei pagamenti diretti e alle soluzioni per le debolezze dei piccoli agricoltori.

L'Italia dedica al *sostegno redistributivo al reddito* il minimo richiesto dal reg. (UE) n. 2021/2115, circa 350 milioni di euro l'anno, corrispondenti per l'appunto al 10% della sua dotazione per i pagamenti diretti. Il sostegno, che consiste nel pagamento di 81,70 euro da aggiungersi al *sostegno di base al reddito*⁸⁷, sarà concesso ai primi

⁸⁵ Il piano strategico e le osservazioni della Commissione (Ref. Ares (2022) 2416762 – 31 marzo 2022) sono disponibili al seguente link: https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/PianoStrategicoNazionale.

⁸⁶ La Commissione europea, nelle sue raccomandazioni per il piano strategico della PAC dell'Italia, aveva richiamato l'attenzione sulla necessità di «Rafforzare la posizione concorrenziale e la resilienza del settore agricolo, ostacolato tra l'altro dal suo basso livello di digitalizzazione e dalle dimensioni ridotte delle aziende agricole, migliorando l'equità del sostegno, compiendo progressi nel processo di convergenza interna e indirizzando meglio gli investimenti e i pagamenti diretti, utilizzando gli strumenti disponibili nel quadro del piano della PAC, quali il sostegno redistributivo complementare al reddito a favore della sostenibilità e la riduzione dei pagamenti. Dovrebbero inoltre essere forniti strumenti adeguati di gestione dei rischi». Così in COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell'Italia*, SWD(2020) 396 final, del 18 dicembre 2020, cfr. p. 6.

⁸⁷ In continuità con l'attuale programmazione, l'Italia ha scelto di applicare i pagamenti su base storica, cioè sulla base dei diritti d'aiuto, scegliendo un pagamento medio riferito all'intero territorio nazionale. A questo pagamento è riservato il 48% del *plafond* nazionale per i pagamenti diretti.

14 ettari del totale di quelli posseduti dal richiedente l'aiuto. Non possono accedervi le aziende di dimensione superiore a 50 ettari⁸⁸, ma anche quelle al di sotto di 0,5 ettari, perché troppo piccole per poter incoraggiare la ricomposizione aziendale⁸⁹.

A questo intervento si accompagna la *convergenza interna*, che mira a permettere un innalzamento generale del valore minimo dei titoli, dall'attuale 60% fino al raggiungimento dell'85% del valore medio unitario nazionale al 2026, attraverso quattro fasi annuali di riduzione (5%, 6%, 7%, 7%). Per i diritti all'aiuto superiore alla media, la riduzione non potrà superare il 30%. Contestualmente, viene stabilito il limite massimo al valore dei diritti, a partire dal 2023, fissando la soglia a 2.000 euro.

Usufruendo della libertà concessa a livello europeo, si è deciso di non applicare il meccanismo della *degressività* e del *capping*, né di prevedere il *pagamento per i piccoli agricoltori*, avendo questo riscosso uno scarsissimo successo nella precedente programmazione⁹⁰.

Dinanzi a tali scelte la Commissione è stata molto critica e ha invitato l'Italia a precisarle e migliorarle verso una redistribuzione del reddito più ambiziosa. Di fatti, per la Commissione, quanto deciso circa «la convergenza interna e la redistribuzione sono limitate al minimo richiesto dal reg. (UE) n. 2021/2115, mentre il limite massimo e la riduzione dei pagamenti diretti non sono applicati e il valore massimo dei diritti all'aiuto appare relativamente elevato. In combinazione con i pagamenti accoppiati disseminati in molti settori, ciò desta preoccupazione con riguardo all'efficacia della stra-

⁸⁸ Questa scelta trova giustificazione nella necessità di bilanciare l'erogazione del (...) [*sostegno redistributivo al reddito*] a favore delle aziende medio-piccole, evitando contestualmente incentivi alla creazione di condizioni artificiali per percepire il premio. Quest'ultimo effetto, infatti, se non attentamente valutato, determinerebbe un peggioramento della frammentazione aziendale, che per l'Italia rappresenta storicamente un elemento di debolezza del tessuto produttivo», cfr. p. 146 del Piano.

⁸⁹ Sul sostegno redistributivo al reddito v. anche la relativa scheda (pp. 345-348 del Piano).

⁹⁰ Si legge infatti nel Piano strategico che «a fronte delle 535 mila aziende incluse automaticamente ad ottobre 2015 nel regime dei piccoli agricoltori, nel 2019 risultavano iscritte al regime più di 127 mila aziende, con una fuoriuscita pari al 76%», cfr. p. 147 del Piano.

tegia volta a migliorare la distribuzione ed il *targeting* dei pagamenti diretti»⁹¹. Prosegue, poi, la Commissione proprio invitando l'Italia «a prendere in considerazione una strategia più ambiziosa in termini di convergenza interna e redistribuzione dei pagamenti diretti, sfruttando i molteplici contributi che tali strumenti fornirebbero a diversi obiettivi»⁹². Nel compiere tale operazione, si richiede un'attenta valutazione delle esigenze delle piccole aziende: nella descrizione della logica di intervento dovrà essere esplicitato «come e in che misura saranno affrontate le debolezze individuate con riguardo ai piccoli agricoltori (ad esempio, mediante requisiti minimi e pagamenti per le piccole aziende agricole)»⁹³.

6. L'esperienza del Piano strategico italiano induce a riflettere sulle reali capacità dell'impianto posto in essere dalla nuova PAC per correggere l'attuale assetto della distribuzione dei pagamenti diretti, fotografato dalla ristretta percentuale di beneficiari (20%) che riceve una parte assai significativa dei pagamenti diretti (80%). Questo rapporto 20/80 caratterizza da lunghissimo tempo la distribuzione degli aiuti nell'ambito del primo pilastro, da prima della introduzione dei pagamenti diretti disaccoppiati.

Nel libro bianco del 1991 sull'*Evoluzione e futuro della PAC*, che, come è noto, ha dato avvio a un'importante svolta politica, già se ne dava conto come effetto della politica dei prezzi⁹⁴.

⁹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Osservazioni sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia*, cit., p. 3, par. 6.

⁹² *Ivi*, p. 3, par. 7.

⁹³ *Ivi*, p. 10, par. 36. Anche sul fronte della semplificazione l'Italia è invitata «a descrivere in particolare in che modo gli oneri amministrativi per i beneficiari, in particolare per i piccoli agricoltori, saranno ridotti, anche per quanto riguarda la possibilità per tutti i potenziali beneficiari di presentare autonomamente le domande di sostegno da parte della PAC, senza dover ricorrere a servizi esterni a pagamento», *ivi*, p. 6, par. 27.

⁹⁴ «Un sostegno al reddito fondato quasi esclusivamente su garanzie di prezzo è ampiamente proporzionale al volume della produzione e, pertanto, concentra la quota sostanziale del sostegno sulle aziende più grandi e più intensive. È così ad esempio che il 6% delle aziende cerealicole occupa da solo il 50% della superficie cerealicola e fornisce il 60% della produzione, il 15% delle aziende produce il 50% del latte nella CEE, il 10% delle aziende dedite all'allevamento dei bovini detiene il 50% del patrimonio bovino. Non ci si deve quindi meravigliare se l'80% del sostegno fornito dal FEAOG è destinato al 20% circa delle aziende, che, peraltro, detiene la maggior parte dei terreni agricoli.

La riforma della PAC del 2003, con l'introduzione di un regime di pagamento diretto svincolato dalla produzione (regime di pagamento unico), ha avuto il "merito" di rendere trasparente la *ratio* 20/80 del sostegno al reddito, rendendo altresì ancora più chiara la correlazione tra la concentrazione del sostegno al reddito e la concentrazione della proprietà terriera⁹⁵.

Sin da allora, la questione di una più equa distribuzione è stata riconosciuta come un obiettivo da perseguire dalla Commissione europea, riproposto nelle programmazioni succedutesi negli anni, tuttavia tradottosi in interventi piuttosto limitati. Nei fatti, è solo con la programmazione 2014-2020 che sono stati previsti diversi strumenti che insieme hanno fornito agli Stati membri una più concreta opportunità per ottenere una distribuzione dei pagamenti diretti più equa e mirata⁹⁶.

La nuova PAC ha compiuto un ulteriore passo in avanti rendendo obbligatorio il *sostegno redistributivo al reddito*, che consente un

Siffatto sistema non tiene conto sufficientemente dei redditi della gran maggioranza delle piccole e medie aziende agricole a conduzione familiare», cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Evoluzione e futuro della PAC*, COM (91) 100, 1° febbraio 1991, pp. 2-3.

Recentemente sull'evoluzione della PAC L. COSTATO, *Per una storia della PAC (sesant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE)*, in questa *Rivista*, 2017, I, p. 64 ss; F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, 2022, reperibile al link: <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/journal/la-storia-della-pac>.

⁹⁵ Così EUROPEAN COMMISSION, *Cap objective 1 – ensuring fair farm income*, cit., p. 8.

⁹⁶ Sottolinea questa evoluzione A. HANSON, *Assessing the redistributive impact of the 2013 CAP reforms: an EU-wide panel study*, cit., p. 340 ss., il quale osserva come: «The attempts of the Commission have been consistently hampered and watered down by member states with larger farms such as the UK and Germany, and since 1991 its admission that approximately 80 per cent of subsidies have gone to 20 per cent of recipients (and vice versa) has held broadly true. The Mid-Term CAP reform in 2003 enabled very modest payment reductions which could be re-allocated to schemes less directly tied to farm size. The CAP "Health Check" Regulations in 2008 went further, applying progressive reductions on direct payments throughout the EU-15 and redirecting them to farms on the basis of compensation for geographical handicaps or risk of agricultural decline. Prior to the 2014–2020 CAP budget, however, the variation across countries in both implementation of such measures and the ambitiousness of such measures was modest. The 2013 reforms, though covering a multitude of topics, included several instruments which together provided EU states with the most radical opportunity to date to achieve more equitable subsidy distributions. This achievement of the Commission came at the cost of the instruments being almost entirely voluntary».

potenziamento del reddito delle piccole (e medie) aziende agricole, ma si tratta di un passo non proprio risoluto e risolutivo, più volto ad «attenuare»⁹⁷ che a correggere profondamente gli effetti distributivi del sistema dei pagamenti diretti: la previsione della obbligatorietà della *degressività* e/o del *capping* sarebbe stata un segnale più forte, come peraltro in origine previsto nella proposta di Regolamento sui piani strategici della PAC⁹⁸. Altro segnale di “cautela” è costituito dalla possibilità di derogare all’applicazione del *sostegno redistributivo al reddito*, anch’essa non considerata nella proposta iniziale presentata dalla Commissione. Peraltro, non può non osservarsi che tale pagamento è potenzialmente erogabile a qualsiasi azienda, salvo lo Stato decida di fissare dei limiti di estensione massima per accedervi⁹⁹.

La fattiva realizzazione degli obiettivi redistributivi è ora rimessa alle diverse sensibilità e capacità strategiche e amministrative degli Stati membri.

L’esperienza del piano italiano non è singolare nel contesto europeo. L’analisi delle proposte dei Piani nazionali strategici consegnati alla Commissione il 17 marzo¹⁰⁰ riferisce che, rispetto agli strumenti perequativi sopra ricordati, 12 Stati si sono avvalsi della *degressività* e/o del *capping*¹⁰¹, solo 5 Stati hanno scelto il *pagamento per i piccoli agricoltori*, mentre il *sostegno redistributivo al reddito*, in quanto di-

⁹⁷ Cfr. F. SOTTE, *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, cit., p. 4.

⁹⁸ V. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM (2018) 392 final, 1 giugno 2018. Nel corso dei negoziati, soprattutto per volontà del Consiglio, si è optato per la facoltatività di tale misura. V. in merito le osservazioni critiche di M. METTA, *Will the CAP post 2020 be fairer – and What does that mean?*, disponibile su <https://www.arc2020.eu/will-the-cap-post-2020-be-fairer/>.

⁹⁹ In Francia, ad esempio, è erogabile a tutte le aziende, mentre in Italia, come si è visto, solo a quelle che hanno una dimensione non superiore a 50 ettari.

¹⁰⁰ V. EUROPEAN COMMISSION, *Proposed CAP Strategic Plans and Commission observations. Summary overview for 27 Member States*, 2022.

¹⁰¹ Precisamente: 3 Stati hanno optato per la *degressività*, 4 per il *capping*, 5 per entrambi. I fondi recuperati ricorrendo a tali meccanismi, salvo nel caso di due Paesi, sono destinati al pagamento complementare redistributivo.

venuto obbligatorio, ha acquisito maggiore importanza, raggiungendo il 10,4% del totale dell'ammontare dei pagamenti diretti, mentre nella programmazione in corso rappresenta solo il 4,2% del totale¹⁰². Risultato, questo, sottolineato con entusiasmo dalla Commissione, la quale, però, non manca di precisare che molti Stati sono stati chiamati a chiarire e giustificare meglio le loro decisioni, in particolare ad arricchire l'analisi quantitativa che mostra gli effetti combinati di tutte le proposte di sostegno al reddito strumentali alla redistribuzione. Come già riferito a proposito del Piano strategico italiano, la Commissione ricorda, infatti, che il solo fatto che uno o più interventi vengano utilizzati non necessariamente significa ottenere un effetto redistributivo sufficiente¹⁰³.

L'urgenza di porre rimedio agli effetti distorsivi della concentrazione della distribuzione del sostegno al reddito è stata recentemente messa in evidenza da uno studio del Parlamento UE sul futuro del *modello agricolo europeo* in cui si riconosce come la distribuzione dei pagamenti diretti abbia influito e continui a influire sul cambiamento strutturale da tempo in corso nel settore agricolo, favorendolo¹⁰⁴. Finanziando le aziende più grandi queste hanno maggiori opportunità di rafforzarsi e quindi di accrescersi (ad esempio, grazie alla maggiore capacità di fare investimenti, anche tecnologici), a discapito delle aziende più piccole, il cui numero è in forte declino, con ripercussioni sui beni pubblici di cui sono fornitrici¹⁰⁵.

¹⁰² Non tutti gli Stati, comunque, hanno deciso di attuarlo, 3 infatti si sono avvalsi della possibilità di deroga offerta dall'art. 29.

¹⁰³ COMMISSIONE EUROPEA, *op. ult. cit.*, p. 13.

È opportuno segnalare che emergono criticità anche rispetto ad altri profili che interessano le piccole aziende agricole. La Commissione, infatti, richiede un maggior impegno sul fronte del rafforzamento della competitività e del rafforzamento della posizione nel mercato, attraverso un maggiore incoraggiamento della partecipazione nei *risk management scheme*, sul fronte della cooperazione (organizzazione dei produttori, filiere corte) e dei *quality scheme*. Sottolinea questi aspetti critici R. ROSSI, *Small farms' role in the EU food system*, p. 10.

¹⁰⁴ B. SCHUH *et al.*, *The Future of the European farming model*, cit., p. 74.

¹⁰⁵ Si evidenzia inoltre l'influenza dei pagamenti diretti sul prezzo degli input (sono più cari, soprattutto il prezzo di terra) e il prezzo delle uscite (sono più economici) e che questo favorisce ancora una volta le aziende più grandi, poiché economicamente e finanziariamente più forti delle aziende più piccole. Si aggiunge altresì che «fondi più consistenti per le aziende agricole incidono anche su una maggiore diffusione delle co-

Più in generale, si riconosce che da decenni la distribuzione dei fondi e le misure della PAC (anche della programmazione in corso, da cui quella attuale parrebbe discostarsi poco) si concentrano in maniera preponderante su questioni economiche (efficienza economica e competitività), ovvero sulla dimensione economica della sostenibilità, mentre rimangono sullo sfondo la sostenibilità ambientale e quella sociale, che interessa in particolare il tema delle *small farm* in ragione del loro ruolo nelle aree rurali¹⁰⁶.

Il fatto che il *focus* politico della PAC concerne principalmente le sfide economiche (sostenibilità del reddito degli agricoltori, far fronte alle pressioni concorrenziali) si traduce in una spesa sproporzionata spostata verso le grandi aziende agricole, accelerandone implicitamente la crescita e aggravando lo spostamento dettato dalle forze di mercato verso la concentrazione e l'intensificazione delle produzioni agricole.

Le considerazioni espresse nello studio del Parlamento europeo si collocano nel solco di un lungo dibattito sulle criticità e sugli effetti distorsivi del sistema dei pagamenti diretti¹⁰⁷, e muove da dati incontrovertibili: il cambiamento strutturale in corso, il cui risultato è la progressiva riduzione del numero di aziende, in particolare delle piccole; le ripercussioni di tale riduzione sulla sostenibilità e la resilienza dell'agricoltura europea, in particolare in termini di sostegno dell'attività economica e dell'occupazione nelle aree rurali e loro valorizzazione, mantenimento della qualità ambientale, salvaguardia della biodiversità e conservazione del paesaggio¹⁰⁸; la persistenza del-

noscenze nelle aziende più grandi e quindi influiscono sui cambiamenti strutturali. D'altra parte, i pagamenti diretti contribuiscono a rallentare l'abbandono dei terreni agricoli marginali, che però, per la distribuzione dei pagamenti, rischiano di essere rilevati da aziende più grandi» (nostra traduzione), cfr. *ibid.*

¹⁰⁶ Lo studio muove dall'assunto per cui nonostante l'architettura e la terminologia della PAC siano cambiate in ogni periodo di programmazione a partire dal 2003, i suoi obiettivi generali rimangono coerenti nel tempo e perseguono le tre dimensioni della sostenibilità (economica, ecologica, sociale), v. B. SCHUH *et al.*, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰⁷ V. recentemente F. SOTTE, *Sessant'anni di Europa e PAC: il nuovo che c'è e il vecchio che è rimasto*, in *Agriregionieuropa*, 2017, 50; ID., *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, cit.

¹⁰⁸ In questo senso un altro recente studio del Parlamento europeo riconosce che la progressiva scomparsa delle piccole dimensioni aziendali è tra le principali cause del

la concentrazione dei pagamenti diretti nelle “tasche” di pochi beneficiari nonostante i dichiarati impegni delle Istituzioni europee di porvi rimedio¹⁰⁹.

La posta in gioco è ormai molto alta, si corre il rischio che al 2040 vi sia un calo del 62% di aziende agricole rispetto ai dati del 2016, con conseguente pregiudizio irreparabile per la resilienza e la sostenibilità dell'agricoltura europea, le quali trovano nutrimento anche nella sua *diversità*, nella sua natura *plurale*, il cui fondamento normativo è rappresentato dall'art. 39 TFUE, par. 2¹¹⁰, che esprime una risalente esigenza: «conciliare la competitività dell'agricoltura con la conservazione delle attività nelle zone rurali: vale a dire, far convivere le finalità economiche e sociali nella costruzione di una disciplina speciale dell'agricoltura»¹¹¹. In fin dei conti, «sono proprio le agricolture a valorizzare l'agricoltura nel suo complesso»¹¹².

In tale prospettiva è quanto mai importante che, muovendo da quella accezione di *small farm* che fa leva sul suo carattere multifunzionale e multidimensionale¹¹³, gli Stati membri sfruttino appieno le opportunità offerte dalla maggiore flessibilità del nuovo modello di attuazione della PAC per porre in essere una strategia davvero mirata, avvalendosi non solo degli strumenti perequativi ma di tutti quegli interventi che, tenuto conto delle esigenze e specificità delle piccole aziende agricole nel territorio nazionale, sono funzionali a tale scopo e che possono comprendere anche altri pagamenti, diverse tipologie

fatto che circa il 30% delle terre agricole è a rischio di abbandono, con gravi ripercussioni sull'ambiente e sul paesaggio. V. B. SCHUH *et al.*, *Research for AGRI Committee – The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2020.

¹⁰⁹ Si v. da ultimo COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, COM (2022) 133 final, 23 marzo 2022, in particolare p. 12.

¹¹⁰ Cfr. F. ADORNATO, *Agricoltura e zootecnia* (voce), in *Enciclopedia giuridica Trecani*, Agg., XVI, 2007, p. 9.

¹¹¹ Cfr. I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-2027*, cit., p. 13.

¹¹² Cfr. F. ADORNATO, *Agricoltura e zootecnia*, cit., p. 9.

¹¹³ Cfr. F. ADORNATO, *Coltivare la terra, costruire un nuovo umanesimo: il ruolo dell'agricoltura*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2015, 2-3, pp. 7-9.

di misure di sviluppo rurale e gli interventi per migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare (rafforzamento e sviluppo delle organizzazioni di produttori e delle cooperative, la promozione di filiere alimentari corte e innovative).

Al contempo è necessario avviare una riflessione su una politica agricola comune che non miri soltanto ad attenuare gli effetti distorsivi del sistema dei pagamenti diretti. Le conclusioni dello studio del Parlamento europeo sono uno stimolante punto di partenza: si propone una revisione della PAC in modo che assuma chiari obiettivi concernenti le strutture agricole, sia capace di tenere conto della eterogeneità, della diversità delle tipologie degli agricoltori attuali ed emergenti¹¹⁴, premi le aziende agricole con un maggiore potenziale di sostenibilità, promuova strategie di adattamento socialmente auspicabili che preservino la multifunzionalità del settore agricolo, disponga un maggiore spostamento verso le misure di sviluppo rurale¹¹⁵.

¹¹⁴ Lo studio fa riferimento all'interessante pubblicazione del Joint Research Centre A.K. BOCK *et al.*, *Farmers of the Future*, Luxembourg, 2020.

Sull'importanza di un'agricoltura e di un sistema alimentare diversificati quale risposta alla crisi alimentare presente e a quelle future v. N. JACOBS, J. CLAPP, *Another perfect storm? How the failure to reform food systems has allowed the war in Ukraine to spark a third global food price crisis in 15 years, and what can be done to prevent the next one*, special report by IPES-Food, 2022, reperibile al link: https://ipes-food.org/_img/upload/files/AnotherPerfectStorm.pdf.

¹¹⁵ Più precisamente, «if the CAP wants to pursue sustainability, then it is necessary to define more clearly what this means in terms of the design of production processes, types of farms supported and structural changes occurring. Given the heterogeneity of European agriculture, the basic principles need to be set first at EU level, and translated into more context-based objectives at national level. A heterogeneous structure of agriculture will contribute to the resilience and sustainability of the sector and the CAP should reward particularly those farms with greater sustainability potential», cfr. B. SCHUH *et al.*, *The Future of the European farming model*, cit., p. 90. Inoltre, si sottolinea che: «To increase the resilience of farms, measures should support adding value to products, education and advisory services, removing barriers to entry, risk management and collective action to a greater degree, necessitating a general overhaul of agricultural policy and a greater shift towards rural development measures», *ibid.*

MARIAGRAZIA ALABRESE – ELOISA CRISTIANI

**CLIMA E IMPEGNI INTERNAZIONALI
NELL'ATTUAZIONE DELLA PAC**

ABSTRACT

L'articolo, nell'affrontare il tema degli impegni internazionali in materia di cambiamenti climatici e del loro ruolo nell'attuazione della PAC, prende in esame il modo in cui l'agricoltura è trattata nel regime giuridico internazionale sui cambiamenti climatici, per poi rivolgere l'attenzione al valore giuridico degli impegni presi dagli Stati parte dell'Accordo di Parigi e ai loro contenuti, con particolare riguardo agli impegni dell'Unione europea. Dopo questo inquadramento dell'azione climatica nel contesto internazionale, l'articolo affronta le criticità che riguardano l'attuazione delle misure climatiche della PAC. Il lavoro si sofferma su alcuni riferimenti contenuti nelle "Raccomandazioni" per la redazione dei piani strategici nazionali e nella Relazione della Corte dei conti del 2021 che mostrano una centralità delle preoccupazioni climatiche ma una inefficacia concreta delle misure esistenti, suggerendo la strada da seguire per raggiungere gli ambiziosi traguardi che l'UE si è posta in termini di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Si analizzano quindi le previsioni di intervento in alcuni settori chiave che mettono in risalto le molte ombre e le poche luci che emergono da un primo esame del Piano strategico nazionale italiano.

* Il presente lavoro è frutto di riflessioni comuni delle Autrici, tuttavia i parr. 1-5 sono da riferire a M. Alabrese, i parr. 6-9 a E. Cristiani.

The article, in addressing the international commitments on climate change and their role in the implementation of the CAP, firstly examines the way in which agriculture is treated in the international climate legal regime; then it deals with the legal value and the main 'agricultural' contents of the nationally determined contributions submitted by the States parties to the Paris Agreement, devoting attention to the European Union's commitments. After the first part framing climate action in the international context, the article addresses the critical issues concerning the implementation of the climate measures of the CAP at the national level. The work focuses on the Commission's "Recommendations" for the drafting of national strategic plans and on the 2021 Report of the Court of Auditors which shows both a centrality of climate concerns and a concrete ineffectiveness of the existing measures, suggesting the way forward to achieve the EU ambitious goals in terms of mitigation and adaptation to climate change. Some key sectors are then analyzed, highlighting the many shadows and the few lights that emerge from an initial examination of the Italian national strategic plan.

PAROLE CHIAVE: Cambiamenti climatici – Accordi internazionali – PAC.

KEYWORDS: *Climate Change – International Agreements – CAP.*

SOMMARIO: 1. L'agricoltura nel regime internazionale per la lotta ai cambiamenti climatici: cenni. – 2. Il valore giuridico dei “Contributi determinati a livello nazionale”. – 3. La tendenza al *pledging* nella COP26 di Glasgow e l’“ecomodernismo” per il settore agricolo. – 4. I “Contributi determinati a livello nazionale” dell’Accordo di Parigi: contenuti “agricoli”. – 5. Le scelte climatiche dell’Unione europea in ambito internazionale e la PAC. – 6. Dalle “Raccomandazioni” per la redazione dei piani strategici nazionali alla Relazione della Corte dei Conti del 2021: centralità delle preoccupazioni climatiche e inefficacia concreta delle misure esistenti. – 7. Difficoltà di identificare nel Piano strategico nazionale strumenti idonei a rendere sostenibile l’attività di allevamento. – 8. Insufficienti le previsioni in tema di tutela della biodiversità: difficile rispettare gli obiettivi della Strategia europea. – 9. Positivo il rilievo attribuito nel Piano strategico italiano al “biologico” e attesa per un adeguamento delle misure in linea con le osservazioni critiche giunte anche dalla Commissione UE.

1. La disciplina internazionale in materia di cambiamenti climatici non prevede un regime specifico per l’agricoltura contenente obiettivi di riduzione *ad hoc* delle emissioni climalteranti provenienti dall’attività agricola, nonostante le allarmanti percentuali di emissioni di gas climalteranti che sono attribuite alle attività agricole¹. Essa prende generalmente in considerazione il settore c.d. LULUCF, relativo cioè all’uso del suolo, al cambiamento di uso del suolo e alla silvicoltura, poiché gli attribuisce il compito di mitigare le emissioni attraverso il sequestro di carbonio².

A conferma di ciò, basta fare un veloce *excursus* del modo in cui gli strumenti internazionali in materia di lotta ai cambiamenti climatici hanno trattato il settore agricolo nel corso nel tempo³. La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici del 1992 fa riferimento alla necessità che «la produzione alimentare non sia minacciata»⁴ e

¹ Si veda l’ultimo rapporto dell’IPCC, working group 3, «Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change», par. B2.1., secondo il quale nel 2019 il 22% delle emissioni antropiche di gas a effetto serra sono state causate dalle attività agricole.

² LULUCF è l’acronimo dell’espressione inglese «Land Use, Land Use Change, Forestry» utilizzata anche dall’UE nei regolamenti ai quali si farà riferimento *infra*.

³ Su questo, più ampiamente, M. ALABRESE, *Politiche agricole, politiche climatiche e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 618 e, precedentemente, S. MANSERVISI, *Le Convenzioni internazionali sul clima e il ruolo dell’agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 22.

⁴ Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), art. 2 (*Objective*).

annovera espressamente l'agricoltura tra i settori nei quali si richiede che gli Stati cooperino per porre in essere misure di mitigazione e adattamento⁵.

Il successivo Protocollo di Kyoto, al quale è affidata l'implementazione della Convenzione quadro, menziona la promozione di forme di agricoltura sostenibile⁶ tra le politiche da elaborare da parte degli Stati inclusi nell'Allegato I – vale a dire i Paesi industrializzati che hanno obblighi di riduzione delle emissioni con dei target precisi nel sistema del Protocollo – ed elenca l'agricoltura tra i settori rispetto ai quali lo strumento internazionale trova applicazione⁷.

Tuttavia, i target di riduzione fissati dal Protocollo di Kyoto sono stati concepiti, come noto, quali obiettivi complessivi che potevano essere raggiunti agendo su altri comparti, come quello energetico e dei trasporti, e non introducendo misure relative al settore agricolo. Gli Stati, dunque, hanno solitamente optato per non coinvolgere, con impegni stringenti, i propri settori agricoli nelle politiche volte alla riduzione delle emissioni⁸. Essi, al più, hanno considerato gli assorbimenti di gas climalteranti provenienti dal settore c.d. LULUCF per adempiere agli impegni di riduzione derivanti dal Protocollo per gli Stati di cui all'Allegato I, dal momento che per tale settore era

⁵ Cfr. *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), art. 4 (*Commitments*), paras. 1.c, 1.e.

⁶ Cfr. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1997, art. 2, par. 1a.iii. Sul tema dell'agricoltura sostenibile si veda E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 646; sul medesimo tema con particolare attenzione anche alla Dichiarazione delle Nazioni unite sui diritti dei contadini e delle persone che lavorano nelle aree rurali, si rinvia agli interessanti contributi di A. DI LAURO, *The UNDROP, biocultural rights, and sustainability standards for agri-food systems*, in M. ALABRESE, A. BESSA, M. BRUNORI, F. GIUGGIOLI (a cura di), *The United Nations' Declaration on Peasants' Rights*, Routledge, 2022, p. 188; e di E. CRISTIANI, G. STRAMBI, *Farming models and peasants' rights*, in M. ALABRESE, A. BESSA, M. BRUNORI, F. GIUGGIOLI (a cura di), *The United Nations' Declaration on Peasants' Rights*, cit., p. 177.

⁷ Cfr. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1997, art. 10.

⁸ Il sopracitato rapporto “Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers...” fa notare che ancora oggi gli strumenti di *policy* finalizzati a ridurre le emissioni agricole rimangono limitati (par. B.5.2). Sulle ragioni, politiche e tecniche, di tali scelte sia consentito rinviare a M. ALABRESE, *Politiche agricole, politiche climatiche e il bisogno di coordinamento*, cit., p. 627.

prevista l'introduzione di un sistema di calcolo delle emissioni e di comunicazione delle stesse⁹.

Nell'Accordo di Parigi l'agricoltura ha avuto una scarsissima considerazione, anche solo testuale. Il termine «agricoltura» non compare mai nell'Accordo. Nel preambolo e all'art. 2 si trovano richiami alla *food security* e alla produzione alimentare che deve essere salvaguardata dagli effetti dei cambiamenti climatici, in linea con quanto già previsto nella Convenzione quadro del 1992.

Una determinazione formale avente ad oggetto l'agricoltura viene presa dalla Conferenza delle Parti solo nel 2017 durante la COP23: si tratta del *Koronivia Joint Work on Agriculture*¹⁰. Essa è stata salutata come una decisione epocale¹¹, anche se in realtà, pur avendo il merito di avere introdotto ufficialmente l'agricoltura nei negoziati internazionali sul clima, nella sostanza si pone il modesto obiettivo di prevedere – dal 2017 fino alla COP26 – una serie di discussioni da parte di due organismi permanenti della Convenzione quadro¹² per prendere in esame le vulnerabilità dell'agricoltura di fronte ai cambiamenti climatici e gli approcci più adeguati per continuare a salvaguardare la *food security*.

Emerge, dunque, una visione che si focalizza sulla necessità di proteggere la vulnerabilità dei sistemi di produzione alimentare dagli effetti dei cambiamenti climatici, ma poco incide sugli impatti climateranti dell'attività agricola. In tale quadro, anche la decisione del 2017, definita come una pietra miliare in materia di clima e agricoltura, non ha avuto la portata determinante di introdurre qualsivoglia obiettivo climatico specifico per l'attività agricola. E i tempi non sembrano ancora maturi per una tale scelta. Nel documento presen-

⁹ Cfr. art. 3, parr. 3-4 del Protocollo di Kyoto che si riferisce alle attività LULUCF di «afforestation, reforestation and deforestation that occurred since 1990» e le altre eventuali decise dalla Conferenza delle Parti quali «forest management, revegetation, cropland management and grazing land management».

¹⁰ Decisione 4/CP.23.

¹¹ FAO, *Koronivia Joint Work on Agriculture: Analysis of Submissions*, Roma, 2018, definisce la Decisione una «historic milestone».

¹² Si tratta di due organi sussidiari di consulenza scientifica e tecnologica e di implementazione, il *Subsidiary Body for scientific and technological advice* (SBSTA), e il *Subsidiary Body for implementation* (SBI).

tato dalla Unione europea sul futuro del *Koronivia Joint Work on Agriculture* in occasione della COP26 di Glasgow, ad esempio, si sono proposte varie opzioni su come facilitare l'implementazione di azioni climatiche nel settore agricolo e si è avanzata anche l'ipotesi di chiudere questa esperienza per attribuire l'incarico ad altri organismi anche al di fuori della Convenzione quadro¹³. La COP26, infine, non ha adottato alcuna decisione sul *Koronivia Joint Work on Agriculture*, vale a dire su come proseguire la trattazione del tema agricoltura e qualsiasi determinazione è rinviata alla COP27¹⁴.

2. Secondo il regime introdotto dal *Paris Agreement*, come noto, le parti sono tenute a comunicare al segretariato della Convenzione il proprio «contributo determinato a livello nazionale» in attuazione di un approccio *bottom-up*, che si distanzia dalla modalità *top-down* che caratterizzava il Protocollo di Kyoto. I contributi nazionali devono essere modificati e comunicati ogni cinque anni, e le modifiche devono rappresentare una progressione rispetto al precedente contributo ed essere il più ambiziose possibile¹⁵.

Dai brevi cenni alle fonti internazionali in materia di cambia-

¹³ Submission by Slovenia and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States dal titolo “Views on future topics not listed in decision 4/CP.23 and on the progress of the KJWA for consideration in the report of the SBI and the SBSTA to the Conference of the Parties as per decision 4/CP.23, paragraph 4”, del 25 ottobre 2021. Sul futuro del Koronivia si veda anche E. DRIEUX, A. VAN UFFELEN, F. BOTTIGLIERO, L. KAUGURE, M. BERNOUX, *Understanding the future of Koronivia Joint Work on Agriculture. Boosting Koronivia*, Rome, FAO, 2021 (<https://doi.org/10.4060/cb6810en>); C. URRUTIA, A. SIEMONS, *Background paper: Climate action and agriculture in international processes and options for future work outside UNFCCC*, Öko-Institut, 2020 (<https://www.oeko.de/en/publications/p-details/climate-action-and-agriculture-in-international-processes-and-options-for-future-work-outside-unfccc>).

¹⁴ Gli stessi organi sussidiari della Convenzione incaricati del lavoro su agricoltura e clima hanno previsto che sia presentata una bozza di decisione a novembre 2022 per l'eventuale adozione alla prossima conferenza delle parti. Nelle conclusioni presentate per la COP26 si legge infatti: «The SBSTA and the SBI agreed to continue consideration of this matter, including the draft text elements on the report on the intersessional workshop, at SB 56 (June 2022) with a view to reporting on it to and recommending a draft decision for consideration and adoption by the Conference of the Parties at its twenty-seventh session (November 2022)». Cfr. Draft conclusion (<https://unfccc.int/documents/309895>).

¹⁵ Cfr. art. 4, par. 2 dell'Accordo di Parigi.

menti climatici sopra riportati, si coglie abbastanza facilmente che, per comprendere come l'agricoltura sia trattata concretamente nell'ambito del regime sul clima, occorre fare riferimento ai contributi determinati a livello nazionale degli Stati parte dell'Accordo di Parigi. In questo quadro, quindi, occorre soffermare l'attenzione sia sul valore giuridico, sia sui contenuti dei contributi determinati a livello nazionale.

Le discussioni intorno al valore giuridico dell'Accordo di Parigi hanno caratterizzato tutto il processo negoziale che ha portato all'accordo. E, all'esito della conclusione di questo importante trattato, alcuni internazionalisti hanno parlato di uno strumento volontario¹⁶ o di un insieme di buone intenzioni¹⁷. La realtà è che l'Accordo è certamente qualificabile con un trattato giuridicamente vincolante nel quadro del diritto internazionale¹⁸, anche se non tutte le sue previsioni danno luogo a obblighi giuridici per le parti. Una questione che ricevette molta attenzione già durante i negoziati riguarda proprio i contributi determinati a livello nazionale.

L'opzione di qualificarli come vincolanti per i paesi che li presentano, cioè l'ipotesi di richiedere a ciascuna Parte di obbligarsi a raggiungere gli obiettivi previsti in questi documenti conferirebbe ad essi il medesimo *status* giuridico dei target introdotti con il Protocollo di Kyoto, cosa che renderebbe l'architettura dell'Accordo di Parigi profondamente diversa da quella che, invece, è stata voluta dalle Parti e che ha garantito anche un'ampia partecipazione di Stati¹⁹.

¹⁶ R. FALK, *Voluntary International Law and the Paris Agreement* (16 gennaio 2016), disponibile su <https://richardfalk.wordpress.com/2016/01/16/voluntary-international-law-and-the-paris-agreement/>.

¹⁷ In tal senso, la ex Presidente dell'American Society of International Law, A.-M. SLAUGHTER, *The Paris Approach to Global Governance*, Project-Syndicate (28 dicembre 2015), disponibile su <https://www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter-2015-12>.

¹⁸ D. BODANSKY, *The legal character of the Paris Agreement*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 25(2), 2016, p. 142.

¹⁹ D. BODANSKY, *op. cit.*, p. 150, in maniera molto efficace si esprime così: «legal bindingness can be a double-edged sword, if it leads States not to participate or to make less ambitious commitments». Nello stesso senso, N. HUGHES, P. EKINS, P. DRUMMOND, *COP26 – what happened, and where next?*, <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/news/2021/nov/cop26-what-happened-and-where-next>, secondo i quali: «This approach is a gamble

Ciò che è richiesto alle Parti, dunque, è di impegnarsi nella direzione segnata dai loro contributi nazionali, con una obbligazione di condotta e non di risultato quanto a determinati livelli di mitigazione da raggiungere. Gli impegni giuridicamente vincolanti, quanto al risultato, che ruotano intorno ai contributi nazionali sono per lo più obblighi procedurali, cioè riguardano la presentazione di nuovi contributi dopo cinque anni oppure, cosa molto importante perché attribuisce maggiore effettività ai contributi, la comunicazione sui progressi fatti²⁰.

L'Accordo di Parigi, proprio per le caratteristiche alle quali si è fatto cenno, rappresenta dunque un momento di cambiamento decisivo nella *governance* globale in materia di clima, che enfatizza l'impegno volontario, allontanandosi dagli obblighi vincolanti sui target di mitigazione da raggiungere, e rendendo un po' sfocato il concetto di giustizia redistributiva sotteso alla differenziazione negli obblighi tra Paesi industrializzati e Paesi non industrializzati presente nel Protocollo di Kyoto²¹.

born of necessity. It makes a bet that it is preferable to have a voluntary process with wide global engagement, over a stringent top-down approach, to which only a few nations will feel able and willing to sign up». Molto critico nei confronti di quella che viene definita «narrativa pro-soft law» che risultò prevalente durante i negoziati parigini, è l'articolo di P. LAWRENCE, D. WONG, *Soft law in the Paris Climate Agreement: Strength or weakness?*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 26, 2017, p. 276, che evidenzia come, quando gli Stati vogliono assicurarsi che vi siano dei cambiamenti prendono in considerazione strumenti contenenti obblighi giuridici più netti che ne rendono effettiva l'applicazione.

²⁰ Le disposizioni dell'Accordo prevedono, infatti, che «le Parti perseguono misure nazionali di mitigazione, al fine di raggiungere gli obiettivi dei contributi» (art. 4.2).

²¹ Il principio delle responsabilità comuni ma differenziate tra paesi avanzati e paesi non avanzati fa parte dell'apparato dei principi del diritto internazionale dell'ambiente. Ne ritroviamo una enunciazione succinta nel Principio 7 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992, ma era implicito già nel Protocollo di Montreal del 1987 sullo strato di ozono. I trattati internazionali sul clima lo recepiscono e lo attuano (art. 3, UNFCCC e art. 10, Protocollo di Kyoto). L'Accordo di Parigi abbandona la distinzione relativa ai Paesi di cui all'Annex I del Protocollo di Kyoto e, nell'ambito del sistema fondato sui contributi determinati a livello nazionale, impone una differenziazione prevedendo che ciascuna parte elabori il proprio contributo nel modo più ambizioso possibile. Cfr. C. VOIGT, F. FERREIRA, *'Dynamic Differentiation': The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement*, in *Transnational Environmental Law*, 5(2), 2016, p. 285.

3. Probabilmente in virtù del carattere non vincolante degli impegni derivanti dall'Accordo di Parigi, la *governance* climatica internazionale è caratterizzata da una tendenza al costante ricorso a quello che con un termine inglese potremmo definire «*pledging*», cioè fare promesse, prendere impegni politici, nel migliore dei casi, rifuggendo obblighi stringenti e giuridicamente vincolanti. È proprio questa è la cifra che ha caratterizzato totalmente anche la COP26 di Glasgow²², con riferimento alla quale la parola chiave potrebbe essere individuata nel termine «flessibilità», sia in termini di partecipazione alle iniziative, sia in termini di contenuti degli impegni presi.

Con riferimento al settore agroalimentare, in particolare, certamente anche sotto la spinta del *Food System Summit* delle Nazioni Unite conclusosi poche settimane prima, nel settembre 2021²³, si è assistito al sorgere di un buon numero di coalizioni, *compacts*, agende: tutte iniziative collaterali, non decisioni formali della Conferenza delle Parti. L'impressione generale che discende da quanto accaduto a Glasgow con riferimento al settore agricolo è che vi sia stato un tentativo di riempire con varie iniziative volontarie il vuoto dovuto all'assenza di una decisione formale della Conferenza delle Parti riguardante agricoltura e clima, visto che ci si aspettava un qualche risultato collegato alla fine dei lavori del *Koronivia Joint Work on Agriculture*.

E così, è stata promossa la *Global Action Agenda on Transforming Agricultural Innovation*, un'agenda alla quale hanno aderito 160 *partners* molto diversi tra loro – che comprendono imprese private,

²² Il documento principale prodotto dalla COP26 è il *Glasgow Climate Act*, contenuto nella decisione 1/CP.26, che, tra le altre cose, fissa finalmente l'obiettivo di mitigazione complessivo degli Stati parte dell'Accordo di Parigi a 1,5°C, mentre il testo dell'Accordo stesso aveva adottato la formula, molto criticata, che definiva quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2° C e il perseguimento degli sforzi di limitare a 1,5° C rispetto ai livelli pre-industriali. Per un commento immediatamente successivo alla Conferenza di Glasgow sui principali risultati si veda N. HUGHES, P. EKINS, P. DRUMMOND, *COP26 – what happened, and where next?* (<https://www.ucl.ac.uk/bartlett/news/2021/nov/cop26-what-happened-and-where-next>).

²³ Si tratta del Summit delle Nazioni Unite sul cibo e sui sistemi alimentari che enfatizza la centralità dei sistemi alimentari nel perseguimento di tutti i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, cfr. <https://www.un.org/en/food-systems-summit>.

governi, soggetti internazionali, università – e che si pone l'obiettivo di colmare il *gap* della innovazione in agricoltura attraverso, ad esempio, la promozione di investimenti in ricerca e sviluppo finalizzati a rendere i sistemi agroalimentari più sostenibili²⁴.

Inoltre, in occasione della COP26, cento enti locali di tutto il mondo hanno adottato la *Glasgow Food & Climate Declaration* che riconosce il ruolo delle politiche locali nel promuovere modelli di produzione e di consumo con un impatto minore sui cambiamenti climatici²⁵. Ancora, in questo quadro molto dinamico di proposte, in parte anche sovrapponibili quanto ai contenuti e agli attori, si può citare, la *Policy Action Agenda for a Just Transition to Sustainable Food and Agriculture*, in cui molti governi e soggetti privati si sono impegnati per una transizione sostenibile del settore agricolo e alimentare²⁶. Tra queste iniziative, che si collocano in un bacino di rilevanza giuridica praticamente nulla, in cui una pleora di attori non statali (tra i quali università, multinazionali, ONG) hanno gareggiato con gli Stati e gli enti locali nel fare promesse²⁷, si posizionano anche le due proposte che hanno avuto maggiore rilevanza mediatica, cioè la *Glasgow Declaration on Forests and Land Use*²⁸ e il *Global Methane Pledge*²⁹.

Nella Dichiarazione sulle foreste, i *leaders* di più di 140 Paesi

²⁴ Il testo dell'agenda è reperibile al seguente link: <https://static1.squarespace.com/static/6114008f5a456d74686cec53/t/61856cc2ba4f7c07b8c537c6/1636134083863/ClimateShot+Global+Action+Agenda.pdf>.

²⁵ La dichiarazione e i documenti accompagnatori sono reperibili al seguente link: <https://www.glasgowdeclaration.org/the-glasgow-declaration>.

²⁶ La Policy Agenda con i suoi obiettivi principali è reperibile al link: <https://ukcop26.org/policy-action-agenda-for-transition-to-sustainable-food-and-agriculture>.

²⁷ Il Segretario generale delle Nazioni unite, António Guterres, ha annunciato un Gruppo di lavoro per monitorare gli esiti di queste promesse (<https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/110121-cop26-unchief-launches-group-to-study-non-state-net-zero-emissions-commitments>). Sul monitoraggio delle iniziative, sia pubbliche che private, in materia di riduzione delle emissioni climalteranti operano comunque già diversi attori non governativi, si pensi al «Climate Progress News Barrel» (<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1uBjJcIsB2ommkarTabFbHa7NrIKSRhLf1HHeGe9M6PQ/edit#gid=38267928>).

²⁸ La Dichiarazione è reperibile al seguente link: <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>.

²⁹ Il patto sul metano è reperibile al link: <https://www.globalmethanepledge.org>.

promettono – *nuovamente*, si potrebbe osservare, visto che lo avevano già fatto nel 2014 con la dichiarazione di New York sulle foreste³⁰ – di lavorare congiuntamente per fermare e invertire il processo di perdita delle foreste e il degrado dei suoli entro il 2030, in un testo che ha un linguaggio molto enfatico, ma certamente non prescrittivo, oltre che vago quanto alla terminologia utilizzata³¹.

Anche l'impegno riguardante la riduzione delle emissioni di metano non è vincolante e ugualmente non ha fatto parte dell'agenda negoziale della COP. Si tratta di una iniziativa collaterale lanciata a Glasgow da Stati Uniti e Unione europea, alla quale hanno aderito più di 100 governi³². In maniera ottimistica, il documento fa riferimento alla possibilità di raggiungere velocemente effetti positivi sia per la salute pubblica che per l'agricoltura in caso di riduzione delle emissioni di metano³³, e impegna i partecipanti a lavorare insieme per ridurre entro il 2030 tali emissioni di almeno il 30% rispetto ai

³⁰ Si tratta di una dichiarazione politica che pone l'obiettivo di dimezzare la perdita di foreste naturali entro il 2020 e di impegnarsi per fermarla totalmente entro il 2030. Il testo della dichiarazione è reperibile al link: <https://unfccc.int/documents/23232>. Sul punto si può menzionare anche l'Aichi Target 5 nel quadro della Convenzione sulla diversità biologica che prevede di dimezzare la perdita di ecosistemi (incluse foreste) entro il 2020.

³¹ In particolare, sono state avanzate critiche sull'uso delle espressioni «forest loss» e «deforestation and land degradation» su cui si rinvia a R. NASI, *Deforestation pledge redux: Reflections on "forest loss" as dust settles on Glasgow summit*, del 9 dicembre 2021 (<https://forestsnews.cifor.org/75569/deforestation-pledge-redux-reflections-on-forest-loss-as-dust-settles-on-glasgow-summit?fnl=>). Su alcune note positive si veda A. HOARE, *How to ensure the COP26 forest declaration is a success* (<https://www.chatbambouse.org/2021/11/how-ensure-cop26-forest-declaration-success>). Sul tema delle politiche di forestazione e le emissioni si veda L. PAOLONI, *Politiche di forestazione ed emissioni climateranti*, Edizioni Tellus, Roma, 2009; M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, in *Dir. agr. amb.*, Collana diretta da Alberto Germanò, Eva Rook Basile, Nicoletta Ferrucci, Wolters Kluwer Italia, 2021.

³² Oltre agli Stati partecipanti, ci sono i *supporters* che, anche in questo caso, sono di natura molto variegata e comprendono fondazioni private, programmi delle Nazioni unite, agenzie di ricerca.

³³ Cfr. par. 2 del *Global Methane Pledge* che recita: «Recognizing that the short atmospheric lifetime of methane means that taking action now can rapidly reduce the rate of global warming and that readily available cost-effective methane emission measures have the potential to avoid over 0.2 degrees C of warming by 2050 while yielding important co-benefits, including improving public health and agricultural productivity».

livelli del 2020³⁴. Con riferimento all'agricoltura, si deve evidenziare che la formulazione è ancora più blanda che per gli altri settori nominati (energia e rifiuti), poiché si parla di impegno a «cercare di abbattere le emissioni agricole attraverso l'innovazione tecnologica, gli incentivi e una partnership con gli agricoltori»³⁵: *business as usual*, si potrebbe concludere, considerando anche che nessun riferimento esplicito è fatto alla opportunità di limitare gli allevamenti intensivi³⁶, e che si confida molto nell'aiuto della tecnologia per limitare le emissioni senza, dunque, stravolgere i modelli di agricoltura maggiormente climalteranti.

In tali previsioni e iniziative non è difficile vedere in controllo l'adesione, più o meno consapevole da parte degli attori coinvolti, ad un approccio «ecomodernista» applicato all'agricoltura. L'«ecomodernismo»³⁷ è definito dall'IPCC nel suo ultimo rapporto come una scuola di pensiero alternativa a quella della decrescita³⁸ e che offre una delle narrative sottostanti alla «*green economy*» per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi e i SDGs³⁹. L'ecomodernismo, in effetti, non pone nella relazione classica di causa-effetto la crescita e lo sviluppo con le emissioni climalteranti e gli impatti ambientali in generale. Esso, semmai, rappresenta la crescita come ciò che può garantire un minore impatto delle attività umane sull'am-

³⁴ Degno di nota il penultimo paragrafo del *Global Methane Pledge*: «Resolve to review progress towards the target of the Global Methane Pledge on an annual basis until 2030 by means of a dedicated ministerial meeting», facendo dunque riferimento alla volontà di monitorare i progressi sulle riduzioni di emissioni di metano attraverso un meeting ministeriale.

³⁵ Cfr. par. 9 del *Global Methane Pledge*, corsivo nostro. Sul tema degli allevamenti si dirà più avanti in relazione alle misure dell'UE e al Piano strategico nazionale italiano.

³⁶ X. XU *et al.*, *Global greenhouse gas emissions from animal-based foods are twice those of plant-based foods*, in *Nature Food*, 2(9), 2021, p. 724.

³⁷ J. ASAFU-ADJAYE *et al.*, *An ecomodernist manifesto*, 2015 (<http://www.ecomodernism.org/italiano>).

³⁸ Come noto, la teoria della decrescita si fa risalire agli studi di Serge Latouche (si veda, in italiano, S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, 2007). Per una formulazione più recente cfr. G. D'ALISA, F. DEMARIA, G. KALLIS, *Degrowth: a vocabulary for a new era*, Routledge, 2014.

³⁹ IPCC, working group 3, «Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers...», cit., p. 67.

biente. Per realizzare quello che viene definito come il «disaccoppiamento» tra sviluppo sociale e impatto ambientale (inteso come la differenza tra il consumo di risorse naturali e la capacità del pianeta di rigenerarle), la chiave di volta, secondo questa teoria, è l'intensificazione di molte attività umane, tra le quali l'agricoltura. Tale disaccoppiamento si ritiene possibile attribuendo un rilievo centrale all'innovazione tecnologica che permette un uso più produttivo delle risorse con un impatto minore in termini climatico-ambientali⁴⁰. La possibilità di giungere a una mitigazione climatica significativa si riassume fondamentalmente in una sfida tecnologica. Le tecnologie sono in grado di affrancare gli uomini dai differenti ecosistemi ed evitare che risultino devastati dallo sfruttamento estremo. Esse, in altre parole, allentano il vincolo tra umanità e natura, poiché si ritiene che «fintanto che sostentamento e benessere della specie umana rimangono intimamente dipendenti dall'ecosistema, esso non potrà essere tutelato e valorizzato». La realizzazione di tale strategia, infine, da una parte, rende essenziale la collaborazione internazionale per favorire il trasferimento tecnologico, soprattutto in campo energetico e agricolo, dall'altra, richiede certamente un impegno di risorse considerevole che non può non coinvolgere anche il settore privato, come è accaduto, appunto, durante la COP26 per le molte iniziative sopra accennate, le quali, nella quasi totalità dei casi hanno mostrato una grande fiducia nelle nuove tecnologie, coinvolgendo soggetti privati accanto ad istituzioni pubbliche.

⁴⁰ Sebbene gli autori del manifesto dell'ecomodernismo chiariscano che il processo di modernizzazione non debba essere confuso con il capitalismo, il potere delle multinazionali e le politiche economiche del *laissez-faire*, occorre riflettere sul fatto che, da molte analisi effettuate ad oggi non sembra che, con riferimento al campo agricolo, ad esempio, le nuove tecnologie possano essere disponibili o largamente utilizzabili dai piccoli agricoltori. Le problematiche riguardano sia l'accettazione dell'uso delle nuove tecnologie visto che gli agricoltori sono stati finora riluttanti nell'investire in questa direzione, ma soprattutto il superamento del divario digitale (che non è soltanto quello materiale dovuto alla mancanza di connettività in certe zone) ma che riguarda le conoscenze, la possibilità di fare ricorso ai nuovi strumenti oppure, se vi si fa ricorso, di utilizzare in modo efficace i dati, ad esempio, prodotti dai sistemi di digitalizzazione. Su questi temi la letteratura è molto ampia, per un'analisi delle principali posizioni si rinvia a S. ROLANDI, G. BRUNORI, M. BACCO, I. SCOTTI, *The Digitalization of Agriculture and Rural Areas: Towards a Taxonomy of the Impacts*, in *Sustainability*, 2021, 13, p. 5172.

4. Il carattere non stringente e alluvionale della *governance* internazionale sul clima, appena descritto, attribuisce certamente una rilevanza decisiva ai contenuti dei contributi determinati a livello nazionale che dovrebbero rappresentare l'ossatura degli impegni individuali degli Stati. Ebbene, nonostante l'attivismo mostrato nel coinvolgimento in molte delle iniziative menzionate relative al settore agroalimentare, nelle versioni aggiornate dei contributi nazionali che sono stati presentati prima della COP di Glasgow, si può ancora notare una scarsa volontà delle Parti di formulare impegni precisi e quantificabili per l'agricoltura (e l'Unione europea sembra non poter sfuggire a questo giudizio).

Se si guarda ai contenuti, dunque, secondo una analisi condotta dalla FAO sui primi contributi nazionali presentati dagli Stati al momento dell'adesione all'Accordo di Parigi, si vede che: sebbene dei 189 documenti analizzati, ben 148 menzionassero l'agricoltura come attività rilevante ai fini della riduzione delle emissioni, essi, generalmente, non prevedevano *target* specifici per il settore⁴¹. E nei casi in cui fossero introdotti degli obiettivi di riduzione specifici, il loro raggiungimento era comunque condizionato alla possibilità di disporre di adeguate risorse finanziarie e di capacità tecniche⁴².

Dall'ultimo rapporto di sintesi⁴³ preparato dal segretariato della Convenzione in occasione della COP26, in cui si fa un'analisi dei

⁴¹ Si veda l'analisi della FAO, *The agriculture sectors in the Intended Nationally Determined Contributions: analysis* Roma, 2016 (<http://www.fao.org/3/a-i5687e.pdf>). Da tale analisi emerge che 7 Paesi menzionano dei target di settore per l'agricoltura. Si veda anche FAO, *The agricultural sectors in nationally determined contributions (NDCs): Priority areas for international support*, Roma, 2016 (<http://www.fao.org/3/a-i6400e.pdf>); M. RICHARDS, T.B. BRUUN, B.M. CAMPBELL, L.E. GREGERSEN, S. HUYER, V. KUNTZE, S.T.N. MADSEN, M.B. OLDVIG, I. VSEILEIOU, *How countries plan to address agricultural adaptation and mitigation*, Washington DC, 2015 (www.landscapes.org/glf-2015/wp-content/uploads/sites/9/2015/12/CCAFS-INDC-info-note-Final.pdf).

⁴² Cfr. FAO, *The agriculture sectors in the Intended Nationally Determined Contributions: analysis*, cit., p. 13.

⁴³ Cfr. *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Revised synthesis report by the secretariat*, FCCC/PA/CMA/2021/8/Rev.1. Tale rapporto prende in esame 165 Contributi determinati a livello nazionale, comunicati al segretariato entro il 12 ottobre 2021 e rappresentanti 192 parti che coprono il 94,1% del totale delle emissioni globali nel 2019.

nuovi contributi nazionali inviati dalle parti e successivi al primo quinquennio, si vede che l'agricoltura è presa in considerazione dal 90% dei documenti inviati rispetto al 73% dei precedenti contributi nazionali⁴⁴. Dal medesimo rapporto sembra emergere che l'agricoltura e la produzione alimentare risultino aree prioritarie per gli Stati quando si tratta della previsione di misure di adattamento⁴⁵. Quando si parla di mitigazione, l'attenzione verso gli usi della terra è collegata per lo più alla capacità di contribuire alla mitigazione attraverso gli assorbimenti di CO₂⁴⁶ e non alla previsione di misure climatiche specifiche per il settore agricolo che mirino a trasformare i modelli di agricoltura con un maggiore impatto sul riscaldamento globale.

In generale, si deve anche notare che le proiezioni al 2030 sui livelli di gas climalteranti in atmosfera in caso di implementazione dei più recenti contributi nazionali non sono incoraggianti, dal momento che i livelli di emissioni sono previsti in significativo aumento⁴⁷ e ben al di sopra dei livelli necessari per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi⁴⁸, tanto che il *Glasgow Climate Pact* eviden-

⁴⁴ Cfr. FCCC/PA/CMA/2021/8/Rev.1, par. 72.

⁴⁵ Cfr. FCCC/PA/CMA/2021/8/Rev.1, par. 163 «In most adaptation components, measures for adapting food production systems and ensuring food security were prioritized, encompassing adaptation efforts in the areas of agriculture, livestock and fisheries. In agriculture, adaptation is being pursued via sectoral vulnerability analysis research, planning, diversification, financial mechanisms and insurance, systems for agroclimatic information and improvements to post-harvest processing. As technical solutions, Parties are focusing on, for example, temperature-, pest-, disease-, flood- and/or drought-resistant crops, seed banks, enhanced pest and disease control, enhanced irrigation and water use, and sustainable, climate-smart and integrated land-use and cultivation methods. Many adaptation components highlighted measures for enhancing resilience, sustainability and productivity of livestock and pastoralism, including research, disease control, rangeland management, more resilient breeds and feeds, insurance and diversification».

⁴⁶ Cfr. FCCC/PA/CMA/2021/8/Rev.1, par. 185.

⁴⁷ Cfr. FCCC/PA/CMA/2021/8/Rev.1, par. 13 «The total global GHG emission level in 2030, taking into account implementation of all the latest NDCs, is expected to be 15.9 per cent above the 2010 level. (...) to be consistent with global emission pathways with no or limited overshoot of the 1.5°C goal, global net anthropogenic CO₂ emissions need to decline by about 45 per cent from the 2010 level by 2030, reaching net zero around 2050. For limiting global warming to below 2°C, CO₂ emissions need to decrease by about 25 per cent from the 2010 level by 2030 and reach net zero around 2070».

⁴⁸ Vale a dire il contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C rispetto ai livelli pre-

zia l'urgenza di rafforzare l'ambizione e le azioni di mitigazione e di adattamento⁴⁹.

5. Quello appena delineato è, dunque, lo sfondo sul quale si collocano gli impegni internazionali dei quali l'Unione europea e l'Italia devono tenere conto nella elaborazione delle misure climatiche.

L'Italia, come noto, ha ratificato l'Accordo di Parigi con la legge n. 204/2016⁵⁰ e adempie agli obblighi di preparazione e comunicazione del contributo determinato a livello nazionale attraverso l'Unione europea che ha presentato il proprio contributo aggiornato a dicembre 2020 anche per conto degli Stati membri⁵¹. L'UE ha, in tale occasione, posto il nuovo obiettivo stabilito dalla legge europea sul clima⁵² di riduzione interna netta delle emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 e l'obiettivo di neutralità climatica al 2050⁵³.

industriali. Tale secondo più ambizioso obiettivo è stato confermato dalle Parti nel *Glasgow Climate Pact*, cit., par. 2.

⁴⁹ Decisione 1/CP.26, *Glasgow Climate Pact*, par. 4.

⁵⁰ Legge 4 novembre 2016, n. 204, *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015*.

⁵¹ Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, 17 dicembre 2020, reperibile al seguente link: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf.

⁵² Reg. (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il reg. (CE) n. 401/2009 e il reg. (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). Tale regolamento stabilisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'UE entro il 2050, in vista dell'obiettivo a lungo termine relativo al contenimento dell'incremento delle temperature previsto dall'Accordo di Parigi. Esso stabilisce anche l'obiettivo vincolante per l'UE per una riduzione interna netta delle emissioni di gas serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

⁵³ Nelle more dell'entrata in vigore dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto (recante gli impegni per il periodo post-2012), l'UE si è impegnata sin dal 1° gennaio 2013 a dare attuazione agli impegni in esso previsti, corrispondenti a quelli del «pacchetto clima-energia» adottato nel 2007. L'obiettivo di cui al «pacchetto clima-energia» è stato perseguito mediante una serie di strumenti normativi. In particolare: la direttiva 2009/29/UE (recepita in Italia con il d.lgs. n. 30 del 2013) che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (EU Emission Trading System – EU ETS); la direttiva 2018/410/UE (recepita nell'ordinamento nazionale con il d.lgs. 9 giugno 2020, n. 47) che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni

Secondo il contributo europeo, gli obiettivi proposti consentiranno all'Unione di continuare a essere la più efficiente, tra le maggiori economie, in termini di media *pro capite* di emissioni di gas climalteranti⁵⁴. È interessante notare che nella parte introduttiva del documento⁵⁵, si evidenzia come l'azione climatica informi di sé tutte le politiche e i programmi finanziati dall'Unione, sia nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, sia nell'ambito dello strumento di «*recovery*», *Next Generation EU*⁵⁶. Come principio generale, d'altra parte, si assume che tutte le spese dell'Unione debbano essere coerenti con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi⁵⁷.

più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814, le cui principali modifiche sono volte a potenziare la capacità del sistema ETS di contribuire efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo del 40% di abbattimento delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, in coerenza con il Quadro 2030 delle Politiche per il clima e l'energia dell'UE e come contributo all'Accordo di Parigi; la decisione n. 406/2009 del 23 aprile 2009 (*effort sharing*), che ha ripartito tra gli Stati membri l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di gas-serra per i settori non-ETS, cioè non regolati dalla direttiva 2009/29/UE (vale a dire i settori dei trasporti, civile, dell'agricoltura, dei rifiuti e della piccola industria). Per l'Italia l'obiettivo di riduzione è del 13% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2020. Le assegnazioni annuali di emissioni di gas-serra di tutti gli Stati membri per il periodo 2017-2020 sono contenute nella decisione n. 2017/1471/UE. Gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra per il periodo 2021-2030, per ciascuno degli Stati membri, da raggiungere nei settori non-ETS, sono stati stabiliti dal reg. n. 2018/842/UE. L'Allegato I di tale regolamento prevede, per l'Italia, una riduzione del 33%. Con la decisione 2020/2126/UE, la Commissione europea ha stabilito le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo 2021-2030 con riferimento alle attività non rientranti nell'ETS.

⁵⁴ Cfr. Allegato «*Information to facilitate Clarity, Transparency and Understanding*» (ICTU) al Contributo determinato a livello nazionale dell'UE, sezione 6. Vedi anche DEN ELZEN *et al.*, *Are the G20 economies making enough progress to meet their NDC targets?*, Energy Policy, 2019, vol. 126, p. 238.

⁵⁵ Cfr. par. 5, *Introduction*, del Contributo determinato a livello nazionale dell'UE, cit.

⁵⁶ Cfr. par. 5, cit., «An overall climate target of 30% will apply to the total amount of expenditure from the MFF and NGEU and be reflected in appropriate targets in sectoral legislation».

⁵⁷ Merita un cenno, a tal proposito, il fatto che anche nel negoziare gli accordi commerciali con i paesi terzi l'Unione dichiaratamente tiene conto della loro adesione all'Accordo di Parigi, cfr. la Decisione del Consiglio del 9 aprile 2019 relativa al ritiro definitivo dell'UE dai negoziati del TTIP con gli Stati Uniti, nella quale si legge: «The United States has announced its intention to withdraw from the Paris Agreement on climate change, while the Union seeks the negotiation of deep and comprehensive free trade agreements only with Parties to that Agreement».

Se, poi, si analizza il contributo europeo con più attenzione si vede che, sebbene esso dichiari di perseguire la riduzione delle emissioni in tutti i settori dell'economia («*economy-wide*»)⁵⁸ e menzioni espressamente l'agricoltura tra i settori considerati, non vi è alcun riferimento alla Politica agricola comune, né ai regolamenti del 2013, né alle intenzioni di riforma della PAC, come invece accade per altre discipline menzionate dal contributo. Nelle sezioni in cui si elencano e si riassumono gli atti normativi dell'Unione rilevanti per il conseguimento degli obiettivi climatici proposti, si trovano diversi richiami al regolamento LULUCF, relativo all'uso del suolo, al cambiamento di uso del suolo e alla silvicoltura⁵⁹ che regola, come è evidente, un settore contiguo a quello agricolo e in parte ad esso riferibile⁶⁰. Ma

⁵⁸ Cfr. Allegato «*Information to facilitate Clarity, Transparency and Understanding*» (ICTU) al Contributo determinato a livello nazionale dell'UE, sezioni 1.d, 3.a.

⁵⁹ Reg. (UE) 2018/841, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia. Tale disciplina (art. 4) introduce la regola secondo la quale il settore LULUCF nel suo insieme non debba generare emissioni nette in ciascuno stato membro (c.d. «*no debit rule*»), prevedendo dunque che le emissioni derivanti dall'uso del suolo non superino gli assorbimenti. Per uso del suolo (contabile ai fini del regolamento), l'art. 2, par. 1, lett. *a*) e *b*) si riferisce a: «*a*) nei periodi dal 2021 al 2025 e dal 2026 al 2030: *i*) «terreni imboschiti»: uso del suolo comunicato come terre coltivate, pascoli, zone umide, insediamenti o altri terreni, convertiti in terreni forestali; *ii*) «terreni disboscati»: uso del suolo comunicato come terreni forestali convertiti in terre coltivate, pascoli, zone umide, insediamenti o altri terreni; *iii*) «terre coltivate gestite»: uso del suolo comunicato come: – terre coltivate che restano tali, – pascoli, zone umide, insediamenti o altri terreni convertiti in terre coltivate, o – terre coltivate convertite in zone umide, insediamenti o altri terreni; *iv*) pascoli gestiti: uso del suolo comunicato come: – pascoli che restano tali, – terre coltivate, zone umide, insediamenti o altri terreni convertiti in pascoli, o – pascoli convertiti in zone umide, insediamenti o altri terreni; *v*) «terreni forestali gestiti»: uso del suolo comunicato come terreni forestali che restano tali; *b*) a decorrere dal 2026: «zone umide gestite»: uso del suolo comunicato come – zone umide che restano tali, – insediamenti o altri terreni convertiti in zone umide, o – zone umide convertite in insediamenti o altri terreni». Sulla complessa disciplina LULUCF si rinvia a A. SAVARESI, L. PERUGINI, M.V. CHIRIACÒ, *Making sense of the LULUCF Regulation: Much ado about nothing?*, in *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 29 2020, p. 212. L'Unione europea, nell'ambito del pacchetto *Fit for 55* prevede di modificare il reg. 2018/841 in modo da raggiungere la neutralità climatica nel settore LULUCF entro il 2035.

⁶⁰ Ciò è confermato anche da quanto emerge dal 12° *considerando* del reg. (UE) 2018/841 che sottolinea l'opportunità di «garantire la coerenza tra la politica agricola comune e il (...) regolamento».

è altrettanto evidente che tale richiamo non equivale a una piena integrazione del settore agricolo negli impegni climatici internazionali dell'Unione. Ciò, sebbene poi nel regolamento sui piani strategici⁶¹, tra gli obiettivi generali della nuova PAC, vi sia quello di contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di clima, compresi gli impegni internazionali assunti con l'Accordo di Parigi.

Pertanto – benché a fine 2020, quando viene trasmesso al segretario dell'UNFCCC il contributo nazionale dell'UE, i regolamenti della PAC non fanno parte di quell'insieme di misure normative indicate ai partner dell'Accordo di Parigi come strumentali al raggiungimento dei propri obiettivi climatici, sembrerebbe percepibile un innalzamento dell'ambizione dell'UE in materia di clima e agricoltura, in linea peraltro con quanto previsto con il *Green Deal* e le strategie collegate⁶². Questo almeno in via di principio, poiché, come emerge dall'analisi condotta nei successivi paragrafi, diverse sono le criticità delle misure climatiche della PAC e della loro attuazione a livello nazionale.

6. Per capire il significato connesso ai riferimenti a clima e ambiente nell'attuazione della PAC⁶³ è importante partire da alcuni documenti che ne costituiscono in qualche modo l'antecedente logico e che avrebbero dovuto svolgere il ruolo di un abile “suggeritore” nascosto nelle quinte di quel teatro nel quale va in scena questa nuova

⁶¹ Reg. (UE) 2021/2115, 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.

⁶² Comunicazione della Commissione «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita», COM (2020) 380, del 20 maggio 2020; Comunicazione della Commissione «Una strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», COM (2020) 381, del 20 maggio 2020.

⁶³ Confronta, per un inquadramento del tema, A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 24, ss.; M. GOLDONI, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Cacucci, Bari, 2021 p. XI. Merita osservare come sia nei documenti europei che nel piano strategico italiano raramente il riferimento al “clima” appare isolato rispetto all’“ambiente”, per lo più i due termini risultano utilizzati in una sorta di endiadi in senso rafforzativo.

puntata della PAC, quella potenzialmente “finale” per rendere effettivamente cogenti gli obiettivi climatici⁶⁴.

La Comunicazione della Commissione del 18 dicembre 2020 contenente le Raccomandazioni agli Stati membri, preordinate alla redazione dei relativi piani strategici della politica agricola comune⁶⁵, si apre proprio con un riferimento sia al *Green Deal* europeo che “in-

⁶⁴ Si veda la seconda parte del Sixth Assessment Report (AR6) dell'IPCC, dedicata a “Impacts, adaptation and vulnerability”, presentata nel febbraio 2022 (<https://ipccitalia.cmcc.it/impatti-adattamento-e-vulnerabilita>). Nel comunicato stampa di presentazione si parla di questo rapporto come di «un terribile avvertimento sulle conseguenze dell'inazione» e si afferma che «la finestra temporale per agire è sempre più stretta» (<https://ipccitalia.cmcc.it/cambiamenti-climatici-una-minaccia-al-benessere-delle-persone-e-alla-salute-della-pianeta-agire-ora-puo-mettere-al-sicuro-il-nostro-futuro>). Da tempo i report dell'IPCC mettono in guardia sui rischi del superamento dei cd “tipping points”: oltrepassati i punti di non ritorno saremo esposti ad una serie di cambiamenti rapidi ed irreversibili così gravi da non consentire più il ritorno del clima in uno stato di equilibrio. La PAC al 2027, si colloca dunque nell'arco temporale cruciale: dal momento che l'orizzonte immediato è quello del 2030, deve impegnare il mondo agricolo nello sforzo congiunto di tutti i settori dell'economia e del vivere civile per il conseguimento degli obiettivi fondamentali di riduzione delle emissioni. In questo senso il documento di “osservazioni” alla bozza del 31 dicembre 2021 del PSN che la Coalizione “Cambiamo agricoltura” ha presentato a firma di ben 17 Associazioni, da Slow Food al WWF, da Green Peace ad AIAB (<https://www.cambiamoagricoltura.it/wp-content/uploads/2022/02/Doc-Osservazioni-PSN.pdf>).

⁶⁵ Ci riferiamo alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2020) 846 final. Interessante ai nostri fini soprattutto il Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, contenente le “Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell'Italia” che accompagna la Comunicazione sopra citata, SWD(2020) 396 final. Nel “comunicato stampa” di presentazione delle raccomandazioni si legge la dichiarazione di Janusz Wojciechowski che, nell'esortare gli Stati membri ad adeguarsi alle specifiche indicazioni loro rivolte, afferma «insieme al Parlamento europeo e al Consiglio e al Consiglio vigileremo affinché la riforma della PAC mantenga le necessarie ambizioni ambientali e climatiche».

In verità merita osservare come, già nelle prime pagine introduttive della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici (COM (2018) 392 final), tra i motivi per i quali «la PAC deve essere modernizzata», emergeva chiaramente la necessità di rispondere alle sfide del cambiamento climatico. Nel testo si ricordava infatti che «l'UE ha sottoscritto nuovi impegni internazionali – ad esempio per quanto riguarda la mitigazione dei cambiamenti climatici (mediante il COP21) e gli aspetti generali dello sviluppo internazionale (attraverso gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite – Oss)» e che la PAC deve porsi in linea con essi. Si veda anche l'art. 92 “Obiettivi climatico-ambientali più ambiziosi” della medesima proposta. Sulla progressiva «integrazione del tema dei cambiamenti climatici nella politica agricola dell'Unione europea» si rinvia a M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, cit., p. 618 ss.

dica la via da seguire per rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050⁶⁶, sia alla strategia “Dal produttore al consumatore”⁶⁷ che alla strategia sulla biodiversità per il 2030⁶⁸.

Nel delineare il quadro di partenza, sotto il profilo dei dati riferibili ai diversi Paesi, la Commissione è netta nell'affermare che il «settore agricolo dell'UE (e in qualche misura anche la silvicoltura) continua ad affrontare e a causare enormi problemi a livello ambientale e climatico»⁶⁹.

Parallelamente si individuano le caratteristiche del “ventaglio” di strumenti che possono consentire agli Stati di conseguire chiari e misurabili risultati in materia climatica e ambientale costruendo la propria “architettura verde”. È infatti comune lo strumentario che comprende, com'è noto, «non solo vari tipi di pagamenti ambientali per superficie, fra cui i nuovi regimi ecologici, unitamente alle pratiche di pagamento consolidate di cui al secondo pilastro della PAC, ma anche gli elementi della condizionalità e del sostegno al rafforzamento delle conoscenze, agli investimenti, all'innovazione e alla cooperazione»⁷⁰. Spetterà tuttavia agli Stati scegliere come combinare, in forma adeguata alle loro strutture agricole e dunque efficiente ed efficace nel contesto specifico, le diverse misure⁷¹.

⁶⁶ Interessanti i documenti di lavoro “Analysis of links between CAP Reform and Green Deal” (<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming>) e “How the future CAP will contribute to the EU Green Deal” (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/future-cap-and-green-deal_en.pdf).

⁶⁷ COM (2020) 381.

⁶⁸ COM (2020) 380. Merita tuttavia ricordare che le “strategie” menzionate sono state pubblicate successivamente alle proposte di regolamenti relativi alla nuova PAC.

⁶⁹ Si veda il punto 2.2 della Comunicazione citata COM (2020) 846 final.

⁷⁰ In questi termini ancora punto 2.2 COM (2020) 846 final. Con riferimento alla tutela dell'ambiente nella PAC 2014-2020, L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020. La nuova condizionalità e il greening*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 628 ss.; A. FORTI, *Sull'adeguatezza delle misure ambientali contenute nella PAC 2014-2020 rispetto all'obiettivo della tutela dell'ambiente e del territorio agrario: una questione di punti di vista*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, Jovene, Bari, 2014, p. 373. Per una analisi degli strumenti chiamati ad integrare, sempre nella PAC 2014-2020, la lotta ai cambiamenti climatici: G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, p. 64 ss.

⁷¹ I virgolettati nel testo sono tratti dalla Comunicazione più volte citata. Esempio, con riferimento alla discrezionalità lasciata agli Stati, la considerazione di cui al punto 08 del documento che contiene le “risposte” della Commissione alle osservazioni della Rela-

Il documento che contiene le “raccomandazioni” specifiche destinate al nostro Paese mette in risalto come in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici (uno dei profili che merita maggiore attenzione nel contesto specifico) i dati di partenza non appaiano incoraggianti: «in Italia, le emissioni agricole (comprese le emissioni di gas a effetto serra (GES) e di ammoniaca), dopo una riduzione registrata tra il 1990 e il 2013, non sono diminuite negli ultimi sette anni e sarà necessario fare di più per ridurle al fine di contribuire agli obiettivi dell’Unione». I fari sono puntati sul «settore zootecnico, che, soprattutto nelle zone soggette a un uso agricolo più intensivo nel nord Italia, svolge un ruolo particolarmente importante in tale contesto, in quanto le emissioni derivanti dalla fermentazione enterica e dalla gestione del letame rappresentano le principali fonti di emissioni totali». Si devono pertanto prevedere interventi che incentivino «l’estensivizzazione e un’adeguata gestione dei pascoli, l’adozione di strategie di alimentazione del bestiame a basse emissioni e una migliore gestione del letame»: si tratta di misure che «possono lavorare in sinergia e contribuire a rendere il settore zootecnico più sostenibile» in linea con i target delle strategie dell’UE⁷².

zione speciale della Corte dei Conti: «Gli Stati membri possono definire la combinazione ottimale di politiche climatiche per raggiungere il loro obiettivo nazionale in tutti i settori interessati dalla condivisione degli sforzi; tali strategie sono descritte nei piani nazionali per l’energia e il clima. L’agricoltura dovrebbe contribuire a tali sforzi di mitigazione come tutti gli altri settori. Gli obiettivi di condivisione degli sforzi sono stati calcolati secondo criteri di efficienza dei costi; se uno Stato membro dovesse decidere che il settore agricolo non debba contribuire al raggiungimento del suo obiettivo di condivisione degli sforzi, il contributo degli altri settori risulterebbe probabilmente più oneroso» (https://www.ecca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-21-16/COM-Replies-SR21_16_IT.pdf). Sulla impostazione della nuova PAC desumibile dalle “proposte” di riforma, cfr. L. SALVI, *I profili verdi della politica agricola comune*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, 3ª ediz., Torino, 2020, p. 315 ss.; D. MARANDOLA, F. VANNI, *Le sfide della nuova architettura verde della PAC post 2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 56, Mar. 2019. Questi ultimi Autori parlano di un «mix di misure» verdi «volontarie e obbligatorie» che la Commissione ha ipotizzato «per raggiungere con maggiore efficacia gli obiettivi ambientali e climatici, secondo un approccio più mirato, flessibile». Di recente M.R. PUPO D’ANDREA, *Le novità della PAC 2023-2027*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale – *Agricalabriaeuropa*, n. 1, Ott. 2021, p. 157 ss.

⁷² In questi termini il documento contenente le “Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell’Italia”, cit., p. 3 Tra le Strategie UE che possono avere riflessi significativi sul clima, oltre a quelle già citate, merita ricordare

La Relazione speciale 16/2021 della Corte dei conti europea, certamente importante per l'analisi dettagliata delle pratiche di mitigazione dei cambiamenti climatici introdotte sulla base delle misure della PAC 2014-2020 e per la dimostrazione, attraverso dati concreti, della loro "scarsa" efficacia anche in rapporto al precedente periodo (2007-2013)⁷³, presenta ai nostri fini un interesse ulteriore per la sua funzione di carattere "progettuale". Ma andiamo per ordine: nell'impossibilità, nei limiti del presente lavoro, di analizzare in dettaglio la Relazione, scegliamo di concentrarci sul settore dell'allevamento che, come si afferma nel testo, è responsabile di quasi il 70% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE⁷⁴.

Lo stesso *audit* della Corte afferma di essersi focalizzato su «allevamento del bestiame e stoccaggio del letame nonché su applicazione di fertilizzanti chimici e letame che insieme a coltivazione di suoli organici e conversione di superfici a prato e terre coltivate» costituiscono le principali fonti di emissioni di gas a effetto serra in agricoltura, nella documentata consapevolezza che, solo incidendo su questi settori, si possa pensare di rispettare gli impegni europei e di realizzare l'obiettivo 13 con il quale anche le Nazioni unite hanno imposto un focus sulle azioni da realizzare in materia di clima⁷⁵.

anche la più recente Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 "Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima", Bruxelles, 17 novembre 2021, COM (2021) 699 final.

⁷³ Emblematico al riguardo persino il "titolo" di questa Relazione speciale (16/2021) "Politica agricola comune e clima – La PAC finanzia metà delle spese dell'UE per il clima, ma le emissioni prodotte dall'agricoltura non diminuiscono" (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_16/SR_CAP-and-Climate_IT.pdf). Per un primo commento alla Relazione della Corte dei conti europea, G. GNUDI, *La Corte dei conti Europea boccia la PAC*, in *Terra e vita* del 22 giugno 2021 (<https://terraevita.edagricole.it/economia-e-politica-agricola/la-corte-dei-conti-europea-boccia-la-pac-aiuta-poco-il-clima/#:~:text=La%20relazione%20speciale%2016%2F2021.eca.europa.eu>). Analizza nel dettaglio la precedente Relazione speciale della Corte dei conti n. 21/2017 su «l'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale» G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima*, cit.

⁷⁴ Nell'introduzione del documento in esame si ricorda come a sua volta al settore agricolo, nel suo complesso, sia imputabile il 10,3% delle emissioni di gas ad effetto serra. Al punto 92 si precisa poi che le emissioni prodotte dal "bestiame" sono a loro volta responsabili di metà delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura.

⁷⁵ Punto 20 della Relazione. Come la Corte ricorda «l'attuale quadro strategico

L'*audit*, com'è noto, ha dimostrato come la timida attuazione delle pratiche di mitigazione previste dalla PAC 2014-2020 non sia riuscita ad ottenere significativi risultati in termini di riduzione di emissioni di gas ad effetto serra rispetto al periodo 2007-2013, rilevando una netta sproporzione tra gli investimenti a ciò destinati e i modesti obiettivi raggiunti⁷⁶.

In particolare, per il settore che abbiamo scelto di prendere in esame, si osserva e si dimostra con l'analisi dei dati come il pagamento per l'inverdimento (principale novità nei pagamenti diretti nel periodo 2014-2020) non prevedesse tra i requisiti quella riduzione delle emissioni prodotte dal bestiame, così impattante sul clima⁷⁷.

Nelle "raccomandazioni" a conclusione del documento, in vista della nuova PAC, si osserva come sarebbe importante limitare il numero di capi di bestiame o fornire comunque incentivi per una loro riduzione⁷⁸ così come incoraggiare la diffusione delle misure di mitigazione utili a ridurre le emissioni prodotte dal letame che vengono identificate nelle quattro pratiche di documentata efficacia: acidificazione e raffreddamento del letame, coperture impermeabili dei depositi di letame, produzione di biogas utilizzando il letame come materia prima⁷⁹.

Nelle conclusioni della Corte dei Conti emerge anche una in-

dell'UE mira a ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'Unione del 40% entro il 2030», ma «la Commissione ha proposto di innalzare tale obiettivo al 55% e di conseguire zero emissioni nette entro il 2050».

⁷⁶ Sono addirittura aumentate – rileva la Corte – tra il 2010 e il 2018 «le emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'utilizzo di fertilizzanti chimici e letame, che costituiscono un terzo delle emissioni del settore agricolo dell'UE» (*ivi*, n. 93 delle Conclusioni). Per una analisi dei dati, nell'ottica di potenziare l'azione europea per il clima, si veda la Relazione della Commissione 2020 sui progressi relativi all'azione per il clima dell'UE (COM (2020) 777 final) in cui si legge, tra l'altro che «le emissioni diverse dalla CO₂ generate dall'agricoltura hanno registrato nel 2019 un livello analogo a quello del 2005 e, in base alle proiezioni, con le politiche vigenti diminuiranno solo lievemente». Cfr., sul punto, S. MASINI, "Transizione ecologica" dell'agricoltura, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 58.

⁷⁷ Punto 83 della Relazione.

⁷⁸ Il calo della produzione zootecnica determinerebbe «una riduzione delle emissioni prodotte dalla digestione dei mangimi e dallo stoccaggio del letame ma anche dai fertilizzanti usati nella produzione di mangimi»: così al punto 27 della Relazione.

⁷⁹ La tabella di cui al punto 31 della Relazione mostra il ridotto numero di aziende che hanno beneficiato del sostegno per tali pratiche.

dicazione che potremmo chiamare di “metodo”, ripresa poi analiticamente nel dettato del reg. 2021/2115⁸⁰, viene posto l’accento sui risultati, le “performance” rispetto agli interventi programmati devono essere “misurabili” e attraverso indicatori “certi”, quindi con una chiara identificazione di obiettivi, logica di intervento, garanzia di uso efficiente delle risorse⁸¹.

Ci piace ricordare come, sia nelle raccomandazioni della Commissione agli Stati membri⁸², che nella relazione della Corte, emerge in modo netto e con una terminologia del tutto assimilabile, la necessità di adottare iniziative dirette alla promozione di regimi alimentari più sostenibili e più sani riflettendo sulla preoccupante contraddizione di tale esigenza con quelle “misure di mercato” che continuano a promuovere il consumo di prodotti di origine animale, il cui utilizzo dunque certamente non diminuisce⁸³.

Nell’immediatezza dell’approvazione della nuova PAC si riponevano molte speranze nel c.d. “secondo tempo” della stessa, relativo alla costruzione “concertata” delle regole attuative all’interno dei

⁸⁰ Ci riferiamo all’intero Titolo VII del reg. 2021/2115 “Monitoraggio, Rendicontazione e valutazione” e in particolare il Capo 1 che appunto contiene il “Quadro di riferimento per l’efficacia dell’attuazione”.

⁸¹ Si parla al riguardo di *new delivery model*, cfr. R. CAGLIERO, N. D’ALICANDRO, B. CAMAIONI, *Il New delivery model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze*, in *Agriregionieuropa*, numero speciale, *Agricalabriaeuropa*, n. 4 dic 2021 (<https://agiregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/60/il-new-delivery-model-e-la-lettura-della-performance-nella-pac-2023-27-tra>).

⁸² Nella Comunicazione contenente le raccomandazioni generali agli Stati membri COM (2020) 846 final, cit., p. 17 si legge: «Gli Stati membri dovrebbero inoltre adoperarsi alacremenente per adottare regimi alimentari più salutari e sostenibili dal punto di vista ambientale, in linea con le raccomandazioni nazionali in materia di regime alimentare, e riflettere sulla modalità in cui il rispettivo piano strategico della PAC possa contribuire a un contesto alimentare più sano, prestando attenzione anche alle perdite e agli sprechi alimentari».

⁸³ Figg. 11 e 13 della Relazione della Corte dei Conti. Sul problema della produzione di cibo «in competizione con la natura» e per identificare il suo impatto sul cambiamento climatico si rinvia alle osservazioni del “Rapporto” ISPRA, *Transizione ecologica aperta. Dove va l’ambiente italiano*, dicembre 2021, p. 109 ss. (<https://www.isprambiente.gov.it/files2021/pubblicazioni/pubblicazioni-di-pregio/tea.pdf>). Si veda, per la sua efficacia sul piano della comunicazione, il modello della “doppia piramide” elaborato dalla Fondazione Barilla che affianca la piramide della “salute” e quella del “clima” https://www.barillacfn.com/it/divulgazione/doppia_piramide/

Piani strategici nazionali (PSN)⁸⁴: cercheremo di capire se il PSN, nella sua attuale formulazione, si dimostri all'altezza di tali aspettative.

La scelta di una semplice "ristrutturazione" delle vecchie proposte rispetto alla ipotesi di una nuova formulazione delle stesse ha infatti creato una forte opposizione dei gruppi ambientalisti che, senza mezzi termini hanno parlato dell'esistenza di un "doppio binario". Da un lato si porrebbero le affermazioni coraggiose e ambiziose della Commissione che sostiene il *Green Deal* e la strategia *Farm to Fork*⁸⁵ unite alla consapevolezza della impietosa analisi della Corte dei Conti che, come abbiamo detto, ha sostanzialmente bocciato la vecchia PAC, affermando che ha speso più di 100 miliardi di euro senza riuscire a far diminuire le emissioni serra prodotte dall'agricoltura e dunque senza avere effetti rilevanti sul clima. Dall'altro c'è la constatazione, innegabile, del fatto che la netta maggioranza del Parlamento europeo ha votato la nuova Politica agricola comune che non recide i legami con i vecchi schemi e riprende alcuni dei punti criticati, anche a livello operativo, della vecchia PAC⁸⁶.

⁸⁴ Si veda S. MASINI, *Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell'ottica della nuova PAC*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. 39 ss.; A. CIACIULLO, *PAC, comincia il 2° tempo. Ambientalisti all'attacco sul piano strategico nazionale*, 26 novembre 2021 (https://www.buffingtonpost.it/entry/pac-comincia-il-2deg-tempo-ambientalisti-allattacco-sul-piano-strategico-nazionale_it_61a092f6e4b07fe201178909). Cfr. anche A. GIACARDI, P. MANZONI, F. PIERANGELI, G. MAZZOCCHI, R. CAGLIERO, *Il percorso di definizione dei Piani Strategici Nazionali PAC 2023-2027 negli Stati Membri regionalizzati: un confronto fra Italia, Francia e Spagna in Agriregionieuropa Numero Speciale – Agricalabriaeuropa n. 1, Ott. 2021*. Come è noto, il 23 novembre 2021, il Parlamento europeo ha approvato definitivamente la nuova PAC. Il regolamento sui piani strategici della PAC è stato approvato con 452 voti favorevoli, 178 contrari e 57 astensioni, il regolamento orizzontale che riguarda il finanziamento, la gestione e il monitoraggio con 485 voti favorevoli, 142 contrari e 61 astensioni e il regolamento sull'organizzazione comune dei mercati con 487 voti favorevoli, 130 contrari e 71 astensioni. La nuova PAC è stata approvata con i voti favorevoli del Partito popolare europeo e dei liberali di Renew; al contrario il gruppo Socialisti e democratici si è mostrato diviso sull'argomento, mentre la sinistra e i Verdi si sono opposti con forza (<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20211118IPR17613/approvata-in-via-definitiva-la-riforma-della-politica-agricola-comune>).

⁸⁵ D. MARANDOLA, *Le ambizioni green della PAC post-2020*, in *Agriregionieuropa Numero Speciale Agricalabriaeuropa n. 2, Nov. 2021*: <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/58/le-ambizioni-green-della-pac-post-2020>.

⁸⁶ Cfr. F. LUCA, *Strasburgo approva a larga maggioranza la riforma della politica agricola comune*, in *Eunews* del 23 novembre 2021, l'A. ripercorre il dibattito a Stra-

Su questo comunque il dibattito è ampio e molto articolato dal momento che, autorevolmente, si osserva invece come già le “nuove” misure di condizionalità rafforzata, che tutti sono chiamati a mettere in pratica per ottenere il pagamento di base, ad una approfondita analisi tecnico-agronomica, risultino in realtà molto più “selettive rispetto al passato”, si tratta – si afferma – di impegni importanti che si concretizzano in nove “buone condizioni agronomiche e ambientali” (BCAA) e undici “criteri di gestione obbligatori” (CGO) tra i quali alcuni molto significativi come la rotazione colturale almeno una volta l’anno a livello di parcella o la percentuale minima del 4% dei seminativi destinate ad aree ed elementi non produttivi⁸⁷. In quest’ottica già l’agricoltura che rispetta la “nuova condizionalità” avrebbe dunque un impatto positivo su clima e ambiente ben più rilevante rispetto al passato.

Sicuramente la volontà di considerare “strategico” un «chiaro legame con priorità climatico-ambientali PAC e *Green Deal*» e la necessità di evidenziarne il collegamento con riferimento alle singole misure è stata, fin da subito, presente nell’ambito degli elementi essenziali che sono chiamati a caratterizzare l’“architettura verde”⁸⁸

sburgo e le reazioni al voto (<https://www.eunews.it/2021/11/23/strasburgo-approva-ampia-maggioranza-la-riforma-della-politica-agricola-comune/163030>).

⁸⁷ Il riferimento è alle BCAA 7 e 8. In questo senso la relazione di A. FRASCARELLI, (Presidente ISMEA) al Convegno su “Luci e ombre del piano strategico nazionale della PAC per la transizione agro-ecologica dell’agricoltura italiana” organizzato, il 17 marzo 2022, dalla coalizione Cambiamo Agricoltura. Si parla spesso di pratiche che prima facevano parte del *greening* e che adesso vengono inserite tra le misure della condizionalità rafforzata, ampliando quindi gli impegni da rispettare, anche solo per il pagamento base. Cfr., per una analisi dettagliata, il Report di Aa.Vv., *Agroecologia e PAC. Un’analisi degli strumenti della programmazione post 2022*, p. 28 ss (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/3%252Fa%252F0%252FD.5ccc9711e548fa8d4964/P/BLOB%3AID%3D22394/E/pdf>).

⁸⁸ Si tratta di uno dei documenti di lavoro dal titolo “Architettura verde”, del settembre 2021, che hanno scandito il percorso verso l’approvazione del Piano strategico nazionale. I lavori sono iniziati con il coinvolgimento da parte del MIPAFF di Regioni e Province autonome per delineare il quadro nazionale degli interventi e sono stati improntati ai principi di partecipazione e di concertazione delle scelte con le quali dar forma, nel nostro Paese, ai contenuti della PAC. Determinante in questo senso la costituzione del Tavolo di Partenariato per la costruzione del Piano Strategico Nazionale (PSN) cui hanno partecipato, oltre ai rappresentanti istituzionali, gli esponenti del mondo sindacale, della cooperazione e dell’associazionismo agricolo. I documenti sono

del nostro Piano strategico nazionale⁸⁹. Del resto non poteva essere diversamente visto che, negli obiettivi generali di cui all'art. 5 del reg. 2021/2115 (lett. *b*), si parla di sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi.

A questa che abbiamo chiamato “centralità” delle preoccupazioni climatiche e agli ambiziosi obiettivi strategici generali dell'UE in materia, corrispondono però misure operative capaci di dare risultati, di essere efficaci nell'ambito del settore agricolo?⁹⁰ Nella difficoltà oggettiva di orientarsi nei dettagli del testo presentato dall'Italia, che oltretutto potrebbe mutare anche a causa dei nuovi problemi di approvvigionamento sotto il profilo degli alimenti e dei mangimi⁹¹,

consultabili al link https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/Approfondimenti. Lamentano un processo partecipativo solo “formale” alcune Associazioni ambientaliste (<https://www.cambiamoagricoltura.it/semaforo-rosso-per-la-transizione-ecologica-dellagricoltura>).

⁸⁹ Il Piano strategico nazionale nella versione presentata, rispettando i tempi assegnati, alla Commissione il 31 dicembre 2021, è disponibile al link: https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/PianoStrategicoNazionale. Si veda anche il “comunicato stampa” del Ministro Stefano Patuanelli <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17717>. La Commissione agricoltura dell'EU valuterà la proposta di piano secondo quanto previsto dall'art. 118 del reg.2021/2115 e dovrà pronunciarsi “al più tardi entro sei mesi” dalla presentazione del piano stesso sulla sua “esaustività” “uniformità” e “coerenza” con i principi generali dell'Unione e le disposizioni specifiche del reg. 2021/2115.

⁹⁰ Parla efficacemente di «enfasi sulle riforme annunciate» F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv.dir. agr.*, 2020, I, p. 43 ss. Nello studio di Birdlife e EEB, condotto su 23 piani strategici, ben 18 sono risultati appena sufficienti o comunque molto scarsi in rapporto alle esigenze di contrasto ai cambiamenti climatici e di tutela della biodiversità: i risultati, molto dettagliati, sono consultabili in rete <https://www.birdlife.org/news/tag/cap>.

⁹¹ Le dichiarazioni che si leggono sulla stampa sono inequivoche. Si riferiscono infatti dei virgolettati di Draghi per il quale la PAC “non consente di aumentare facilmente la superficie coltivabile e dovrà essere riconsiderata. Viviamo un periodo di emergenza e il contesto regolatorio attuale va rivisto” e si parla del fatto che la Commissione pur non avendo “intenzione di ridimensionare il ruolo delle due strategie per la sostenibilità dell'agroalimentare, le costole agricole del *Green Deal* UE” stia esaminando tutte le misure possibili per rafforzare la capacità produttiva dell'EU, garantendo gli approvvigionamenti. A tal fine si legge come si valuti, ad esempio, “la sospensione temporanea delle cosiddette aree di interesse ecologico, le EFA (Ecological Focus Area), un principio presente nella cornice dell'attuale PAC che vincola gli agricoltori

abbiamo pensato di individuare alcuni profili di criticità e qualche elemento “virtuoso” in rapporto al tema dei cambiamenti climatici⁹².

Le dettagliate regole della PAC in termini di monitoraggio e di efficienza degli strumenti prescelti in rapporto ai risultati, consentono di immaginare un attento e puntuale processo di verifica dei PSN da parte della Commissione proprio con riferimento agli ambiti specifici oggetto della nostra indagine⁹³.

La Commissione infatti sulla valutazione e sull'efficacia dell'attuazione ad opera degli Stati membri è chiamata a “metterci la faccia”: entro il 31 dicembre 2023, ai sensi dell'art. 141, reg. 2021/2115 la Commissione dovrà presentare una relazione di sintesi dei Piani strategici della PAC al Parlamento e al Consiglio inclusa «un'analisi dello sforzo congiunto e dell'ambizione collettiva degli Stati mem-

con superficie coltivabile superiore a 15 ettari a garantire che almeno il 5 per cento del loro terreno sia salvaguardato per migliorare il rispetto della biodiversità nelle aziende agricole”. In questo senso: <https://www.eunews.it/2022/03/15/ue-pac-green-deal-roma-agroalimentare-guerra/171209>. Si veda, di contro, la “Joint open letter: EU food supply and solidarity response to the war in Ukraine” inviata il 10 marzo da 85 Associazioni ambientaliste europee alla Commissione: «We believe the contrary to be true: the crisis in Ukraine is yet another reminder of how essential it is to implement the *Green Deal* and its Farm to Fork and Biodiversity Strategies».

⁹² Per una analisi della situazione di partenza, sulla base di indicatori condivisi, si rinvia allo studio condotto per la Rete rurale nazionale 2014-2020, in relazione all'obiettivo strategico 4, da I. FODERÀ et al., *L'Italia e la PAC post 2020 – Policy Brief 4. Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure allo sviluppo dell'energia sostenibile*, 2019. Per un primo commento al PSN si veda il quaderno *Dove sta andando la PAC* consultabile in *reterurale*: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/23524>.

⁹³ “Il 31 marzo 2022 la Commissione ha inviato lettere di osservazione relative ai primi 19 piani strategici della PAC proposti, che sono stati presentati da Austria, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna e Svezia. Le lettere identificano gli elementi dei piani proposti che richiedono ulteriori spiegazioni, completamenti o adeguamenti prima che la Commissione possa approvarli”. Sono state rese pubbliche le osservazioni complessive sui PSN arrivati nei tempi previsti e il quadro di insieme è consultabile in rete *CAP Strategic Plans and Commission observations Summary overview for 19 Member States*: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/overview-cap-plans-ol-220331.pdf. Le osservazioni specifiche sulla bozza del Piano strategico italiano sono invece consultabili sul sito di *reterurale*: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/6%252F6%252F2%252FD.a626c1216bc81591779e/P/BLOB%3AID%3D23075/E/pdf>.

bri» per il raggiungimento degli obiettivi della PAC, in particolare quelli connessi al cambiamento climatico, alle risorse naturali, alla biodiversità e alla maggiore attenzione della società su alimentazione e salute⁹⁴.

Tra gli ulteriori elementi di incertezza, oltre al “giudizio” dell’UE, che al momento caratterizzano la via italiana di attuazione delle misure della PAC, ne ricordiamo due. Da un lato ci sono incognite e molto “non scritto” a livello di *governance*, ma una cosa è certa, le scelte delle Regioni saranno determinanti e avranno un ruolo importante nell’attivazione o meno delle misure previste⁹⁵. Dall’altro è evidente che la fase attuativa è destinata ad incrociarsi con i piani operativi del PNRR che, come è stato osservato in un recente studio, «pone sicuramente l’accento su produttività e innovazione» e «volge con timidezza l’attenzione all’ambiente»⁹⁶.

7. La Dichiarazione Strategica del PSN si apre, con una sorta di efficace manifesto “ambientalista”, mostrando come si intenda realizzare «la transizione ecologica del settore agricolo, alimentare e forestale» che viene indicata quale obiettivo chiave intorno al quale deve ruotare l’intero percorso attuativo della PAC. L’architettura sembra dunque definita: «in totale circa 10 miliardi di euro, tra I e II pilastro, sono destinati ad interventi con chiare finalità ambientali, a cui si aggiungono gli altri interventi che concorrono comunque alla transizione ecologica del nostro sistema produttivo. In questo quadro, grande importanza assumeranno i 5 eco-schemi nazionali, a cui

⁹⁴ Non si può dire che, sul punto, la Commissione non fosse stata chiara fin dal principio nel delineare la strada verso “piani strategici adeguati”: gli Stati membri sono tenuti a fissare valori nazionali espliciti in riferimento ai vari obiettivi del *Green Deal* che debbono integrare nei rispettivi piani. “I valori nazionali tradurranno l’ambizione comune di ogni obiettivo del *Green Deal* in mete specifiche cui aspirare a livello nazionale. Esaminando globalmente tutti i valori nazionali stabiliti, sarà possibile valutare se l’UE, complessivamente, è sulla buona strada per il conseguimento degli obiettivi del *Green Deal*” così COM (2020) 846 final, cit., n. 3.1.

⁹⁵ Cfr., S. MASINI, *Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell’ottica della nuova PAC*, cit., p. 51.

⁹⁶ F. COLI, *Green revolution e agri-food: la strategia del PNRR tra esigenze europee e nazionali*, in *Next Generation EU. Leggere il PNRR*, Pandora Rivista, n.2/2021 p. 248.

sarà destinato il 25% delle risorse degli aiuti diretti, che sosterranno le aziende nell'adozione di pratiche agro-ecologiche per la sostenibilità climatico-ambientale. Gli eco-schemi opereranno in sinergia con i 26 interventi agroclimatico-ambientali (ACA) (1,5 miliardi di euro), interventi a favore della forestazione sostenibile (500 milioni di euro), investimenti produttivi, non produttivi e infrastrutturali a finalità ambientale (650 milioni di euro), con le azioni ambientali previste nell'ambito degli interventi settoriali e gli investimenti ambientali del PNRR, parte integrante di questa strategia»⁹⁷. Le prime analisi tecniche ed economiche disponibili sui dati del PSN mostrano invece una serie di criticità che fanno parlare di atteggiamento “conservatore” o eccessivamente timido se non addirittura gattopardesco del governo italiano⁹⁸. Un esempio per tutti: gli interventi agro-climatico ambientali previsti nell'ambito dello sviluppo rurale appaiono spesso sovrapporsi con gli ecoschemi e dunque sembrano destinati a non essere scelti perché poco interessanti per gli agricoltori sul piano economico, dando luogo a pagamenti inferiori⁹⁹. Mantenendoci fedeli alla nostra impostazione originaria ci soffermiamo, sia pur ovviamente in modo sommario per i motivi già accennati, su alcuni elementi del PSN in materia di zootecnia: si può davvero dire che la montagna ha partorito il topolino. Esemplare sul punto l'analisi delle premesse da cui si parte, davvero ben scritte e di ampio respiro che sembrano mirare ad «un approccio “olistico” che tratti le condizioni di allevamento nel loro complesso (...) perseguendo il concetto di *One Health* (salute unica) – nel senso di tutela della salute delle persone, della salute animale e della sostenibilità ambientale» – individuato come elemento chiave della nuova PAC¹⁰⁰. Ivi si legge infatti

⁹⁷ Cfr. p. 40 del PSN cit. nota 23.

⁹⁸ Così efficacemente, l'intervento di F. FERRONI al Convegno sopra citato

⁹⁹ In questo ancora F. FERRONI, intervento, cit. Non si può dimenticare che i 26 interventi agro-climatici ambientali del secondo pilastro devono poi essere attuati dalle regioni e al momento non è previsto alcun obbligo di attivazione.

¹⁰⁰ Il riferimento all'approccio “One Health” è a p. 826 del Piano strategico italiano. Accennano a questo nuovo approccio di studio M. IANNETTA, R. MORABITO, *One Health: la lezione del Coronavirus*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, 1/2020, pp. 98-101 (<https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-eai/n-1-gennaio-aprile-2020/speciale-covid-onehealth.pdf>).

che «si rende necessario un percorso di miglioramento graduale e congiunto tra le competenze agricole, sanitarie ed ambientali al fine di creare approcci innovativi più ampi e multifattoriali», l'attività di allevamento deve essere inserita «in un modello di economia circolare» che sarà in grado di garantire «anche un vantaggio economico agli allevatori e ai produttori agricoli che indirizzano la loro attività verso un nuovo modello di zootecnia sostenibile, con l'intento di rispondere alla sfida della maggiore produttività e del minor impatto ambientale».

Difficile però capire come, con le misure indicate nel piano, si pensi di realizzare questi ambiziosi obiettivi. Proprio in questa materia infatti sembrano condivisibili le perplessità avanzate da più parti e in diverse sedi, a partire dai lavori nell'ambito del Tavolo di partenariato¹⁰¹. Il c.d. eco-schema sulla zootecnia che in realtà più precisamente riguarda il “Sostegno per la riduzione del farmaco veterinario e il benessere animale” (PD 05-Es 1)¹⁰², comunque con target troppo timidi e non in linea con la media europea, non incide sostanzialmente sul sistema zootecnico attuale e non riprende gli ottimi suggerimenti operativi ricavabili dalle Raccomandazioni e dalla Relazione della Corte dei conti. Non si pone infatti alcun obiettivo di riduzione della densità degli animali negli allevamenti, né si parla di piani per il pascolamento che fissino limiti di carico del bestiame, non si accenna alla riduzione dell'uso di mangimi concentrati¹⁰³. Per questo lo

¹⁰¹ Si vedano alcune delle critiche degli ambientalisti in *La nuova ecologia* del 28 dicembre 2021 (<https://www.lanuovaecologia.it/pac-piano-strategico-nazionale-italia>).

¹⁰² Si veda l'utile “guida” agli ecoschemi elaborata dal Comitato editoriale di Terra e vita, n. 7, 25 febbraio 2022.

¹⁰³ In *La nuova ecologia*, cit., si afferma che “l'eco-schema sulla zootecnia” “a fronte di un 41% delle risorse, lascia pressoché inalterato l'attuale sistema zootecnico e i suoi impatti” (<https://www.lanuovaecologia.it/pac-piano-strategico-nazionale-italia>). Anche nelle “osservazioni” alla bozza del 31 dicembre 2021 del PSN, presentate dalla Coalizione “Cambiamo agricoltura”, già ricordate, si afferma che “l'attuazione del PSN non produrrà alcun significativo risultato in termini di riduzione delle emissioni climateranti di fonte agricola” proprio, in gran parte, a causa della mancata “ristrutturazione del comparto zootecnico”: un suo ridimensionamento avrebbe inciso sul rapporto tra carico di effluenti aziendali e superfici coltivate ottenendo “il non marginale beneficio climatico aggiuntivo di ridurre le emissioni che il nostro settore zootecnico ‘esternalizza’ in paesi terzi attraverso l'importazione di mangimi”.

studio di Birdlife sul piano strategico italiano ha parlato addirittura di “sussidi perversi” in quanto il 41% dei contributi da ecoschemi e il 40% del sostegno accoppiato andrebbero al settore dell'allevamento, senza alcun impegno specifico di riduzione di intensità di impatto del medesimo sul clima¹⁰⁴. Le misure previste sono comunque troppo generiche. Ecco un esempio, che può sembrare banale, ma è efficace: parlare di pascolo può essere valutato positivamente, ma è inutile se non si fissano i giorni minimi di pascolamento.

8. La tutela della biodiversità è espressamente menzionata tra gli obiettivi chiave della PAC in forma estremamente dettagliata ed assorbente ove si parla di «contribuire ad arrestare e invertire la perdita di biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi»¹⁰⁵. Fino dalle pagine della Relazione della Corte dei conti più volte ricordata emerge una decisa interconnessione tra tutela della biodiversità e cambiamenti climatici¹⁰⁶.

¹⁰⁴ I dati dello studio sono riferiti da M. DHASKALI (EU agriculture policy officer for the environmental NGO Birdlife) nel suo intervento al Convegno di Cambiamo Agricoltura, sopra citato.

¹⁰⁵ Stiamo parlando dell'obiettivo strategico 6 sul quale molto utile appare, nell'ambito dello studio condotto per la Rete rurale nazionale 2014-2020, l'analisi di A. TRISORIO e P. LAURICELLA *L'Italia e la PAC post 2020 – Policy Brief 6. OS6: Contribuire alla tutela della biodiversità, rafforzare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e il paesaggio*, 2019, p. 37-40. Da tempo, nel dibattito politico internazionale ed europeo, si è consapevoli della centralità di questo tema, basta ricordare la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'Unione europea sulla biodiversità fino al 2020» del 3 maggio 2011, COM (2011) 244 def. Il tema della tutela della biodiversità è ampiamente studiato in dottrina, tra i cultori del Diritto agrario ricordiamo: L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005, *passim*; S. MANSERVISI, *L'incidenza delle norme di diritto internazionale pattizio sul diritto agrario comunitario e nazionale e la Convenzione sulla diversità biologica*, in *Il Nuovo diritto agrario comunitario*, 2005, p. 511 ss.; L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012, p. 187 ss.; E. SIRSI, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 493 ss.; L. CORBETTA, *La tutela della biodiversità alla luce delle principali convenzioni internazionali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Lezioni (...)*, cit., p. 22 ss.

¹⁰⁶ Lo sottolinea anche il documento ISPRA consultabile in rete: <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/biodiversita/le-domande-piu-frequenti-sulla-biodiversita/>

Sul punto del resto «esiste una vasta evidenza scientifica» sia di come i cambiamenti climatici siano alla base di alterazioni significative sulla biodiversità e sui servizi ecosistemici, «principalmente attraverso l'aumento delle temperature medie, la modificazione dei processi di precipitazione, la manifestazione di eventi estremi (uragani, tempeste, ondate di caldo, periodi prolungati di siccità)» sia, di contro, sul fatto che le misure di conservazione della biodiversità possono avere un ruolo attivo nel ridurre gli effetti negativi dei cambiamenti del clima¹⁰⁷. «Le misure di conservazione della biodiversità, di restauro ambientale e di gestione sostenibile delle aree agricole e forestali e della pesca» infatti, «fornendo protezione alle colture e agli animali, riducendo i fenomeni erosivi e gli effetti degli eventi climatici estremi come inondazioni e uragani, migliorando le caratteristiche fisiche e chimiche dell'acqua, concorrendo alla costruzione del reddito delle comunità rurali colpite dai cambiamenti climatici», non solo sarebbero capaci di arginare gli effetti dei mutamenti del clima ma sembrano in grado di contribuire ad una decisa inversione di rotta¹⁰⁸.

quali-sono-le-relazioni-tra-biodiversita-e-cambiamenti-climatici. Più in generale sull'interazione tra gli effetti dei cambiamenti climatici e la biodiversità, si veda lo studio realizzato dal Tavolo tecnico, presso il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, su "Cambiamenti climatici e biodiversità. Studio della mitigazione e proposte per l'adattamento", nell'ambito del progetto "Verso una Strategia nazionale per la biodiversità", ed ivi l'analisi di contesto e le proposte progettuali, https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/TAVOLO_4_CAMBIAMENTI_CLIMATICI_completo.pdf. Per tutti L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Dir. agroalim.*, 2016, n. 1, p. 157. Osserva come la Strategia nazionale per la biodiversità, "abbia incluso il tema dei cambiamenti climatici tra le tre tematiche cardine e lo abbia identificato come uno dei tre obiettivi strategici" L. CICCARESE, *Cambiamenti climatici e biodiversità*, in *IdeAmbiente*, n. 48, settembre/ottobre 2010, p. 34

¹⁰⁷ In questi termini L. CICCARESE, *Cambiamenti climatici e biodiversità: impatti e adattamento*, in *Reticula*, n. 4, 2013, p. 24 cui si rinvia per la bibliografia ivi cit. Le modalità con le quali un sistema o una specie sono influenzati, sia sfavorevolmente che in modo benefico, dalla variabilità climatica o dai cambiamenti climatici sono analizzate in dettaglio nell'ambito della *Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici* (https://pdc.mite.gov.it/sites/default/files/allegati/Strategia_nazionale_adattamento_cambiamenti_climatici.pdf).

¹⁰⁸ Sono ancora parole di L. CICCARESE, *Cambiamenti climatici e biodiversità*, cit. Merita ricordare che c'è ampia letteratura relativa alle c.d. "soluzioni basate sulla natura

L'analisi di 23 piani strategici nazionali effettuata da esperti di vari Paesi europei e coordinata da *Birdlife europe* e *European Environmental Bureau* (EEB) mostra come, anche concentrandosi su un solo, significativo, obiettivo, quello di destinare almeno il 10 % delle superfici agricole ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità¹⁰⁹, previsto dalla Strategia europea, nessuno dei Paesi presi in esame abbia presentato misure adeguate¹¹⁰.

Il documento contenente le raccomandazioni all'Italia, in vista della redazione del piano strategico, si esprimeva con toni allarmistici con riferimento alla tutela della biodiversità descrivendo la situazione del nostro Paese «in costante peggioramento, soprattutto per quanto concerne gli uccelli, le specie e gli habitat legati ai terreni agricoli» e affermando la necessità di «arrestare e invertire la perdita di biodiversità promuovendo pratiche di gestione adeguate e azioni di ripristino degli habitat a favore di specie e habitat protetti, uccelli e impollinatori presenti sui terreni agricoli»¹¹¹.

In Italia la discussione si è concentrata sulla mancanza di un eco-

(Natural based solutions, NBS)”, cfr. per un approccio giuridico, P. CUCUMILE, *I cambiamenti climatici. spunti e prospettive*, in *Riv. Cammino Diritto*, fasc. 1 2021 (https://rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/6281_1-2021.pdf). Nello studio del Ministero dell'ambiente, cit. alla n. 106 si legge, con ampi riferimenti bibliografici: «Per affrontare le problematiche indotte dal cambiamento climatico, *il ripristino ecologico* offre una speranza nei confronti di due aspetti cruciali: 1) la ricomposizione degli ecosistemi frammentati, che consente ad animali e piante di migrare in risposta ai cambiamenti e agli ecosistemi di ristabilire le proprie strutture e funzioni; 2) la cattura del carbonio tramite la ricostituzione delle foreste, delle zone umide (che facilitano la formazione di torba) e degli altri ecosistemi (che agiscono come sink di assorbimento del carbonio)» (*ivi*, p. 31, corsivo nostro).

¹⁰⁹ Si tratta del punto n. 4 del “Piano dell’UE di ripristino della natura: impegni principali entro il 2030” che prevede gli obiettivi quantitativi da realizzare per gli stati membri, contenuto nella Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030, sopra citata.

¹¹⁰ Cfr. <https://www.birdlife.org/news/tag/cap>. V. *supra*, nota 90.

¹¹¹ Sono parole del documento più volte citato, SWD (2020) 396 final, p. 4 e p. 7. Questi toni sono condivisi dalla relazione di Ferroni al Convegno sopra ricordato il quale parla di possibile “collasso” degli ecosistemi richiamando i dati dell’Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) sui rischi legati alla perdita di biodiversità e dunque sull’urgenza di adottare soluzioni efficaci. Si veda anche il Rapporto ISPRA 349/2021, “Sintesi dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse comunitario e delle azioni di contrasto alle specie esotiche di rilevanza unionale in Italia”, *passim*.

schema specifico dedicato al mantenimento delle aree funzionali, alla tutela della biodiversità e degli elementi naturali del paesaggio, previsto invece originariamente nelle bozze del piano. Si chiede da più parti di reintrodurlo perché gli interventi previsti nell'ambito dello sviluppo rurale e in particolare le ACA 10 e 11 appaiono relative ad impegni frammentati, che in parte si sovrappongono, poco ambiziosi e anche scarsamente "appetibili" e gli ecoschemi, sia il 3 riferito alla salvaguardia di olivi di particolare valore paesaggistico che il 5 relativo a misure specifiche per gli impollinatori, sono formulati in modo riduttivo, sono estremamente settoriali, destinati ad operare in una logica perdente, legata alla singola realtà aziendale e non comprensoriale: si tratta dunque di strumenti insufficienti e inadeguati a compensare la mancanza dell'ecoschema "dedicato"¹¹².

Il tema dovrà necessariamente essere collegato alla più generale Strategia nazionale sulla biodiversità, in corso di definizione, sulla base delle indicazioni tecnico scientifiche che emergono nel "Quarto rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia" elaborato dal Comitato per il Capitale naturale¹¹³.

Sotto questo profilo tuttavia le contingenze internazionali non sembrano consentire previsioni incoraggianti dirette all'implementazione di meccanismi di tutela più decisi e ambiziosi. Emblematica al riguardo la Decisione con la quale la Commissione europea ha concesso, una deroga, limitatamente all'anno di domanda 2022, sull'utilizzo delle aree d'interesse ecologico (EFA - Ecological Fo-

¹¹² Si esprime in questi termini, così netti, L. PETTITI, DG Patrimonio Naturalistico e mare del MITE, al Convegno già ricordato di Cambiamo Agricoltura. Queste le misure, nell'ambito dello sviluppo rurale, che possono interagire con la tutela della biodiversità: ACA9 -Impegni di gestione habitat specifici Natura 2002; ACA10 - Supporto alla gestione di investimenti non produttivi; ACA11 - Gestione attiva di infrastrutture ecologiche; ACA12 - Colture a perdere, corridoi ecologici e fasce. Per una analisi di tali misure si veda il quinto quaderno Coldiretti della serie "Dove sta andando la PAC" dedicato al PSN, cit., p. 55.

¹¹³ Cfr. COMITATO CAPITALE NATURALE, *Quarto Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia*, Roma, 2021. Si veda l'analisi dedicata all'impatto del settore agro-alimentare sulla biodiversità (*ivi*, p. 242 ss.) e la positiva, documentata affermazione, di come «nel lungo periodo il metodo biologico sta dimostrando di essere capace di garantire sicurezza alimentare e alti livelli qualitativi e nutrizionali, nel rispetto della salute dell'uomo e degli ecosistemi» (p. 250).

cus Area) del vecchio *greening*, ancora in vigore per effetto del regolamento transitorio della PAC¹¹⁴. I *considerando* della recentissima Decisione precisano invero da un lato l'opportunità di aumentare il potenziale produttivo agricolo, sia di alimenti che di mangimi, per far fronte all'emergenza causata dalla guerra in Ucraina e osservano come i terreni lasciati a riposo rimangano adatti alla produzione di colture e dunque siano pronti per una utilizzazione in via immediata, ma dall'altro sembrano porre un vincolo preciso di tutela ambientale¹¹⁵. Il *considerando* 7° afferma infatti che «nel decidere in merito all'applicazione delle deroghe gli Stati membri dovrebbero tenere debito conto degli obiettivi delle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente e, in particolare, della necessità di una protezione sufficiente della qualità del suolo e della qualità delle risorse naturali e della biodiversità, soprattutto durante i periodi più sensibili per la fioritura e la nidificazione degli uccelli». Mai come in questo caso il condizionale, pur tipico del linguaggio dei *considerando*... dà davvero da pensare... Non manca infatti chi osserva in concreto come le aree EFA del *greening* «in gran parte impegnate in Italia per colture azotofissatrici senza l'utilizzo di pesticidi, potranno quest'anno essere utilizzate per altre colture con semina primaverile (mais e girasole) tornando ad utilizzare pesticidi»¹¹⁶. Del resto anche il rinvio, annunciato nel marzo 2022, della presentazione da parte della Commissione UE della normativa sul “restauro della natura”, prevista con grande enfasi nell'ambito delle strategie europee¹¹⁷, allo scopo di es-

¹¹⁴ Decisione di esecuzione (UE) 2022/484 della Commissione del 23 marzo 2022 che prevede deroghe al reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e al reg. delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione per quanto concerne l'attuazione di talune condizioni relative al pagamento di inverdimento per l'anno di domanda 2022 [notificata con il numero C (2022) 1875].

¹¹⁵ In questo senso i *considerando* 4° e 5° della Decisione.

¹¹⁶ In questi termini F. FERRONI, *Ecco perché fermare la legge europea per il restauro della natura è un pericolo per la sicurezza alimentare*, in *Il Salvagente*, 24 marzo 2022. In effetti il *considerando* 5° della Decisione in esame prevede che «gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a derogare alle condizioni relative al pagamento di inverdimento, tra cui l'uso di prodotti fitosanitari».

¹¹⁷ Secondo quanto previsto nell'ambito della Strategia EU sulla Biodiversità la Commissione si era impegnata a proporre «nel 2021 l'introduzione nell'UE di obiettivi di ripristino della natura giuridicamente vincolanti al fine di ripristinare gli ecosistemi

sere di esempio per gli altri paesi imponendo, per primi a livello UE, vincoli precisi di “ripristino della natura” non può essere letto come un segnale positivo¹¹⁸.

9. In conclusione ci sembra importante da un lato evidenziare almeno un aspetto positivo che sicuramente è contenuto nel PSN e comunque mettere in luce, dall’altro, come, in risposta alle puntuali osservazioni critiche della Commissione europea, si siano riaperti i tavoli di confronto e siano dunque attese integrazioni e miglioramenti che potranno tener conto degli studi fino ad ora pubblicati e dei suggerimenti che emergono anche dai convegni che si stanno svolgendo diretti ad approfondire le opportunità che gli Stati non possono perdere nell’attuazione a livello locale delle regole della PAC, interpretando e applicando in forma troppo timida e scarna proprio le misure dirette alla tutela dell’ambiente e del clima¹¹⁹.

Se partiamo, come sempre, dalle parole contenute nella dichiarazione strategica, spicca l’importante ruolo, prioritario, riservato all’agricoltura e alla zootecnia biologica¹²⁰. «Il Piano – si legge – riconosce l’importanza dell’agricoltura biologica, come tecnica di produzione privilegiata per concorrere al raggiungimento di tutti gli obiettivi ambientali previsti; con questa finalità, al settore sono desti-

degradati, in particolare quelli potenzialmente più in grado di catturare e stoccare il carbonio nonché di prevenire e ridurre l’impatto delle catastrofi naturali» in tale contesto si affermava «la Commissione imporrà agli Stati membri di innalzare il livello di attuazione della legislazione vigente entro tempi precisi, e li sosterrà in questo compito; in particolare, prescriverà loro di evitare il deterioramento delle tendenze e dello stato di conservazione di tutti gli habitat e le specie protetti entro il 2030» (*ivi*, p. 7 ss.)

¹¹⁸ Per una analisi dell’impatto della notizia del 23 marzo 2022 *Today, the European Commission postponed its highly anticipated proposal for an EU Nature Restoration Law without setting a new publication date* e delle relative reazioni si veda <https://eeb.org/public-reaction-to-the-commissions-decision-on-delaying-the-nature-restoration-law>.

¹¹⁹ In questo senso risultano emblematiche alcune delle critiche mosse dalla Commissione al nostro PSN pur basate – come si osserva nel documento – solo sul «contenuto parziale disponibile». Si considera infatti come “improbabile” che il piano proposto possa contribuire in modo sufficiente ed efficace al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima «in particolare per quanto riguarda l’acqua, l’aria, i nutrienti e la biodiversità nei terreni agricoli e nelle foreste, nonché la riduzione delle emissioni e il sequestro del carbonio». *Ivi*, rilievo n. 11.

¹²⁰ Sono parole del PSN a p. 40 ss.

nati circa 2,5 miliardi di euro nel quinquennio nell'ambito dello sviluppo rurale. Lo stanziamento già previsto dallo sviluppo rurale (1,5 miliardi di euro) viene infatti integrato con una dotazione aggiuntiva di circa 1 miliardo di euro, in parte trasferiti dal primo pilastro (90 milioni di euro/anno) in parte provenienti dall'incremento del cofinanziamento nazionale».

È l'unico caso all'interno del PSN nel quale viene indicato un obiettivo quantitativo al 2027, quello del 25% della SAU in biologico e, pur non essendo da solo sufficiente, per molti sembra essere il solo strumento capace di perseguire in modo efficace alcuni degli obiettivi comuni a tutte le "strategie" europee più volte menzionate.

Da questi dati che IFOAM ha comparato con quelli propri di altri Stati membri si evince come l'Italia, che certamente partiva da una buona posizione, si sia data rispetto ad altri, obiettivi significativi e ambiziosi¹²¹.

Lo studio dei documenti di analisi fino ad oggi pubblicati, mostrano il PSN come un documento ancora provvisorio: sembra che ci siano ancora possibilità di aggiustamenti e modifiche che arrivino ad esempio a smentire l'idea, ampiamente diffusa, di Eco-Schemi utilizzati non nella loro funzione istituzionale di strumenti dedicati a ambiente e clima, garanzia di una transizione attiva verso la sostenibilità, quanto come una sorta di compensazione per le perdite di

¹²¹ L'IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements) nel giugno 2021 ha presentato uno studio di analisi prospettica dei PSN presentati dai Paesi europei, diretto a mostrare le diverse strategie attraverso le quali si pensa di raggiungere il target EU del 25% di biologico e valutando il budget necessario per farlo (https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2021/06/ifoameu_advocacy_CAP_StrategicPlansAnd25Target_202106.pdf?dd). Allo studio *Prospect § developments for organic in national CAP Strategic Plan*, si è aggiunto l'aggiornamento pubblicato il 3 marzo 2022 *Evaluation of support for organic farming in draft CAP Strategic Plans (2023-2027)*. Davvero molto utile l'analisi comparata che mostra differenze importanti tra i diversi Paesi. Ad esempio molti non si pongono neppure un target preciso da raggiungere all'interno dei propri PSN (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia Spagna, Olanda), altri si pongono un obiettivo ma non sembrano destinare finanziamenti sufficienti per raggiungerlo o non consentono agli agricoltori bio di accedere agli ecoschemi, altri, come la Francia, sembrano puntare su modelli produttivi meno ambiziosi del biologico, chiamati "High Environmental Value Farming". Per i dettagli e le efficaci tabelle di sintesi che mostrano la situazione dei diversi Stati: https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2022/03/IFOAMEU_CAP_SP_feedback_20220303_final.pdf?dd.

alcuni settori derivate dalla riforma dei titoli storici¹²². Il confronto sembra infatti destinato ad andare avanti, soprattutto con un efficace coinvolgimento del MITE, magari proprio in risposta alle “osservazioni” della Commissione¹²³, e non possiamo che augurarci che venga seguita con coraggio e determinazione la strada della transizione ecologica, in parte già in atto, nella consapevolezza che proprio le aziende che scelgono modelli agro-ecologici sono le più resilienti... rispetto alle scelte politiche e anche agli input esterni. Questo potrebbe realizzarsi già a partire da importanti suggerimenti MITE che, giustamente, non riteneva assolutamente chiusa “la partita” dei PSN con l’invio dello schema del dicembre 2021 ritenendo necessaria una riapertura del Tavolo di partenariato per proporre, ad esempio, di rendere obbligatoria l’attuazione di alcune ACA da parte di Regioni e Province autonome e di realizzare il necessario coordinamento con altre *policy* e con altri strumenti, soltanto menzionati nel PSN. Si parla ad esempio della necessità di mettere in luce le sinergie con i PAF Natura 2000 (*Prioritised Action Frameworks*), ovvero i “Quadri di azioni prioritaria di intervento per la Rete Natura 2000” che le 21 Regioni e Province autonome italiane hanno adottato per assicurare un’azione organica di intervento per la tutela della biodiversità nei

¹²² *Ex multis* per il WWF: «I nuovi eco-schemi proposti rispondono essenzialmente alla logica della compensazione della riduzione dei contributi alle grandi aziende agricole determinata dalla riforma dei titoli storici e della convergenza interna, mettendo in secondo piano gli impegni efficaci per la tutela dell’ambiente e il contrasto ai cambiamenti climatici» (<https://www.wwf.it/area-stampa/piano-strategico-nazionale-della-pac-contro-natura>).

¹²³ Il Tavolo di partenariato della PAC si è riunito il 19 aprile 2022, allo scopo di riprendere la discussione sui punti ancora aperti e in vista della necessità di adeguare, modificare e completare le parti mancanti del Piano strategico a seguito dei 244 rilievi fatti dalla Commissione. Per una analisi dei punti salienti in discussione diretti a individuare dei correttivi in linea con le critiche della Commissione si rinvia al sito di Reterurale (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/9%252F6%252F0%252FD.42edf3270a559ff2a501/P/BLOB%3AID%3D23074/E/pdf>). Emerge la volontà di presentare una versione aggiornata alla Commissione entro fine luglio 2022: si veda il comunicato stampa del MIPAAF: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17324>; S. MARTARELLO, PAC 2023-2027, le osservazioni dell’UE al Piano strategico dell’Italia, in *Terra e vita*, 3 aprile 2022 (<https://terraevita.edagricole.it/economia-e-politica-agricola/pac-osservazioni-ue-piano-strategico-italia>).

siti Natura 2000, e con il Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (PAN)¹²⁴. Una “sospensione” invece di alcune misure, dovuta a cause contingenti di cui pure si è discusso, rischierebbe di avere effetti deleteri, anche sul piano della comunicazione e dell'impatto sulla società civile e sui consumatori che già sono in marcia verso scelte alimentari all'insegna della sostenibilità¹²⁵.

¹²⁴ Nelle ricordate osservazioni del MITE si mette in risalto come questi “piani” siano solo ricordati ma mai integrati nelle misure previste.

¹²⁵ Indicativo sotto questo profilo, il Rapporto Coop 2021 sui consumi e gli stili di vita degli italiani ove si afferma che «la nuova cultura del cibo passa dal clima» e che «sorprende soprattutto la nuova attenzione al riscaldamento globale e al *climate change*. Oggi, infatti, oltre un sesto degli italiani dichiara di riconoscersi in una identità *climatariana*» (<https://www.italiani.coop/wp-content/uploads/2021/09/rappcoop21.pdf>).

STEFANO MASINI

I PIANI STRATEGICI IN ITALIA: IL RUOLO DEL MIPAAF E DELLE REGIONI

ABSTRACT

Il testo della riforma della PAC per il periodo 2023-2027 introduce alcune importanti novità, tra le quali si evidenzia un nuovo modello di attuazione assolto da una pianificazione strategica condotta a livello dello Stato membro. Il Piano strategico nazionale (PSN), come strumento di programmazione nazionale, presenta due caratteristiche essenziali da considerare rispetto al passato: *a)* unifica in un unico documento di programmazione e gestione tutte le politiche agricole di un paese, vale a dire i pagamenti diretti, gli interventi settoriali delle Organizzazioni comuni di mercato (OCM), le misure nell'ambito dello sviluppo rurale e, infine, i regimi di sostegno nazionale; *b)* riporta sostanzialmente al centro la regia della programmazione e della gestione delle politiche, imponendo l'amministrazione nazionale come unico interlocutore della Commissione europea nel negoziato che segue alla proposta del PSN.

La percezione che si trae dall'esperienza della compilazione della strategia riflette, invece, l'esito di una limitata partecipazione al processo decisionale delle Regioni. Il tema relativo alla finale consistenza della dimensione politica regionale finisce, così, per dipendere, piuttosto che da spinte accentratrici europee o dall'astratta configurazione costituzionale data dal riparto delle competenze, dall'aver trascurato le occasioni di sviluppo di congegni effettivi di coinvolgimento.

The text of the CAP reform for 2023-2027 introduces some important innovations, among which a new implementation model absolved by strategic planning conducted at the Member State level is highlighted. The National Strategic Plan (NSP), as a national planning tool, has two essential features to be considered compared to the past: a) it unifies in a single planning and

management document all the agricultural policies of a country, i.e. direct payments, sectoral interventions of Common Market Organizations (CMOs), measures under rural development and, finally, national support schemes; b) it basically brings back the direction of planning and policy management to the center, imposing the national administration as the sole interlocutor of the European Commission in the negotiation following the proposal of the NSP.

The perception drawn from the experience of compiling the strategy reflects, instead, the outcome of limited participation in decision-making by the regions. The issue regarding the final consistency of the regional political dimension ends up, thus, depending, rather than on European centralizing drives or the abstract constitutional configuration given by the distribution of competencies, on having neglected opportunities for the development of effective devices of involvement.

PAROLE CHIAVE: *Politica agricola comune – Indirizzi di pianificazione – Collaborazione Stato – Regioni.*

KEYWORDS: *Common Agricultural Policy – Planning Guidelines – State-Region Collaboration.*

SOMMARIO: 1. Piano Nazionale Strategico: continuità e discontinuità nelle relazioni con l'Unione europea. – 2. Indirizzo politico e obiettivi da perseguire: uno scollamento dalle responsabilità dello Stato. – 3. Tecnica di redazione del piano e limiti operativi. – 4. Priorità e interventi: una collaborazione a *bassa intensità* in una prospettiva sistematica tra Stato e Regioni. – 5. Diversità o frammentazione: le Regioni alla ricerca di un ruolo di autodeterminazione. – 6. Un nodo irrisolto: la collaborazione Stato-Regioni e gli strumenti di gestione. – 7. Quali prospettive per il regionalismo come forma di governo dell'agricoltura. – 8. Futuro divergente e crisi della pianificazione.

1. L'ultima tappa della riforma della politica agricola comune sembra tradurre lo stimolo ad un percorso di maturità istituzionale, sperimentando scelte superatrici di una applicazione dirigistica senza, peraltro, scendere a compromessi con le insularità nazionali nella direzione: *Bruxelles decide cosa, gli Stati membri decidono come*¹.

Una sintetica rassegna dei *considerando* al regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 consente, appunto, di evidenziare nel 3° *considerando* che: «l'Unione dovrebbe fissare i parametri strategici di base ... mentre gli Stati membri dovrebbero assumersi una maggiore responsabilità, tenuto conto che, in un quadro rafforzato di sussidiarietà, sia possibile realizzare gli obiettivi a misura delle condizioni e delle esigenze locali e della natura particolare dell'attività agricola, che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e materiali tra le varie regioni agricole».

In termini di modalità di organizzazione dell'assetto dei poteri, affiora la continuità di un dibattito da tempo aperto intorno all'antagonismo tra unità e molteplicità, tra sintesi e diversità, tra regolazione sovranazionale e identità statuali, che – come osserva Francesco Adornato² – l'agricoltura ha alimentato con un ruolo propulsivo e unificante della dimensione europea, «prefigurando, a partire dalla propria particolare dinamica, fenomeni giuridici e politico-istituzionali di più ampio respiro».

La proposta della nuova architettura della politica agricola non

¹ Cfr. P. LONDERO, *Il Piano Strategico della PAC: uno strumento di intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, in *Agriregionieuropa*, 2019, n. 56.

² Si rinvia all'A., *L'agricoltura come costruzione dell'Europa*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2013, n. 3, pp. 6-7.

si muove, in realtà, in una prospettiva di *rinazionalizzazione* con riguardo a definizioni, obiettivi, indicatori, requisiti e tipi di intervento ed è facile vagliarne la vocazione accentratrice nel riconoscimento – ad opera del 27° *considerando* – che: «il modello di attuazione non dovrebbe portare a una situazione caratterizzata da 27 politiche agricole nazionali diverse», a fronte del rischio evidenziato di mettere a *repentaglio* il carattere comune della riforma.

Si deve, così, guardare contro luce al *Piano strategico* proposto dal nostro Paese per documentare se sia qualcosa di vero o qualcosa di falso la riuscita di «un certo grado di flessibilità nell'ambito di un quadro normativo solido» (27), consapevoli della necessità di uscire finalmente dalla *deriva* di complicati e difficili congegni di allineamento dall'*alto verso il basso*, fino a mostrare la consistenza reale dell'esperienza di avanzamento verso un percorso di discontinuità.

2. Rispetto all'originario processo uniformante si può dire che lo Stato, responsabile della trasposizione di un ambizioso quadro di misure destinate a rafforzare il *contratto sociale* sottoscritto con i cittadini europei in materia di approvvigionamento alimentare, sostenibilità ambientale, resilienza climatica, abbia usato il maggior livello di flessibilità concesso per consolidare l'*autodeterminazione* delle scelte, al fine di rimuovere pesanti rigidità sistematiche e spostare il proprio ruolo dal mero livello amministrativo all'altezza di una rinnovata visione progettuale, non solo esecutiva ma anche emancipata e partecipativa.

L'*idea* di pianificazione in agricoltura non è, del resto, nuova e, pur senza distogliere l'attenzione dalle nuove dimensioni del suo strutturarsi, né pure può essere rimossa l'esperienza vissuta di cui costituisce un momento rilevante il dibattito aperto in occasione della *Seconda Assemblea* promossa dall'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato e svoltasi a Firenze oltre mezzo secolo fa.

È Guido Astuti a segnalare come un osservatore non distratto dal corso della progressiva integrazione europea possa cogliere l'efficacia di interventi non occasionali e contingenti, ma ragionevolmente ordinati «secondo un meditato disegno o programma, elaborato in vista del conseguimento di precisi obiettivi, col concorso di tutte

le categorie interessate e sotto il controllo della pubblica opinione, e quindi gradualmente attuato secondo le possibilità delle pubbliche finanze, nei tempi e modi più convenienti ad un equilibrato processo di sviluppo economico»³.

Il rassicurante itinerario di sviluppo della pianificazione si affranca dalla logica del tempo e sollecita alla verifica se siano o meno soddisfatte le raccomandazioni rivolte dalla Commissione a realizzarle, con il *Piano*, le attuali priorità strategiche:

- a) promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;
- b) rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima;
- c) rafforzare il tessuto socio-economico delle zone rurali e rispondere alle esigenze sociali;
- d) promuovere e condividere le conoscenze, l'innovazione e la digitalizzazione in agricoltura e nelle zone rurali e incoraggiarne l'adozione.

In realtà, il discorso è più complesso o, meglio, ci si accorge che, per documentare in modo adeguato le opzioni più qualificanti del processo di attuazione e trovare conferma delle attese, si tratta, prima di tutto, di perimetrare gli ambiti lasciati all'effettiva responsabilità dello Stato di porre in essere un programma *nazionale* e – come, ancora, risulta da una testimonianza rintracciata nei lavori assembleari – diversificare l'espressione di un «indirizzo unitario di politica economica (...) allo scopo di perseguire gli obiettivi sociali ed economici prefissati»⁴.

Se, infatti, viene assicurato a monte l'impianto definitorio attraverso cui si rivela la genesi e prende corpo lo svolgimento della riforma secondo l'ordine intellegibile, tanto di obiettivi generali quanto di obiettivi specialmente descritti quali tasselli di un regime di sostegno

³ Così l'A., *Nota sulla pianificazione in agricoltura*, in *Atti della Seconda Assemblea*, Firenze, 30 settembre – 4 ottobre 1963, *La pianificazione e i suoi limiti in agricoltura. Istituti giuridici e strumenti creditizi*, vol. II, Milano, 1964, p. 459.

⁴ Così G. GALLONI, *Tendenze storico-evolutive e struttura della pianificazione nella legislazione agraria italiana*, in *Atti*, cit., p. 632.

sotto forma di pagamenti registrati, alla gerarchizzazione degli impegni di spesa indicati quali criteri regolativi o intrinseche traiettorie si perviene attraverso la scansione di un elaborato di 1512 pagine.

E senza sottrarsi alle fatiche di un'analisi completa, sembra che un resoconto sufficiente a chiarire la posta in gioco – e, cioè, quanto vi sia di *strategico* nell'elefantiaco discorso – sia riassumibile nella iniziale *Dichiarazione* che declina le scelte riguardanti:

a) la *transizione ecologica*, con il corredo di cinque eco-schemi nazionali a cui viene destinato il venticinque per cento dei fondi per i pagamenti diretti;

b) l'*agricoltura biologica*, come metodo selezionato per agevolare il passaggio a regimi alimentari più salutari e sostenibili con una dotazione incrementale di fondi;

c) il *benessere animale*, con azioni di prevenzione e controllo dell'uso di agenti antimicrobici nell'allevamento promosse in base ad un consistente accantonamento di fondi;

d) il *riequilibrio* nella redistribuzione geografica dei fondi per i pagamenti diretti non che a favore di aziende di dimensione medio-piccola in grado di farsi meglio carico di metodi di produzione rispondenti a vincoli ecologici;

e) la *gestione del rischio*.

Segue una serie ulteriore di orientamenti al fine di rafforzare la competitività delle filiere; potenziare le politiche in favore dei giovani; promuovere il lavoro agricolo di qualità; valorizzare la diversità e l'attrattività delle aree rurali; incentivare la gestione forestale sostenibile non che allestire un sistema di consulenza, formazione e informazione. Ma, piuttosto di presentarsi quali *formanti* di una autonoma sistemazione, registrano linee di intervento a cui lo Stato è tenuto sostanzialmente a conformarsi.

Si possono, è vero, sollevare ulteriori elementi di discussione circa le ripercussioni sugli equilibri consolidati, ma non sembra di trovarsi di fronte ad un arresto *innovativo*, lungo il tracciato prestabilito dell'iniziativa euro-unitaria per far spazio alla scala nazionale. O almeno non sul piano operativo, in quanto le determinazioni segnalate si propongono, piuttosto che quali alternative tra scelte cruciali, come griglie di opportunità.

Lo Stato non plasma in originale le priorità, perché, nella logica europea, si ha consapevolezza che guidare le scelte e affrontare cambiamenti sia un rischio per il mercato interno. Ad esso è riservato un ruolo di supplenza che ha la sua ricaduta nella flessibile gestione delle risorse finanziarie e nella significativa torsione del ruolo dell'agricoltura verso l'ambiente e il suo contributo alla sfida climatica⁵.

Risultato che non va certo preso sotto gamba in una dimensione genuinamente economica, ma rimanda, certamente, l'appuntamento di una nuova e successiva fase *a guida nazionale*.

3. Il conseguimento degli obiettivi è, in particolare, valutato sulla base di una serie di indicatori così detti di *output*, di *risultato*, di *impatto* e di *contesto* in quanto, rispettivamente, diretti a consentire un'analisi: *a*) degli *output* realizzati dagli interventi sostenuti, alla base della determinazione dell'*importo unitario*; *b*) degli obiettivi specifici e trasversali, utilizzati per la definizione e quantificazione dei target finali e relativi target intermedi; *c*) della situazione di partenza ai fini della determinazione di eventuali effetti o cambiamenti. E il reg. (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 *sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013* richiede che lo Stato membro assicuri qualità ed affidabilità del sistema di comunicazione e dei dati riguardanti gli indicatori.

Al fine di assicurare una valutazione coerente e completa, da parte della Commissione, del contenuto del Piano è, quindi, il reg. di esecuzione (UE) 2021/2289 della Commissione del 21 dicembre 2021 *recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla presentazione del contenuto dei piani strategici della PAC e al sistema elettronico di scambio sicuro di informazioni* a declinare come si debba procedere alla determinazione dei contenuti, in particolare, ponendo l'accento sui principali risultati e interventi previsti, compresi gli elementi relativi alla

⁵ Sul punto, v. *amplius* M. GOLDONI, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in *La sostenibilità in agricoltura e le riforme della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Bari, 2021, p. XI.

architettura verde e riassumendo le scelte inerenti alla dotazione finanziaria. Ai fini della redazione viene richiesto di completare: valutazione delle esigenze; strategia di intervento; indicatori di contesto e piano dei target. È prevista, inoltre, una panoramica delle sinergie e delle complementarità derivanti dalla combinazione di interventi e condizioni pertinenti: l'architettura ambientale e climatica; i giovani agricoltori; il rapporto tra il sostegno accoppiato al reddito e la direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque; l'obiettivo di una distribuzione più equa e un orientamento più efficace ed efficiente del sostegno; gli interventi che contribuiscono ad assicurare un approccio coerente e integrato alla gestione del rischio; l'interazione tra interventi ed elementi nazionali e regionali; il contributo all'obiettivo di migliorare il benessere degli animali e di contrastare le resistenti antimicrobiche; una spiegazione del modo in cui gli interventi e gli elementi comuni a più interventi contribuiscano alla semplificazione per i beneficiari finali e alla riduzione degli oneri amministrativi. Segue, ancora, la presentazione degli elementi comuni a più interventi: definizione e requisiti minimi; elementi relativi agli interventi sotto forma di pagamenti diretti; assistenza tecnica rete della PAC; coordinamento, distinzione e complementarità tra il FEASR e altri fondi dell'Unione attivi nelle zone rurali; strumenti finanziari; elementi comuni per gli interventi di sviluppo rurale o per gli interventi in taluni settori. Ulteriori sezioni sono costituite: dalla descrizione degli interventi; dal piano finanziario; dai sistemi di *governance* e di coordinamento; modernizzazione: AKIS e digitalizzazione. A chiusura del Piano è richiesto, infine, di allegare una sintesi dei risultati della valutazione *ex ante* con le principali raccomandazioni (analisi SWOT e valutazione dei bisogni; logica d'intervento e contributo agli obiettivi; coerenza esterna e interna; assegnazione delle risorse di bilancio: output, risultati e definizione dei target intermedi e finali; misure volte a ridurre l'onere amministrativo; strumenti finanziari; raccomandazioni specifiche); l'analisi SWOT della situazione attuale dell'area interessata dal piano strategico della PAC; i risultati della consultazione con i partners; gli interventi per il pagamento specifico per il cotone; i finanziamenti nazionali integrativi e aiuti nazionali transitori.

La descritta complessità della tecnica di elaborazione del Piano è alla base delle osservazioni formulate dalla Commissione, ai sensi dell'art. 118 del reg. (UE) n. 2115 cit., che, sfoggiando una disinvolta supponenza per la complicità con i sofismi procedurali e gli strumenti metodologici raccomandati, precisa: «Il piano, nella sua attuale formulazione, non è sufficiente (...) numerosi elementi sono mancanti, incompleti o incoerenti: non è pertanto possibile effettuare una valutazione approfondita della coerenza tra l'analisi SWOT, le esigenze individuate e la strategia, né dell'ambizione e dell'accettabilità del piano».

4. C'è, poi, un altro aspetto destinato a pesare sull'analisi del *Piano* che, essendo *unico* come espressione di una esigenza di coordinamento dello Stato – secondo quanto risulta dal 98° *considerando* del regolamento – né pure può difettare del riferimento a quel principio costituzionale di statualità condivisa che chiama alla collaborazione le Regioni.

E l'invito rivolto allo Stato membro di basare la strategia su un'analisi della situazione particolare e delle specifiche esigenze come si legge nel successivo *considerando* – ripete gli accenni ben più eleganti che Alberto Predieri ha dedicato al problema della interlocuzione con la singola amministrazione territoriale, nella pluricitata *Assemblea*, in quanto «portatrice non solo di istanze politiche e di dati economici ma determinatrice di conoscenze particolari sociologiche, influenti nella concretizzazione dei fini sociali ai quali è predisposta la pianificazione»⁶.

L'approvazione del *Piano* al di là della effettiva capacità di soddisfare la serie delle esigenze di sviluppo economico e sociale della comunità di riferimento segna, non di meno, una inaspettata *deriva* verso una gestione centralizzata dell'indirizzo politico.

Con nettezza si può leggere, nella procedura di fatto attivata, la distanza rispetto ad una scelta che premia il *pluralismo paritario* nell'assetto delle relazioni tra centro e periferia, a fronte dell'insofferenza dei raccordi organizzativi e del metodo escludente che ha

⁶ Così l'A., *Competenze delle Regioni in materia di pianificazioni agrarie*, in *Atti*, cit., p. 821.

connotato l'avanzamento dei lavori. L'apporto partecipativo e collaborativo delle Regioni si è esaurito, infatti, nel *Tavolo tecnico* – poi formalizzato, nella composizione allargata del partenariato istituzionale e socio-economico, in un *Tavolo di partenariato per il Piano Strategico Nazionale* con d.m. 6 agosto 2021, n. 360272 – avente funzione non di collegio deliberante, ma di semplice sede di confronto, al fine di conseguire una posizione comune. Tanto che, la continuità di tale indirizzo trova conferma nella immedesimazione dell'autorità di gestione – responsabile dell'attuazione del *Piano* e punto di contatto della Commissione europea – con l'amministrazione statale senza la definizione di una scala di sussidi operazionali, così da privare la rappresentanza regionale di possibilità di reale confronto anche con riguardo alla richiesta di eventuali modifiche, che restano inserite in una sequenza procedimentale di cui spetta soltanto allo Stato ammettere termini e condizioni di valutazione.

Invero, la possibilità di rappresentare un ordine non più monocentrico ma multipolare è prevista dallo stesso reg. (UE) n. 2115 cit., come risulta dal 112° *considerando*: «in caso di regionalizzazione di elementi relativi alla politica di sviluppo rurale, gli Stati membri dovrebbero poter istituire autorità di gestione regionali».

Ma l'attribuzione alle Regioni attraverso una valutazione comparativa della pertinente adeguatezza di taluni elementi del Piano al disegno di valorizzazione del potenziale economico e ambientale delle aree, basandosi sulle specifiche componenti umane e sulle diverse caratteristiche naturali, è caduta nel vuoto, restando inattuata la previsione dell'art. 104, comma 3°, del regolamento.

5. Nel confronto tra centro e periferia richiesto per la formazione del *Piano* non è dato, dunque, cogliere una impostazione rispettosa della descritta ripartizione delle competenze. Mentre un serio utilizzo del principio di collaborazione avrebbe richiesto una sede di interlocuzione più intensa del citato *Tavolo*: formula destinata a dar prova di una insufficiente fantasia progettuale, conservando la supremazia e la centralità dell'apporto statale.

In realtà, si può dire che *il posto* che le Regioni si sono viste assegnare, nella formalizzazione giuridica del Piano, abbia trovato cor-

rispondenza con il *ruolo* che hanno saputo esercitare, rinunciando ad impiegare procedure e strumenti adeguati a risolvere l'inevitabile intreccio di interessi riscontrabili a livello territoriale.

L'impressione che si trae è che il Ministero abbia continuato ad esercitare il suo potere di indirizzo come se nessuna riforma fosse entrata in vigore.

È vero che l'occasione della pianificazione giustifica di per sé un margine di riaccostamento del processo decisionale in considerazione del fatto che l'autonomia degli enti regionali si sarebbe rivelata facilmente controproducente, portando a rallentamenti in grado di metterne a repentaglio l'esito. La rapidità del percorso non vale, però, a neutralizzare la partecipazione in ragione delle esigenze di differenziazione e di adeguatezza che – come rivelato anche nel regolamento – riescono a colorare con diversa intensità le priorità dei territori e delle filiere.

Bisogna, in verità, sottolineare come l'opzione della *regionalizzazione* non sia stata attivata per soddisfare i bisogni peculiari delle comunità territoriali più per la *rinuncia* alla affermazione di indirizzi politici delle autonomie, negli ambiti materiali di pertinenza, che per il *freno* imposto a livello statale di eccessiva frammentazione del piano di azione dipendente da differenti modalità di attuazione.

Non convince, altrimenti, l'alternativa che voglia mostrare il funzionamento dell'*ascensore* della sussidiarietà, nella prevalente direzione in senso ascendente, quale conseguenza del controllo della materia, da parte dell'Unione europea, dato che lo spazio, magari ridotto, lasciato agli indirizzi regionali risulta del tutto assorbito in sede esecutiva⁷. Il processo negoziale si è sviluppato, in effetti, pagando un prezzo elevato alla possibilità di far leva su forme allargate di cooperazione, in quanto il luogo di raccordo istituzionale che si è trovato non avrebbe potuto assolvere al soddisfacimento dei *punti di vista* dei singoli territori interessati.

⁷ In questo senso cfr. P. CARROZZA, *Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una «non-materia»?*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura in onore di Marco Goldoni*, a cura di E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi, Pisa, 2019, p. 23.

6. Si è osservato, con ragione, come la giurisprudenza costituzionale abbia riscritto le regole di un sistema «non più caratterizzato dal riparto *a priori* delle funzioni legislative, ma dal concorso “cooperativo”» dei diversi livelli di governo nella specificazione degli obiettivi programmatici e degli strumenti attuativi⁸ a seguito dello sdoppiamento disposto tra potestà legislativa e potestà amministrativa, così da registrare il mutamento nelle relazioni tra centro e periferia in base all’applicazione del principio di sussidiarietà.

Resta, ancora, da descrivere il contesto in cui possa svolgersi la leale collaborazione delle parti in vista dell’approdo ad un esito convincente ed anche le modalità seguite per la redazione del *Piano* suggeriscono il rinvio ad un sistema di relazioni (*rectius*: di partenariato) a bassa formalizzazione.

In sostanza, la dialettica centro-periferia non sembra aver assunto un intenso spirito cooperativo, dispiegandosi secondo linee di sviluppo intese in senso prevalentemente burocratico; mentre convergenze e divergenze in ordine alla selezione delle priorità e alla misura dei sostegni hanno trovato soluzione in via di prassi.

È certo che l’attuazione del *Piano* richiede, per così dire, un *respiro nazionale*, ma la percezione che si trae dall’esperienza della sua compilazione riflette l’esito di una limitata partecipazione al processo decisionale delle Regioni, quasi si tratti di una materia il cui indirizzo e coordinamento trascenda dai propri ambiti di competenza. Tanto che, non si trova traccia né dell’impegno ad organizzare sistematicamente le relazioni con il centro né della ricerca di formule risolutive dei conflitti tra aree a diversa vocazione produttiva rispetto alla rivendicazione di un disegno di decentramento funzionale alla lettura dei dati originari e costitutivi delle realtà territoriali.

Non sfugge che il *Tavolo* sia un luogo di interlocuzione estremamente *liquido* – in ragione dell’elevato numero di rappresentanti di istituzioni centrali (29) e regionali (21) non che di associazioni economiche, sindacali e ambientali (132) – privo della necessaria codifica dei risultati conseguiti al *coperto*, nelle rispettive sfere di au-

⁸ Così R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in *Le Reg.*, 2021, n. 1-2, p. 51.

tonomia, con la consegna ai repertori della *Rete rurale*, ai fini della pubblicazione in un sito dedicato del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Come l'analisi economica ha sottolineato anche con riguardo ad altre esperienze, i percorsi di condivisione e co-progettazione «portano con sé complessità organizzative e logistiche, oltre che una fisiologica maggiore durata del confronto, che in taluni casi può trasformarsi in un allungamento delle tempistiche»⁹, sì che per evitare lo *spettro* di naturali rigidità si fa coincidere l'accelerazione della decisione con la perdita di efficacia della discussione. Il tema relativo alla finale consistenza della dimensione politica regionale finisce, così, per dipendere piuttosto che dalla astratta configurazione costituzionale, secondo ambiti separati di competenza, dall'aver trascurato lo sviluppo di congegni effettivi di coinvolgimento, senza che possa essere smentita l'intensità del giudizio rivolto all'intero diritto regionale, prima e dopo la riforma, alla stregua di «una materia iniziatica, della quale la lettura diretta delle norme costituzionali fornisce soltanto un'idea vaga e per molti aspetti fuorviante»¹⁰.

7. Di ciò si ha un immediato riscontro, riconoscendo che l'introduzione di uno strumento di programmazione per i due *pilastr*i, rimasti fino ad ora separati, abbia provocato la perdita in capo alle Regioni della possibilità di modellare con riguardo allo sviluppo rurale profili di differenziazione degli interventi per tener conto di indicatori economici e di variabili sociali correlate ai territori.

Se non che, l'azione amministrativa esercitata dalle Regioni con la messa a punto di propri piani di sviluppo non è da liquidare come secondaria in quanto può consentire un consolidamento delle condizioni di maggiore vitalità ed attrattività dei territori, promuovendo il sostegno di determinate filiere produttive, alimentando obiettivi di

⁹ Così A. GIACARDI, P. MANZONI, F. PIERANGELI, G. MAZZOCCHI, R. CAGLIERO, *Il percorso di definizione dei Piani Strategici Nazionali PAC 2023-2027 negli Stati membri regionalizzati: un confronto fra Italia, Francia e Spagna*, in *Agriregionieuropa – Numero Speciale – Agricalabriaeuropa* n. 1, ott. 2021.

¹⁰ Sono parole di R. BIN e G. FALCON, *Introduzione*, in *Diritto regionale*, a cura degli Autori, Bologna, 2012.

crescita in una chiave di transizione ecologica e di coesione sociale, costruendo le condizioni per futuri investimenti degli operatori, in misura calibrata al grado di differenziazione.

I risultati delle scelte di indirizzo politico sono descritti nel documento *La prioritizzazione delle esigenze nel Piano strategico nazionale PAC 2023-2027*, che rendiconta l'equilibrio raggiunto tra Stato e Regioni, se bene la presa d'atto che la sfida per la determinazione di un modello partecipativo fosse particolarmente complessa, non ha portato a rimuovere quel vizio di unilateralità che si ritiene di denunciare.

Si precisa, dunque, che ad una fase iniziale dedicata alla valutazione delle esigenze della programmazione, risultante da un'analisi di partenza, segua la definizione delle priorità e la progettazione degli interventi. Ma non c'è dubbio che dall'impalcatura predisposta discenda una forma debole di coinvolgimento delle autonomie regionali attraverso: l'invio di una lista compilata delle esigenze da definire per classi altimetriche (pianura, collina, montagna); l'aggregazione dei risultati inerenti alla selezione delle priorità con una conversione qualitativa di giudizio (strategiche, qualificanti, complementari, specifiche); la rimodulazione delle priorità in esito ad un esame complessivo; l'ammissione alla procedura di voto e, infine, l'apertura di un confronto con il così detto partenariato socio-economico.

D'altra parte, quali siano i margini di adattamento delle quarantotto priorità alle specifiche circostanze economiche sociali e ambientali che caratterizzano i territori né pure appare chiaro, almeno fino a quando dai raccordi definiti nell'ambito della *Rete Rurale* non derivino le modalità, rendendo congeniale la definizione dei singoli interventi in base all'ambito spaziale.

Se questo è il quadro delineato per la predisposizione della strategia, ne discende anche la risposta al quesito riguardante l'eventuale competenza delle Regioni a modificare o integrare le priorità e quale sia la procedura da seguire, tenuto conto che l'amministrazione centrale sia nel frattempo investita del ruolo di unica autorità di gestione e debba qualificarsi come esclusivo punto di contatto della Commissione europea.

La sommaria descrizione del modello operativo proposto per

l'attuazione del *Piano* convince, dunque, della significativa misura di distanziamento da una visione pluralista al fine di conseguire comuni obiettivi europei attraverso strumenti differenti destinati a svolgere, in un rinnovato modello di tipo partecipativo, traiettorie di uno sviluppo che si articola in una amplissima varietà di implicazioni identitarie¹¹.

Il ricavo di una palese degradazione o regressione delle competenze regionali in una materia che resta, comunque, di carattere residuale non pare sconfessabile. Può essere solo aperta una più approfondita discussione se l'esperienza del Piano sia una semplice espressione di *paternalismo centralistico* a salvaguardia dell'uniformità di realizzazione degli obiettivi di riforma della politica agricola comune o, in alternativa, risponda ad un moto di accentramento con la restaurazione della clausola di supremazia statale.

Per quel che sommariamente si può annotare, si fa obiezione che una progettualità nazionale su priorità trasversali di intervento possa escludere una *governance* dei livelli politici territoriali: «il regionalismo rimane una prospettiva attuale per il nostro Paese, perché generatrice di democrazia (attraverso la salvaguardia delle diversità) e di responsabilità politica e amministrativa e, dunque, incentivo all'unità nazionale e non freno alla stessa»¹².

8. Non si può concludere, tuttavia, una riflessione anche sommaria sul *Piano strategico nazionale* senza prendere in considerazione lo scenario presente, che supera la nostra capacità di prendere decisioni secondo una sequenza programmata, in quanto si presenta instabile e, insieme, distante dai dati economici e politici presi a riferimento per la sua redazione.

La domanda a cui non possiamo sottrarci è se la rappresentazione dell'intervento pubblico in agricoltura sia ancora capace di leggere per così dire la *stanchezza* del modello neo-liberale degli scambi,

¹¹ Si rinvia al mio *Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell'ottica della nuova PAC*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. 39.

¹² Così A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Reg.*, 2021, n. 1-2, p. 201.

facendosi carico delle sfide per un'agenda di sviluppo sostenibile in grado di misurarsi con il cambiamento climatico oppure, in una situazione geo-politica divenuta estremamente conflittuale, sia richiesto di avviare un rapido riallineamento.

È una questione che investe e influenza la stessa funzione del *Piano* e dipende da variabili esterne che, a differenza delle declinazioni che il Novecento ha saputo impostare, sembrano più difficili da controllare e indirizzare per effetto di pressioni esterne e di *shock*, tanto che il fatto di rimettere in discussione gli obiettivi della transizione ecologica configura, nell'apprezzamento corrente, piuttosto un elemento di rottura che non una temporanea deviazione del suo dispiegarsi.

Il rischio di una deriva protezionistica appare, anzi, evidente a fronte della necessità avvertita di creare una rete di sicurezza degli approvvigionamenti, ma nasconde un errore di fondo, che il successo innegabile della politica agricola, dal dopo guerra ad oggi, ha mostrato con l'impegno di rafforzare obblighi di cooperazione tra gli Stati e l'allestimento di strumenti di organizzazione dei mercati. E, cioè, provocare una frammentazione delle decisioni per cui ogni Stato possa far da solo, così che alla fine ciascuno risulterà più debole.

I principi di base della politica agricola, tuttora immutati, ci riportano indietro: alla *Conferenza di Stresa*, la cui risoluzione adottata dai sei Stati aderenti all'originario progetto europeo, enunciando il generale consenso a considerare l'agricoltura «parte integrante dell'economia e fattore essenziale della vita sociale», avvia la cooperazione economica su basi pianificate e con la creazione di fondi di orientamento e di garanzia¹³.

Malgrado i vizi di impostazione nella traduzione nazionale – su cui si è indugiato – è da ritenere che, nella continuità del riconoscimento all'agricoltura di un ruolo centrale negli investimenti pubblici, ancora una volta, un'azione di *governance* sostenibile e strategica

¹³ Cfr. COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, *Conferenza agricola degli Stati membri della Comunità Economica Europea, Risoluzione*, in *GUCE*, 1° agosto 1958.

possa limitare sia i costi del disordine che i danni dell'isolazionismo, in risposta al deficit di approvvigionamento alimentare ed alle minacce energetiche¹⁴.

¹⁴ In questa prospettiva, può inquadrarsi il reg. delegato (UE) 2022/467 della Commissione del 23 marzo 2022 che «prevede un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori dei settori agricoli» che, per tener conto dell'entità della turbativa di mercato, dispone una serie di misure a sostegno degli agricoltori in quanto perseguono obiettivi di: economia circolare; gestione dei nutrienti; uso efficiente delle risorse; metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e del clima.

EMILIO DE MEO - ROCCO ROMA - ANNALISA DE BONI

**IL NUOVO SISTEMA DEI PAGAMENTI DIRETTI
NELLA RIFORMA DELLA PAC 2023-27**

ABSTRACT

La nuova PAC 2023-27 prosegue ed enfatizza i processi di revisione intrapresi nel 1992 con la riforma MacSharry e successivamente con la riforma Fischler, discostandosi dalla programmazione precedente per l'approccio partecipato utilizzato in fase di progettazione, la spiccata "nazionalizzazione" delle scelte attuative, l'attenzione molto più marcata alla salvaguardia dell'ambiente, della biodiversità e del benessere animale. In particolare, rispetto al sistema dei pagamenti diretti, la nuova programmazione prevede cambiamenti sostanziali, legati al ridimensionamento del sostegno di base e volti a ridistribuire il sostegno tra territori e orientamenti produttivi. Inoltre il sostegno di base viene fortemente ridimensionato, affidando agli eco-schemi la possibilità di completare il sostegno diretto, fornendo risorse sulla base di requisiti di salvaguardia dell'ambiente e che rispondano al concetto di multifunzionalità dell'azienda. Ulteriore elemento di novità è l'introduzione di nuovi obiettivi relativi sia alla gestione del rischio che alla sostenibilità sociale con una estensione della condizionalità all'ambito sociale che vincola la possibilità di percepire gli aiuti comunitari al rispetto delle norme di base, comunitarie e nazionali, sulle condizioni di lavoro e di occupazione di lavoratori agricoli e alla sicurezza e la salute sul lavoro.

The new CAP 2023-27 continues and emphasizes the review processes undertaken in 1992 with the MacSharry reform and later with the Fischler reform, deviating from the previous programming for the participatory approach used in the design phase, the marked "nationalisation" of the implementation choices, the greater attention to the protection of the environment, biodiversity and animal welfare. With regard to the system of

direct payments, the new programming foresees substantial changes, linked to the reduction of basic support and aimed at redistributing the support between territories and production orientations. In addition, the basic support is greatly reduced, relying on eco-schemes the role to complete direct support by providing resources on the basis of environmental requirements of farms in line with to the concept of multifunctionality. Another new element is the introduction of new objectives relating to both risk management and social sustainability with an extension of conditionality to the social sphere that binds the possibility of receiving Community aid to compliance with the rules of EU and national legislation on the working and employment conditions of agricultural workers and on safety and health at work.

PAROLE CHIAVE: Politica agricola comunitaria– Pagamenti diretti – Sostegno al reddito – Transizione ecologica.

KEYWORDS: Common Agricultural Policy – Direct Payments – Income Support – Ecological Transition.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *New delivery model* e Piano strategico nazionale. – 3. I pagamenti diretti nel PSN per la PAC 2023/27 (reg. UE 2115/2021). I pagamenti diretti ed il reddito degli agricoltori. – 4. Il nuovo sostegno di base al reddito per la sostenibilità (BISS). – 5. Il sostegno redistributivo al reddito per la sostenibilità (CRISS). – 6. Regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali. – 7. Sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori (CISYF). – 8. Sostegno accoppiato al reddito. – 9. Alcune considerazioni conclusive.

1. Il processo di trasformazione della PAC iniziato nel 1992, alla luce dell'affermarsi di una visione sempre più multifunzionale dell'agricoltura ha portato ad una sempre maggiore armonizzazione e convergenza delle politiche agricole ed ambientali. La nuova PAC è caratterizzata da elementi di forte novità relativamente ad aspetti relativi alla salvaguardia dell'ambiente, della biodiversità del benessere degli animali, ma anche rispetto alla più spiccata "nazionalizzazione" delle scelte attuative.

Il *New delivery model* rappresenta un passaggio dall'attuale approccio basato sulla conformità a un approccio basato sui risultati e delinea il modo in cui gli Stati membri intendono conseguire, nel rispetto delle loro esigenze specifiche, gli obiettivi generali e specifici della nuova PAC, dando loro maggiore potere decisionale, e trasferendo rilevanti responsabilità dalla Unione europea (UE) agli Stati membri che, attraverso la compilazione di un unico Piano strategico nazionale, perseguono gli obiettivi definiti a livello comunitario. In un contesto di estrema diversificazione delle strutture agricole all'interno della Comunità, la maggiore flessibilità nella definizione di interventi e norme nell'ambito della PAC ha il vantaggio di favorire una maggiore efficacia degli interventi a parità di spesa ed una semplificazione delle procedure amministrative¹. Nei Piani strategici nazionali per la prima volta viene attribuita agli stati membri la responsabilità non soltanto di progettare e definire le delle misure ma anche di individuare un appropriato set di target, indicatori e metodi con cui misurare il raggiungimento degli obiettivi.

Questa nuova struttura di *governance* richiede necessariamente

¹ Si veda A. MATTHEWS, *The contribution of research to agricultural policy in Europe*, in *Bio-Based and Applied Economics*, (2022) 10 (3), pp. 185-205 (<https://doi.org/10.36253/bae-12322>).

la definizione di un quadro di monitoraggio della efficacia comune, basato su indicatori condivisi della efficacia dell'uso delle risorse finanziarie e del raggiungimento di target finali, per la valutazione di risultati e performance².

La nuova PAC è caratterizzata da un approccio radicalmente diverso rispetto al passato, con una attenzione molto più marcata alla salvaguardia dell'ambiente, della biodiversità e del benessere animale. Elementi di forte novità sono rappresentati dalla decisa rimodulazione del sostegno garantito agli agricoltori attraverso i pagamenti diretti. In particolare il sostegno di base, che, con il *greening* garantiva in passato garantiva l'80% del sostegno diretto viene fortemente ridimensionato, affidando agli ecoschemi la possibilità di completare il sostegno diretto.

Gli ecoschemi ai quali fa riferimento circa un quarto delle risorse dei singoli stati rappresentano una grande novità rispetto al passato: fornire risorse sulla base di requisiti di salvaguardia dell'ambiente pienamente rispondenti al concetto di multifunzionalità dell'azienda.

2. Il *New delivery model* che prevede la redazione da parte di ciascuno Stato membro (European Commission, 2018) di un Piano strategico nazionale (PSN) presenta elementi di forte novità. Non solo perché, come già detto, trasferisce responsabilità ed autonomia nella progettazione delle strategie dall'Unione europea agli Stati, ma anche per l'articolazione dei suoi obiettivi generali e specifici. Nel dettaglio il PSN presentato nel dicembre 2021³ per l'Italia e rivisto sulla base delle osservazioni ricevute nel marzo 2022 dalla "Commissione per la valutazione e l'approvazione"⁴ prevede tre obiettivi generali (OG)⁵:

² Cfr. R. CAGLIERO, N. D'ALICANDRO, B. CAMAIONI, *Il New delivery model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze*, in *Agri-regionieuropa*, Numero Speciale – *Agricalabrieuropa*, n. 4, dic. 2021.

³ Cfr. *IT-Piano Strategico Nazionale PAC versione 1.0*, presentata il 31 dicembre 2021.

⁴ Cfr. *Osservazioni sul piano strategico della PAC* presentato dall'Italia Ref. Ares(2022)2416762 – 31 marzo 2022.

⁵ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione *Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell'Italia SDW (2020) 396 final*.

OG1 – Promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;

OG2 – Rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e di clima;

OG3 – Rafforzare il tessuto socio-economico delle zone rurali e rispondere alle preoccupazioni sociali.

Gli OG si articolano in 10 obiettivi specifici (Os) (Tabella 1), che riguardano le sfide ambientali, sociali ed economiche, nonché un obiettivo trasversale in materia di conoscenza e innovazione.

Tabella 1. *Obiettivi generali e specifici.*

OG1 Promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare.	OG2 Rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima.	OG3 Rafforzare il tessuto socio-economico delle zone rurali e rispondere alle preoccupazioni sociali.
Os1 Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'UE al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine, e la diversità agricola, nonché garantire la sostenibilità economica della produzione agricola.	Os4 Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, anche attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e il miglioramento del sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile.	Os7 Attirare e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali.
Os2 Migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività dell'azienda agricola nel breve e nel lungo periodo, anche attraverso una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione.	Os5 Favorire lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria, anche attraverso la riduzione della dipendenza chimica.	Os8 Promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, inclusa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile.
Os3 Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena di valore.	Os6 Contribuire ad arrestare e invertire la perdita di biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi.	Os9 Migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile, ridurre gli sprechi alimentari nonché migliorare il benessere degli animali e contrastare le resistenze antimicrobiche.
Promuovere e condividere le conoscenze, l'innovazione e la digitalizzazione nelle aree rurali, promuovendo la diffusione capillare della banda larga veloce ed il rafforzamento del sistema della conoscenza ed innovazione in agricoltura (AKIS), l'assistenza tecnica e la formazione.		

3. L'obiettivo dei pagamenti diretti è tradizionalmente stato di garantire la sostenibilità economica e la resilienza delle aziende agricole, aumentandone il reddito medio degli agricoltori e soprattutto stabilizzandolo, mitigando la dipendenza dalle fluttuazioni di mercato e di produzione⁶; è chiaro che la possibilità di perseguire questo obiettivo deve passare attraverso un miglioramento dell'efficienza dei pagamenti che non può prescindere da una maggiore equità nella loro distribuzione.

I pagamenti diretti hanno in passato rappresentato circa il 77% del sostegno fornito agli agricoltori europei dalla PAC⁷ e circa un terzo del reddito agricolo (European Commission, 2016). Secondo i dati RICA/FADN (2020) i pagamenti diretti hanno rappresentato il 18% del valore aggiunto aziendale per addetto (FNVA) e contribuiscono decisamente alla sostenibilità dei redditi agricoli per unità di lavoro totale (FNVA/ULT) che, in assenza di sostegno, si contrae molto al di sotto del reddito medio degli altri settori economici, con differenze negative tanto più marcate quanto minore è la dimensione aziendale⁸.

Le riforme della PAC hanno mantenuto centrale, seppure con accezioni diverse, il ruolo dei pagamenti diretti legandolo sempre più ad aspetti congiunturali, alla definizione di beneficiari, all'evoluzione delle esigenze dell'ambiente, all'efficacia della spesa⁹.

Un elemento ulteriore di novità è relativo alla modalità con la quale gli Stati membri, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, devono individuare i beneficiari dei pagamenti diretti, diversa rispetto alla precedente definizione di "agricoltore in attività". La

⁶ A proposito si veda: C. CAFIERO, F. CAPITANIO, A. CIOFFI, A. COPPOLA. *La gestione del rischio nelle imprese agricole tra strumenti privati e intervento pubblico*, in *AgriregioniEuropa*, 2007, n. 8,

⁷ Cfr. S. SEVERINI, A. TANTARI, R. HENKE, G. DI TOMMASO, *Il ruolo dei pagamenti diretti della PAC nella stabilizzazione dei redditi agricoli in Italia*, in *AgriregioniEuropa*, 2016, n. 47, e OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, 2014.

⁸ RETE RURALE NAZIONALE, *Piano Strategico della PAC 2023-2027 - Documento di sintesi. Settembre 2022*.

⁹ DE FILIPPIS, *La PAC 2023-2027 tra novità e continuità*, in *La lettura italiana della riforma della PAC - Incontro on line 24 febbraio 2022 sulla riforma della Politica Agricola Comunitaria in Italia - CREA Politiche e Bioeconomia e Associazione italiana di economia agraria e applicata (AIEAA)*.

nuova soglia è stabilita in relazione all'importo dei pagamenti ricevuti l'anno precedente, con il limite massimo di cinquemila euro, valore al di sotto del quale tutti gli agricoltori vengono definiti attivi. L'Italia, con una prevalenza di aziende di dimensioni medio-piccole, ha fissato il limite al valore massimo consentito di cinquemila euro, estendendo, in sostanza, la possibilità di accesso al sostegno alla quasi totalità delle aziende.

La nuova riforma della PAC 2023/27 prevede una spesa di 336.444 milioni di euro, di cui più del 75% è destinato al primo pilastro e di quest'ultimo il 93% è destinato ai pagamenti diretti.

Per l'Italia la dotazione finanziaria complessiva assegnata con la nuova programmazione 2023/27 è di circa 7,1 miliardi di euro, sostanzialmente invariata rispetto alla programmazione precedente. Annualmente vengono assegnati ai pagamenti diretti circa 3,5 miliardi di euro da suddividere tra le diverse opzioni previste, che per l'Italia sono: il sostegno di base al reddito per la sostenibilità, il sostegno redistributivo, i pagamenti legati agli eco-schemi, il sostegno "accoppiato" per alcune colture, il sostegno ai giovani agricoltori e gli aiuti per la gestione del rischio (Tabella 2).

Se per quanto riguarda l'ammontare degli aiuti diretti non ci sono sostanziali variazioni, va sottolineato che l'attuale configurazione dei pagamenti diretti contribuisce in maniera sostanziale a portare a compimento il processo di trasformazione iniziato nel 1992, che mira ad una sempre maggiore integrazione tra le politiche agricole ed ambientali nel pieno rispetto del concetto di multifunzionalità dell'agricoltura. La progressiva "nazionalizzazione" delle scelte attuative contribuisce a differenziare le scelte degli Stati membri in relazione ad una maggiore responsabilizzazione degli stessi nella definizione di target, misure e distribuzione delle risorse. Già nel 2003 la riforma Fischler offriva l'opportunità di sganciare il pagamento diretto dal valore dei titoli e, in realtà, con la serie di riforme successive è stato dato un sostanziale contributo sia al processo di convergenza esterno, con l'allineamento dei pagamenti diretti fra gli agricoltori degli stati membri, sia a quello interno, con la rideterminazione del valore dei titoli, per legare sempre di più il pagamento alla capacità dell'agricoltore di produrre servizi ambientali e sociali.

Tabella 2.

PAC 2023-27			PAC 2014-20		
	Plafond (Milioni €)	%		Plafond (Milioni €)	%
Sostegno di base al reddito per la sostenibilità (Biss)	1.678	48	Pagamento di base	1.995	55
Sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità (CRISS)	350	10	Pagamento greening	1.088	30
Regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (Eco-schemi)	888	25			
Sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori (CISYF)	70	2	Sostegno per i giovani agricoltori	73	2
Sostegno accoppiato al reddito	524	15	Sostegno accoppiato al reddito	472	13
	3.510	100		3.628	100

Fonte: Coldiretti¹⁰.

4. Per l'Italia, nel periodo 2023-2027, il nuovo pagamento di base (Biss) continuerà ad essere l'unico pagamento legato ai titoli assegnati nel 2015, per i quali il valore al 31 dicembre 2022 verrà ricalcolato nel rispetto delle nuove norme di convergenza interna a partire dal 31 dicembre 2023.

Gli agricoltori che attualmente posseggono titoli continueranno a mantenerli, mentre gli agricoltori che ne sono sprovvisti potranno acquistarli sul mercato o accedere alla riserva nazionale. Il ricalcolo dei titoli per ogni agricoltore, a partire dalla somma del valore dei titoli 2022 e del relativo pagamento per il *greening* prevede le seguenti fasi:

- la riduzione fino ad un massimo di 2.000 euro di tutti i titoli di valore superiore a tale importo;

¹⁰ Si veda COLDIRETTI, *Dove sta andando la PAC. La nuova PAC 2023-2027*, Quinto quaderno, febbraio 2022.

– la riduzione massima dei titoli più alti, prevista con la convergenza interna, prevede una perdita massima del 30% (*stop loss*) senza tuttavia scendere al di sotto del valore medio nazionale

Fino al 2022 il valore medio dei titoli del pagamento di base in Italia è stato di 217,64 euro/ha, con un valore medio complessivo per tutti i pagamenti relativi al primo pilastro, pari a 381,18 euro/ha. Occorre però precisare l'estrema variabilità del valore dei titoli per le aziende: il valore minimo si attesta intorno ai 120 euro/ha mentre esistono agricoltori con valore dei titoli superiore a 40.000 euro/ha¹¹. Nella riforma, il valore dei titoli di importo superiore alla media nazionale diminuirà progressivamente, con decrementi crescenti (del 5% nel 2023, del 6% nel 2024, del 7% nel 2025 e del 7% nel 2026). Nel 2022, il valore medio nazionale del pagamento di base (comprensivo del *greening*) è stato pari a circa 300 euro/ha; invece, nel 2023, il valore medio nazionale del nuovo pagamento di base sarà di 172 euro/ha.

5. Una ulteriore novità della nuova PAC è la destinazione del 10% del *plafond* nazionale per i pagamenti diretti (al netto del trasferimento tra pilastri) con l'adozione del Sostegno redistributivo al reddito per la sostenibilità (CRISS). Beneficiarie del sostegno saranno le aziende di dimensione inferiore a 50 ettari, che potranno percepire un pagamento di 81,70 euro/ha per una superficie massima ammissibile di 14 ettari (dimensione aziendale media nazionale). Si propone, quindi, come una misura perequativa del sostegno al reddito, che mira ad un trasferimento di quello percepito dalle aziende di grandi dimensioni verso quelle più piccole in considerazione della necessità di ridurre il differenziale di reddito agricolo per unità di lavoro rispetto al resto dell'economia, *gap* molto più marcato nelle aziende medio-piccole e progressivamente decrescente all'aumentare delle dimensioni aziendali¹². Il limite dell'ammissibilità del finanziamento ai primi 14 ettari è volto ad evitare fenomeni di frammentazione aziendale, che, inevitabilmente, indebolirebbero il tessuto produttivo.

¹¹ A. FRASCARELLI. *Titoli PAC, Italia al bivio: proseguire o no la convergenza?*, in *Terra e Vita*, 2021, n. 5.

¹² RETE RURALE NAZIONALE, *Piano Strategico della PAC 2023-2027*, cit.

A livello territoriale l'effetto redistributivo del sostegno al reddito si concretizzerà in uno spostamento di risorse da regioni le cui aziende detenevano diritti all'aiuto superiori alla media nazionale (Lombardia, Veneto, Puglia e Calabria) verso quelle con aziende al di sotto della media (Sardegna, Abruzzo, T.A.A.). Analogamente saranno i settori precedentemente più finanziati (tabacco, olivo, riso, latte e carne bovina e pomodoro da industria) a veder diminuire il sostegno a favore dei settori ortofrutticolo, vitivinicolo e della zootecnia estensiva¹³.

6. La nuova PAC 2023-27 adotta un approccio innovativo per sostenere il miglioramento delle prestazioni ambientali delle aziende agricole in risposta ai cambiamenti climatici, alle esigenze di tutela dei paesaggi e salvaguardia della biodiversità. La cosiddetta "architettura verde" della PAC si basa, da un lato, sulla presenza di norme relative ai requisiti ambientali che gli agricoltori devono rispettare, dall'altro su misure volontarie supplementari nel quadro di entrambi i pilastri.

Nel dettaglio gli interventi di sostegno alle aziende nel percorso di miglioramento della loro sostenibilità, si basano sulla complementarità e sinergia di tre strumenti:

– la nuova condizionalità "rafforzata", comprensiva degli impegni precedentemente assunti con il pagamento *greening* (reg. (UE) 1307/2013), è resa più stringente rispetto ai requisiti ambientali e relativi al benessere animale con il reg. (UE) 2021/2215, che amplia il numero delle buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA). Ulteriore rilevante novità è l'estensione del concetto di condizionalità al rispetto delle norme di base, europee e nazionali (direttiva (UE) 2019/1152), relative alle condizioni di lavoro e di occupazione di lavoratori agricoli e alla sicurezza e la salute sul lavoro. Tale "condizionalità sociale", per la prima volta subordina il diritto alla corresponsione dei pagamenti, sia del primo che del secondo pilastro,

¹³ A. FRASCARELLI. *PSP, quella dell'UE non è una bocciatura*, in *Terra e Vita*, 2022, Rubrica Primo Piano 27 aprile 2022.

al rispetto di norme in materia di lavoro, prevedendo un più efficace sistema di controllo delle non conformità e relative sanzioni;

– gli eco-schemi, impegni ambientali che superano il concetto di condizionalità perseguendo un più ampio ventaglio di obiettivi: miglioramento di clima e ambiente, del benessere animale, lotta alla resistenza antimicrobica, tutela e incremento della biodiversità. Con l'adesione agli ecoschemi gli agricoltori possono percepire pagamenti aggiuntivi, a fronte di impegni ambientali su base volontaria;

– i pagamenti agro-climatico-ambientali, previsti nel secondo pilastro relativamente agli «impegni ambientali, climatici ed altri impegni in materia di gestione».

Gli agricoltori possono scegliere di aderire o meno agli ecoschemi ma la loro attivazione resta obbligatoria per gli Stati membri. La dotazione finanziaria minima da destinare agli ecoschemi è pari al 25% delle risorse per i pagamenti diretti, corrispondente a circa 888 milioni di euro ripartita tra 5 tipologie di interventi come riassunto nella Tabella 3¹⁴.

Gli eco-schemi rappresentano una indicazione di comportamento per le aziende attraverso pratiche di agricoltura sostenibile da adottare per la transizione ecologica del settore agricolo. Gli obiettivi, ambiziosi, sono quelli di conseguire una sempre maggiore sostenibilità climatico-ambientale attraverso l'adozione di pratiche agro-ecologiche; tutelare e valorizzare il patrimonio paesaggistico e culturale; incentivare la biodiversità e tutelare gli impollinatori; contenere il più possibile l'uso di prodotti di sintesi per la difesa e la fertilizzazione delle colture e degli antibiotici in zootecnia; garantire un appropriato livello di sostanza organica nel terreno ed aumentare la fertilità dei suoli con pratiche agronomiche sostenibili.

¹⁴ F. PIERANGELI, A. GIAMPAOLO, A. SCARDERA, R. CAGLIERO, G. PASTORELLI, L. CESARO, S. CARFÌ, F. LUPIA, P. MANZONI, M.R. PUPO D'ANDREA, *The implementation of the CAP reform for the period 2023-2027 in Italy: analysis of national choices*. Presentazioni del secondo incontro sulla Politica agricola comunitaria organizzato da AIEAA e CREA-PB su *L'analisi delle Politiche Agricole Comunitarie in Italia*, 11 marzo 2022 sulla piattaforma Teams.

Tabella 3. *Il ricalcolo delle dotazioni dei 5 ecoschemi del piano strategico italiano.*

Tipologia di ecoschema	Pagamento (Euro/ha o Euro/UBA)	Budget (Milioni €/anno)	%
Pagamento per il benessere animale e la riduzione degli antibiotici (Eco 1)	24-66	363,3	41,5
Premio per l'inerbimento delle colture arboree (Eco 2)	120	155,3	17,8
Premio per la salvaguardia olivi di particolare valore paesaggistico (Eco 3)	330	150	17,2
Premio per i sistemi foraggeri estensivi (Eco 4)	110	162,7	18,6
Premio per misure specifiche per gli impollinatori (Eco 5)	250-500	43,4	5,0

7. La necessità di sostenere ed incentivare l'entrata di giovani imprese nel settore agricolo è un obiettivo storico della PAC, oggi più che mai attuale specie se si fa riferimento alla necessità di innovazione continua del settore ma soprattutto alla capacità di comprenderla e di essere disponibile ad attuarla, aspetto che caratterizza maggiormente l'impresa giovane. L'importanza che l'UE ha da sempre dato a questo aspetto si ritrova nella presenza di incentivi e sostegno alla formazione di impresa in entrambe i pilastri, con un'enfasi maggiore nei PSR.

Un primo aspetto innovativo del nuovo sostegno ai giovani agricoltori, consiste nel coordinarlo con quanto previsto nel secondo pilastro: in buona sostanza, all'interno del primo pilastro, il pagamento diventa opzionale per gli Stati membri e a totale integrazione della misura dei PSR relativa al primo insediamento di giovani in agricoltura: se previsto tra i pagamenti diretti, consisterà in un pagamento disaccoppiato annuo, concesso per un massimo di 5 anni, per ettaro ammissibile. Per quanto riguarda l'ammontare del pagamento, pari al 3% dell'intero impegno finanziario, il nostro Paese ha deciso di assegnarne il 2% al primo pilastro ed il restante a carico dei fondi per lo sviluppo rurale.

8. L'impegno massimo attribuibile a questa misura arriva al 13% della dotazione complessiva (maggiorata al 15% per le colture

proteiche), intesa a sostenere quelle produzioni agricole per le quali un complesso di ragioni di insostenibilità socioeconomica ed ambientale, documentate dai Paesi che ne chiedono l'attivazione, non consentono di raggiungere una competitività sui mercati e di conseguenza una stabilità di reddito adeguato; va inoltre sottolineato che la Commissione, sia nelle raccomandazioni generali che in quelle legate alla revisione delle proposte nazionali, ha sottolineato fortemente che il raggiungimento di questi obiettivi di stabilizzazione per queste colture, resta la ragione imprescindibile della permanenza del sistema di sostegno accoppiato.

Nella proposta presentata alla Commissione, il PSN italiano ha identificato e distribuito il sostegno accoppiato come espresso nella Tabella 4.

Tabella 4. Ripartizione percentuale del sostegno accoppiato.

Produzioni sostenute	%
Zootecnia da latte e carne	42
Frumento duro	17
Riso	14
Leguminose	8
Colture proteiche (Soia, Girasole, Colza)	8
Pomodoro e Barbabietola	6
Olio	2
Agrumi	3

9. In virtù della maggiore responsabilità e potere decisionale attribuiti agli Stati membri con il *New Delivery Model* la redazione del Piano Strategico per PAC 2023-2027 ha raggiunto la sua forma definitiva attraverso un lungo processo di programmazione. L'*iter* ha comportato una fase tecnica, completata nell'aprile 2021, che ha consentito: la definizione dell'analisi e degli indicatori di contesto, dell'analisi swot, l'individuazione dei fabbisogni ed ha tracciato le linee strategiche PAC 2023-2027 per l'Italia. Successivamente la redazione del piano ha previsto il coinvolgimento di un Tavolo di Partenariato, istituito con d.m. n. 360279 del 6 agosto 2021, che, nel corso

di quattro incontri (dall'aprile al dicembre 2021) con la presenza di soggetti istituzionali nazionali (29 componenti) e regionali (21 componenti), delle rappresentanze economiche, ambientaliste, sindacati (132 soggetti) ha completato la stesura del documento presentato alla Commissione europea nel dicembre 2021. Nel marzo 2022 la Commissione europea ha trasmesso le sue osservazioni sul Piano strategico per la PAC 2023-2027 elaborato dall'Italia.

In particolare le principali osservazioni hanno riguardato:

Il modesto livello di riduzione dei pagamenti diretti, per i quali il valore massimo risulta ancora elevato che limitano gli effetti del processo di convergenza interna e redistribuzione al minimo richiesto dal reg. (UE) 2021/2115 (regolamento sui piani strategici – RPS).

La necessità di definire meglio il set di indicatori di risultato, i target finali e la dotazione finanziaria, soprattutto relativamente alle misure ambientali, che attualmente, sembrano mostrare una eccessiva continuità con la programmazione precedente.

L'urgenza di implementare ulteriormente il sostegno alle pratiche agroecologiche incentivando la sostenibilità delle produzioni attraverso pratiche che migliorino l'efficienza energetica, l'uso dell'agricoltura di precisione, la produzione di biogas e il sequestro del carbonio nei suoli agricoli¹⁵.

Tali necessità risultano particolarmente evidenti e pressanti alla luce delle emergenze legate al conflitto Russia-Ucraina, e la conseguente elevata crescita dei prezzi dei prodotti di base, che richiamano al legame essenziale tra azioni per la salvaguardia del clima, la sostenibilità delle fonti energetiche e la sicurezza alimentare.

Il Psp, nella versione rivista, è stato trasmesso nel settembre 2022; con il documento definitivo si conferma e si rafforza, rispetto alle programmazioni precedenti, la natura multi-obiettivo della PAC 2023-2027.

In tutti gli Stati membri l'applicazione del *New Delivery Model* come modello partecipato ha portato alla definizione di PSP condivisi e sostenuti dal partenariato nel rispetto delle procedure di consultazio-

¹⁵ Cfr. Osservazioni sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia Ref. Ares(2022)2416762 – 31 marzo 2022.

ne ed in coerenza con gli obiettivi strategici definiti a livello nazionale nel quadro generale tracciato dal *Green Deal*, dalla Strategia *Farm to Fork* e Strategia per la biodiversità al 2030. Occorre però precisare che tali accordi non sono ancora giuridicamente vincolanti al di là delle raccomandazioni più volte riportate dalla Commissione e che, pertanto, l'attribuzione di maggiori responsabilità agli Stati membri potrà richiedere la necessità di un maggiore coordinamento per il raggiungimento degli obiettivi comuni europei (tutela del mercato unico e dei consumatori, contrasto ai cambiamenti climatici, rafforzamento del sistema della conoscenza e dell'innovazione, la coesione e l'inclusione)¹⁶.

La principale novità della PAC 2023-27, che prosegue ed enfatizza i processi di revisione intrapresi nel 1992 con la riforma MacSharry e successivamente con la riforma Fischler, è l'accentuata spinta verso il processo redistributivo tra territori e orientamenti produttivi. Tale risultato è frutto, non solo del processo di convergenza che hanno subito i titoli, ove, come nel caso dell'Italia, si sia optato per il loro mantenimento ma anche del limite imposto per gli importi individuali più alti, dell'adozione del *capping* e del trasferimento di risorse pari al 10% del budget per i pagamenti diretti a favore dei primi ettari delle aziende medio-piccole ed infine, dell'opportunità data dall'adesione agli eco-schemi. Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dal processo di integrazione tra le politiche del primo e del secondo pilastro con il vincolo del raggiungimento di specifici target ed obiettivi per l'assegnazione e la liquidazione dei fondi.

Inoltre la nuova politica rinnova ed accentua l'attenzione verso gli aspetti relativi alla tutela dell'ambiente, alla mitigazione dei cambiamenti climatici, alla sicurezza alimentare ma, nel contempo, introduce nuovi obiettivi relativi sia alla gestione del rischio che alla sostenibilità sociale. In questo senso lo strumento della "condizionalità sociale" vincola la possibilità di percepire gli aiuti comunitari al rispetto delle norme di base, comunitarie e nazionali, sulle condizioni di lavoro e di occupazione di lavoratori agricoli e alla sicurezza e la salute sul lavoro, rappresentando un elemento di forte novità rispetto al passato.

¹⁶ F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, in *Agriregionieuropa*, 2022 Collana Economia Applicata.

NICOLA LUCIFERO

I REGIMI ECOLOGICI VOLONTARI E LA LORO ATTUAZIONE A LIVELLO NAZIONALE

ABSTRACT

Il saggio si incentra sulla disciplina dei regimi ecologici volontari per il clima, ambiente e il benessere animale nel contesto della recente riforma della PAC con l'obiettivo di mettere in luce le motivazioni che hanno ispirato questa disciplina e il quadro normativo che compone l'architettura verde della PAC. Attraverso questioni di diritto pubblico e di diritto privato vengono tracciate le linee guida di una disciplina complessa che si pone al centro della nuova strategia verde della PAC.

The essay focuses on voluntary ecological regimes for the climate, environment and animal welfare in the context of the recent CAP reform with the aim of highlighting the reasons that inspired this discipline and the regulatory framework that makes up the green architecture of the PAC. Through issues of public law and private law, the guidelines of a complex discipline that is at the center of the new green strategy of the CAP are drawn.

PAROLE CHIAVE: Politica agricola comune – Regimi ecologici – Agricoltura – Clima – Ambiente.

KEYWORDS: *Common Agricultural Policy – Voluntary Schemes – Agriculture – Climate – Environment.*

SOMMARIO: 1. Premessa; – 2. Il processo di riforma della PAC e la definizione degli strumenti per la composizione della nuova “architettura” per il perseguimento degli obiettivi *green*; – 3. Gli “eco-schemi”: inquadramento giuridico e loro disciplina; – 4. La *governance*: le scelte degli Stati membri nei piani strategici nazionali e la loro attuazione; – 5. La posizione giuridico soggettiva dell’agricoltore che aderisce ai regimi ecologici volontari per il clima, l’ambiente e il benessere degli animali; – 6. Considerazioni conclusive. L’architettura verde della nuova PAC innanzi alle crisi della *food security*: l’attualità degli obbiettivi generali e la crisi geopolitica.

1. Nell’ambito della nuova “architettura verde” della politica agricola comune (“PAC”) destinata ad operare nel periodo intercorrente tra il 2023 e il 2027, i regimi ecologici volontari (altrimenti detti “eco-schemi”) rappresentano una delle principali novità introdotte dal legislatore europeo quali strumenti chiave per la transizione energetica dell’Unione europea verso la piena sostenibilità.

Il tema richiede di essere collocato nel contesto del lungo e tortuoso percorso di riforma della PAC, conclusosi con la pubblicazione dei regolamenti (UE) 2021/2015, 2021/2016 e 2021/2017 nel 2 dicembre 2021¹, fortemente segnato dalla strategia ambientale dettata dalla Commissione che ha mutato lo scenario da cui la riforma aveva preso le mosse e condizionato il processo di approvazione in funzione degli obiettivi ambientali e della tutela delle risorse naturali, in luogo delle tradizionali finalità che avevano caratterizzato negli anni addietro la PAC, sia nel settore dei pagamenti diretti che degli aiuti allo sviluppo rurale. Una prospettiva in cui assume rilievo, se non centralità, la sostenibilità in agricoltura quale espressione di un siste-

¹ Cfr. reg. (UE) 2021/2015 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) 1305/2013 e 1307/2013; reg. (UE) 2021/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il reg. (UE) n. 1306/2013; reg. (UE) 2021/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l’etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione.

ma produttivo ecologicamente compatibile che valorizzi la dimensione locale dei circuiti agroalimentari e la biodiversità.

Il nuovo quadro giuridico che si ricava dai regolamenti del dicembre 2021 affonda le sue radici nella strategia generale delineata dal *Green Deal*, e dagli atti di *soft law* ad essa riferiti, e si caratterizza per porre al centro della PAC gli impegni verso i temi della protezione ambientale e dell'azione per il clima a cui l'agricoltura, al pari di tutte le politiche dell'Unione, è chiamata a fornire un considerevole contributo. Anticipando un concetto su cui si tornerà, è opportuno evidenziare che la recente riforma si presenta profondamente innovata nei suoi obiettivi, che recepiscono, come anticipato, le strategie elaborate lungo il processo che ha accompagnato il processo di riforma, nonché nel nuovo modello di attuazione (c.d. *New Delivery Model*) dando luogo a un'architettura giuridica che riflette la definizione di strumenti e tipi di intervento segnati da un *set* di indicatori e *target* finali su cui misurare le *performance* di programmazione. Invero, l'architettura della nuova PAC si basa su un modello in cui, a livello europeo, sono stabiliti i requisiti di base e gli obiettivi, mentre gli Stati membri divengono i responsabili del modo in cui perseguire tali *target* attraverso l'elaborazione di un piano strategico nazionale attraverso cui tradurre, in misure concrete, le scelte adottate per il perseguimento delle finalità poste a livello generale. Tale architettura acquisisce una connotazione *green* – a rimarcare la componente ambientale che ne segna la strategia – e si compone di strumenti, in parte già impiegati nella PAC oggetto di riforma e altri di nuovo conio, da prevedere nei piani strategici nazionali, unici tra il I e II pilastro, tra cui la condizionalità “rafforzata”, i regimi ecologici volontari (ri-conducibili al I pilastro), le misure agro-climatico-ambientali (II pilastro), gli interventi ambientali e le altre misure dei piani di sviluppo rurale (II pilastro).

Tra le novità che più caratterizzano il processo di definizione e la successiva attuazione, a livello nazionale, di detta strategia, si collocano i piani strategici, indicati da parte degli Stati membri, e sottoposti al vaglio della Commissione, all'interno dei quali questi ultimi istituiscono i pagamenti diretti e prevedono obbligatoriamente i regimi ecologici volontari per gli agricoltori, che dovranno risultare

coordinati con gli altri interventi pertinenti. Ne discende un ruolo particolarmente significativo dei regimi ecologici nell'architettura della PAC sul piano delle scelte dei singoli Stati membri, in funzione degli obiettivi della strategia *green* europea, ma, al contempo, per il rilievo che queste possono rappresentare per gli agricoltori in quanto, ancorché volontarie, tali misure acquisiscono un peso rilevante ai fini degli aiuti al reddito.

La disciplina relativa agli eco-schemi presenta, pertanto, molteplici profili di interesse che devono muovere dalla collocazione di tali strumenti nel contesto del processo di riforma per mettere in luce i fattori che hanno ispirato il legislatore europeo, e quindi soffermarsi sul quadro disciplinare che si articola su un duplice ordine di livelli: quello delle scelte degli Stati membri, chiamati a presentare alla Commissione il proprio piano strategico nazionale secondo la procedura dettata dall'art. 118 del reg. (UE) 2021/2115, rispettando i contenuti del piano stesso, come previsto dall'art. 107 (che l'Italia ha trasmesso nel dicembre 2021), con la previsione delle singole pratiche; della conseguente attuazione a livello nazionale a seguito delle Osservazioni della Commissione²; quindi della *governance* (art. 123), per finire, al secondo livello, rappresentato dalla posizione giuridico soggettiva dell'agricoltore che vi aderisce volontariamente, ai sensi dell'art. 31 del reg. (UE) 2021/2115, nonché dagli art. 59 ss. del reg. (UE) 2021/2116 in materia di sistemi di controllo e di sanzioni.

2. Prim'ancora di soffermarsi sulla disciplina riservata dai regolamenti della PAC ai regimi ecologici volontari, occorre prendere atto dei momenti salienti che hanno caratterizzato il processo di riforma, tutt'altro che rapido, segnato sia da eventi interni alle Istituzioni europee oltre che da eventi esterni, dettati dal contesto geopolitico, che hanno fortemente inciso sugli obiettivi generali dei regolamenti della PAC del dicembre scorso, e, più nello specifico, sulla disciplina degli eco-schemi e sulla loro tenuta a livello applicativo. La riforma, più di altri, risente del dibattito articolatosi nel corso dei lavori, nonché

² Cfr. Osservazioni sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia del 31 marzo 2022 [Ares (2022)2416761].

delle crisi di portata internazionale che si sono verificate nel corso di quest'ultimi e all'indomani della pubblicazione dei regolamenti, al punto da sollevare critiche circa la validità dei presupposti ritenuti allora fondanti.

Ad una profonda presa di coscienza del percorso da realizzare, definito attraverso il susseguirsi di atti di *soft law* da parte delle Istituzioni europee, quali atti dalla forte valenza programmatica, non devono essere dimenticati altri eventi, taluni dalla portata estremamente significativa, che hanno segnato inevitabilmente questo percorso decisionale. Invero, se si considera l'arco temporale che ha coinvolto il processo di riforma della nuova PAC – che ha preso avvio, stando almeno alla pubblicazione dei documenti ufficiali, con la presentazione del “Libro Bianco sul futuro dell'Europa”³, pur essendo state avviate da tempo le consultazioni pubbliche – e il susseguirsi di eventi che hanno caratterizzato questo periodo, alcuni epocali anche nell'esperienza delle Istituzioni europee, non deve stupire che esso sia stato caratterizzato da profonde modifiche sul piano della dimensione della riforma e degli impegni da assumere, oltretutto sull'impiego delle finanze pubbliche.

Nei documenti interni alle Istituzioni europee, che hanno accompagnato i lavori preparatori, viene fatto appello crescente ad una politica agricola concentrata maggiormente sulla fornitura di beni pubblici⁴, come prodotti alimentari sani e sicuri, la gestione dei nu-

³ Cfr. *Libro Bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, del 1° marzo 2017.

⁴ La questione evoca il dibattito, alimentato anche in sede dottrinale negli anni passati, circa l'individuazione dei beni pubblici, e del loro perseguimento da parte dell'agricoltore e del soddisfacimento collettivo. Si tratta, infatti, di beni che l'Unione europea ritiene meritevoli, piuttosto che altri, in quanto soddisfano utilità collettive immateriali che la collettività avverte come essenziali per il soddisfacimento di bisogni fondamentali. Strumento della produzione di tali beni pubblici è l'impresa agricola multifunzionale attraverso un uso sostenibile e razionale delle risorse naturali e della terra in particolare. Il dettato costituzionale dell'art. 44 Cost., infatti, nel prevedere un «razionale sfruttamento del suolo» determina una relazione tra attività primaria e tutela del bene terra (*rectius*: fondo) e, in tal modo, come è stato detto «avverte come la terra svolga, con il proprio ciclo vitale, la funzione di assicurare all'uomo alimenti essenziali alla vita, esigendo però una sorta di autoconservazione onde non si interrompa la catena delle risorse rinnovabili». In tal senso, A. GERMANÒ, *Dalla multifunzionalità ai beni “comuni”*, in A. GERMANÒ e D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012,

trienti, la risposta al cambiamento climatico, la protezione dell'ambiente e il suo contributo all'economia circolare. Una posizione che trova conferma anche nell'attenzione verso l'impiego dei fondi pubblici che si rinviene nella Relazione speciale della Corte dei conti europea, la quale rimarca come l'agricoltura, specialmente quella intensiva, eserciti un impatto negativo sull'ambiente e sul clima. La Corte dei conti si concentra sul *greening* rilevandone le criticità e rimarcando, al contempo, la necessità che la PAC dia attuazione al principio secondo cui gli agricoltori dovrebbero essere compensati per i beni che forniscono alla collettività⁵. Dello stesso tenore, in quanto pone in relazione la quota di bilancio europeo della PAC con le misure de-

p. 116, ove l'A. ricorda che un'agricoltura razionale, il cui esercizio consente non solo la produzione di alimenti, ma anche il mantenimento o la non-compromissione degli elementi che caratterizzano gli equilibri ambientali con i quali essa interagisce, è un'agricoltura che ha anche il fine di realizzare esternalità ecocompatibili. In argomento, A. JANNARELLI, *Proprietà e beni*, Torino, 2018, spec. pp. 88-55. Sia infine lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012.

⁵ Cfr. Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 21/2017 del 15 novembre 2017, *L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*, presentata ai sensi dell'art. 287, par. 4, comma 2°, TFUE. La Corte osserva che l'inverdimento (o *greening*), quale pagamento diretto introdotto con la riforma del 2015 per premiare gli agricoltori per l'adozione di pratiche agricole benefiche per la qualità del suolo, il sequestro del carbonio e la biodiversità, non è sufficiente a perseguire i risultati a causa dell'esiguità degli obblighi previsti che, in generale, coincidono con le normali pratiche agricole. Rileva altresì che i probabili risultati della politica non giustificano la notevole complessità che l'inverdimento aggiunge alla PAC. Tale complessità deriva in parte da sovrapposizioni fra l'inverdimento e altri strumenti ambientali, fra cui le norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali del terreno. Infatti, queste e l'inverdimento si assomigliano, in quanto anche quest'ultimo costituisce, essenzialmente, un insieme di condizioni ambientali di base applicabili al sostegno al reddito. Alla luce di tali constatazioni, la Corte formula alcune raccomandazioni per la prossima riforma invitando la Commissione a definire una logica di intervento completa per il contributo della PAC agli obiettivi climatico-ambientali dell'UE, compresi valori-obiettivo specifici basati su una comprensione scientifica aggiornata dei fenomeni in causa. Nel definire la propria proposta, gli agricoltori dovrebbe attenersi ad alcuni principi per percepire i pagamenti, rispettando una serie di norme ambientali di base che includano i settori coperti dalle attuali buone pratiche e gli obblighi di inverdimenti generalizzati (entrambi i quali dovrebbero andare oltre gli obblighi stabiliti dalla normativa ambientale). Le sanzioni applicate in caso di inosservanza delle due categorie di norme suddette dovrebbero costituire un deterrente sufficiente. Tutte queste norme di base dovrebbero poi essere pienamente integrate negli *standard* ambientali di base in vista di eventuali azioni programmate nel campo dell'agricoltura.

stinate alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, la Relazione speciale della Corte dei conti europea, presentata, da ultimo, il 7 giugno 2021, ove sono state poste nuove critiche ai risultati che l'azione per il clima ha prodotto nel periodo 2014-2020 sulle emissioni agricole e invitato la Commissione a intraprendere azioni per far sì che la PAC riduca le emissioni prodotte dall'agricoltura e adotti misure per ridurre le emissioni prodotte dalla coltivazione di suoli organici⁶.

Tali osservazioni non restano inascoltate e segnano anch'esse i lavori della riforma – peraltro nel contesto di uno scenario internazionale segnato da eventi capaci di condizionare il processo di riforma⁷ – al pari della pubblicazione di documenti delle Istituzioni europee che acquisiscono un particolare rilievo nella prospettiva della presente disamina per lo spessore dei loro contenuti e la forte valenza programmatica. Mentre viene pubblicato il c.d. regolamento *omnibus*⁸, con lo scopo di introdurre alcune semplificazioni proce-

⁶ Cfr. Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 16/2021 del 7 giugno 2021, *Politica agricola comune e clima. La PAC finanzia metà delle spese dell'UE per il clima, ma le emissioni prodotte dall'agricoltura non diminuiscono*.

⁷ Giova ricordare che nel corso del processo che ha portato alla pubblicazione, nel dicembre 2021, dei nuovi regolamenti della PAC, le Istituzioni europee sono state coinvolte nel recesso del Regno Unito, atto che rileva sul piano della politica agricola oltre che finanziaria per la perdita dei contributi garantiti dal Gran Bretagna. Da un punto di vista dell'architettura della PAC viene a mancare, dunque, uno Stato tradizionalmente sensibile alla spesa pubblica che si è sempre battuto per la riduzione della spesa agricola, in particolare per quanto riguarda i pagamenti diretti, a favore di una politica più attenta allo sviluppo rurale e alla conservazione ambientale. A ben vedere, vi è chi osserva che a seguito della *Brexit*, la nuova politica agricola del Regno Unito, significativamente più *green* di quella europea, potrebbe, nel tempo, condizionare in maniera più incisiva dall'esterno dell'Unione, rispetto a quanto fatto in passato, quale Stato membro della stessa. Così F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, in www.agrregionieuropa.univpm.it.

⁸ Cfr. reg. (UE) 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.

durali e normative alla PAC vigente per il periodo 2014-2020 in materia di pagamenti diretti, sviluppo rurale e organizzazione comune di mercati, la Commissione presenta la Comunicazione “*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*”⁹, che rappresenta un documento dalla forte valenza teorica, oltre che tecnica, attraverso cui si propone espressamente di rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima, oltre a delineare il *New Delivery Model* attraverso cui passare da una PAC basata sulla conformità, con riferimento a regole e requisiti dettagliati da sottoporre a controlli, sanzioni e meccanismi di verifica (*compliance*), ad una PAC orientata alle *performance* e ai risultati. Sul piano tecnico il nuovo modello, che viene presentato quale esercizio di semplificazione, si attua attraverso l'azione, articolata in due distinti livelli: i parametri di base sono fissati dall'Unione europea, mentre gli Stati membri acquisiscono una maggiore responsabilità quanto al modo di raggiungere obiettivi e traguardi concordati. A tale proposito viene previsto il piano strategico nazionale da redigersi da parte dello Stato membro, con riferimento sia al I che al II pilastro, selezionando le misure e definendo le regole operative per la sua attivazione, il quale viene poi sottoposto all'approvazione della Commissione. La successiva attuazione avviene ad opera dei singoli Stati membri che devono, tuttavia, presentare periodicamente dei rapporti sui risultati.

Tra la pubblicazione delle proposte legislative, avvenuta il 1° giugno 2018, e la versione definitiva dei regolamenti del dicembre 2021, trascorre un arco temporale non eccessivamente lungo¹⁰, ma ricco di eventi significativi e segnato, in particolar modo, dall'inse-

⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 29 novembre 2017, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, COM (2017)713.

¹⁰ Che ha portato all'adozione del reg. (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022 e che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione negli anni 2021 e 2022 e il reg.(UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione di tale sostegno in relazione agli anni 2021 e 2022.

diamento della nuova Commissione determinata a dettare una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione europea in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna ed efficiente sotto il profilo delle risorse e della competitività, in grado nel 2050 di non generare emissioni nette di gas a effetto serra e in cui, ben presto, la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse. Come ben marcato dalla Comunicazione *Il Green Deal europeo*¹¹, la politica agricola non riveste un ruolo marginale, ma è inglobata nel più generale contesto delle politiche per il sistema agro-alimentare, le quali, a loro volta, sono chiamate in causa con riferimento ai diversi obiettivi di assicurare che le catene alimentari operino in modo equo, sano e sostenibile; realizzare un'economia agricola e agro-alimentare efficiente, circolare e con basse emissioni; proteggere, conservare e accrescere il capitale naturale; salvaguardare la salute e il benessere dei

¹¹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM (2019)640. A livello europeo il nucleo principale su cui si fonda il programma di azione per l'attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 – contenuta nella Risoluzione del 25 settembre 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (*The 2030 Agenda for Sustainable Development*) che rappresenta un programma di azione per «le persone, il pianeta, la prosperità e la pace», prevedendo 17 obiettivi (cc.dd. *Sustainable Development Goals*) e 169 traguardi (o *Target*), le cui finalità sono interconnesse tra loro e indivisibili e dalla omnicomprensiva, che si basa espressamente sulla supremazia dello sviluppo sostenibile quale principio guida composito di portata universale e fondamentale per l'integrazione con le politiche settoriali, e capace di garantire l'equità intergenerazionale auspicata di Agenda 2030 nel rispetto dell'equilibrio e dell'integrità degli ecosistemi, contribuendo al contempo al benessere umano globale – è rappresentato dal *Green Deal europeo* che delinea una precisa strategia proposta dalla Commissione per avviare un'economia sostenibile e «proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE». Il *Green Deal* è parte integrante dell'Agenda 2030 (come espressamente dichiara) e ne riflette alcune caratteristiche in termini di obiettivi e di azioni interconnesse tra loro (inquinamento zero in aria, acqua e suolo; neutralità climatica; tutela dell'ambiente, della salute e della qualità della vita dei cittadini all'interno dei confini del pianeta; impiego sostenibile delle risorse); la componente ambientale risulta fortemente presente e impone di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità sia con riferimento agli ecosistemi forestali sia con riguardo agli oceani, dai mari dalle acque sotterranee e superficiali di cui riconosce l'importanza di garantire la loro funzione naturale per la salvaguardia del Pianeta. In dottrina, da ultimo, *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, S. MASINI e V. RUBINO, (a cura di), Bari, 2021.

cittadini e dell'ambiente, e assicurare un'alimentazione di qualità a livello mondiale. Sono, tuttavia, i successivi atti di *soft law*, ed in particolare la Comunicazione *From Farm to Fork*¹² e la Comunicazione sulla Biodiversità 2030¹³, che influiscono profondamente sui lavori della riforma spostando il baricentro sui temi ambientali e delle risorse da condizionare ad essi, facendo riferimento alla necessità di garantire la sostenibilità della produzione alimentare, conseguendo migliori risultati climatici e ambientali, aumentando la resilienza ai cambiamenti climatici e ottimizzando i fattori di produzione. Attraverso tali documenti, di matrice programmatica, si rafforzano le istanze europee, espresse in prima battuta nel *Green Deal*, per una visione di sviluppo sostenibile che, in una prospettiva di lungo termine e di ampio respiro, ponga al centro la tutela della salute, della resilienza delle persone, dell'ambiente, dell'economia e della società.

Il *Green Deal* e la strategia *Farm to Fork*, assieme a quella sulla biodiversità entro il 2030, prefigurano una azione complessiva dell'Unione decisamente rinnovata in direzione della sostenibilità e

¹² Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020)381. La strategia costituisce un programma ad ampio spettro con diversi obiettivi: costruire una filiera alimentare sostenibile con riguardo alla produzione alimentare, così come a tutte le altre componenti della catena: trasformazione, commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghi e ristorazione; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare; promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili; ridurre le perdite e gli sprechi alimentari; combattere le frodi alimentari; favorire la transizione verso sistemi alimentari sostenibili, sani e inclusivi, creando nuove opportunità economiche attraverso ricerca, innovazione, tecnologia, investimenti, servizi di consulenza, condivisione di dati e conoscenze; promuovere la transizione verso la sostenibilità innalzando gli *standard* a livello globale.

¹³ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, COM (2020)380. La Strategia UE sulla biodiversità al 2030 prevede, quali obiettivi, il perseguimento di almeno il 10% delle superfici agricole dedicate a scopi caratteristici del paesaggio con elevata diversità (es. fasce tampone, maggese, siepi, alberi non produttivi, terrazzamenti e stagni); almeno 3 miliardi di nuovi alberi supplementari piantati entro il 2030; protezione legale della natura in almeno il 30% della superficie terrestre europea entro il 2030; inversione della tendenza alla diminuzione degli impollinatori.

della resilienza. Se a questo si aggiunge quanto deciso dal Consiglio e dal Parlamento europeo in merito al *Next Generation EU*¹⁴ e al quadro finanziario pluriennale 2021-2027, si coglie come l'Unione europea si muova in una direzione che, seppure non scevra da titubanze e contrasti, implica una ridefnizione del suo ruolo e un riassetto delle sue politiche incentrate sulla sostenibilità, in un'ottica di lungo periodo e con una visione più strategica rispetto al passato.

L'esigenza di salvaguardare le risorse ambientali coinvolge il rapporto tra agricoltura e alimentazione attraverso il complesso sistema delineato dalla sua filiera. Invero, la dimensione economica e giuridica della filiera agroalimentare rappresenta l'ambito di intervento degli obiettivi della sostenibilità da parte delle Istituzioni europee nella strategia *From Farm to Fork*¹⁵. L'approccio di filiera e di sistema, che segna le fasi della produzione e della commercializzazione nel senso della connotante dimensione relazionale tra gli operatori coinvolti dove i loro rapporti di interconnessione sono ogni giorno più diffusi e profondi, implica l'adozione di misure sostenibili per la salvaguardia delle risorse ambientali. Il concetto di catena alimentare guarda alla disciplina dei prodotti alimentari non per sé soli, bensì muovendo dall'attività agricola, assumendoli in una prospettiva di una *filiera* unitaria, attenta al mercato ed insieme consapevole del ruolo della produzione primaria¹⁶. La *sostenibilità* è posta al centro del sistema

¹⁴ L'esplosione della pandemia da Covid-19 modifica decisamente lo scenario complessivo di riferimento a livello europeo e mondiale e, seppur con alcuni contrasti, il 27 maggio 2020, la Commissione propone lo strumento temporaneo per la ripresa *Next Generation EU*, con una ulteriore dotazione economica oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'Unione europea per il periodo 2021-2027.

¹⁵ Come peraltro si evince dallo stesso *Green Deal* che fa espresso riferimento alla strategia *from Farm to Fork* rilevando che «il cibo europeo è noto per essere sicuro, nutriente e di alta qualità, e dovrebbe ora diventare anche il riferimento mondiale per la sostenibilità. Sebbene la transizione verso sistemi più sostenibili sia iniziata, nutrire una popolazione mondiale in rapida crescita continua a rappresentare una sfida con gli attuali modelli di produzione. La produzione alimentare provoca ancora inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, contribuisce alla perdita di biodiversità e ai cambiamenti climatici e consuma quantità eccessive di risorse naturali, mentre una parte importante degli alimenti viene sprecata».

¹⁶ La nozione di filiera assume una valenza giuridica nel momento in cui si traduce in una "dimensione relazionale" (cfr. F. ALBISINNI, *Mercati agroalimentari e disciplina di filiera*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2014, p. 4), sia in senso orizzontale sia in senso verticale,

di filiera per perseguire, attraverso un approccio trasversale alle sue diverse fasi, una pluralità di obiettivi volti a ridurre le esternalità negative ricomprese nel complesso delle attività che si sviluppano lungo di essa. Ciò implica il rispetto delle risorse naturali e, quindi, dei fattori della produzione, la garanzia della *food security*, in quanto l'approvvigionamento alimentare rappresenta una priorità, unitamente alla *food safety*, in quanto un mercato di prodotti sicuri richiede il rispetto delle misure di sicurezza e qualità; e infine la conservazione dell'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento, con l'obiettivo unico di rendere gli alimenti più sostenibili.

L'approccio delle istituzioni europee muove da una considerazione unitaria rappresentata dalla necessità di invertire la rotta e adottare una strategia che leghi competitività e tutela dell'ambiente attraverso il ricorso alla sostenibilità¹⁷. Infatti, oltre ad una impronta

fondata su strumenti contrattuali relativi ai rapporti della produzione e della distribuzione che ne connota la disciplina e il funzionamento, evocando l'idea di un sistema preordinato al perseguimento di determinati fini. Il modello di filiera, così come elaborato dagli economisti agrari, acquisisce quindi un rilievo agli occhi del giurista che fa propria l'idea di un processo di fasi, l'una consequenziale all'altra, che coinvolge i diversi momenti della produzione e dà trasparenza all'articolato processo produttivo, individuando i soggetti coinvolti e i luoghi della lavorazione, anche nell'ottica della configurazione del regime di responsabilità. La dottrina mette in luce come l'approccio di filiera tenda a sottolineare le emergenti novità della produzione e dell'organizzazione in agricoltura, nel senso della connotante dimensione relazionale e della nuova collocazione dell'impresa agricola nel mercato, sino a concludere che «agricoltura, industria e distribuzione alimentare non possono essere ulteriormente considerate come segmenti di attività separati e contrapposti e uniti dalle semplici relazioni esistenti tra venditore e acquirente. I loro rapporti sono ogni giorno più diffusi e profondi. (...) I tre settori appaiono così intersecati e tanto strettamente legati che devono oramai essere considerati congiuntamente se si vuole avere di ognuno una visione esatta e completa». Così F. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare (voce)*, in *Digesto, Disc. priv., Agg.*, Torino, 2009, p. 479. Prospettazione seguita anche da M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in F. ALBISINNI, M. GIUFFRIDA, A. TOMMASINI, R. SAIJA (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, 2013, pp. 11-14; S. CARMIGNANI, *Filiera agroalimentare (voce)*, in *Digesto, Disc. priv., Agg.*, Torino, 2018, p. 8.

¹⁷ La sostenibilità dei sistemi alimentari rappresenta, per le Istituzioni europee, una questione globale e i sistemi alimentari dovranno adattarsi per fare fronte a sfide eterogenee. Un problema che non si presenta solo sul piano concettuale ma che, coerentemente alla più autorevole dottrina, richiede di porre le stesse problematiche riguardanti la *food safety* alla *food security* nell'ottica dello sviluppo sostenibile in cui va

fortemente ambientale, gli atti di *soft law*, che si sono susseguiti alla pubblicazione del *Green Deal*, si accomunano per il grado di percezione, e dunque di forza operativa, e per la loro natura programmatica che si esprime nel definire obiettivi e strategie per perseguire il fine di realizzare una economia sostenibile, inclusiva, climaticamente neutra, capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future. L'interpretazione di tali atti acquisisce una particolare valenza nella individuazione della strategia europea, non settoriale, ma trasversale a tutti i settori. Questa è una linea di azione che, almeno nell'organizzazione dei lavori della Commissione, rompe decisamente con il passato, in cui la politica agricola era stata definita e gestita in modo autonomo rispetto a tutte le altre politiche europee. Essa, invece, per le considerazioni espresse, evidenzia la necessità di considerare, ai fini della definizione della PAC, le diverse istanze fatte proprie dai documenti programmatici che, a ben vedere, risultano caratterizzati da una medesima matrice consistente nel rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima.

Queste considerazioni trovano conferma nella presa d'atto da parte della Commissione di adeguare le proposte della PAC alle nuove strategie, con particolare riferimento ai contenuti dei futuri piani strategici nazionali¹⁸, che si sono tradotti in un duplice ordine di modifiche: imporre una dotazione minima (*ringfencing*) di *budget* agli eco-schemi e introdurre alcune indicazioni addizionali riguardanti le pratiche agricole finanziabili con questa misura; inoltre, integrare la

a collocarsi la stessa agricoltura produttiva. Sul punto, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2018, pp. 548-556, ove l'A. richiama la tassonomia suggerita dalla dottrina internazionale [S.R. GLIESSMAN, *Agroecology: The Ecology of Sustainable Food System*, CRCF Press, 2014] e delinea gli obiettivi da perseguire che consistono nel migliorare l'efficienza del sistema, riducendo l'uso di *inputs* e pratiche con minore impatto sull'ambiente; ridisegnare l'intero sistema sulla base di principi ecologici, e ristabilire una connessione tra produttori agricoli e consumatori al fine di rafforzare la trasformazione socio-ecologica del *food system*. In argomento, per una ampia analisi della sostenibilità in agricoltura v. A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, spec. pp. 49-61.

¹⁸ Posizione che ben si rileva dai documenti di lavoro della Commissione. Sul punto, v. Commissione europea del 20 maggio 2020, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, [SWD(2020) 93 final].

normativa sui contenuti dei piani strategici nazionali in materia di benessere animale e di resistenza antimicrobica. In aggiunta, la Commissione si era impegnata a prendere iniziative pratiche per rendere più efficiente la politica agricola con diverse innovazioni suggerite dalla strategia *Farm to Fork* per avviare un confronto strutturato con gli Stati membri presentando, a ciascuno di essi, le proprie “raccomandazioni” già nella fase di preparazione dei piani strategici nazionali, in modo che gli Stati membri orientassero le proprie scelte in direzione dei *target* della strategia *Farm to Fork* e la Commissione potesse successivamente utilizzarle per valutare i piani strategici nazionali; pubblicare delle linee guida volte ad illustrare le modalità con cui i piani strategici nazionali saranno valutati; orientare il sostegno accoppiato al reddito e gli interventi settoriali in coerenza con l’obiettivo generale della sostenibilità.

Dunque, la riforma, come detto, fonda le sue basi ispiratrici nella Comunicazione “*Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura*”¹⁹, come peraltro ben si rileva dagli stessi *considerando* del reg. (UE) 2021/2115 e, nella prospettiva segnata dal *Green Deal*, che pone quale finalità il raggiungimento di un impatto climatico zero nel 2050, definendo un nuovo percorso di crescita per stimolare l’economia, migliorare la salute e la qualità della vita e si lega alla strategia *Farm to Fork* con il fine di riconoscere che il conseguimento di sistemi alimentari sostenibili sono legati tra loro in modo inscindibile per avere persone sane, società sane e un pianeta sano²⁰. D’altronde, la ricerca di una sostenibilità del sistema agroalimentare coinvolge non solo la

¹⁹ Cfr. 1° *considerando* reg. (UE) 2021/2015 ove si riporta che «gli obiettivi comprendono: rendere la PAC più orientata ai risultati e al mercato, promuovere la modernizzazione e la sostenibilità, compresa la sostenibilità economica, sociale, ambientale e climatica delle zone agricole, silvicole e rurali, e contribuire a ridurre gli oneri amministrativi dei beneficiari connessi alla normativa dell’Unione».

²⁰ A ben vedere le due strategie – quella del *Green Deal* e quella *Farm to Fork* – sono fortemente interconnesse, come si rileva peraltro dall’*incipit* di quest’ultima, e si rafforzano notevolmente le une con le altre favorendo l’adozione di una strategia che favorisca i rapporti tra natura, agricoltori, industria e consumatori nella prospettiva di una sostenibilità alimentare. Un approccio alla questione che si riscontra altresì nella citata strategia per la biodiversità ove gli obblighi conservativi e di tutela della natura prevalgono e coinvolgono anche il fattore terra e l’attività agricola. In altri termini, attraverso la sostenibilità ci si propone di raggiungere una filiera alimentare sostenibile che

fase della produzione primaria, ma il complesso delle attività che si sviluppano lungo la catena alimentare e che portano alla commercializzazione ai consumatori finali dei prodotti alimentari. Ciò in quanto, tutte le fasi che segnano la *food chain* possono, sia pure in misura diversa, produrre delle esternalità negative che la strategia europea si propone di combattere per eliminarle o rimuoverle.

Delineati, seppur per cenni, i principali eventi che hanno segnato i lavori della riforma, giova osservare che, all'atto pratico, i punti più controversi che hanno determinato una sostanziale modifica delle proposte di regolamento riguardano, in particolare, la c.d. *green architecture* e gli impegni da imporre per diverse pratiche agricole (tra cui, le fasce tampone lungo i corsi d'acqua, minima copertura del suolo, rotazione delle colture, quota minima di terreno agricolo da destinare a utilizzi non produttivi) e la quota da riservare (c.d. *ring-fencing*) agli eco-schemi e agli investimenti ambientali²¹. Tali considerazioni trovano conferma ove si consideri, più nello specifico, nella norma destinata agli eco-schemi contenuta nel vigente art. 31, reg. (UE) 2021/2115, la cui versione finale risulta essere sostanzialmente modificata, quanto all'ambito di applicazione e ai contenuti, rispetto alla citata Proposta di regolamento. Invero, il testo dell'art. 28 della Proposta, allora limitato ai *Regimi per il clima e l'ambiente* – in linea con la disciplina previgente sul *greening* – subisce l'impatto della strategia europea del *Green Deal* e *Farm to Fork* che amplia significativamente la propria sfera di applicazione facendo rientrare nel novero dei regimi ecologici, oltre al clima e l'ambiente, anche *il benessere degli animali*²² ricompreso, pertanto, tra gli obiettivi delle

possa dare luogo a regimi alimentari non più solo sicuri, ma anche sostenibili con una particolare attenzione alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche.

²¹ A questi si aggiungono altri punti controversi, quali la quota di pagamenti diretti da riservare ai primi ettari, convergenza interna, condizionalità sociale e sostegno accoppiato.

²² La sicurezza della filiera alimentare è direttamente connessa al benessere degli animali, in particolare nel caso di animali allevati per la produzione di alimenti, dati gli stretti legami tra benessere degli animali, salute degli animali e malattie di origine alimentare. Fonti di stress e condizioni di scarso benessere possono avere come conseguenza negli animali una maggiore predisposizione alle malattie trasmissibili, che può rappresentare un rischio per i consumatori. Le buone prassi per il benessere degli ani-

pratiche agricole benefiche per il clima, l'ambiente e (per l'appunto) il benessere degli animali e destinati a contrastare la resistenza antimicrobica. L'estensione dell'ambito di applicazione della norma con la previsione del *benessere degli animali* riflette la prospettiva di assicurare la sostenibilità economica, sociale e ambientale anche ai processi produttivi nel settore zootecnico, ove la qualità alimentare, il miglioramento delle condizioni di benessere e salute degli animali e la riduzione delle emissioni nell'ambiente acquisiscono rilievo nella prospettiva generale dettata dalla strategia *Farm to Fork*.

3. La nuova architettura della PAC si regge su un modello in base al quale, a livello europeo, sono stabiliti obiettivi e requisiti di base, mentre agli Stati membri è demandata la definizione del piano strategico nazionale attraverso cui vengono effettuate le scelte dei singoli interventi ammissibili (identificabili nella c.d. condizionalità rafforzata, nei regimi ecologici volontari, e nelle misure dello sviluppo rurale).

Gli eco-schemi sono stati introdotti in sostituzione del *greening*²³,

mali non solo riducono inutili sofferenze, ma contribuiscono anche a rendere gli animali più sani. Il Trattato di Lisbona ha riconosciuto esplicitamente che gli animali sono esseri senzienti e che l'UE e i suoi Stati membri hanno la responsabilità da un punto di vista etico di prevenire maltrattamenti, dolore e sofferenza. Il tema del «benessere degli animali in quanto esseri senzienti» negli ultimi anni ha trovato spazio crescente nelle riflessioni su temi e questioni, che in varia misura si collocano all'interno della disciplina delle relazioni sociali, richiedendo sempre più spesso interventi della giurisprudenza, intesi a definire nuovi paradigmi e a individuare nuovi protagonisti, a fronte di una vivace (e talvolta conflittuale) domanda di nuova regolazione. In dottrina, *ex multis*, F. ALBISINNI, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2021, p. 9; L. PAOLONI, *Benessere animale e filiera sostenibile*, *ivi*, p. 37.

²³ Introdotta con la riforma della PAC del 2013, il *greening* rappresenta una delle componenti del regime dei pagamenti diretti entrato in vigore nel 2015 a seguito dell'avvio della Programmazione 2014-2020. Consiste nell'obbligo per gli agricoltori che ricevono il pagamento di base di rispettare pratiche benefiche per il clima e l'ambiente o, in alternativa, di attuare pratiche equivalenti che apportino un beneficio pari o superiore alle pratiche benefiche per il clima e l'ambiente. Il mancato rispetto degli obblighi *greening* comporta l'applicazione di riduzioni e sanzioni per l'agricoltore. Come osservato in dottrina, la disciplina relativa al *greening* presenta alcuni elementi di criticità, tra cui, in particolare, il rapporto con la disciplina della condizionalità, che, invece, aveva da tempo trovato una più adeguata disciplina in occasione della riforma del 2003 (reg.

che non ha sortito gli effetti desiderati per l'ambiente e per il clima nel periodo della PAC 2014-2020, con uno scopo specifico, ossia attuare pratiche agricole benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, destinate a contrastare la resistenza antimicrobica, con il fine di migliorare i risultati della PAC superando i requisiti obbligatori previsti dal sistema di condizionalità²⁴, pur rappresentando dei regimi di livello base, quale condizione per gli agricoltori di assumere impegni più ambiziosi in materia di ambiente, clima e benessere degli animali nell'ambito dello sviluppo rurale²⁵. La loro disciplina si ricava dall'art. 31 del reg. (UE) 2021/2115 da cui discende un quadro normativo che si articola su un duplice ordini di livelli: quello programmatico, proprio dell'attività degli Stati membri, per i quali gli eco-schemi rappresentano regimi obbligatori da prevedere nell'ambito dei piani strategici nazionali e, al contempo, a livello attuativo, quali regimi volontari per gli agricoltori, che consistono in pratiche che vanno oltre gli impegni dettati per la condizionalità e sono a loro volta diversi dalle misure dello sviluppo rurale.

Se si considera che, per quanto detto, gli Stati membri sono chiamati obbligatoriamente ad istituire e fornire un sostegno a favore dei regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali nei piani strategici nazionali nel contesto del perimetro delineato da parte del legislatore europeo. Essi definiscono, infatti, un elenco di pratiche agricole benefiche in grado di soddisfare uno o più degli obiettivi specifici di cui all'art. 6, par. 1, lett. *d*), *e*) e *f*)²⁶ e, limitatamente al miglioramento del benessere degli animali e al contrasto alla

n. 1782/2003). In dottrina, per tutti, L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2012, p. 1; ID., *Le "nuove" condizionalità e il greening*, in *Quaderni dei Georgofili*, Firenze, 2012, p. 51.

²⁴ Cfr. 62° *considerando* reg. (UE) 2021/2015.

²⁵ Cfr. 63° e 64° *considerando* reg. (UE) 2021/2015.

²⁶ Rispettivamente, «contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile»; «promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria, anche riducendo la dipendenza dalle sostanze chimiche; contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi».

resistenza antimicrobica, coerentemente con l'art. 6, par. 1, lett. *i*)²⁷. A tale previsione ne fa seguito una seconda, che rappresenta una novità rispetto alla formulazione della norma secondo la proposta originaria, la quale amplia il ventaglio degli obiettivi che possono essere perseguiti attraverso i regimi ecologici volontari. In particolare, ogni eco-schema deve coprire almeno due aree di azione tra mitigazione del cambiamento climatico; adattamento al cambiamento climatico; qualità dell'acqua; qualità del suolo; biodiversità; uso dei pesticidi; benessere animale; resistenza antimicrobica, come predeterminati dal legislatore all'art. 31, par. 4, reg. (UE) 2021/2115²⁸.

Gli eco-schemi, nell'ipotesi in cui l'agricoltore vi acceda volontariamente, possono dare luogo a pagamenti diretti disaccoppiati in quanto espressamente richiamati all'art. 16, par. 2, reg. (UE) 2021/2115²⁹, fermo restando che l'accesso volontario non determina un diritto (automatico) al pagamento dell'aiuto condizionato. Invece, a norma dell'art. 31, par. 5, del regolamento in esame si legittima-

²⁷ Ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. *i*), migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile, ridurre gli sprechi alimentari nonché migliorare il benessere degli animali e contrastare le resistenze antimicrobiche.

²⁸ Ciascun regime ecologico dovrebbe coprire, in linea di principio, almeno due dei seguenti settori di intervento per il clima, l'ambiente, il benessere degli animali e per il contrasto alla resistenza antimicrobica: *a*) mitigazione dei cambiamenti climatici, compresa la riduzione delle emissioni di gas serra prodotte dalle pratiche agricole, mantenimento degli attuali *stock* di carbonio e miglioramento del sequestro del carbonio; *b*) adattamento ai cambiamenti climatici, comprese azioni volte a migliorare la resilienza dei sistemi di produzione alimentare e la diversità animale e vegetale per una maggiore resistenza alle malattie e ai cambiamenti climatici; *c*) protezione o miglioramento della qualità dell'acqua e riduzione della pressione sulle risorse idriche; *d*) prevenzione del degrado del suolo, ripristino del suolo, miglioramento della fertilità del suolo e della gestione dei nutrienti [e del biota del suolo]; *e*) protezione della biodiversità, conservazione o ripristino di habitat o specie, compresi il mantenimento e la creazione di elementi caratteristici del paesaggio o di superfici non produttive; *f*) azioni per un uso sostenibile e ridotto dei pesticidi, in particolare dei pesticidi che presentano un rischio per la salute umana o l'ambiente; *g*) azioni volte a migliorare il benessere degli animali o a contrastare la resistenza antimicrobica.

²⁹ Come previsto dall'art. 16, al pagamento base, rinominato «sostegno di base al reddito per la sostenibilità», si affianca il «sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità», il «sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori», il «regime per il clima e l'ambiente» oltre al «sostegno accoppiato al reddito». Per i piccoli agricoltori è previsto, infine, la possibilità di un regime semplificato.

no gli Stati membri a corrispondere pagamenti relativi agli impegni anzidetti che *vanno al di là* dei requisiti minimi. I pagamenti per gli eco-schemi, infatti, debbono essere relativi ad impegni aggiuntivi, rispetto a quelli connessi alla condizionalità rafforzata, e corrispondenti stabiliti dal legislatore europeo, con riguardo ai criteri di gestione obbligatori e alle buone pratiche agricole; oppure dei requisiti minimi pertinenti relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali, nonché degli altri requisiti obbligatori pertinenti stabiliti dal diritto nazionale e dell'Unione; oltre che, delle condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola a norma dell'art. 4, par. 2, lett. *b*), fermo restando che devono essere diversi dagli impegni per i quali sono concessi pagamenti per gli interventi per lo sviluppo rurale a norma dell'art. 70. Ne discende una situazione giuridica in cui il diritto dell'agricoltore a ricevere i pagamenti non segue un automatismo in relazione alla mera esecuzione del singolo impegno, ma resta sottoposto ad una valutazione, effettuata in concreto, volta a verificare che quei criteri minimi previsti dalla norma vengano superati dagli agricoltori che hanno posto in essere i regimi volontari.

Il sostegno per uno specifico regime ecologico è concesso come pagamento annuale per tutti gli ettari ammissibili coperti dagli impegni, sotto forma di pagamenti aggiuntivi al sostegno di base al reddito³⁰; oppure quali pagamenti a totale o parziale compensazione degli agricoltori in attività o di gruppi di agricoltori in attività, per la totalità o una parte dei costi supplementari sostenuti e per il mancato guadagno, a seguito degli impegni assunti, calcolati a norma dell'art. 82 e tenendo conto degli obiettivi per i regimi ecologici. Tali pagamenti, infine, possono coprire anche i costi di transazione.

Con riguardo agli aiuti percepiti dall'agricoltore, giova puntualizzare che i regimi ecologici si distinguono a loro volta dalla condizionalità c.d. *rafforzata*. In entrambi i casi si attua, quello che viene usualmente definito come, lo "spacchettamento" degli aiuti diretti, in quanto accanto ad un pagamento di base ve ne è uno aggiuntivo

³⁰ Cfr. artt. 21-28 reg. (UE) 2021/2015.

a favore di quelli agricoltori che rispettino una serie di vincoli maggiormente rigorosi – previsti dagli Stati membri nell’ambito dei piani strategici nazionali per perseguire le finalità del par. 3 dell’art. 31, e in modo da coprire due dei settori individuati al par. 4 della medesima norma – attraverso cui prevedere un livello maggiore per andare oltre i requisiti di base stabiliti dalla condizionalità e diversi dagli impegni agroambientali previsti dallo sviluppo rurale. La norma riflette la logica delle misure incentivanti, in quanto si vuole invitare l’agricoltore a svolgere le pratiche agricole a favore del clima e dell’ambiente e migliorare il benessere degli animali³¹. Invece, rispetto al *greening*, che prevedeva anch’esso un diritto al pagamento per gli agricoltori che percepivano il pagamento di base (quindi se un agricoltore non possiede i titoli del pagamento di base non poteva neanche accedere al pagamento *greening*), per accedere a tale pagamento, gli agricoltori devono rispettare congiuntamente sui loro ettari ammissibili tre pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente: in una diversificazione delle colture, nel mantenimento dei pascoli permanenti nelle aziende dove siano presenti, nel mantenimento o la costituzione di aree di interesse ecologico.

Con i regimi ecologici si amplia l’ambito di applicazione e si elevano gli obiettivi attraverso (e questo è un dato comune al *greening*) una disciplina particolarmente rigida. Le prescrizioni del *greening* sono state inglobate nella condizionalità rafforzata che deve essere rispettata da chi riceve il pagamento di base, così come anche gli aiuti a superficie del secondo pilastro. Inoltre, il pagamento di base può essere percepito indipendentemente dall’adesione o meno agli eco-schemi.

4. Muovendo l’attenzione al diverso profilo della *governance*, come si è potuto osservare, la definizione degli eco-schemi, a cui gli agricoltori possono decidere di accedere o meno, esige, quale primo e necessario momento decisionale, che lo Stato membro li ab-

³¹ Gli Stati membri devono dedicare agli eco-schemi almeno il 25% della loro dotazione di pagamenti diretti, con possibile riduzione al 20% in un “periodo di apprendimento” di due anni (2023-2024), destinando la differenza (5%) ai pagamenti diretti disaccoppianti per l’impossibilità utilizzo dei regimi ecologici.

bia previsti nel contesto della redazione dei piani strategici nazionali, in conformità alle disposizioni dell'art. 31, parr. 3 e 4, reg. (UE) 2021/2015; il termine per il loro invio alla Commissione è indicato nel 31 dicembre 2021, da cui decorrono gli ulteriori tre mesi per la Commissione per analizzare i contenuti e formulare le osservazioni³².

Nell'architettura della nuova PAC, secondo il *New Delivery Model* basato sui piani strategici nazionali relativi a entrambi i pilastri, spetta agli Stati membri dotarsi di un piano strategico coerente con gli obiettivi generali (art. 5) e gli obiettivi specifici (art. 6), all'interno del quale trova spazio anche la disciplina degli eco-schemi.

Per l'indicazione dei regimi ecologici da adottare, ciascuno Stato membro può fare riferimento alla già menzionata lista di 41 pratiche agricole potenziali³³ che possono essere considerate meritevoli di sostegno a carico degli eco-schemi. Dietro la scelta, pur discrezionale, dei singoli Stati, va detto che questi devono essere in grado di dimostrare il loro contributo alle misure adottate per il raggiungimento degli obiettivi della PAC, e la coerenza rispetto alla condizionalità legata ai pagamenti base e alle misure agro-ambientali del secondo pilastro. Sulla base di tali scelte, una volta approvato il piano strategico a livello europeo, le imprese agricole potranno accedere volontariamente agli eco-schemi mettendo in atto la singola misura³⁴.

Queste pratiche non sono specifiche per singole aree o filiere, ma sono uniche per l'intero territorio nazionale, attraverso una scelta vincolata dagli obiettivi e dai settori di intervento. A questo proposito, seppur per cenni, è opportuno osservare che la definizione, a livello nazionale, degli eco-schemi muove da un approccio generale

³² La successiva negoziazione deve quindi concludersi con l'approvazione definitiva del piano nazionale strategico entro il 30 giugno 2022, in tempo per renderlo operativo il 1° gennaio 2023.

³³ Cfr. European Commission dated 14 January 2021, *List of potential agricultural practices that eco-schemes could support*.

³⁴ Nel caso dell'Italia, questo unico strumento è sostitutivo dei 21 programmi di sviluppo rurale regionali, di quello relativo alle misure nazionali del secondo pilastro e delle notifiche per i pagamenti diretti e per gli interventi settoriali. In questo senso, la Commissione europea è liberata da una mole di incombenze istruttorie, negoziali e di controllo. La semplificazione si riflette però, indubbiamente, in una maggiore complessità trasferita a livello di singoli Stati membri.

che lo Stato membro conduce con riferimento alla redazione del piano strategico da sottoporre alla Commissione, di cui gli eco-schemi rappresentano una delle componenti³⁵. Avendo spostato l'onere sui singoli Stati di elaborare le linee operative della PAC nel contesto della cornice legale definita dal reg. (UE) 2021/2115 e, più in dettaglio dall'art. 104 ss., occorre evidenziare che le scelte da parte degli Stati deve, innanzitutto, basarsi su una *valutazione delle esigenze* (art. 108) fondata sull'analisi SWOT, dalla quale emergano le priorità, accompagnate da una solida giustificazione sulla cui base impostare la *strategia di intervento* (art. 109). Per ogni obiettivo specifico, la *strategia di intervento* fissa innanzitutto i *target* finali e i relativi *target* intermedi per gli indicatori di risultato pertinenti utilizzati dallo Stato membro sulla base della propria *valutazione delle esigenze*. Ai *target* sono collegati gli interventi, volti ad affrontare le esigenze specifiche sulla scorta di una solida logica, suffragata dalla valutazione *ex ante*, che si completa con la dimostrazione che le risorse finanziarie³⁶ assegnate a ciascun intervento del piano strategico siano giustificate e congrue per raggiungere i *target* finali prefissati.

A corredo della descrizione delle misure adottate e della distribuzione tra di esse delle risorse finanziarie disponibili, il piano strategico deve contenere una serie di dimostrazioni in merito alla coerenza e alla complementarità degli interventi con gli obiettivi specifici. In particolare, è prevista la presentazione di una panoramica dell'archi-

³⁵ Cfr. reg. delegato (UE) 2022/126 della Commissione del 7 dicembre 2021 che integra il reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio con requisiti aggiuntivi per taluni tipi di intervento specificati dagli Stati membri nei rispettivi piani strategici della PAC per il periodo dal 2023 al 2027 a norma di tale regolamento, nonché per le norme relative alla percentuale per la norma 1 in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).

³⁶ Il reg. (UE) 2021/2115 stabilisce che agli eco-schemi sia riservato (*ring-fenced*) almeno il 25% del massimale per i pagamenti diretti (art. 97). Per garantire una certa flessibilità nei primi due anni di applicazione (2023 e 2024) è previsto un *learning period* in cui gli Stati membri hanno la possibilità di impegnare solo il 20% del massimale e trasferire la differenza dal 25% nel rafforzamento degli eco-schemi degli anni successivi o nel secondo pilastro per finalità ambientali, pena altrimenti la perdita dei fondi. Gli Stati membri possono comunque ridurre proporzionalmente l'impegno per gli eco-schemi se, nell'ambito del secondo pilastro utilizzano più del 35% dei fondi per interventi ambientali o riferiti al benessere animale.

tettura ambientale e climatica e la spiegazione delle scelte compiute in merito alle singole misure, quali quelle per il ricambio generazionale, per il sostegno accoppiato, per la gestione del rischio, etc. In questa sezione, il piano strategico nazionale deve anche dimostrare, come si intende conseguire l'obiettivo di una distribuzione più equa e di una destinazione più efficace ed efficiente del sostegno al reddito e, in caso di pagamenti "territorializzati", anche la coerenza e la complementarità dei pagamenti diretti con il sostegno fornito nell'ambito di altri interventi, in particolare di quelli relativi allo sviluppo rurale.

La previsione degli eco-schemi nel contesto dei piani strategici nazionali, e la successiva approvazione di questi ultimi se, da un lato, completa il processo di approvazione, dall'altro, dà luogo ad una successiva fase segnata da un coordinamento tra le Istituzioni (quella europea e dello Stato membro) per facilitare il monitoraggio, la rendicontazione e la valutazione dei piani strategici nazionali istituito, a livello europeo, un "Quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione" (c.d. *Performance Monitoring and Evaluation Framework* – PMEF), ai sensi dell'art. 128, sotto la responsabilità condivisa degli Stati membri e della Commissione³⁷. D'altronde essendo una PAC caratterizzata da indicatori di *performance*, obiettivi da perseguire e strumenti da attuare, le valutazioni *ex ante*, intermedie ed *ex post* acquisiscono un particolare significato. In questa prospettiva, ogni Stato membro designa come responsabile una "Autorità di gestione", *ex art.* 123, assistita da un "Comitato di monitoraggio", *ex art.* 124, con il compito di esaminare i progressi compiuti nell'attuazione del piano strategico nazionale nello svolgimento delle valutazioni e nel seguito dato dai risultati, nell'attuazione delle attività di comunicazione e nel rafforzamento delle capacità amministrative; e fornire il proprio parere sulla gestione, sulle relazioni sull'efficacia dell'attuazione, sul piano di valutazione e sulle eventuali proposte di modifica del piano strategico.

³⁷ Cfr. reg. di esecuzione (UE) 2022/1475 della Commissione del 6 settembre 2022 recante norme dettagliate di applicazione del reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la valutazione dei piani strategici della PAC e la fornitura di informazioni per il monitoraggio e la valutazione.

Infine, a supporto della *governance* della PAC (art. 126), a livello nazionale, è istituita una “Rete nazionale della PAC” (che sostituisce l’attuale “Rete nazionale per lo sviluppo rurale”) con la finalità di coinvolgere i portatori di interessi nell’attuazione dei piani nazionali, assistere le amministrazioni, informare il pubblico e i potenziali beneficiari, promuovere l’innovazione in agricoltura e per lo sviluppo rurale, contribuire al monitoraggio e alla valutazione, diffondere i risultati dei piani strategici. A sua volta, per il collegamento tra Reti nazionali della PAC, al pari delle organizzazioni e delle amministrazioni nazionali nel settore dell’agricoltura e dello sviluppo rurale, è istituita una “Rete europea della PAC”³⁸.

Il nostro Paese, dopo un percorso interno non certo agevole³⁹, ha maturato le sue scelte ed individuato cinque regimi ecologici, rappresentati dal pagamento per il benessere animale e la riduzione degli antibiotici; inerbimento delle colture arboree; salvaguardia di olivi di particolare valore paesaggistico; sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento e misure specifiche per gli impollinatori. Questi eco-schemi hanno una finalità ambientale, in linea con la strategia *Farm to Fork*, e – secondo le scelte nazionali – si rivolgono alla zootecnia, alle colture arboree, agli oliveti paesaggistici, ai sistemi foraggeri estensivi e agli impollinatori, con pagamenti e impegni specifici.

³⁸ Cfr. decisione di esecuzione (UE) 2022/1864 della Commissione del 5 ottobre 2022 che definisce la struttura organizzativa e il funzionamento della rete europea della PAC e che abroga la decisione di esecuzione 2014/825/UE.

³⁹ Basti osservare che l’Italia ha predisposto la proposta del proprio piano strategico nazionale – tenendo in considerazione anche il Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell’Italia* che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune* del 18 dicembre 2020 [SWD/2020/396 final] – e trasmesso, nei termini indicati, il documento alla Commissione. Le *Osservazioni sul piano strategico della PAC presentato dall’Italia*, cit., da parte della Commissione hanno tuttavia rilevato un eccesso di genericità. Con riferimento più nello specifico agli eco-schemi era stato richiesto una descrizione maggiormente puntuale degli impegni per consentire di valutare la natura, l’ambizione e la capacità di conseguire gli obiettivi corrispondenti, prevedendo altresì gli indicatori, strumentali a valutare il perseguimento degli obiettivi. Risultava, inoltre, importante chiarire la demarcazione tra eco-schemi e buone pratiche agricole, nonché la sovrapposizione di eco-schemi con gli interventi di sviluppo rurale.

Tali schemi riflettono la strategia ambientale fatta propria dal nostro Paese, attraverso i cinque eco-schemi capaci di qualificare e intercettare gli elementi prioritari della strategia in tema di sostenibilità climatico-ambientale. Questi sono sostanzialmente distinti in due categorie: i pagamenti per il benessere degli animali e la riduzione degli antibiotici (a cui è riservato circa il 40% delle risorse destinate), da un lato, mentre il restante 60% è stato ripartito tra quattro eco-schemi incentrati su inerbimento delle colture arboree, salvaguardia degli oliveti di particolare pregio paesaggistico, sistemi foraggeri estensivi e misure specifiche per gli impollinatori, dall'altro. La scelta di tali misure volontarie riflette la volontà di ampliare la platea degli agricoltori capaci di adottare impegni ambientali volontari, oltre alla condizionalità, avvicinandoli progressivamente a pratiche maggiormente sostenibili, soprattutto nel campo della zootecnia, attività quest'ultima ritenuta la causa, in misura preponderante, degli impatti ambientali del sistema agroalimentare mondiale. In tal senso, la scelta di destinare una considerevole parte del *plafond* destinato agli eco-schemi al settore zootecnico riflette la scelta di ritenere la sostenibilità delle filiere zootecniche, il tema centrale della transizione ecologica dell'agricoltura.

5. Se le considerazioni esposte rilevano con riferimento alle regole sottese alla definizione dei piani nazionali strategici, oltre che alla loro attuazione – all'interno dei quali sono indicati i *target* e gli indicatori per il perseguimento degli obiettivi finali, coerentemente con gli artt. 5 e 6 – occorre interrogarsi circa la posizione giuridico soggettiva dell'agricoltore che accede volontariamente ai regimi ecologici, secondo le misure e gli strumenti che compongono il quadro normativo previsto dalla nuova architettura della PAC.

Dunque, lo schema dettato dal reg. (UE) 2021/2115 mette in luce un sistema, in ragione del quale l'agricoltore può risultare destinatario di un sostegno di base al reddito per la sostenibilità (art. 21), quale aiuto ad ettaro ed osserva le disposizioni sulla condizionalità (art. 12). Su base volontaria, gli agricoltori possono accedere ad un aiuto complementare che va ad integrare il sostegno di base attraverso i regimi volontari, impegnandosi, quindi, ad applicare le pra-

tiche agricole benefiche per il clima l'ambiente e il benessere degli animali, destinate a contrastare la resistenza antimicrobica. Tali aiuti al reddito riflettono, in generale, i criteri di ammissibilità, soggettivi e oggettivi, indicati per l'assegnazione dell'aiuto e, quindi, per l'attivazione del diritto, che consistono nell'essere *agricoltore* (art. 3) e nello svolgere una *attività agricola*, ai sensi dell'art. 4, par. 2, oltre che, nell'aver presentato la domanda di aiuto e nel richiedere una domanda di assegnazione e, infine, nel possedere un numero di ettari ammissibili a cui abbinare l'aiuto. Una volta attivato il diritto in capo all'agricoltore, questi deve non solo operare in ossequio ai criteri soggettivi e oggetti menzionati, ma deve anche conformarsi ai limiti posti dall'art. 31, par. 5.

Si delineano, in tal senso, due situazioni distinte, in quanto il primo rappresenta il sostegno di base, mentre il secondo una misura volontaria, del tutto autonoma dalla prima, per perseguire, attraverso lo strumento degli eco-schemi, degli obiettivi ulteriori. In tal senso, si determina una posizione giuridica che trova la sua qualificazione, ai sensi del diritto europeo, nel contesto degli interventi destinati alla regolarizzazione dei mercati agricoli, in quanto la sua finalità consiste nel garantire un reddito stabile agli agricoltori, in linea con gli obiettivi perseguiti dalla pac ai sensi dell'art. 38 TFUE, ed esprime a tutti gli effetti i contenuti di una situazione giuridica soggettiva in capo all'agricoltore.

Il modello giuridico che si ricava dal reg. (UE) 2021/2115 rappresenta una posizione dell'agricoltore caratterizzata dalla facoltà di accedere ad un regime, come detto su base volontaria, al fine di integrare il proprio reddito. Tuttavia, tale regime risulta vincolato per l'agricoltore in funzione degli eco-schemi che compongono i piani strategici e, sul piano operativo, dall'obbligo che l'accesso a tale regime determina. Invero, il diritto al pagamento sorge solo ed esclusivamente se le azioni poste in essere dall'agricoltore superano [*rectius*: «vanno al di là»] delle condizioni minime stabilite per i criteri di gestione obbligatori e delle norme sulle buone condizioni agro-ambientali, oppure dei requisiti minimi pertinenti relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali, nonché degli altri requisiti obbligatori pertinenti stabiliti dal diritto nazionale

e dell'Unione, oltre che delle condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola, a norma dell'art. 4, par. 2, lett. *b*), fermo restando che debbono essere impegni diversi da quelli concessi per lo sviluppo rurale, di cui all'art. 70, assunti dal medesimo imprenditore agricolo. In altri termini, il diritto al pagamento relativo all'impegno per gli eco-schemi matura nella sola ipotesi in cui vengano superate le soglie rappresentate dai cc.dd. requisiti comuni (art. 8) previsti per la condizionalità, relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali; condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola e sono diversi dalle misure dello sviluppo rurale.

Si determina un collegamento funzionale tra il presupposto che sta alla base del pagamento aggiuntivo, rappresentato dall'aver superato una determinata soglia minima, e i controlli e le sanzioni, di cui agli artt. 59 e 72 reg. (UE) 2021/2116, che dovranno essere attuati ai fini della verifica in concreto di quanto svolto dall'agricoltore, dove gli enti preposti avranno una discrezionalità piena nel valutare il raggiungimento dell'obiettivo minimo, consistente nell'aver superato la soglia minima prevista per la condizionalità e dagli altri criteri di gestione di cui all'art. 31, par. 5.

Gli agricoltori possono decidere di cumulare il pagamento di più eco-schemi, se possiedono i requisiti e rispettano i relativi impegni, eccetto che per il regime previsto per l'inerbimento e le colture arboree, che non sono cumulabili tra loro.

Il sostegno da parte dell'agricoltore per uno specifico regime ecologico viene concesso come pagamento annuale per tutti gli ettari ammissibili coperti dagli impegni. Tali pagamenti, ai sensi dell'art. 31, par. 7, reg. (UE) 2021/2115 possono essere concessi, alternativamente, come pagamenti aggiuntivi al pagamento di base oppure come pagamenti a totale o parziale compensazione degli agricoltori in attività per la totalità (o una parte) dei costi supplementari sostenuti e per il mancato guadagno a seguito degli impegni assunti.

Trasferendo sul piano concreto la disciplina relativa ai regimi ecologici, va detto che, per quanto siano previsti quali misure volontarie per gli agricoltori, all'atto pratico, per gli effetti determinati dalla riduzione dei pagamenti di base, vi è da credere che gli agricoltori si vedranno costretti ad accedere a tali regimi. Invero, occorre consi-

derare che, mentre oggi sul piano dei pagamenti diretti gli agricoltori riescono a beneficiare, attraverso i pagamenti di base, oltre al pagamento collegato al *greening*, di circa l'85% del *plafond*, con il nuovo regime vi saranno forti riduzioni dei pagamenti di base; pertanto, se gli agricoltori vorranno ottenere lo stesso livello di aiuti dovranno necessariamente accedere agli eco-schemi ed osservarne la disciplina. Tale considerazione porta ad osservare che, in questo modo, il legislatore è riuscito nell'intento di fare accedere ai regimi ecologici un numero assai vasto di agricoltori attraverso cui perseguire gli obiettivi posti per clima, ambiente e benessere degli animali. Tuttavia, non tutti i comparti riusciranno ad accedervi facilmente, alcuni dei quali avranno una forte riduzione, tra cui il settore zootecnico, e tali regimi non saranno applicabili allo stesso modo a livello nazionale.

Può essere, altresì, opportuno osservare che il pagamento che scaturisce dall'adesione dell'agricoltore ai regimi ecologici, ove vengano superati – come detto – i requisiti minimi, rappresenta un sostegno complementare al reddito di quest'ultimo, e quindi aggiuntivo a quello di base. Da tale considerazione si ricava, altresì, l'autonomia della posizione dell'agricoltore collegata al pagamento degli eco-schemi che resta, quindi, disgiunto al diritto all'aiuto riconducibile, rispetto, al sostegno di base al reddito per la sostenibilità (art. 23)⁴⁰. Pertanto, in caso di contestazione sollevata con riferimento ai singoli regimi ecologici, diversamente dal passato che, con riferimento alla condizionalità dava luogo ad una sospensione dell'intera domanda di aiuto dell'agricoltore, nel caso di specie, trattandosi di un regime

⁴⁰ Il «diritto all'aiuto», secondo la terminologia già fatta propria dalla versione del reg. n. 1307/2013, coerentemente con il regime previgente di cui al reg. (CE) n. 73/2009, rappresenta un istituto oramai noto al linguaggio giuridico ed indica il volume dei pagamenti riconosciuti agli agricoltori in funzione dell'articolazione dei regimi di sostegno attivati in modo facoltativo o obbligatorio entro specifiche percentuali da parte degli Stati membri. In sostanza, il diritto all'aiuto, attribuito agli agricoltori in relazione al regime dei pagamenti, esprime un preciso valore economico e, a seguito dell'attivazione del diritto all'aiuto sugli ettari ammissibili, concesso al beneficiario. Per una ricostruzione dell'intero dibattito dottrinale ed un esame dell'istituto sulla base della normativa previgente sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *La cessione del diritto all'aiuto*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, (diretto da), *Trattato di diritto agrario, Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, I, Torino, 2011, p. 347

di pagamento distinto ed aggiuntivo rispetto a quello di base, si deve ritenere che l'eventuale sospensione vada ad intaccare la singola domanda di pagamento per gli eco-schemi e non l'intera domanda di aiuto⁴¹. In tal senso, trova conferma quanto detto in precedenza sulla diversa qualificazione del pagamento di base rispetto al pagamento complementare relativo ai regimi ecologici volontari.

6. La disamina della disciplina relativa ai regimi ecologici nel contesto del processo di riforma della PAC permette di consolidare l'opinione che tali strumenti siano alla base della nuova architettura verde, in quanto fondamentali per perseguire in agricoltura determinati obiettivi, con riguardo alla sostenibilità ambientale e climatica. Questo impegno è potenzialmente più stringente, sia per la condizionalità rafforzata associata al sostegno al reddito per la sostenibilità, sia per la fissazione delle quote di spesa da riservare agli eco-schemi nel primo pilastro e per le misure per il clima ambiente e benessere animale nel secondo. In tal senso acquisisce un ruolo determinante la scelta che il singolo Stato membro compie dovendo quest'ultimo dimostrare nei piani strategici una maggiore ambizione ambientale da perseguire attraverso quelle specifiche misure e fissando opportunamente gli indicatori di risultato e di impatto. Su questo punto, vi sono non poche riserve relativamente alle scelte adottate dall'Italia e alla loro applicazione in concreto.

Vi è, altresì, l'impressione che si sia voluto sostituire lo strumento del *greening*, che aveva presentato non pochi limiti nell'esperienza della PAC 2014-2020, con una disciplina dalla portata più ampia, ma caratterizzata da una stessa componente, ossia quella della rigidità, soprattutto sul piano applicativo: in quanto il sistema mira ad eleva-

⁴¹ Ciò riflette l'architettura verde della PAC composta da tre distinti strumenti: la condizionalità, che rappresenta il presupposto per percepire il sostegno di base al reddito per la sostenibilità c.d. "rafforzata" per ricomprendere anche gli impegni del pagamento *greening* introdotto dal reg. (UE) n. 1307/2013; mentre gli eco-schemi rappresentano pagamenti aggiuntivi a fronte di impegni ambientali su base volontaria che vanno ben oltre la condizionalità rafforzata. Invece, i pagamenti agro-climatico-ambientali del secondo pilastro sono previsti nell'ambito dell'intervento per gli «impegni ambientali, climatici ed altri impegni in materia di gestione».

re il livello richiesto attraverso schemi unitari per l'intero territorio nazionale. Occorre vedere in che modo avverrà l'attuazione a livello nazionale, e le Regioni avranno un ruolo centrale in questo, perché saranno chiamate a definire la disciplina ai fini della loro attuazione. Resta, però, il fatto che i regimi ecologici, oggi riportati nei piani strategici, sono previsti a livello nazionale in modo ancora troppo generico e unitario e richiedono una maggiore e puntuale definizione per un territorio, quale è quello italiano, molto differenziato nelle sue diverse zone geografiche.

A tali considerazioni segue una ulteriore di carattere generale. I regimi ecologici rappresentano la risposta più concreta alla strategia verde della Commissione, quale strumento ulteriore, dall'ampia portata applicativa, rispetto alla condizionalità o alle misure dello sviluppo rurale, più preciso e definito per perseguire obiettivi in tutti gli Stati membri su clima, ambiente e benessere degli animali.

Resta pur fermo un interrogativo circa la coerenza degli obiettivi posti rispetto al contesto internazionale, che caratterizza il periodo attuale, e le implicazioni sugli approvvigionamenti alimentari. La riforma della PAC, come detto, affonda le sue radici nella strategia dettata dalla Commissione con il *Green Deal* e, più nello specifico, con la *Farm to Fork*. Una posizione molto forte che ha condizionato la riforma e, ora, la sua applicazione in funzione di una scelta che ha internalizzato una più marcata ambizione ambientalista, di quella già presente nei precedenti testi della politica agricola, e ha posto la sostenibilità al suo centro. Tuttavia, le crisi che si sono verificate a distanza di pochi mesi dalla pubblicazione dei regolamenti hanno da subito messo in discussione quei fondamenti da cui il legislatore riformista ha preso le mosse. Non si vuole in tal senso negare la valenza della sostenibilità, e più in generale della tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, ma porre l'accento sugli effetti della crisi bellica ha da subito sollevato il tema della *food security* e quindi degli approvvigionamenti alimentari. E, su questa emergenza, la Commissione, da ultimo, ha preso posizione con un invito agli Stati membri ad assicurare una distribuzione più equa del sostegno al reddito, in particolare per rafforzare la resilienza delle aziende agricole, esposte alla volatilità dei mercati, a incrementare l'innovazione tecnologica e

agroecologica in modo da incrementare le rese produttive, e più in generale sostenere le produzioni agricole⁴². In altri termini, la Commissione pone l'accento alla sicurezza alimentare con l'obiettivo di incentivare la produzione agricola, stabilizzare i mercati e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari. D'altronde non si può non considerare che la sottrazione dei terreni all'agricoltura ha una diretta ed immediata conseguenza nella diminuzione della produzione agricola, e quindi nella distribuzione alimentare, determinando un problema di *food security* particolarmente rilevante, soprattutto in un periodo come quello attuale caratterizzato da una forte e crescente espansione della domanda mondiale di prodotti agricoli e, a livello europeo, da una politica agricola comune le cui regole hanno da tempo abbandonato gli strumenti di programmazione della produzione, rimessa in parte alle scelte degli agricoltori, e si caratterizzano sempre più per l'attenzione all'ambiente e alla sua protezione⁴³.

Su tali ultime considerazioni resta quindi da capire se gli *obiettivi generali* (art. 5) che, pur fanno riferimento (in parte) all'art. 39 TFUE, anche se incentrati sullo sviluppo sostenibile dell'agricoltura (si propongono «di migliorare lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali contribuendo all'attuazione di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile») e gli *obiettivi specifici* (art. 6), che concorrono a soddisfare gli obiettivi generali anzidetti, risultano sempre attuali, oppure esigono di essere rivisitati, in quanto rappresentano la base dei piani strategici degli Stati membri per i prossimi anni, per fare fronte al tema degli approvvigionamenti alimentari e delle materie prime che incidono fortemente sul sistema

⁴² Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 23 marzo 2022, *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, COM (2022)133.

⁴³ Sul punto si ricorda l'autorevole monito, già da tempo pronunciato, di L. COSTATO, *L'agricoltura cenerentola d'Europa*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 213, ove l'A. osserva come il disaccoppiamento introdotto con la riforma della PAC del 2003, attraverso il reg. n. 1782/2003 ha determinato un problema di *food security* che ha causato aumento dei prezzi della spesa alimentare dei cittadini europei, e italiani in particolare. Sul tema si veda per una ampia ricostruzione della questione A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 548.

produttivo, sulla formazione dei prezzi dei prodotti agricoli, nonché sul riequilibrio del valore lungo la filiera agroalimentare e, per finire, sulla competitività delle nostre stesse filiere.

GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI

**GLI STRUMENTI PER LE IMPRESE:
I SERVIZI DI CONSULENZA ALLE IMPRESE
E I SISTEMI ASSICURATIVI**

ABSTRACT

Gli interventi per il comparto agricolo individuati dalla nuova PAC (secondo quanto previsto dall'art. 69 del reg. n. 2115/2022) prevedono, tra gli altri, lo scambio di conoscenze e la diffusione dell'informazione (lett. *b*) e gli strumenti per la gestione del rischio (lett. *f*). Nell'ambito dei primi un ruolo centrale assumono i servizi di consulenza aziendale che, secondo quanto previsto dall'art. 15 del reg. n. 2115/2021, dovranno assistere le aziende con riguardo quanto meno a tutti i requisiti, le condizioni e gli impegni in materia di gestione applicabili agli agricoltori e agli altri beneficiari stabiliti nel piano strategico della PAC, compresi i requisiti e le norme nell'ambito della condizionalità e le condizioni per gli interventi, nonché le informazioni sugli strumenti finanziari e sui piani aziendali istituiti a norma del piano strategico della PAC; le pratiche aziendali che preven- gono lo sviluppo della resistenza antimicrobica; la prevenzione e la gestione del rischio; il sostegno all'innovazione, in particolare per la preparazione e l'attuazione di progetti di gruppi operativi del PEI; le tecnologie digitali nell'agricoltura e nelle zone rurali; la gestione sostenibile dei nutrienti; le condizioni di impiego, gli obblighi dei datori di lavoro, la salute e la sicurezza sul lavoro e il sostegno sociale nelle comunità di agricoltori. L'assistenza tecnica alle imprese che, come previsto nel PSN inviato alla Commissione il 31 dicembre 2021, dovrà essere finalizzata a supportare l'attuazione, il monitoraggio, la valutazione, l'informazione, la comunicazione del Piano strategico

nazionale della PAC, avrà come principale focus la corretta attuazione sinergica e il monitoraggio degli interventi del PSP ai livelli nazionale e regionale, compresi gli aspetti giuridici e dovrà operare in sinergia con le attività della Rete rurale nazionale per il raggiungimento degli obiettivi della PAC.

Tra le informazioni che l'assistenza tecnica sarà tenuta a fornire agli agricoltori quelle relative alla gestione del rischio appaiono di una importanza strategica come, d'altra parte riconosciuto dal legislatore europeo che, al considerando n. 29 del Regolamento 2115 del 2021, afferma: «Nel contesto di un maggiore orientamento al mercato della PAC, come indicato nella comunicazione intitolata “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”, l'esposizione sui mercati, i cambiamenti climatici e l'associata frequenza e gravità di eventi meteorologici estremi, come pure le crisi sanitarie e fitosanitarie, possono comportare rischi di volatilità dei prezzi e una crescente pressione sui redditi, segnatamente su quelli dei produttori agricoli primari. Pertanto, sebbene spetti agli agricoltori la responsabilità ultima di definire le proprie strategie aziendali e di migliorare la resilienza delle proprie aziende, è opportuno istituire un solido quadro al fine di assicurare un'adeguata gestione del rischio». Tuttavia, nonostante le iniziative proposte dal regolamento e individuate oggi dal PSN inviato alla Commissione vadano ad ampliare quelle già prese nel quadro del Piano di gestione del rischio 2021 (varato il 29 dicembre 2020) occorre sottolineare come manchi ancora una considerazione dei rischi delle imprese agricole nell'ambito delle filiere in cui operano. Una tale previsione, invero, renderebbe sicuramente più efficace il quadro delle disposizioni varate a tutela della parte agricola nella filiera agroalimentare (cfr. direttiva (UE) 2019/633 come attuata dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198) contribuendo alla realizzazione di una filiera agroalimentare sostenibile.

The interventions for the agricultural sector identified by the new CAP (according to the provisions of art. 69 of Reg. 2115/2022) provide, among others, the exchange of knowledge and the dissemination of information (letter h) and tools for risk management (letter f). Within the former, a central role is played by business consultancy services

which, according to the provisions of Article 15 of Reg. 2115/2021, will have to assist companies with regard to at least all management requirements, conditions and commitments applicable to farmers and other beneficiaries established in the CAP strategic plan, including requirements and rules under the conditionality and conditions for interventions, as well as information on financial instruments and business plans established pursuant to the CAP strategic plan; business practices that prevent the development of antimicrobial resistance; risk prevention and management; support for innovation, in particular for the preparation and implementation of projects of operational groups of the EIP; digital technologies in agriculture and rural areas; sustainable management of nutrients; the conditions of employment, the obligations of employers, health and safety at work and social support in farming communities “. The technical assistance to companies which, as foreseen in the PSN sent to the Commission on 31 December 2021, must be aimed at supporting the implementation, monitoring, evaluation, information, communication of the National Strategic Plan of the CAP, will have as main focus the correct synergic implementation and monitoring of the interventions of the PHP at national and regional levels, including the legal aspects and must operate in synergy with the activities of the National Rural Network to achieve the objectives of the CAP.

Among the information that technical assistance will be required to provide to farmers, those relating to risk management appear to be of strategic importance as, on the other hand, recognized by the European legislator who, in recital no. 29 of Regulation 2115 of 2021, states “In the context of a greater market orientation of the CAP, as indicated in the communication entitled” The future of food and agriculture “, exposure to markets, climate change and the associated frequency and severity of extreme weather events, as well as sanitary and phytosanitary crises, can lead to risks of price volatility and increasing pressure on incomes, especially those of primary agricultural producers. Therefore, although farmers have the ultimate responsibility to define their business strategies and improve the resilience of their businesses, a solid framework should be established in order to ensure adequate risk management. “However, despite the initiatives proposed by the regulation and identified today by the NSP sent to the Commission, they expand those already taken in the

framework of the 2021 Risk Management Plan (launched on December 29, 2020), it should be emphasized that there is still no consideration of the risks of agricultural businesses. within the supply chains in which they operate. Indeed, such a provision would certainly make the framework of the provisions adopted to protect the agricultural part in the agri-food chain more effective (see Directive (EU) 2019/633 as implemented by Legislative Decree 8 November 2021, n. 198) by contributing to the implementation of a sustainable agri-food chain.

PAROLE CHIAVE: Servizi di consulenza in agricoltura – Sistemi di assicurazione per le imprese agricole.

KEYWORDS: *Agricultural Business Consultancy – Insurance Systems for Agricultural Businesses.*

SOMMARIO: 1. I servizi di consulenza alle imprese. – 2. La gestione del rischio. – 3. Le assicurazioni nell'OCM vino e nell'OCM ortofrutta. – 4. Le assicurazioni agevolate. – 5. I fondi di mutualizzazione. – 6. Lo strumento di stabilizzazione del reddito.

1. La nuova PAC individua all'art. 69 del reg. n. 2115/2021 gli interventi specifici per il comparto agricolo in un'ottica di coordinamento e di messa a sistema; tra questi assumono una notevole rilevanza lo scambio di conoscenze e la diffusione dell'informazione (lett. *b*) e gli strumenti per la gestione del rischio (lett. *f*). Nell'ambito dei primi un ruolo centrale assume poi l'assistenza tecnica che dovrà essere finalizzata a supportare l'attuazione, il monitoraggio, la valutazione, l'informazione, la comunicazione del Piano strategico nazionale della PAC. La *governance* dell'assistenza tecnica dovrà assicurare diversi obiettivi, in particolare che l'attuazione degli interventi avvenga in modo coordinato e condiviso. Questo aspetto assume un'importanza cruciale se si pensa che all'interno della stessa cornice strategica convivranno, per la prima volta, attività e interventi dei due pilastri che fino ad oggi erano distinti tra loro. C'è da considerare inoltre il ruolo che assumerà l'assistenza tecnica in vista del *New Delivery Model*, ovvero sia un sistema basato non più prioritariamente sul rispetto di determinate procedure, ma sul monitoraggio in ordine al raggiungimento di risultati e obiettivi strategicamente prefissati. Le attività riguarderanno sia gli aspetti relativi all'attuazione degli interventi nazionali finanziati nel primo e secondo pilastro, sia quelli relativi all'attuazione degli interventi di sviluppo rurale nazionali con specificità regionali, che saranno attuati a livello regionale all'interno di obiettivi e criteri di ammissibilità generali definiti a livello comune.

L'assistenza tecnica dovrà operare in sinergia con le attività della Rete rurale nazionale, che saranno caratterizzate a loro volta da un miglioramento della *governance* generale del sistema, dalle attività dedicate all'AKIS (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems*) ed al Leader, da una maggiore attenzione ai legami con altre forme di programmazione strategica nazionale, e dalle attività di informazione e comunicazione a livello nazionale nonché di identificazione delle buone pratiche e progetti innovativi.

Nel quadro dell'assistenza tecnica un ruolo di primo piano svol-

geranno i servizi di consulenza aziendale¹ in attuazione di quanto disposto dall'art. 15 del reg. n. 2115/2022 che, al secondo comma,

¹ L'art. 15 del reg. n. 2115/2021 prevede e disciplina i "Servizi di consulenza aziendale", ai sensi di tale articolo: «1. Gli Stati membri includono nel proprio piano strategico della PAC un sistema per fornire servizi di consulenza per gli agricoltori e gli altri beneficiari del sostegno della PAC in materia di gestione della terra e dell'azienda («servizi di consulenza aziendale»). Tale sistema può basarsi sui sistemi esistenti. 2. I servizi di consulenza aziendale coprono gli aspetti economici, ambientali e sociali, tenendo conto delle pratiche agronomiche esistenti, oltre a fornire informazioni scientifiche e tecnologiche aggiornate, sviluppate tramite progetti di ricerca e innovazione, anche per quanto riguarda la fornitura di beni pubblici. Attraverso i servizi di consulenza aziendale è offerta un'assistenza adeguata lungo il ciclo di sviluppo dell'azienda agricola, anche per la costituzione di un'azienda per la prima volta, la conversione dei modelli di produzione verso la domanda dei consumatori, le pratiche innovative, le tecniche agricole per la resilienza ai cambiamenti climatici, comprese l'agroforestazione e l'agroecologia, il miglioramento del benessere degli animali e, ove necessario, le norme di sicurezza e il sostegno sociale. I servizi di consulenza aziendale sono integrati nei servizi correlati dei consulenti aziendali, dei ricercatori, delle organizzazioni di agricoltori e di altri portatori di interessi pertinenti che formano gli AKIS. 3. Gli Stati membri garantiscono che la consulenza fornita sia imparziale e che i consulenti siano adeguatamente qualificati e formati ed esenti da conflitti di interesse. 4. I servizi di consulenza aziendale sono adeguati ai vari tipi di produzione e aziende agricole e contemplano come minimo: *a*) tutti i requisiti, le condizioni e gli impegni in materia di gestione applicabili agli agricoltori e agli altri beneficiari stabiliti nel piano strategico della PAC, compresi i requisiti e le norme nell'ambito della condizionalità e le condizioni per gli interventi, nonché le informazioni sugli strumenti finanziari e sui piani aziendali istituiti a norma del piano strategico della PAC; *b*) i requisiti stabiliti dagli Stati membri per attuare la direttiva 92/43/CEE, la direttiva 2000/60/CE, l'art. 55 del reg. (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (38), la direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (39), la direttiva 2009/128/CE, la direttiva 2009/147/CE, il reg. (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, (40) il reg. (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio (41) e la direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio (42); *c*) le pratiche aziendali che prevengono lo sviluppo della resistenza antimicrobica, come indicato nella comunicazione della Commissione del 29 giugno 2017 intitolata «Piano d'azione europeo "One Health" contro la resistenza antimicrobica»; *d*) la prevenzione e la gestione del rischio; *e*) il sostegno all'innovazione, in particolare per la preparazione e l'attuazione di progetti di gruppi operativi del PEI di cui all'art. 127, par. 3; *f*) le tecnologie digitali nell'agricoltura e nelle zone rurali di cui all'art. 114, lett. *b*); *g*) gestione sostenibile dei nutrienti, compreso, al più tardi a partire dal 2024, l'utilizzo di uno strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti che consiste in qualsiasi applicazione digitale che fornisca almeno: *i*) un bilancio dei principali nutrienti nel suolo; *ii*) i requisiti legali relativi ai nutrienti; *iii*) dati relativi al suolo, basati sulle informazioni e le analisi disponibili; *iv*) i dati del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) pertinenti per la gestione dei nutrienti; *h*) le condizioni di impiego, gli obblighi dei datori di lavoro, la salute e la sicurezza sul lavoro e il sostegno sociale nelle comunità di agricoltori».

prevede che i servizi di consulenza aziendale coprano gli aspetti economici, ambientali e sociali, tenendo conto delle pratiche agronomiche esistenti, oltre a fornire informazioni scientifiche e tecnologiche aggiornate, sviluppate tramite progetti di ricerca e innovazione, anche per quanto riguarda la fornitura di beni pubblici. Secondo le intenzioni del legislatore Europeo attraverso i servizi di consulenza aziendale è offerta un'assistenza adeguata lungo il ciclo di sviluppo dell'azienda agricola, anche per la costituzione di un'azienda per la prima volta, ovvero per la conversione dei modelli di produzione verso la domanda dei consumatori, le pratiche innovative e le tecniche agricole per la resilienza ai cambiamenti climatici, comprese l'agroforestazione e l'agroecologia, nonché verso il miglioramento del benessere degli animali e le norme di sicurezza e il sostegno sociale. I servizi di consulenza aziendale dovranno essere integrati nei servizi correlati dei consulenti aziendali, dei ricercatori, delle organizzazioni di agricoltori e di altri portatori di interessi pertinenti che formano gli AKIS e potranno basarsi sui sistemi esistenti.

Nel nostro Paese, com'è noto, il sistema di consulenza aziendale in agricoltura è stato istituito (in attuazione dell'art. 15 del reg. n. 1305/2013) dall'art. 1-ter, comma 1°, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, e le disposizioni attuative sono state disposte con decreto del MIPAAF del 3 febbraio 2016².

Il d.m. (art. 6) istituisce presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali il Registro unico nazionale degli organismi di consulenza riconosciuti ai sensi dell'art. 5³. Secondo quanto previsto

² In *Gazz. uff.* n. 38 del 16 febbraio 2016.

³ Art. 5 "Modalità di accesso al sistema di consulenza aziendale in agricoltura": «1. Possono accedere al sistema di consulenza aziendale gli organismi riconosciuti ai sensi del presente articolo, che contemplino, tra le proprie finalità, le attività di consulenza nel settore agricolo, zootecnico o forestale e che dispongano di uno o più consulenti, dotati di adeguate qualifiche e regolarmente formati, ai sensi dell'art. 4, in almeno uno degli ambiti di consulenza di cui all'Allegato 1, che non siano in posizioni di incompatibilità secondo i principi di cui all'art. 3, comma 1°. 2. Possono accedere al sistema di consulenza, quali organismi privati di consulenza aziendale, le imprese, costituite anche in forma societaria, le società e i soggetti costituiti, con atto pubblico, nelle altre forme associative consentite per l'esercizio dell'attività professionale. 3. Le regioni e le province autonome,

dall'art. 3 comma 1° del d.m.⁴ per tutti gli organismi pubblici e privati che intendano chiedere il riconoscimento, deve essere rispettato il principio della separatezza e dell'incompatibilità. In pratica, l'organismo di consulenza non può svolgere alcuna funzione di controllo sull'erogazione di finanziamenti pubblici in agricoltura e nel settore agroalimentare, nonché sulla legittimità e sulla regolarità delle dette erogazioni.

La qualificazione dei soggetti è verificata alla stregua di quanto previsto dall'art. 4⁵ del d.m.

competenti con riferimento alla sede legale degli organismi privati di consulenza aziendale, provvedono al loro riconoscimento previa verifica del possesso dei requisiti di cui agli artt. 3 e 4 e ai commi 1° e 2° del presente articolo. 4. Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero della salute e le regioni e le province autonome provvedono al riconoscimento degli organismi pubblici di consulenza aziendale ovvero degli enti pubblici istituzionalmente competenti, previa verifica del possesso dei requisiti di cui al presente articolo. 5. Le Regioni e le Province autonome si impegnano ad assicurare che nel loro territorio, in esito alle attività di riconoscimento degli organismi di consulenza di cui al presente articolo, sia operante un'offerta di consulenza in tutti gli ambiti di consulenza di cui all'Allegato 1, compatibilmente con i fabbisogni rilevati, le specificità di ciascun territorio e la disponibilità di risorse finanziarie».

⁴ Art. 3 "Criteri che garantiscono il principio di separatezza": «1. Al fine di garantire il rispetto del principio di separatezza di cui all'art. 1-ter, comma 3°, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, e all'art. 13, comma 2°, del reg. (UE) n. 1306/2013, l'organismo di consulenza non può svolgere alcuna funzione di controllo sull'erogazione di finanziamenti pubblici in agricoltura e nel settore agroalimentare, nonché sulla legittimità e regolarità delle predette erogazioni. Con successiva circolare ministeriale saranno dettagliati gli elementi di separatezza delle funzioni. 2. Per i soggetti in possesso del certificato di abilitazione alle prestazioni di consulenza in materia di uso sostenibile dei prodotti fitosanitari e sui metodi di difesa alternativi, si applicano i criteri di incompatibilità indicati al punto A.1.3 del Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, adottato con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, adottato di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, del 22 gennaio 2014».

⁵ Art. 4 "Procedure omogenee per la realizzazione delle attività di formazione di base e di aggiornamento professionale": «1. Sono considerati in possesso di qualifiche adeguate ai fini dello svolgimento dell'attività di consulenza di cui al presente decreto gli iscritti agli ordini e ai collegi professionali per i rispettivi ambiti di consulenza. 2. Fatte salve le materie per le quali la legge prevede una competenza esclusiva riservata alle categorie professionali di cui al comma 1°, sono altresì considerati in possesso di qualifiche adeguate ai fini dello svolgimento dell'attività di consulenza, i soggetti in possesso del titolo di studio richiesto per l'iscrizione agli ordini o ai collegi professionali, o adeguato all'ambito di consulenza, non iscritti ai relativi albi, che abbiano uno dei seguenti requisiti: a) documentata esperienza lavorativa di almeno 3 anni nel campo dell'assistenza tecnica o della consulenza nei rispettivi ambiti di consulenza e dispongano della relativa

I servizi di consulenza aziendale sono assicurati attraverso la previsione di misure *ad hoc* consistenti in contributi rivolti agli Organismi di consulenza per lo svolgimento del proprio servizio agli imprenditori agricoli che ne facciano espressa richiesta. Fino ad oggi queste misure sono state adottate dalle regioni nei PSR; in particolare nell'esperienza maturata dalla Regione Sicilia⁶ è stato previsto un "sostegno allo scopo di aiutare gli aventi diritto ad avvalersi dei servizi di consulenza" che ha avuto come obiettivo quello di fornire agli operatori economici delle aree rurali, con particolare attenzione alle aziende agricole, un'attività di consulenza volta a promuovere contestualmente l'innalzamento dei livelli di competitività aziendali e di sviluppo sostenibile del territorio. I beneficiari della Misura sono gli "Organismi di Consulenza (OdC)", pubblici o privati, riconosciuti ai sensi dell'art. 5 del d.m. del 3 febbraio 2016 n. 1259 che contemplano, tra le proprie finalità, le attività di consulenza e di trasferimento delle conoscenze, delle tecnologie, della ricerca, dell'informazione e di divulgazione nei settori agricolo, zootecnico e forestale operanti

attestazione dell'organismo di consulenza; *b*) un attestato di frequenza/con profitto, per i rispettivi ambiti di consulenza, al termine di una formazione di base che rispetti i criteri minimi di cui al successivo comma 3°. 3. Le attività di formazione di base devono rispettare i seguenti criteri minimi: *a*) essere svolte da organismi pubblici, enti riconosciuti o da Enti di formazione accreditati, a livello regionale, nazionale o europeo; *b*) avere una durata non inferiore a 24 ore nel relativo ambito di consulenza; *c*) prevedere al termine del percorso formativo una verifica finale con il rilascio di un attestato di frequenza con profitto. 4. Le attività di aggiornamento professionale negli ambiti di consulenza sono obbligatorie per tutti i consulenti e dovranno svolgersi con periodicità almeno triennale. 5. Per gli iscritti agli ordini e ai collegi professionali nazionali viene assunta come valida e sufficiente la formazione prevista dai rispettivi piani formativi e di aggiornamento professionale ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 7 agosto 2012, n. 137. 6. Le attività di aggiornamento devono rispettare i seguenti criteri minimi: *a*) essere svolte da Organismi pubblici, Enti riconosciuti o da Enti di formazione accreditati, a livello regionale, nazionale o europeo; *b*) avere una durata non inferiore a 12 ore nel relativo ambito di consulenza; *c*) prevedere al termine del percorso formativo il rilascio di un attestato di frequenza. 7. L'abilitazione all'esercizio dell'attività di consulente in materia di utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari è regolamentata dall'art. 8, comma 3°, del d.lgs. 14 agosto 2012, n. 150 e dal capitolo A.1 del Piano d'Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, adottato con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, adottato di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, del 22 gennaio 2014.

⁶ In Sicilia cfr. da ultimo il Bando D.D.G. n. 2263/2021 del 17 giugno 2021.

con consulenti qualificati e regolarmente formati. I destinatari delle misure sono i soggetti finali a cui è rivolto il servizio di consulenza, ed in particolare: gli imprenditori agricoli e/o forestali singoli e associati; i giovani agricoltori singoli e associati come definiti all'art. 2, par. 1, lett. N del reg. (UE) n. 1305/2013; le PMI insediate nelle zone rurali, con priorità ai settori: ristorazione agrituristica e tradizionale, accoglienza alberghiera ed extra-alberghiera nonché i gestori del territorio, rappresentati da Comuni, Unioni di Comuni, Enti Parco ed altri eventuali Enti pubblici gestori di aree forestali e/o naturali.

La partecipazione alla misura da parte degli organismi è condizionata alla presentazione di progetti.

In particolare, al fine di dare la più ampia diffusione e quindi poter offrire il Servizio di consulenza ad un'ampia platea di destinatari contestualmente all'avviso, è prevista la pubblicazione di una informativa contenente l'elenco e i riferimenti degli OdC aspiranti beneficiari, degli obiettivi e delle opportunità offerti dall'avviso. Gli OdC, preliminarmente alla presentazione della domanda di sostegno, pubblicheranno sul proprio sito web professionale le informazioni necessarie a selezionare i destinatari dei servizi di consulenza, in coerenza con i propri ambiti di specializzazione; in particolare: le informazioni relative all'operazione, i requisiti dei destinatari, il riferimento al link ove i destinatari possano accedere agli allegati. Qualora l'OdC non possieda alcun sito web professionale, dovrà informare i destinatari tramite pubblicazione a proprie spese di uno specifico avviso su almeno un quotidiano (anche nella sola versione *on line*) di grande tiratura sul territorio della regione. Gli OdC potranno presentare progetti di consulenza rivolti esclusivamente ai destinatari in possesso dei requisiti, che abbiano sottoscritto il Modello di adesione al protocollo di consulenza (Allegato 4), fermo restando che ogni destinatario potrà aderire solo ad una proposta di consulenza e che detto Contratto avrà efficacia solo nel caso in cui il progetto dell'OdC venga ammesso e finanziato.

Nel PSN⁷ non sono riscontrabili particolari novità: è previsto che l'intervento relativo al finanziamento delle attività dei servizi di con-

⁷ Cfr. pp. 1315-1321

sulenza aziendale possa essere attivato dalle Regioni e dalla Provincia Autonoma di Trento che lo attueranno, ciascuna sul proprio territorio, attraverso le Autorità di gestione regionali. Tali servizi consistono nell'insieme di interventi e di prestazioni tecnico-professionali fornite dagli organismi di consulenza alle imprese, anche in forma aggregata. I servizi di consulenza sono integrati con altri interventi, in particolare con le operazioni dei Gruppi operativi del PEI, dei progetti integrati, dei pacchetti dei giovani neo insediati, dei pacchetti di impresa legati agli investimenti e in altre forme di cooperazione innovativa regionali, interregionali e transnazionali. I servizi di consulenza sono aperti a tutte le imprese agricole, forestali e operanti in aree rurali e possono prevedere anche attività strumentali funzionali ad una efficace erogazione del servizio (ad esempio analisi chimico-fisiche del suolo, degli alimenti, ematiche, dei mercati, delle condizioni climatiche, piattaforme digitali di servizio, ecc.). L'intervento può essere attivato anche all'interno di progetti integrati o di cooperazione. Le AdG possono attivare l'intervento anche mediante l'utilizzo del *voucher*. Gli organismi di consulenza sono selezionati dalle autorità di gestione regionali sulla base di specifici progetti tramite avvisi pubblici, procedure ad evidenza pubblica o affidamento *in house*. L'intervento contribuisce a migliorare i legami tra agricoltura e ricerca e a stimolare l'ammodernamento dell'attività agricola attraverso l'adozione di soluzioni innovative nelle aziende agricole. Il coinvolgimento dei servizi di consulenza aziendale è previsto nel PSN⁸ anche nel caso in cui imprenditori agricoli beneficiari di pagamenti si rendano inadempienti con riguardo alle condizionalità agroambientali e il comportamento venga però valutato come una inosservanza non intenzionale: in questo caso gli imprenditori inadempienti non vengono sanzionati e sono informati in merito all'inosservanza constatata e alle eventuali misure correttive da adottare. In tale meccanismo è previsto l'eventuale coinvolgimento anche dei servizi di consulenza aziendale di cui all'art. 15 del reg. (UE) 2021/2115, il ricorso ai quali può essere reso obbligatorio per i beneficiari interessati.

⁸ Cfr. p. 1455.

Tuttavia, secondo la Commissione⁹ occorre che le attività di consulenza, formazione e informazione vengano maggiormente integrate nei diversi obiettivi individuati per quali, in ogni caso, l'Italia è chiamata ad approfondire e precisare scelte e strumenti. L'Italia è inoltre invitata a spiegare più precisamente in che modo la prestazione di consulenza e formazione risponderà alle esigenze specifiche di conoscenza e innovazione delle aziende agricole. Secondo la Commissione, invero, «l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e l'attuale impennata generalizzata dei prezzi dei prodotti di base pongono in primo piano, con la massima evidenza, il legame essenziale tra l'azione per il clima e la sicurezza alimentare». Tale legame è riconosciuto nell'accordo di Parigi ed è stato integrato nella nuova legislazione per una politica agricola comune (reg. (UE) 2021/2115) e nella strategia "Dal produttore al consumatore" (COM/2020/381 final) al fine di garantire un approvvigionamento alimentare sufficiente a prezzi accessibili per tutti i cittadini in qualsiasi situazione mentre si opera la transizione verso sistemi alimentari sostenibili. In tale contesto, e nell'ambito della crisi climatica e della biodiversità, gli Stati membri dovrebbero rivedere i loro piani strategici della PAC per sfruttare tutte le opportunità tra le quali quelle di rafforzare la resilienza del settore agricolo dell'UE, ridurre la dipendenza dai fertilizzanti sintetici e aumentare la produzione di energia rinnovabile senza compromettere la produzione alimentare, e trasformarne la capacità produttiva in linea con metodi di produzione più sostenibili. Questo comporta, fra l'altro, azioni volte a sostenere il sequestro del carbonio nei suoli agricoli, sostenere le pratiche agroecologiche, promuovere la produzione sostenibile e l'uso di biogas, migliorare l'efficienza energetica, estendere l'uso dell'agricoltura di precisione, potenziare la produzione di colture proteiche e diffondere l'applicazione più ampia possibile delle migliori pratiche tramite il trasferimento di conoscenze. La Commissione pertanto tenendo conto di tali considerazioni sulla sostenibilità economica, ambientale e sociale ha richiesto all'Italia di rivedere nel PSN il ruolo da affidare alle attività di consulenza, forma-

⁹ Osservazioni sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia Ref. Ares(2022) 2416762 – 31 marzo 2022.

zione, informazione e diffusione che dovrebbero, appunto, coprire tutte le tematiche segnalate ed in particolare il sequestro del carbonio e lo sfruttamento della manodopera, che è ampiamente presente nel settore agricolo italiano.

2. Tra i servizi affidati agli organismi di consulenza aziendale vi è anche quello relativo alla prevenzione e alla gestione del rischio che negli anni ha visto aumentare e migliorare gli strumenti messi a disposizione dalla PAC.

Come noto per molti anni il principale obiettivo della PAC è stato quello di garantire i redditi degli agricoltori mediante una serie di misure di stabilizzazione dei mercati e dei prezzi. La gestione del rischio si presentava soprattutto sotto forma di interventi *ex post* nei comparti agricoli colpiti da calamità naturali o di contributi agli agricoltori che stipulavano assicurazioni agevolate, autorizzate dall'UE sotto forma di aiuti di Stato.

Nel 2005 la Commissione, attraverso la Comunicazione della Commissione al Consiglio relativa alla gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo (Commissione CE, 2006), aveva cercato di sensibilizzare e sollecitare il Consiglio europeo ad una maggiore attenzione per la problematica della gestione dei rischi. Nel documento venivano proposte e valutate tre opzioni: l'assicurazione contro le calamità naturali, il sostegno ai fondi di mutualizzazione dei rischi e la fornitura di una copertura di base contro le crisi dei redditi.

Le indicazioni della Commissione sono state in buona misura recepite nelle successive riforme della PAC. Infatti, le ultime riforme della PAC hanno visto l'introduzione di diversi strumenti in questa direzione: la riforma dei pagamenti diretti (introdotta dall'art. 68, reg. n. 73/2009); la riforma dell'OCM ortofrutta (reg. n. 1182/2007), entrata in vigore nel 2008, confermata nel reg. n. 1308/2013 e la riforma dell'OCM vino (reg. n. 479/2008), entrata in vigore nel 2009, confermata nel reg. n. 1308/2013; la PAC 2014-2020 che inserisce la gestione del rischio all'interno della politica di sviluppo rurale (reg. n. 1305/2013).

Il reg. n. 73/2009 prevedeva la possibilità per gli Stati membri di destinare una parte del *plafond* della PAC agli strumenti di gestione del rischio. Tale opportunità era contemplata nell'art. 68 che intro-

duceva una nuova forma di sostegno, il c.d. “sostegno specifico”: esso consentiva agli Stati membri di utilizzare fino al 10% del massimale nazionale dei pagamenti diretti per alcune nuove misure proposte dal regolamento, tra le quali vi erano ben due misure sulla gestione del rischio: misura *d*), contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali (descritta nell’art. 70 del regolamento); misura *e*), contributi a fondi di mutualizzazione per danni derivanti da malattie animali o vegetali (descritta nell’art. 71 del regolamento).

L’applicazione dell’art. 68 era volontaria per gli Stati membri e il nostro Paese decise di destinare un *plafond* globale annuo di 316,25 milioni di euro per il quadriennio 2010-2014 (d.m. 29 luglio 2009) dei quali 70 milioni di euro assegnati ai contributi ai premi di assicurazione del raccolto che coprono i rischi di calamità naturali. Non fu invece previsto alcun sostegno ai fondi di mutualizzazione. Ai 70 milioni di euro dell’articolo 68, l’Italia aggiunse 23,3 milioni di euro del cofinanziamento nazionale obbligatorio. Queste risorse erano destinate – come prevedeva il reg. n. 73/2009 – all’erogazione di contributi ai premi di assicurazione per i rischi climatici conseguenti ad avversità atmosferiche equiparabili a calamità naturali, le fitopatie, gli attacchi parassitari sulle colture vegetali e le epizoozie negli allevamenti zootecnici (art. 11 d.m. 29 luglio 2009), con una soglia di danno del 30% a carico dell’assicurato.

Il contributo a favore degli agricoltori era pari a un massimo del 65% della spesa per i premi di assicurazione. La percentuale definitiva di contributo veniva determinata al termine dell’istruttoria di tutte le domande, tenendo conto che le disponibilità finanziarie totali ammontavano a 93,3 milioni di euro.

3. La riforma dell’OCM vino del 2008 (reg. n. 479/2008) aveva previsto un menu di nuove e vecchie misure (promozione nei paesi terzi, ristrutturazione e/o riconversione dei vigneti, vendemmia verde, eccetera), tra le quali era compresa anche le misure sulla gestione del rischio.

La scelta sull’applicazione di queste misure di sostegno erano state delegate agli Stati membri, che dovevano attuarle tramite uno

specifico programma nazionale di sostegno al settore vitivinicolo (PNS), finanziato tramite apposite dotazioni dell'OCM vino.

Le norme prevedevano un sostegno alla costituzione di fondi di mutualizzazione finalizzati a offrire assistenza ai produttori che desiderano assicurarsi contro i rischi derivanti dalle fluttuazioni di mercato. Il sostegno assume la forma di un aiuto temporaneo e decrescente, volto a coprire i costi amministrativi dei fondi.

Per quanto riguarda l'assicurazione sul raccolto, la misura prevede che venga erogato un sostegno per contribuire alla salvaguardia dei redditi dei produttori colpiti da calamità naturali, eventi climatici sfavorevoli, fitopatie o infestazioni parassitarie. Il sostegno assume la forma di un contributo finanziario con limiti stabiliti.

L'Italia stabilì una dotazione di 20 milioni di euro annui per la misura delle assicurazioni agevolate, per il periodo 2010-2014 (d.m. 6 luglio 2010).

La gestione del rischio è stata inserita, dal 2008, anche nell'OCM degli ortofrutticoli freschi (reg. (CE) n. 1182/2007) che, tra i suoi obiettivi, prevede la riduzione delle «fluttuazioni di reddito dei produttori dovute alle crisi».

Tra gli strumenti messi in campo l'OCM ortofrutta inserisce la gestione delle crisi, come un punto all'interno di un programma di adeguamento e sviluppo strutturale del settore ortofrutticolo. Per prevenire o affrontare le crisi che sopravvengano sui mercati ortofrutticoli sono previste le seguenti misure: ritiro dal mercato; raccolta prima della maturazione o mancata raccolta degli ortofrutticoli; promozione e comunicazione; iniziative di formazione; assicurazione del raccolto; sostegno finanziario per far fronte alle spese amministrative per la costituzione di fondi comuni di investimento.

Stabilito questo, l'OCM ortofrutta definisce i soggetti che devono farsi carico della gestione delle crisi e le norme per l'erogazione e gestione degli aiuti. I principali soggetti indicati dalla Commissione come «maggiormente adatti al nuovo meccanismo di gestione» sono le organizzazioni di produttori (OP).

In Italia, le misure di assicurazione del raccolto, utilizzate dalle OP ortofrutticole nei loro programmi operativi (PO), sono però limitate a casi sporadici.

La PAC 2014-2020 ha affidato un ruolo ancora più importante agli strumenti di gestione del rischio, con finalità più ampie e maggiori dotazioni finanziarie rispetto al periodo precedente prevedendo l'ampliamento degli strumenti e il finanziamento nell'ambito del Secondo pilastro della PAC.

Le misure di gestione del rischio nella PAC 2014/2020 concedono un sostegno agli agricoltori per un numero più ampio di eventi:

- avversità atmosferiche;
- fitopatie o infestazioni parassitarie;
- epizoozie;
- emergenze ambientali;
- perdite di reddito.

Dunque, la gestione del rischio si occupa non solamente delle calamità naturali, ma anche dell'assicurazione dei prezzi e dei mercati, quindi dei redditi. Per coprire i suddetti rischi, la PAC 2014/2020 ha previsto un sostegno rafforzato agli strumenti assicurativi (assicurazioni agevolate) e ai fondi comuni (fondi di mutualizzazione).

4. Il sostegno alle assicurazioni agevolate continua ad essere garantito anche nella PAC 2014-2020, con le stesse regole della PAC precedente. Le assicurazioni agevolate finanziabili coprono le perdite superiori al 30% della produzione media dell'agricoltore, calcolata sul triennio precedente o sul quinquennio precedente, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata. Il contributo pubblico massimo è pari al 65% del premio assicurativo.

5. Per "fondo di mutualizzazione" si intende un regime riconosciuto dallo Stato membro, conformemente al proprio ordinamento nazionale, che permette agli agricoltori affiliati di assicurarsi e di beneficiare di pagamenti compensativi in caso di perdite economiche causate dall'insorgenza di focolai di epizoozie o fitopatie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale o in caso di drastico calo del reddito. Gli Stati membri devono definire le regole per la costituzione e la gestione dei fondi di mutualizzazione, in particolare per quanto riguarda la concessione di pagamenti compensativi e l'ammissibili-

tà degli agricoltori in caso di crisi, nonché la gestione di tali regole e il controllo della loro applicazione. Gli Stati membri provvedono affinché i fondi prevedano sanzioni in caso di negligenza da parte dell'agricoltore. Il capitale sociale iniziale del fondo di mutualizzazione non può essere costituito da fondi pubblici.

Il fondo di mutualizzazione eroga agli agricoltori affiliati pagamenti compensativi in caso di perdite economiche dovute ad epizootie, fitopatie e incidenti ambientali. Il contributo dei Psr è pari ad un massimo del 65% delle spese ammissibili, che sono:

- le spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartite al massimo su un triennio in misura decrescente;
- gli importi versati dal fondo di mutualizzazione a titolo di compensazioni finanziarie agli agricoltori.

Il contributo finanziario può anche riferirsi agli interessi sui mutui commerciali contratti dal fondo di mutualizzazione ai fini del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di crisi.

Il sostegno pubblico è concesso solo per coprire le perdite causate da avversità atmosferiche, da epizootie o fitopatie, da infestazioni parassitarie o da misure adottate per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria o un'emergenza ambientale, che distruggano più del 30% della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata.

6. Il sostegno nell'ambito del nuovo strumento di stabilizzazione del reddito consiste nell'erogazione di indennizzi agli agricoltori in caso di perdite maggiori del 30% del reddito medio annuo del singolo agricoltore nei tre anni precedenti o del suo reddito medio triennale calcolato sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato.

Per "reddito" si intende la somma degli introiti che l'agricoltore ricava dalla vendita della propria produzione sul mercato, incluso qualsiasi tipo di sostegno pubblico e detratti i costi dei fattori di produzione.

I fondi per lo sviluppo rurale possono erogare il sostegno solo ai fondi di mutualizzazione riconosciuti dallo Stato membro, che devono definire le regole per la loro costituzione e funzionamento. Il capitale sociale iniziale non può essere costituito da fondi pubblici.

Gli indennizzi versati agli agricoltori dal fondo di mutualizzazione compensano fino ad un massimo del 70% la perdita di reddito subita dal produttore nell'anno in cui quest'ultimo diventa ammissibile all'assistenza in questione.

Il contributo pubblico massimo è pari al 65% delle seguenti spese ammissibili, che sono le spese amministrative di costituzione del fondo di mutualizzazione, ripartite al massimo su un triennio in misura decrescente nonché gli importi versati dal fondo di mutualizzazione a titolo di compensazioni finanziarie agli agricoltori. Il contributo finanziario può inoltre riferirsi agli interessi sui mutui commerciali contratti dal fondo di mutualizzazione ai fini del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori in caso di crisi.

Nella nuova PAC istituita con reg. n. 2115/2021 (che abroga 1305 e 1307 del 2013) viene corroborata l'impostazione della precedente PAC con riguardo agli strumenti di gestione del rischio (cfr. art. 76). E, d'altra parte, secondo la Commissione «nell'ottica di garantire idonei strumenti di gestione del rischio, il sostegno per aiutare gli agricoltori a gestire i rischi di produzione e di reddito dovrebbe essere mantenuto e ampliato nell'ambito del FEASR. In particolare, i premi assicurativi e i fondi di mutualizzazione, compreso lo strumento di stabilizzazione del reddito, dovrebbero rimanere possibili, ma il sostegno dovrebbe essere reso disponibile anche per altri strumenti di gestione del rischio. Inoltre, tutti i tipi di strumenti di gestione del rischio dovrebbero avere una portata adeguata a coprire i rischi di produzione o di reddito e, ove necessario, essere applicabili a settori agricoli o ad aree territoriali. Gli Stati membri dovrebbero potersi avvalere di semplificazioni procedurali, quali il ricorso a indici per calcolare la produzione e il reddito dell'agricoltore, garantendo al contempo un'adeguata reattività degli strumenti ai risultati individuali degli agricoltori ed evitan-

do una sovracompensazione delle perdite»¹⁰. Inoltre, la Commissione ha ben presente che «nel contesto di un maggiore orientamento al mercato della PAC, come indicato nella comunicazione intitolata “Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura”, l’esposizione sui mercati, i cambiamenti climatici e l’associata frequenza e gravità di eventi meteorologici estremi, come pure le crisi sanitarie e fitosanitarie, possono comportare rischi di volatilità dei prezzi e una crescente pressione sui redditi, segnatamente su quelli dei produttori agricoli primari»¹¹. Pertanto, «sebbene spetti agli agricoltori la responsabilità ultima di definire le proprie strategie aziendali e di migliorare la resilienza delle proprie aziende, è opportuno istituire un solido quadro al fine di assicurare un’adeguata gestione del rischio». E così, «considerata l’importanza della partecipazione degli agricoltori agli strumenti di gestione del rischio, la Commissione afferma che gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati ad assegnare una determinata percentuale di pagamenti diretti per sostenere i contributi degli agricoltori a tali strumenti»¹².

In tal senso l’art. 19 del reg. n. 2115 “Contributo agli strumenti di gestione del rischio” prevede che «in deroga all’art. 44, par. 1, del reg. (UE) 2021/2116, uno Stato membro può decidere di assegnare fino al 3% dei pagamenti diretti da corrispondere a un agricoltore per il contributo dell’agricoltore a uno strumento di gestione del rischio. Gli Stati membri che decidono di utilizzare tale disposizione la applicano a tutti gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti in un determinato anno».

Il PSN (inviato alla Commissione il 31 dicembre 2021) ha previsto quasi 3 miliardi di euro destinati sia alle assicurazioni agevolate che al nuovo fondo di mutualizzazione cui concorrono anche gli agricoltori attraverso una trattenuta del 3% dei pagamenti diretti. Per una più ampia adesione degli agricoltori è stata prevista l’attivazione per tutte le aziende agricole beneficiarie di pagamenti diretti di una copertura mutualistica di base contro gli eventi catastrofali

¹⁰ 82° *considerando*.

¹¹ 29° *considerando*.

¹² 55° *considerando*.

meteo climatici, attraverso l'istituzione di un Fondo mutualistico nazionale. Questo intervento si integra con il sostegno alla sottoscrizione di polizze assicurative agevolate, che coprono le perdite causate da avversità atmosferiche, epizootie, fitopatie o infestazioni parassitarie. L'idea di istituire un Fondo Mutualistico Nazionale è nata dall'aumento della frequenza e della gravità degli eventi climatici avversi e dalla conseguente difficoltà di agricoltori e assicuratori di farvi fronte con gli strumenti finora disponibili. I rischi climatici vengono suddivisi in rischi di frequenza (come la grandine) e rischi catastrofici (come gelo, siccità e alluvioni). Questi ultimi sono difficilmente contenibili con i vecchi strumenti di gestione del rischio e mettono in pericolo la sopravvivenza delle aziende agricole. Negli ultimi venti anni il risarcimento per i danni da calamità naturali è triplicato. Per le aziende agricole, che devono fare programmazioni e investimenti di lungo periodo, il *risk management* è una garanzia di stabilità e di solidità economico-finanziaria¹³. Il Fondo mutualistico nazionale dunque permetterà agli agricoltori di essere risarciti dai danni dovuti agli eventi climatici estremi.

Un altro effetto positivo che consegnerà alla destinazione del 3% dei pagamenti diretti al Fondo sarà l'ampliamento del numero di aziende che si doteranno di una copertura contro i rischi. Finora solo gli agricoltori che si ritenevano più esposti al rischio avevano scelto di assicurarsi. Il Fondo mutualistico nazionale, con la previsione per tutti i beneficiari dei pagamenti diretti della copertura assicurativa contro gli eventi catastrofici meteo climatici, contribuisce a diffondere tra le imprese la cultura della gestione del rischio e costituisce il primo passo verso un sistema assicurativo obbligatorio (simile a quello previsto per RC Auto).

In questo quadro non si può fare a meno di osservare che il PSN, pur essendosi sicuramente dotato di uno strumento importante per la gestione del rischio che copre le conseguenze degli eventi climatici estremi, non ha però ancora tenuto sufficientemente in considerazione un altro aspetto fondamentale legato alla gestione del rischio che è

¹³ Cfr. da ultimo S. LANDINI, *Assicurazione del rischio in agricoltura*, in *Dir. agroalim.*, 2021, 3, p. 539 ss.

quello determinato dall'assetto moderno del sistema agro-alimentare che prevede che l'attività produttiva propria del settore primario, da un lato, a valle, risulti legata all'industria alimentare in veste di fornitrice di materia prima e, dall'altro, a monte, rilevi come acquirente di fattori della produzione del comparto agro-industriale, quali sementi, prodotti fitosanitari, concimi, macchine ecc.

Per questo sarebbe opportuno verificare la sostenibilità di possibili meccanismi di gestione dei rischi derivanti dagli squilibri del potere contrattuale, ai quali, come noto il mondo agricolo è soggetto, attraverso polizze assicurative finalizzate a garantire gli adempimenti all'interno dei moderni rapporti contrattuali di filiera tra produttori, intermediari delle industrie alimentari di trasformazione e grande distribuzione organizzata, sempre più ricchi di impegni e vincoli ulteriori rispetto al mero scambio tra prodotto e corrispettivo monetario.

Nelle relazioni che intervengono nelle filiere produttive degli alimenti, la significativa distanza tra i produttori della materia prima agricola e gli operatori economici che provvedono alla lavorazione e trasformazione di tale materia prima e alla distribuzione degli alimenti, sembra essersi accentuata ed aver assunto caratteri del tutto singolari per via della globalizzazione dell'economia. In particolare, nel corso degli anni la grande distribuzione organizzata ha assunto una netta posizione di supremazia nell'ambito della filiera agroalimentare, superando di gran lunga gli stessi soggetti industriali della trasformazione.

L'interesse, tanto del legislatore nazionale quanto di quello europeo, alla regolazione dei mercati *tout court* e nella specie dei mercati agroalimentari (a partire dal d.lgs. n. 102/2005 sulla regolazione dei mercati agroalimentari fino ad arrivare alla direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare cui ha dato attuazione il recente d.lgs. n. 198 del 2021) discende dall'esigenza di riequilibrare le posizioni negoziali dei contraenti, rimediando de iure a delle disequaglianze che si manifestano di fatto in modo fisiologico sui mercati¹⁴. A seguito

¹⁴ Per tutti cfr. da ultimo A. JANNARELLI, *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in *Giur. civ.*, fasc. 2, 1° febbraio 2021, p. 199.

della progressiva rinuncia, dopo decenni di indubbio protezionismo, da parte dell'Unione europea a proseguire nella politica agricola di sostegno dei prezzi, i produttori sono stati chiamati a misurarsi pienamente con le regole del mercato competitivo e a conoscere in concreto gli effetti della loro debolezza strutturale nelle relazioni contrattuali. Gli agricoltori si sono ritrovati così nella posizione di *price takers* che subiscono la formazione del prezzo dei loro prodotti sulla base dell'incontro tra la domanda e l'offerta, oltre che progressivamente sempre più esposti alla volatilità dei prezzi legata agli andamenti dei mercati mondiali e, dunque, nella catena del valore, sempre nella posizione più debole rispetto agli altri interlocutori.

Peraltro, nel moderno sistema agro-alimentare e agro-industriale, la commercializzazione della produzione agricola avviene sempre più spesso attraverso contratti di fornitura stipulati con i medesimi operatori economici che spesso, oltre a precedere la stessa venuta ad esistenza dei raccolti, prevedono a carico dei produttori agricoli obblighi ulteriori rispetto alla consegna del prodotto. Attraverso questi contratti si realizza dunque una loro "integrazione" nelle strutture produttive delle imprese industriali che operano a valle, ma al contempo si rafforza la loro dipendenza nei confronti delle controparti negoziali.

All'interno della filiera verticale, tenuto conto della complessità dei rapporti che si instaurano tra i diversi operatori all'interno di essa, come brevemente descritti, si crea una vera e propria concatenazione di rapporti di debito-credito in qualche modo tutti strettamente collegati tra loro, in cui i rischi dell'uno si possono riverberare nei rischi delle altre operazioni. Si tratta di rapporti di massa che potrebbero esigere anche lo svilupparsi di un "ombrello" assicurativo.

Sembrerebbe cioè possibile, all'interno di questi rapporti di mercato, qualificabili come rapporti di massa, sviluppare una occasione per polizze assicurative da tarare però alla luce della specificità dei rischi suscettibili di copertura assicurativa. I rischi connessi alla

filiera agroalimentare non soltanto sono molteplici ma soprattutto sono disomogenei¹⁵.

In questo senso, nel quadro della elaborazione del PSN sarebbe stato opportuno vagliare la possibilità che le imprese assicurative potessero sviluppare l'interesse a farsi carico anche dei rischi legati all'assunzione delle varie obbligazioni previste dai rapporti contrattuali di filiera, e dunque all'inadempimento, con polizze assicurative che prevedessero una estensione delle voci di rischio (ad esempio, a copertura dei rischi derivanti dalla sottoscrizione di contratti capestro) ovvero tramite la prestazione di una garanzia personale con polizza assicurativa, per casi di inadempimento del debitore: strumenti di gestione del rischio che utilizzino schemi assicurativi costruiti al fine di contribuire alla sostenibilità economica della filiera.

¹⁵ Cfr. A. CANDIAN, *Rischi e responsabilità nella filiera agricola*, in *Dir. agroalim.*, 2021,3, p. 523 ss.

VITO RUBINO

**PRIMUM VIVERE?
LE PRODUZIONI BIOLOGICHE FRA NUOVA PAC,
ESIGENZE DI SOSTENIBILITÀ E SICUREZZA ALIMENTARE**

ABSTRACT

Il saggio intende fornire una prospettiva d'insieme sul futuro del metodo di produzione biologica alla luce dei recenti sviluppi della PAC e della nuova crisi internazionale determinata dalla guerra in Ucraina. Vengono, quindi, in primo luogo passate in rassegna le principali fonti di *soft* e *hard law* degli ultimi anni che hanno impresso una notevole spinta all'evoluzione dell'agricoltura europea in chiave "*bio*", sottolineando le coerenze delle recenti scelte del legislatore italiano con il quadro complessivo delle indicazioni europee. In secondo luogo, vengono analizzati alcuni dati economici recenti e studi internazionali di impatto circa le conseguenze dell'evoluzione descritta sulla produttività agricola, mettendole in relazione con la nuova interruzione della catena degli approvvigionamenti provocata dalle vicende belliche ucraine e la probabile grave crisi alimentare che si verificherà in autunno. A mo' di sintesi l'articolo si conclude con alcune considerazioni (necessariamente provvisorie) sulla compatibilità del metodo di agricoltura biologica con le esigenze della sicurezza alimentare, da contemperare, tuttavia, nel breve periodo con alcuni allentamenti del modello per far fronte alle responsabilità internazionali dell'Unione europea in relazione alla crisi umanitaria che deriverà dalla mancata distribuzione sui mercati internazionali del raccolto ucraino di cereali 2021-2022.

This article portrays an overall perspective of the future of organic productions in the light of the recent development of the CAP and the international crisis brought by the war in Ukraine. The Author, first of all, reviews the sources of soft and hard law which have boosted in recent years the organic method in European agriculture, paying specific attention to the

Italian legislation. Secondly the article analyses the impact of the European Green Deal approach on the agricultural productivity, matching the results of many different scientific studies with the emerging criticism brought by the war in Ukraine and the food security crisis that – unfortunately – will follow in Autumn. As a result, some final considerations on the persistent compatibility of the organic approach with food security will be set out. The Author considers the organic method fundamental to face the current environmental threats, but some criteria of this model need to be relaxed in the short run in order to face the Ukrainian situation and the European international responsibility for food security.

PAROLE CHIAVE: Produzioni biologiche – Sicurezza alimentare – Agricoltura – Produttività – Mercati agroalimentari – Diritto al cibo.

KEYWORDS: *Organic Products – Food Security – Agriculture – Productivity – Agri-Food Markets – Right to Food.*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Sostenibilità, nuova PAC e metodo di produzione biologico – 2.1. Il biologico nel PSN italiano – 2.2. La legge del 9 marzo 2022, n. 23, contenente disposizioni per «la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell’acquacoltura con metodo biologico» – 3. Sicurezza alimentare e guerra in Ucraina: i progetti *green* alla prova dei fatti – 3.1. La reazione della UE alla crisi della sicurezza alimentare e le richieste di alcuni Stati membri (cenni e rinvio) – 3.2. Il metodo di produzione biologica e la sicurezza alimentare – 5. Brevi considerazioni conclusive (necessariamente provvisorie).

1. Il reg. (UE) n. 2021/2015¹, cuore della riforma della Politica agricola comune per il periodo 2023-2027, cita il metodo di produzione biologico 36 volte in 186 pagine e 160 articoli.

Al netto dei *considerando* introduttivi i passaggi in cui è effettivamente richiamato sono solo 18, suddivisi fra norme e allegati.

La prima disposizione effettiva sulla materia si rinviene nella disciplina delle tipologie di intervento connesse al primo pilastro, specificamente con riferimento ai prodotti ortofrutticoli, al luppolo, all’olio di oliva, alle olive da tavola, oltre agli altri settori beneficiari degli interventi già sotto il precedente reg. (UE) n. 1308/2013² non-

¹ Cfr. il reg. (UE) 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, in *Guue*, L 435 del 6 dicembre 2021, pp. 1 ss. Per una lettura d’insieme del ruolo dell’agricoltura biologica nell’attuale scenario normativo e della PAC sia consentito rinviare a MASINI, «Terra» e «natura». Conferme e traguardi nell’applicazione del ciclo biologico, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 723 ss.; E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, in *Dir. agroalim.*, 2019, p. 235 ss.; N. LUCIFERO, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 477 ss.; L. LEONE, *Lost in translation?: the EU law reform of organic farming*, in *European Food and Feed Law Review*, 2018, p. 421 ss.; I. CANFORA, *L’impresa agricola biologica tra responsabilità e controlli*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l’agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa, Pisa University Press, 2018, pp. 473-486; ID., *L’agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. profili giuridici*, Bari, Cacucci, 2002.

² Cfr. il reg. (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, in *GUUE*, L 347 del 20 dicembre 2013, p. 671 ss. Ci si riferisce, in particolare, ai settori indicati nell’art. 1, par. 2, lett. *a-b, k, m, o-t, w* del regolamento cit.

ché ai prodotti ulteriormente compresi nell'Allegato IV del nuovo regolamento³.

Di biologico si parla, ovviamente, anche con riferimento al vino, per sostenere gli investimenti in immobilizzazioni e in campagne di informazione⁴ nonché con riferimento ai pagamenti diretti per gli impegni agro-climatico-ambientali⁵.

Gli allegati al regolamento individuano le superfici agricole utilizzate (SAU) per le coltivazioni biologiche come indicatori per misurare l'effettività e i progressi nella lotta contro la perdita della biodiversità, l'attuazione delle misure ambientali, il miglioramento della qualità dei cibi, il benessere animale e, soprattutto, per aumentare il valore delle produzioni sul mercato⁶.

A prima lettura sembrerebbe, dunque, che l'attenzione dedicata a questo metodo di produzione agricola sia di tipo "funzionale", in relazione all'impulso complessivo che la nuova PAC intende imprimere ai suoi diversi obiettivi, fra i quali il sostegno al reddito degli agricoltori anche in chiave compensativa dei nuovi costi legati alla sostenibilità.

Il ruolo riconosciuto al biologico potrebbe, in questo senso, apparire modesto se paragonato all'enfasi con la quale il Legislatore europeo ne ha descritto la strategicità per affrontare le sfide future

³ Cfr. l'art. 47 del reg. (UE) n. 2021/2015 cit.

⁴ Cfr. l'art. 58, par. 1, lett. K del reg. (UE) n. 2021/2015 cit.

⁵ Cfr. l'art. 70 del reg. cit.

⁶ Un elenco esauriente delle citazioni in questa direzione non sarebbe in questa sede possibile. Si veda, a titolo esemplificativo, l'Allegato I (indicatori di impatto, risultato, output e contesto), con riferimento agli obiettivi specifici UE: «Contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, rafforzare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e il paesaggio» (pp. 126 e 185), nonché «migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile, la riduzione degli sprechi alimentari nonché il benessere degli animali e il contrasto alle resistenze antimicrobiche» (cfr. p. 129). La stretta correlazione fra la nuova PAC e gli obiettivi del *Green Deal* è ben rappresentata dal documento "*Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*", *Commission Staff Working Document* del 20 maggio 2020, SWD(2020) 93 final, disponibile *on line*. Per un inquadramento generale sulla nuova PAC si vedano, in letteratura, P. DE CASTRO, P. MIGLIETTA, Y. VECCHIO, *The Common Agricultural Policy 2021-2027: a new history for European agriculture*, in *Italian Review of Agricultural Economics*, 2020, 75 (3), pp. 5-12, DOI: 10.12128/rea-12703.

che attendono l'Unione europea e l'umanità intera in campo agro-ambientale.

Per rimanere al regolamento 2021/2015 citato, nei considerando introduttivi si legge al riguardo che «l'Unione deve migliorare la risposta alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi gli alimenti di alta qualità, sani e nutrienti, prodotti in modo sostenibile. Per procedere in tale direzione, dovranno essere promosse specifiche pratiche agronomiche sostenibili, come l'agricoltura biologica (...)». E, ancora, che «l'agricoltura biologica (...) è un sistema agricolo potenzialmente in grado di contribuire in modo sostanziale al conseguimento di molteplici obiettivi della PAC, in particolare i suoi obiettivi specifici in materia di ambiente e di clima (...)»⁷.

In effetti, per cogliere l'importanza strategica del metodo di produzione biologica nell'agricoltura europea del futuro appare utile estendere l'analisi alle diverse strategie introdotte dalla Commissione europea per combattere la drammatica crisi climatica che stiamo attraversando e, più di recente, per reagire agli ulteriori *choc* socio-economici determinati dalle recenti problematiche geopolitiche che stanno, purtroppo, interessando l'est Europa con la seria minaccia di provocare crisi sistemiche anche nel campo alimentare, come si dirà meglio *oltre*.

Una simile valutazione allargata consente, infatti, di spingersi oltre la semplice prospettiva della PAC e di cogliere meglio quale futuro attenda le coltivazioni biologiche in quella che è già stata nominata «la nuova era della scarsità»⁸.

Una indagine in questa direzione – per quanto necessariamente provvisoria a causa della dinamica fortemente evolutiva della contemporaneità – appare urgente e indispensabile, anche perché nei

⁷ Cfr. il 26° *considerando* del regolamento.

⁸ L'espressione è di P. DE CASTRO, *Corsa alla terra. Cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Roma, Donzelli ed., 2012. L'espressione è stata ripresa dal ministro Roberto Cingolani in un proprio articolo apparso su *Il Foglio* (R. CINGOLANI, *La fabbrica del mondo sbuffa. Come nasce l'era della scarsità*, in *Il Foglio*, 9 ottobre 2021) e A. LOMBARDO, *Riadattare la Supply Chain nell'era della scarsità: la lezione di Kraljic*, in *Logistica*, 6 giugno 2022. Per un inquadramento del tema nel contesto ambientalista sia consentito fare riferimento anche alla intervista di LESTER BROWN, *L'era della scarsità*, on line sul sito www.gruppocinqueterre.it/node/1146.

prossimi mesi il Legislatore europeo e quelli nazionali saranno chiamati a rivedere i Piani strategici nazionali (PSN) di attuazione della PAC e, forse, a ripensare persino l'impianto di quest'ultima onde aggiornare il quadro economico e di indirizzo politico al nuovo scenario che stiamo vivendo.

Le avvisaglie di quanto delicata e controversa possa essere la discussione sul mantenimento degli obiettivi verdi a breve e medio termine si sono già manifestate: in occasione dell'assemblea plenaria dello scorso 8 giugno il Parlamento europeo ha respinto alcune proposte chiave per il pacchetto legislativo proposto dalla Commissione in relazione al c.d. *Green Deal*, come la riforma del mercato degli ETS (*Emission Trading Scheme*), l'introduzione della c.d. *Carbon Tax* secondo lo schema del *Carbon Border Adjustment Mechanism*⁹ e, infine, il *Social Climate fund* (fondo speciale per i soggetti più vulnerabili alle nuove strategie ambientali)¹⁰.

Con queste premesse non pare fuori luogo chiedersi se le ambizioni ecologiche delle istituzioni europee, che hanno improntato la riforma della PAC del 2021, possano dirsi ancora ragionevoli a motivo delle recenti vicende belliche che hanno dato avvio a una fase di grande instabilità geopolitica e difficoltà di approvvigionamenti, destinata a durare probabilmente per diversi anni.

Il tema del modello di produzione biologica rappresenta, in questo scenario, un caso emblematico, poiché si colloca a cavaliere fra le

⁹ Ossia l'imposizione di un dazio aggiuntivo all'import di merci provenienti da paesi non allineati alle politiche ambientaliste della UE.

¹⁰ Cfr. il resoconto dei lavori parlamentari, disponibile *on line* sul sito www.europarl.europa.eu/doceo/document/OJQ-9-2022-06-08_IT.html. Le tre misure sono state respinte, e rispedita alla Commissione Ambiente, dopo che le forze conservatrici dell'Europarlamento erano riuscite a far passare degli emendamenti per ridurre o ritardare la stretta sulle emissioni. Secondo le ricostruzioni della stampa specializzata «il casus belli è esploso con il no al rapporto sulla riforma del mercato UE degli ETS, formato dal popolare tedesco Peter Liese. Il PPE, principale gruppo del centrodestra al Parlamento UE, aveva promosso e sostenuto il via libera a una serie di emendamenti che avrebbero ridotto i tagli alle emissioni proposti dalla Commissione. Il gruppo dei *Socialisti&Democratici*, dopo aver chiesto una sospensione di tre minuti, ha deciso di bocciare e rimandare – almeno – a settembre l'intero pacchetto, ritenendolo troppo indebolito rispetto ai piani originari della Commissione. Un destino analogo è toccato alla *Carbontax* e al *Social Climate fund*» (cfr. A. MAGNANI, *Parlamento Ue approva stop a vendita auto a benzina e diesel dal 2035, si spacca maggioranza*, in *Il Sole24Ore*, ed. *on line*).

preoccupazioni ambientali e le emergenti esigenze di sicurezza alimentare e di sostenibilità economica, sì da costituire uno dei fronti più avanzati della discussione sulle scelte da compiere.

Con questo contributo ci si propone, dunque, di dare sinteticamente conto del quadro delle fonti di *soft* e *hard law* che negli ultimi anni hanno impresso una forte spinta alla conversione dell'agricoltura convenzionale al metodo biologico; analizzare alcuni profili di impatto pratico di queste scelte, con cenni di rinvio al contesto italiano; infine si cercherà di individuare le direttrici entro cui la guerra in Ucraina ha iscritto la discussione sull'evoluzione futura dell'agricoltura, onde contribuire, dal punto di vista giuridico, all'avvio del dibattito interno cui inevitabilmente saremo chiamati nei prossimi mesi.

2. Per ricostruire il ruolo del metodo di produzione biologica nell'agricoltura europea del futuro può essere utile partire dall'insieme dei documenti tecnici e delle strategie che hanno descritto negli ultimi anni l'approccio della Commissione europea alle sfide ambientali e della sostenibilità in campo agricolo.

Nella comunicazione *From Farm to Fork Strategy, for a fair, healthy and environmentally – friendly food system*¹¹ l'agricoltura biologica è associata agli obiettivi di tutela della biodiversità, alla riduzione dei fertilizzanti chimici e dei fitofarmaci, nonché al raggiungimento di ambiziosi traguardi in tema di benessere animale, tutti fattori portanti della transizione ecologica nel settore in esame.

La Commissione, inoltre, sottolinea la funzionalità del metodo

¹¹ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni “*Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*”, COM (2020) 381 def., del 20 maggio 2020, disponibile *on line* sul sito *ec.europa.eu*. Com’è noto la comunicazione in oggetto costituisce il cuore della strategia Verde della Commissione europea una serie di proposte per trasformare le politiche dell’UE in materia di clima, energia, trasporti e fiscalità in modo da ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Per una ricognizione delle azioni previste e degli ambiti di intervento nel c.d. *Green Deal* europeo è possibile consultare il sito web https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (ultimo accesso: 13 giugno 2022).

biologico all'accorciamento delle filiere e alla valorizzazione delle piccole produzioni locali in un'ottica di miglioramento della resilienza produttiva e di diminuzione dell'impatto ambientale (soprattutto della logistica¹²).

Nell'*Action Plan for the Development of Organic Production*¹³ le indicazioni vengono riprese e ampliate, declinandole in una serie di iniziative che la Commissione si impegna ad attuare nei prossimi cinque anni.

Gli agricoltori dediti all'agricoltura biologica sono definiti «pionieri dell'agricoltura sostenibile del futuro» (cfr. p. 1), perché «aprono nuove vie verso l'ecologizzazione dell'agricoltura e utilizzano innovative tecniche di produzione rispettose dell'ambiente», promuovono la circolarità e il benessere animale¹⁴ (cfr. p. 3 del documento).

¹² Cfr. spec. il documento a p. 12. La discussione è troppo ampia per poter essere qui utilmente riepilogata; sia, però, consentito ricordare come, in effetti, la globalizzazione e il conseguente allungamento delle filiere sono stati resi economicamente possibili e sostenibili dal basso costo della logistica, che non incorpora tutt'oggi nel prezzo dei trasporti la reale impronta ambientale che lascia. In altre parole: le merci che provengono dal *far-east* costano poco anche perché lo spostamento da una parte all'altra del mondo non incorpora nel prezzo il reale danno arrecato all'ambiente. In quest'ottica un accorciamento delle filiere, ancor prima che una assicurazione di resilienza, è un atto doveroso per salvaguardare l'ambiente ed è anche corretto sul piano delle relazioni internazionali.

¹³ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni *relativa a un piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica*, COM (2021) 141 final, del 19 aprile 2021. Per una analisi di contesto sul documento in oggetto si vedano, altresì, l'Allegato alla Comunicazione SWD(2021) 65 final, e *Commission staff working document stakeholder consultation – synopsis report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an Action Plan for the Development of Organic Production*, SWD/2021/65 final, del 25 marzo 2021, nonché il *Factual Summary of the Public Consultation on the Action Plan for the Development of Organic Sector*, agri.ddg1b.4(2021)1748566, tutti disponibili sul sito ec.europa.eu (ultimo accesso 13 giugno 2022).

¹⁴ Secondo l'analisi della Commissione «i terreni destinati all'agricoltura biologica presentano circa il 30% in più di biodiversità rispetto ai terreni coltivati con metodi convenzionali. L'agricoltura biologica arreca, ad esempio, benefici agli impollinatori. Gli agricoltori che praticano l'agricoltura biologica non sono autorizzati a usare fertilizzanti sintetici e possono utilizzare solo una gamma limitata di pesticidi chimici. Inoltre l'uso di OGM e di radiazioni ionizzanti è vietato e l'uso di antibiotici è soggetto a rigorose

Infine, nella Comunicazione “*EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*”¹⁵ all’agroecologia, di cui l’agricoltura biologica è componente essenziale, viene attribuita la capacità di «fornire alimenti sani (...), aumentare la biodiversità e la fertilità del suolo e ridurre l’impronta della produzione alimentare». Secondo la Commissione, in particolare, l’agricoltura biologica «offre un grande potenziale sia per gli agricoltori che per i consumatori: è un settore che non solo crea posti di lavoro e attrae i giovani agricoltori, ma offre anche il 10-20% di posti di lavoro in più per ettaro rispetto alle aziende agricole tradizionali e crea valore aggiunto per i prodotti agricoli»¹⁶.

Le strategie UE intendono, quindi, da un lato promuovere questo *standard* come prioritario e pongono agli Stati membri un obiettivo minimo al 25% delle superfici agricole utilizzate (SAU) coltivate con metodo biologico entro il 2030, e dall’altro prospettano azioni volte a migliorare l’integrazione di filiera, aumentare la condivisione di metodi e scopi, implementare la comunicazione e la trasparenza, stimolare la domanda anche attraverso appalti verdi e lotta alle frodi¹⁷.

restrizioni» (cfr. p. 3 del doc. cit.). Le considerazioni in oggetto sono ampiamente condivise dalle altre Istituzioni europee. Si vedano, a titolo esemplificativo, le Conclusioni del Consiglio Agricoltura dell’Unione europea del 19 luglio 2021, 10788/21, AGRI 345, disponibili *on line*.

¹⁵ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “*EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*”, COM (2020) 380 final del 20 maggio 2020, disponibile *on line*.

¹⁶ Cfr. il doc. cit., p. 8, basandosi sul report OCSE *Farm Management Practices to Foster Green Growth* del 2016, disponibile *on line*.

¹⁷ Nel dettaglio, l’Asse I (alimenti e prodotti biologici per tutti: stimolare la domanda e acquisire la fiducia dei consumatori) prevede azioni per promuovere l’agricoltura biologica e il logo UE (1.1), promuovere mense biologiche e intensificare il ricorso agli appalti pubblici verdi (1.2), rafforzare il ruolo dell’alimentazione biologica nei programmi destinati alle scuole (1.3), prevenire le frodi alimentari e rafforzare la fiducia dei consumatori (1.4), migliorare la tracciabilità (1.5) e offrire un contributo al settore privato (1.6). L’Asse II (Verso il 2030: stimolare la riconversione e rafforzare l’intera catena del valore) prevede azioni per incoraggiare la riconversione, gli investimenti e gli scambi delle migliori pratiche (2.1), sviluppare l’analisi settoriale per aumentare la trasparenza sul mercato (2.2), sostenere l’organizzazione della catena alimentare (2.3), rafforzare la trasformazione a livello locale e di volumi contenuti e promuovere il circuito commerciale breve (2.4), migliorare l’alimentazione degli animali conformemente alle

Buona parte di questi obiettivi deve essere realizzato a livello nazionale attraverso i piani strategici di attuazione della PAC e i piani di azione nel settore biologico in corso di definizione in questi mesi.

2.1. In Italia, pur a fronte di un buon posizionamento di partenza (il 15% delle SAU è già coltivato con metodo biologico¹⁸) il Piano Strategico Nazionale sottolinea l'urgenza di mettere mano alla organizzazione della filiera, perché in molti casi le produzioni *bio* appaiono frammentate (tanto verticalmente quanto orizzontalmente) e i produttori hanno un accesso limitato al mercato.

Compulsando le 1.512 pagine del documento inviato a Bruxelles¹⁹ è possibile constatare come il metodo biologico sia riconosciuto quale «tecnica di produzione privilegiata per concorrere a tutti gli obiettivi ambientali previsti»²⁰, fra i quali spiccano la gestione effi-

norme di produzione biologica (2.5), rafforzare l'acquacoltura biologica (2.6). L'Asse III (il biologico che dà l'esempio: migliorare il contributo all'agricoltura biologica alla sostenibilità prevede azioni per ridurre l'impronta ambientale e climatica (3.1), migliorare la biodiversità genetica e aumentare la resa (3.2), individuare alternative ai fattori di produzione controversi e ad altri prodotti fitosanitari (3.3), migliorare il benessere degli animali (3.4), rendere più efficiente l'uso delle risorse (3.5).

¹⁸ Il dato è tratto dall'analisi del PSN.

¹⁹ Il documento è disponibile *on line* al seguente indirizzo: https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf. Per una dettagliata disamina si vedano altresì i numerosi documenti disponibili *on line* sul sito *web* Rete Rurale Nazionale all'indirizzo https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/PianoStrategicoNazionale. Le osservazioni della Commissione europea sono disponibili al seguente indirizzo <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/6%252F6%252F2%252FD.a626c1216bc81591779e/P/BLOB%3AID%3D23075/E/pdf>.

²⁰ Così la “dichiarazione strategica di apertura” del documento, p. 40. Per una analisi articolata del PSN e del ruolo dell'agricoltura biologica nell'attuazione della nuova PAC si vedano AA.VV., *La nuova PAC 2023-2027. Il piano strategico nazionale dell'Italia*, in Quaderni “Dove Sta andando la PAC”, Roma, Coldiretti, febbraio 2022, disponibile *on-line*; M. BOLLI, F. VARIA, A. AMATO, R. CAGLIERO, B. CAMAIONI, V. CARTA, F. LICCIARDO, S. CRISTIANO, *La valutazione dei Piani PAC 2023-2027*, in *Rete Rurale Nazionale 2014-2020*, Roma, 2021, disponibile *on line*; G. MAZZOCCHI, R. CAGLIERO, A. MONTELEONE, S. ANGELI, S. TARANGIOLI, *La prioritizzazione delle esigenze nel Piano Strategico Nazionale PAC 2023-2027*, in *Rete Rurale Nazionale 2014-2020*, Roma, 2021, disponibile *on line*; A. ARZENI, S. DE LEO, R. MEO, A. VACCARO, L. VIGANÒ, *L'agricoltura biologica nel Piano strategico nazionale: prime valutazioni del suo trasferimento negli ecoschemi*, *Rete Rurale Nazionale 2014-2020*, Roma, 2021, disponibile *on line*.

ciente delle risorse naturali come l'acqua, il suolo e l'aria²¹, la riduzione della dipendenza delle sostanze chimiche (*in primis* fertilizzanti e fitofarmaci)²² nonché l'alleggerimento complessivo dell'impatto ambientale della produzione primaria²³.

In quest'ottica il PSN si propone di diminuire il *gap* che separa questo modello produttivo dall'agricoltura convenzionale attraverso l'abbattimento dei costi di produzione, l'aumento del valore dei prodotti sul mercato e l'aumento contestuale della loro domanda.

Quanto al primo profilo, la riduzione dei costi è perseguita sia con misure di sostegno diretto al reddito sia con finanziamenti nel contesto dello sviluppo rurale.

Il piano, infatti, intende promuovere un pagamento annuale per ettaro di SAU a favore degli agricoltori che si impegnino volontariamente a convertire o mantenere le superfici coltivate ad agricoltura biologica mediante compensazione dei minori ricavi e/o maggiori costi sopportati per questa scelta²⁴, così come rafforzare l'integrazione di filiera attraverso le cc.dd. "certificazioni di gruppo", i "biodistretti" nonché i "contratti di filiera" (per il cui finanziamento è previsto un fondo complementare)²⁵.

Per quanto riguarda l'aumento del valore dei prodotti, la strategia italiana intende favorire l'instaurazione di nuovi rapporti commerciali sfruttando i canali *on-line*, l'integrazione delle produzioni biologiche nelle politiche di sviluppo turistico sostenibile, la "multifunzionalità" nel contesto dell'integrazione di ambiti territoriali marginali o scarsamente sfruttabili per colture estensive²⁶.

Inoltre, sul versante dell'aumento della domanda, il Piano punta a sfruttare la crescente attenzione del consumatore per la tracciabili-

²¹ Cfr. il PSN, p. 73.

²² Cfr. il PSN, p. 81.

²³ Cfr. il PSN, p. 87.

²⁴ Cfr. il PSN, p. 906 ss.

²⁵ Cfr. il PSN, spec. p. 73 e *passim*.

²⁶ Cfr. il PSN, pp. 55, 70, 73, 105, 1015 e *passim*. Il tema è particolarmente importante per il nostro Paese, ove la SAU è per il 68% ricadente in territori collinari o montani, con punte, come in Calabria, che sfiorano il 98% (cfr. il Rapporto RICA-CREA *Le aziende agricole in Italia. Risultati economici e produttivi, caratteristiche strutturali, sociali e ambientali, periodo 2016-2019*, Roma, 2021).

tà e l'origine degli alimenti aumentando la visibilità dei prodotti biologici attraverso adeguate politiche di marchio²⁷.

2.2. La legge 9 marzo 2022 n. 23, concernente la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico²⁸, approvata in via definitiva dal Senato della Repubblica il 2 marzo 2022 dopo travagliate vicende parlamentari²⁹, si iscrive nell'orizzonte di senso descritto.

L'iniziativa normativa intendeva declinare a livello nazionale l'obiettivo 12 dell'Agenda 2030 ("consumo e produzione responsabili") attraverso la creazione di infrastrutture di controllo, coordinamento e indirizzo del sistema biologico nonché la valorizzazione del metodo produttivo con idonee politiche di promozione e comunicazione.

²⁷ Cfr. il PSN, p. 534. Sul punto si tornerà *oltre*, nel prossimo paragrafo.

²⁸ Cfr. la legge 9 marzo 2022, n. 23, concernente la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico, in *GURI*, Serie Generale n. 69 del 23 marzo 2022. Alla norma si salda l'accelerazione impressa nell'adeguamento dell'ordinamento italiano al nuovo regolamento (UE) sul biologico, per il quale si veda, fra le molte disposizioni in tal senso, il decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 20 maggio 2022, disposizioni per l'attuazione del reg. (UE) 2018/848 del Parlamento e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio e pertinenti regolamenti delegati e esecutivi, in relazione agli obblighi degli operatori e dei gruppi di operatori per le norme di produzione e che abroga i decreti ministeriali 18 luglio 2018 n. 6793, 30 luglio 2010 n. 11954 e 8 maggio 2018, n. 34011 (22A03799), in *GURI*, Serie Generale n. 151 del 30 giugno 2022.

²⁹ In questa sede non è possibile dare conto del lungo e complicato *iter* di approvazione della norma, partito formalmente nel 2018 con l'unificazione di quattro distinti disegni di legge, ma risalente nelle prime proposte ormai a quindici anni fa. Il testo iniziale del d.d.l. approvato quest'anno prevedeva, *inter alia*, alcuni elementi fortemente divisivi quali la ben nota questione dell'equiparazione del metodo biologico alla c.d. "agricoltura biodinamica". Dopo numerose prese di posizione ufficiali della società civile e della comunità accademica (cfr., *ex multis*, l'opinione di S. SANSAVINI, *Clima di attesa sul biologico e dubbi sulla legittimazione commerciale del biodinamico*, 23 giugno 2021, sui *Georgofili.info*) la Camera, nella seduta del 9 febbraio, ha soppresso il riferimento a quest'ultimo controverso sistema di produzione, determinando il rinvio del testo emendato al Senato. Nella seduta del 9 marzo, quando ormai le speranze di approvazione definitiva sembravano smarrite, la maggioranza dei Senatori ha approvato il testo senza ulteriori emendamenti, così dando il via libera definitivo alla legge. Per un resoconto dettagliato dell'*iter* parlamentare di approvazione è possibile consultare il fascicolo dei lavori *on line* sul sito <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/51061.pdf>.

Trattandosi, tuttavia, di materia fortemente presidiata da norme UE³⁰, le ambizioni del legislatore nazionale si sono dovute contenere entro margini assai ristretti di tipo organizzativo, così potendo dare la sensazione a prima lettura di una norma dalle ricadute pratiche modeste³¹.

In realtà, se si colloca la norma in questione nella dimensione attuativa degli obiettivi strategici nazionali descritti in precedenza, se ne può cogliere una certa funzionalità tanto al più ampio disegno della nuova PAC, quanto alle strategie di implementazione a livello nazionale.

La legge contribuisce, infatti, ad organizzare i rapporti di filiera attraverso: 1) una disciplina organica dei distretti biologici volta a superare le incertezze giuridiche precedenti offrendone una definizione giuridica compiuta, connotandone le funzioni e la modalità di *governance* rispetto a un quadro precedente piuttosto frammentato³²; 2) la creazione di un tavolo tecnico presso il Ministero delle

³⁰ L'architettura normativa del metodo di produzione biologico è ben nota e non necessita di essere qui riprodotta puntualmente. Sia consentito fare riferimento, nello stato attuale dell'arte, al reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici (in *GUUE*, L 150 del 14 giugno 2018, p. 1 ss.) e alla pletora di regolamenti di esecuzione e delegati, un sunto dei quali è disponibile on line sul sito web della Commissione all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/legislation_it.

³¹ Al momento non risultano ancora pubblicate analisi di carattere scientifico della nuova norma nella sua versione definitiva. Le reazioni degli *stakeholders* sembrano in parte contraddittorie: se, da un lato, le principali associazioni di categoria e Slow Food si dichiarano soddisfatte dell'approdo finale (cfr. il *report Approvata dopo 15 anni la legge che protegge la produzione biologica: 80mila imprese coinvolte*, in *Ambienteambienti.com*) il WWF ha mostrato qualche riserva sulla inefficacia della norma contro i pesticidi (<https://www.italiachecambia.org/2022/03/approvata-legge-sul-biologico>), Coldiretti ha segnalato che il testo prevede elementi particolarmente significativi per consolidare il primato del biologico italiano, ma sui quali sarebbe opportuno lavorare ulteriormente (cfr. <https://www.ilpuntocoldiretti.it/attualita/biologico/al-via-applicazione-della-legge-quadro-sullagricoltura-biologica-e-biodinamica>). Per una lettura complessiva della norma si rinvia alle osservazioni di D. PISANELLO, *La legge italiana sul biologico*, parti I e II, on line sul sito www.lexalimentaria.eu.

³² Cfr. in merito alla disorganicità del quadro giuridico precedente, si vedano i report di A. STURLA (a cura di), *L'Agricoltura biologica per lo sviluppo territoriale. L'esperienza dei distretti biologici*, Roma, Rete Rurale Nazionale, 2019; S. GIUCA, A. VACCARO, R. RICCIARDI, A. STURLA, *Il contributo dell'agricoltura biologica per lo sviluppo sostenibile*

Politiche Agricole, alimentari e forestali, volto a facilitare il dialogo fra le istituzioni e le diverse componenti della filiera nella individuazione delle priorità del Piano di azione nazionale per la produzione biologica e coordinare le strategie a seguire³³; 3) l'incentivazione dei contratti di rete e dei contratti di filiera, onde agevolare l'incontro fra domanda e offerta, ma anche il superamento delle debolezze strutturali intrinseche della componente primaria attraverso l'aggregazione e la coesione di filiera; 4) il riconoscimento delle organizzazioni di produttori e interprofessionali della filiera dei prodotti biologici³⁴; 5) la promozione degli accordi-quadro e delle intese di filiera³⁵ attraverso cui dovrà realizzarsi «una programmazione previsionale e coordinata della produzione in funzione degli sbocchi di mercato» o «attuare un programma di miglioramento delle qualità che abbia come conseguenza diretta una limitazione del volume di offerta»³⁶.

Attraverso questi strumenti potranno, quindi, essere più agevolmente convogliati i fondi derivanti dalla PAC e quelli supplementari o integrativi (a partire dal PNRR), così da dare vita a sinergie fondamentali per la svolta richiesta al settore.

Sul versante della valorizzazione e della comunicazione appare di sicuro interesse l'istituzione di un “marchio biologico italiano”

delle aree rurali. Distretti biologici e sviluppo locale, Roma, Rete Rurale Nazionale, 2017; P. PUGLIESE, C. ZANASI, S. BASILE, *L'agricoltura in chiave territoriale. L'esperienza dei biodistretti*, Roma, SINAB, 2015; D. TOCCACELI, *Dai distretti alle reti? I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020*, Roma, Rete Rurale Nazionale, 2012. In dottrina si vedano i contributi di F. ALBISINNI, *Distretti e sviluppo rurale: elementi per una lettura delle regole di diritto*, in *Agriregionieuropa* n. 20/2010 (*online*); AA Vv., *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, a cura di F. Adornato, Milano, Franco Angeli, 2005; S. MASINI, *Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2001, pp. 577 ss.

³³ Cfr. l'art. 4 della norma.

³⁴ Cfr. l'art. 14 della norma.

³⁵ Cfr. agli artt. 15 e 16 della norma.

³⁶ Cfr. l'art. 16, par. 3, della norma. Ovviamente le iniziative in questa direzione dovranno essere compatibili con le norme della concorrenza, per quanto applicabili. L'indicazione appare, comunque, chiara: il legislatore italiano intende andare nella direzione della stabilizzazione dei rapporti commerciali attraverso una pianificazione produttiva che renda domanda e offerta dei prodotti biologici prevedibile possibilmente a lungo termine. La volatilità dei mercati dei prodotti agricoli di questo periodo rende ancor più evidente il valore aggiunto della proposta.

(cfr. art. 6) volto a caratterizzare i prodotti ottenuti da materia prima italiana.

Nonostante qualche perplessità espressa nel dibattito pubblico subito dopo la pubblicazione della norma³⁷, un simile strumento non pare allo stato in palese contrasto con il diritto dell'Unione europea, posto che lo stesso art. 33 par. 5 del regolamento (UE) n. 2018/848 concede agli Stati membri la facoltà di valorizzare le proprie produzioni biologiche nazionali con appositi marchi, nell'ottica della già segnalata esigenza di promuovere il consumo di questi prodotti.

Infine, la norma garantisce un importante sostegno alla ricerca scientifica che andrà a sommarsi agli *input* europei, nello sforzo condiviso di rendere l'agricoltura biologica praticabile, profittevole e resiliente rispetto agli *choc* contemporanei³⁸.

3. La cornice giuridica (e politica) descritta nei paragrafi precedenti delinea il convergere di molti differenti fattori e interessi verso una direzione univoca: il futuro dell'agricoltura europea non potrà che essere verde, sostenibile e in gran parte biologico.

L'architettura pensata dalla Commissione europea e sposata dagli Stati membri, infatti, traccia una direzione chiara e intende inaugurare un nuovo ciclo destinato a cambiare il volto della produzione primaria tanto in Europa quanto nei Paesi terzi a questa collegati economicamente e commercialmente.

A partire dal 24 febbraio 2022, tuttavia, il percorso così impetuosamente avviato ha dovuto fare i conti con la tragedia della guerra in Ucraina, destinata a sconvolgere gli equilibri geopolitici ed economici mondiali dei prossimi decenni.

³⁷ Qualche commentatore ha messo in dubbio la tenuta della nuova disciplina sul marchio bio italiano in relazione alla normativa UE di riferimento (cfr. C. CAMMARANO, *Approvata la nuova legge italiana sul biologico, ma rischia di essere una 'vittoria di Pirro'*, in *Ilfattoalimentare.it*, 7 marzo 2022. Si tratta, tuttavia, come meglio si chiarirà nel testo, di valutazioni che non tengono conto di quanto disposto dal regolamento Ue in materia.

³⁸ Il tema è di cruciale importanza per il futuro del settore. Per una analisi dettagliata del quadro complessivo dei finanziamenti alla ricerca sull'agricoltura biologica si veda la recente deliberazione 21 aprile 2022, n. 8/2022/G della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, relatore dott. Paolo Luigi Rebecchi, disponibile *on line*.

In questa sede non è certo possibile tracciare – neppure in forma provvisoria e minima – un’analisi degli effetti di ciò che sta avvenendo (situazione, peraltro, del tutto *in fieri* e, probabilmente ancora in fase soltanto iniziale): sono ben noti i fatti e le già tangibili conseguenze che ne derivano, a partire dalla nuova interruzione delle catene di fornitura globali e dal delinearsi all’orizzonte di una terribile carestia mondiale legata alla penuria di cereali e fertilizzanti, di cui Russia e Ucraina erano i principali esportatori a livello globale.

L’analisi delle prime rilevazioni economiche, peraltro, già oggi evidenzia l’esistenza di una insostenibile tensione inflattiva sulle *commodities* agricole.

Come si legge nel rapporto ISMEA “L’impatto della crisi Russia – Ucraina sul mercato dei cereali”³⁹ «i prezzi dei seminativi rilevati in Italia sulle principali piazze di contrattazione e aggiornati ad Aprile 2022 hanno registrato ulteriori rincari su base mensile (...) i listini del frumento duro si sono attestati a 503,66 euro/t (+84,2% rispetto ad aprile 2020, +86,5% su aprile 2021 e +1,4% sul mese precedente) (...) Nel caso del frumento tenero, la cui produzione russa e ucraina costituisce circa il 30% degli scambi mondiali – con ampia prevalenza dei paesi del Nord Africa e asiatici – i prezzi hanno ricominciato a salire dopo una fase di distensione del mercato (...). Ad aprile, sul mercato nazionale, il grano tenero ha raggiunto mediamente i 398,95 euro/t, evidenziando un incremento del 71% su base annua e del 2% sul mese precedente (...). Per il mais, quotato mediamente ad aprile sul mercato nazionale a 371,94 euro/t, si è registrata una leggera flessione mensile (-2,6% su marzo 2022, +59,5% su base annua), che non è attualmente indicativa di una inversione di tendenza del mercato. Permangono, infatti, le preoccupazioni sulla mancanza del prodotto di origine ucraina in un contesto produttivo che potrebbe prefigurare per la campagna 2022/2023 un ulteriore, seppur lieve, peggioramento dei fondamentali. In costante aumento

³⁹ Cfr. il dossier ISMEA “L’impatto della crisi Russia – Ucraina sui prezzi dei cereali e della soia e proiezioni per la campagna 2022/23”, 15 maggio 2022, disponibile *on line* al seguente indirizzo: <https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12102>.

anche il prezzo dell'orzo, che ha raggiunto il record di 362,64 euro/t: un valore più elevato del 89,3% rispetto ad aprile 2021 (...)»⁴⁰.

Sebbene sia noto il tentativo diplomatico in queste settimane di consentire a navi mercantili scortate da forze ONU di far uscire dai porti ucraini sul Mar Nero le giacenze di cereali dello scorso anno per scongiurare una crisi alimentare senza precedenti, il pessimismo a breve termine persiste⁴¹: le semine sono state in gran parte compromesse dalle operazioni belliche e si prefigura almeno una ulteriore annualità di grave penuria con conseguenti difficoltà negli approvvigionamenti.

Per paradosso, in questa drammatica situazione, le aziende agricole europee non riescono comunque a trarre profitto dallo sproporzionato aumento dei valori commerciali delle materie prime in questione, poiché sono, a loro volta, travolte dalla spirale dell'aumento dei costi innescato dalla guerra: secondo una recente analisi effettuata da Coldiretti su dati CREA, l'11% delle aziende agricole è in situazione così critica da rischiare la cessazione entro fine anno dell'attività⁴², mentre ben il 30% si trova comunque a dover lavorare in una condizione di reddito negativo, con un impatto non solo sul fronte produttivo, ma anche su quello occupazionale, ambientale e, ovviamente, della gestione dei territori⁴³.

Un simile drammatico scenario evidenzia un dato sottostimato al momento della costruzione dell'architettura verde europea, ossia la dipendenza estrema di una vasta parte del mondo da materie prime e prodotti energetici provenienti da alcuni specifici Stati.

⁴⁰ Cfr. il dossier cit.

⁴¹ Cfr. i dati e gli appelli del *Global Crisis Response Group* delle Nazioni unite, secondo cui: «An estimated 1.6 billion people in 94 countries are exposed to at least one dimension of the crisis, with around 1.2 billion living in “perfect-storm” countries severely vulnerable to all three dimensions». La crisi, oltre ad essere drammatica in sé, sta altresì ampliando gli effetti del Covid e dell'emergenza climatica, già fotografati dal *Global Report on Food Crises - 2021* (<https://www.wfp.org/publications/global-report-food-crisis-2021>).

⁴² In particolare, l'analisi pone in evidenza gli effetti deleteri degli aumenti del gasolio agricolo, dei mangimi per gli allevamenti di animali e dei fertilizzanti. La stima delle chiusure sfiora, quindi, le 100.000 imprese solo in Italia.

⁴³ La sintesi dell'analisi condotta da Coldiretti è disponibile *on line* sul sito www.coldiretti.it/economia/ucraina-100mila-aziende-agricola-a-rischio-chiusura.

Non si tratta solamente del ben noto allungamento eccessivo delle filiere produttive che ha reso tutti i paesi del mondo interconnessi nel c.d. villaggio globale.

La ricerca dell'ottimizzazione economica (dovuta in gran parte all'avidità del modello capitalistico dominante, ma anche alla necessità di creare sempre più valore aggiunto per garantire benessere a fasce crescenti di popolazione) ha prodotto una iper-specializzazione produttiva che ha instaurato numerosi monopoli od oligopoli *de facto* a favore di un singolo Stato o un gruppo molto limitato di Stati che sono diventati, così, fondamentali per l'intera catena di produzione nel resto del mondo.

Che si tratti di *microchips*, petrolio, gas o cereali e fertilizzanti⁴⁴, l'attuale modello produttivo globale è affetto da un eccesso di interdipendenza e rischia di incepparsi ad ogni crisi anche solo su scala regionale o locale, come dimostra anche l'ultimo rapporto UNCTAD "State of commodity dependence" del 2021⁴⁵.

In questo contesto appare sempre più evidente il limite intrinseco della globalizzazione, che, se da un lato aumenta enormemente le opportunità, dall'altro non contempla solo vincitori: dalla distruzione ambientale alla perdita di diritti sociali, la competizione derivante dall'apertura dei mercati sta alimentando attriti fra i popoli, nuovi egoismi e neoimperialismi, come, purtroppo, la vicenda ucraina sta dimostrando.

⁴⁴ Il caso della Russia e dell'Ucraina, in questo senso, è estremamente significativo. Secondo i dati FAO la Federazione russa e l'Ucraina fornivano, prima della guerra, il 19% della produzione mondiale d'orzo, il 14% di quella di frumento e il 4% del mais, rappresentando complessivamente oltre un terzo delle esportazioni mondiali di cereali. I due Paesi assieme garantivano, inoltre, il 52% del mercato mondiale d'esportazione dell'olio di semi di girasole. Numerosi Paesi europei e asiatici dipendono dalla Federazione russa per oltre il 50% della loro fornitura di fertilizzanti, da cui discende la fortissima volatilità dei prezzi delle commodities agricole (cfr. i dati sul sito <http://www.fao.org/in-focus/en>). Per quanto riguarda i fertilizzanti la questione è così delicata da spostare, addirittura, gli equilibri geopolitici, come dimostra il recente caso delle aperture del Brasile alla Russia (cfr. E. GUANELLA, *Brasile. La fertile relazione con Mosca*, in ISPIonline, 6 maggio 2022).

⁴⁵ Cfr. UNCTAD, *State of commodity dependence*, 2021, consultabile *on line* sul sito <http://www.un-library.org>.

3.1. Lo spaventoso aumento dei prezzi delle materie prime e il rischio di andare incontro *a brevis* a una effettiva indisponibilità delle derrate alimentari di base hanno indotto l'Unione europea ad attivare alcune misure di emergenza e a rinforzare il quadro della cooperazione internazionale di medio periodo.

Sotto il primo profilo, pur constatando un quadro di sostanziale autosufficienza alimentare dell'Unione europea, la Commissione ha ritenuto indispensabile aumentare la resilienza delle imprese agricole attraverso un pacchetto di sostegno del valore di 500 milioni di euro (in parte attinti dalla riserva di crisi, in parte aggiunti *ex novo*⁴⁶) che consentirà agli Stati membri di fornire un sostegno finanziario supplementare agli agricoltori onde affrontare le turbative di mercato derivanti dai fatti bellici e dalle conseguenti restrizioni commerciali.

Sono stati, inoltre, autorizzati maggiori anticipi sui pagamenti diretti e sulle misure di sviluppo rurale connesse alle superfici e agli animali a partire dal 16 ottobre 2022.

Infine, è stata adottata una deroga eccezionale e temporanea alle misure sull'inverdimento grazie alla quale sono stati restituiti alla disponibilità per la coltivazione i terreni altrimenti lasciati a riposo, onde incrementare la produzione di cereali per il consumo umano e per la mangimistica⁴⁷.

⁴⁶ La misura è stata decisa dal Consiglio dei ministri Agricoltura e Pesca della UE, tenutosi il 21 marzo a Bruxelles. Lo stanziamento è stato adottato sulla base di quanto previsto dall'art. 219 del reg. (UE) n. 1308/2013 sull'OCM unica, utilizzando 350 milioni di euro della riserva di crisi e 150 milioni di euro da entrate a destinazione specifica (*assigned revenue* per pagamenti diretti e mercati). Queste misure potranno essere cofinanziate dagli Stati membri fino ad un massimo del 200%. Il tutto si è tradotto nel reg. delegato (UE) 2022/467 della Commissione del 23 marzo 2022 che prevede un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori dei settori agricoli, pubblicato in *Guue*, L 96, del 24 marzo 2022, p. 4 ss.

⁴⁷ La decisione ha consentito di sbloccare, solo in Italia, circa 200.000 ettari di terreno, anche se alcuni osservatori dubitano che siano interamente utilizzabili per le colture di cui si avverte maggiore bisogno. Si veda, al riguardo, il decreto del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali decreto 8 aprile 2022 Attuazione della decisione di esecuzione della Commissione europea n. C (2022) 1875 del 23 marzo 2022 che autorizza deroghe al regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 e al regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, in *GURI*, Serie Generale n. 126 del 31 maggio 2022. Per una analisi più ampia delle iniziative UE in materia si veda la proposta di regola-

Sul piano del medio e lungo periodo la Commissione ha affermato che «la sostenibilità alimentare è parte integrante della sicurezza alimentare. Nell'attuare le necessarie transizioni previste dalla strategia "Dal produttore al consumatore" e da quella sulla biodiversità, la Commissione garantirà che la produttività complessiva dell'agricoltura dell'UE non sia compromessa. Ciò implica un maggiore ricorso all'innovazione per contribuire ad aumentare le rese in modo sostenibile, ad esempio mediante l'agricoltura di precisione, le nuove tecniche genomiche, una migliore gestione dei nutrienti, la difesa integrata, le alternative biologiche ai pesticidi chimici»⁴⁸.

Per le finalità descritte gli Stati membri sono stati, quindi, invitati a utilizzare tutti gli strumenti disponibili nei propri Piani Strategici di attuazione della PAC, richiesta ribadita, per quanto riguarda l'Italia, anche nelle osservazioni della Commissione notificate al nostro governo il 31 marzo scorso⁴⁹.

L'approccio appare, in ogni caso, quantitativamente debole. Infatti, le risorse sono attinte in gran parte da accantonamenti d'emer-

mento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il reg. (UE) 1305/2013 per quanto concerne specifiche misure per fornire un supporto temporaneo eccezionale nell'ambito del Fondo europeo per lo Sviluppo Rurale (FESR) in risposta all'impatto dell'invasione russa dell'Ucraina, COM (2022) 242 final, del 20 maggio 2022, 2022/0166 (COD).

⁴⁸ Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni "Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food system", COM (2022) 133 final del 23 marzo 2022, e, in particolare, il suo Allegato 1, contenente una analisi economica dell'impatto della guerra in Ucraina sulla sicurezza alimentare globale. Per una più ampia disamina dei diversi strumenti di emergenza legati alla sicurezza alimentare si veda anche la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni "Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi" del 12 novembre 2021, COM (2021) 689 final, disponibile *on line*.

⁴⁹ Cfr. le Osservazioni della Commissione europea sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia, Ref. Ares (2022)2416762 – 31 marzo 2022. Con specifico riferimento al biologico la Commissione sottolinea la mancanza di una analisi puntuale dei dati su come le azioni proposte potrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità previsti, nonché rimprovera una certa genericità delle scelte effettuate (cfr., in particolare, i punti 54, 63 e 183 del documento).

genza già previsti dalle normative del settore agricolo⁵⁰, con un contributo aggiuntivo pari a solo un terzo della somma complessiva.

La sospensione delle misure di *set-aside* riguarda, infine, solo parzialmente terreni adatti alla coltivazione estensiva delle *commodities* sotto tensione internazionale, determinando così un incremento delle potenzialità produttive non sufficiente a soddisfare la domanda dei Paesi terzi in stato di criticità alimentare, contrariamente alle dichiarazioni solidaristiche di principio contenute nei vari documenti ufficiali vergati dalla Commissione in questi mesi.

Sicché non stupisce che alcuni governi – fra i quali il nostro – si siano spinti a chiedere una vera e propria moratoria dell’entrata in vigore della nuova PAC⁵¹ o una sua integrale rinegoziazione, volta a incentivare maggiormente le produzioni di base riducendo le misure ambientali o, quantomeno, relativizzandole.

Allo stato attuale le richieste non hanno trovato accoglimento, né pare che a Bruxelles vi sia alcuna volontà di calendarizzare anche solo una discussione al riguardo: nonostante la guerra, la sicurezza alimentare resta, dunque, al momento inscindibilmente agganciata al quadro che il *Green Deal* ha tracciato nel 2020.

3.2. Di fronte a un simile scenario a tinte fosche occorre domandarsi se le potenti spinte a favore della conversione dell’agricoltura al metodo biologico possano sopravvivere alla crisi.

La Comunicazione relativa a un “Piano d’azione per lo sviluppo della produzione biologica”⁵², in effetti, già prima della nuova

⁵⁰ Si vedano in tal senso le osservazioni del ministro Stefano Patuanelli nell’intervento alla Camera dei deputati del 29 marzo 2022 avente ad oggetto “*Iniziativa a sostegno della filiera agricola, agroalimentare e della pesca in relazione all’aumento dei costi dell’energia e delle materie prime e agli sviluppi del conflitto tra Russia e Ucraina*”, disponibile *on line* sul sito del Ministero all’indirizzo https://www.politicheagricole.it/informativa_Patuanelli_iniziativa_Governo.

⁵¹ Cfr. in tal senso la richiesta del 10 marzo 2022 della Commissione Politiche Agricole della Conferenza delle Regioni al ministro della Transizione ecologica, Roberto Cingolani, e al ministro delle Politiche agricole, Stefano Patuanelli (<https://www.agricoltura.it/2022/03/10/ucraina-assessori-agricoltura-patuanelli-e-cingolani-serve-rinvio-pac-e-diminuzione-accise>).

⁵² Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *relativa a un piano*

tempesta ammetteva che «l'agricoltura biologica è più costosa anche perché gli agricoltori che la praticano lavorano in modo più estensivo, usano processi e sostanze naturali, senza ricorrere all'impiego di prodotti sintetici, e la resa ne risulta inferiore»⁵³.

Non si tratta, dunque, solo di una questione di costi (cui le diverse misure emergenziali varate potrebbero, forse, porre rimedio), ma anche e soprattutto di "rese", poiché in un mercato già strangolato dalle criticità descritte, la responsabilità dell'Unione nei confronti delle esigenze alimentari globali incorpora la necessità di diventare eccedentari nella produzione in favore dei paesi terzi.

La documentazione prodotta dalla Commissione europea a corredo delle diverse strategie connesse al *Green Deal* non fornisce dettagli in merito all'impatto effettivo dell'architettura verde sulla capacità produttiva europea.

Alcuni Enti terzi e gruppi di ricerca europei hanno, tuttavia, effettuato analisi dalle quali emerge un quadro piuttosto preoccupante.

In un ampio e dettagliato *report* pubblicato il 30 novembre 2020 lo USDA⁵⁴ ha sottolineato come la riduzione degli *input* proposta dalla Commissione europea attraverso le strategie *From Farm to Fork* e per la salvaguardia della biodiversità può portare a una diminuzione delle produzioni agricole europee dal 7 al 12% rispetto al livello attuale⁵⁵. A ciò deve aggiungersi che l'adozione delle misure ambientali previste può indurre adeguamenti anche nei modelli produttivi dei Paesi terzi, principali *partner* commerciali europei, con una ricaduta complessiva stimata nell'aumento dei prezzi delle *commodities* esaminate dal 9 all'89% e una aumento della popolazione esposta ai rischi connessi alla sicurezza alimentare da 22 milioni (in caso di ado-

d'azione per lo sviluppo della produzione biologica del 25 marzo 2021, com/2021/141 final.

⁵³ Cfr. il documento cit., p. 3.

⁵⁴ Cfr. lo studio dello *United States Department of Agriculture* "Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies" del 30 novembre 2020, disponibile *on line*.

⁵⁵ Cfr. il doc. cit., p. 8.

zione della strategia solo a livello europeo) a 185 milioni di persone (nel caso di estensione della stessa a livello globale).

Lo scenario – a prima lettura già connotato da tinte apocalittiche – appare confermato, con riferimento allo specifico ambito dell'allevamento biologico degli animali, da uno studio dell'Università di Wageningen dell'ottobre del 2021⁵⁶ laddove si legge che gli obiettivi del *Green Deal* potrebbero determinare una riduzione della produzione di bestiame a livello europeo nell'ordine del 10-15%, per lo più collegata alla riduzione dell'uso di fertilizzanti che diminuiscono la disponibilità di mangimi a prezzi contenuti.

In altre parole, la strategia verde della Commissione muoveva da un quadro di autosufficienza alimentare in cui non appariva necessario farsi carico anche delle esigenze di Paesi terzi e puntava a introdurre modifiche capaci di incentivare la conversione agricola mondiale di pari passo con l'evoluzione tecnologica, i progressi della ricerca e l'evoluzione degli stili alimentari.

Le tempistiche pronosticate non sono, tuttavia, più compatibili con le responsabilità che siamo chiamati ad assumere in questo tragico frangente della storia, e impongono, di conseguenza, un ripensamento anche con riferimento alla strategia sul biologico⁵⁷.

⁵⁶ Cfr. R. JONGENEEL, H. SILVIS, A. GONZALEZ MATINEZ, J. JAGER, "The Green Deal: An assessment of impacts of the Farm to Fork and Biodiversity Strategies on the EU livestock sector", Università di Wageningen, Report 2021-130, The Hague, 2021, disp. on line. La letteratura sull'impatto del modello biologico sulla produttività è vasta e piuttosto eterogenea. Sia consentito, a titolo meramente esemplificativo, rinviare a J. BARREIRO-HURLE, M. BOGONOS, M. HIMICS, H. HRISTOV, I. PEREZ-DOMINGUEZ, A. SAHOO, G. SALPUTRA, D. WEISS, E. BALDONI, C. HELLEBY, *Modelling Transitions to Sustainable Food Systems: Are We Missing the Point?*, in *Eurochoices*, 2022, p. 12 ss., DOI 10.1111/1746-692x.12339; L. CICCARESE, V. SILLI, *Agricoltura biologica, una scelta giusta per l'ambiente, la sicurezza alimentare e la salute?*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, 2015, p. 57 ss.; T. DE PONTI, B. RIJK, M. K. VAN ITTERSUM, *The crop yield gap between organic and conventional agriculture*, in *Agricultural Systems*, 2012, 108, p. 1 ss.; V. SEUFERT, N. RAMANKUTTY, J. A. FOLEY, *Comparing the yields of organic and conventional agriculture*, in *Nature*, 2010, 485, p. 229 ss. *Contra*: T. G. BENTON, R. BAILEY, *The paradox of productivity: agricultural productivity promotes food system inefficiency*, in *Global Sustainability* 2, 2019, e6, 1-8, disp. on line all'indirizzo <https://doi.org/10.1017/sus.2019.3>; L. C. PONISIO, L. K. M'GONIGLE, K. C. MACE, J. PALOMINO, P. DE VALPINE, C. KREMEN, *Diversification practices reduce organic to conventional yield gap*, *Proceedings of the Royal Society B*, 2014, disp. on line all'indirizzo <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rspb.2014.1396>.

⁵⁷ In effetti questa necessità sembra condivisa anche dalla rappresentanza delle

5. Le considerazioni e i dati esposti nei paragrafi precedenti consentono di formulare qualche considerazione conclusiva (necessariamente provvisoria) sul futuro dell'agricoltura biologica nell'Unione europea.

Nonostante numerosi indicatori descrivano uno scenario in cui l'impatto delle strategie verdi della Commissione europea potrebbe sommarsi a quello congiunturale della fase storica che stiamo vivendo, il metodo di produzione biologica non sembra sul lungo periodo radicalmente incompatibile con le criticità descritte: è, anzi, sotto molti profili anticipatore di un futuro inevitabile.

Il biologico è funzionale ad affrontare la crisi delle materie prime, perché il metodo incorpora una certa pianificazione produttiva, fattore che – come si è illustrato in precedenza – appare fondamentale in un'era connotata da scarsità e forte irregolarità delle forniture, uso geopolitico delle forniture con finalità di destabilizzazione degli scenari globali e regionali, tensioni inflattive legate a picchi imprevedibili della domanda di materie prime.

Per produrre alimenti biologici occorre assicurarsi forniture che richiedono certificazioni, metodo produttivo *ad hoc* e lunga durata: la conversione di una azienda agricola al metodo biologico, di conseguenza, è una scelta – se non irreversibile – certamente di lungo periodo e di “sistema”, che tende a stabilizzare i rapporti e generare continuità temporale.

L'insieme degli strumenti organizzativi e relazionali creati dalle recenti disposizioni UE (cfr. certificazioni di gruppo, semplificazione,

imprese agricole, ove si considerino le recenti dichiarazioni alla stampa del Presidente di Coldiretti, Ettore Prandini, e di quello della CIA, Cristiano Fini (cfr. l'articolo apparso su *Il Sole 24 Ore* il 15 giugno 2022 *Biologico e sostenibilità: le contraddizioni del Green Deal*, disponibile *on line* all'indirizzo https://www.ilsole24ore.com/art/biologico-e-sostenibilita-contraddizioni-green-deal-AEFYw8eB?utm_medium=FB_Sole24Ore&utm). Per converso si segnala l'appello di 17 Associazioni ambientaliste, dei consumatori e dei produttori biologici al Presidente del Consiglio Mario Draghi e ai Ministri Patuanelli e Cingolani del 16 marzo 2022 per difendere la sicurezza alimentare in Europa e in Italia senza stravolgere la transizione ecologica e senza indebolire la nuova PAC *post* 2022 nonché le strategie *From Farm to Fork* e *Biodiversità*, disponibile *on line* all'indirizzo https://www.greenpeace.org/static/planet4-italy-stateless/2022/03/08003b84-lettera-governo_associazioni-150322.pdf.

fine del regime di equivalenza etc.) e di quelle nazionali (creazione dei biodistretti, contratti di rete e di filiera, tavoli tecnici etc.) vanno nella direzione dell'integrazione verticale, consolidano i rapporti fra operatori, equilibrano la domanda e l'offerta in chiave pianificatoria e consentono agli operatori di assorbire meglio l'urto dei diversi *choc* che sempre più di frequente scuotono i mercati⁵⁸.

Persino l'accorciamento delle filiere e il recupero delle aree marginali, apparentemente anacronistico se valutato alla luce delle sfide che ci attendono, potrebbe risultare utile nell'ottica di una strategia complessiva di affrancamento – almeno parziale – dalle aritmie della crescita globale degli ultimi anni. Si tratta, infatti, di una possibile modalità di recupero di un certo margine di diversificazione produttiva e di autosufficienza (e sovranità) alimentare, elementi ineludibili nel *cocktail* di risposte alla crisi delle relazioni internazionali che dovremo fornire negli anni a venire.

Si tratta di un salto certamente notevole rispetto alla logica dell'assoluta libertà di incontro di domanda e offerta che ha connotato la crescita del commercio negli ultimi settant'anni, ma le esigenze della sostenibilità non lasciano, in questo senso, alternative: è necessario ridurre gli sprechi, ottimizzare le risorse e coniugare *input* e *output* dell'intero processo produttivo, eliminando (o, quantomeno, riducendo all'interno di argini regolatori) la componente "finanziaria" che ha generato le aberrazioni ambientali di cui iniziamo a pagare il conto.

Sennonché, i tempi che viviamo impongono una certa gradualità e richiedono nel breve periodo un bilanciamento fra interessi e diritti contrapposti.

⁵⁸ Un esempio interessante, in questo senso, è dato dalla filiera avicola italiana, interessata nell'ultimo biennio da una triplice crisi: il Covid, l'epidemia di influenza aviaria e la crisi dei prezzi dei mangimi legata alla guerra e alla speculazione internazionale. Il presidente di Unaitalia ha recentemente segnalato che il settore è riuscito sino ad oggi a sopravvivere a questo cocktail letale grazie a una forte integrazione verticale di filiera, che ha in parte disinnescato le pressioni legate alla speculazione sui prezzi e alla scarsità degli approvvigionamenti. Per ulteriori dettagli e una analisi dei numeri si veda l'articolo apparso su *Il Sole 24 Ore* il 16 giugno 2022, disponibile *on line* all'indirizzo https://www.ilsole24ore.com/art/carni-bianche-assembly-unaitalia-costi-mangimi-insostenibili-la-filiera-AE5X3LgB?utm_term=Autofeed&utm_medium.

Le strategie del *Green Deal* affermano chiaramente la necessità di rispettare il principio solidaristico che è alla base della dignità umana: la transizione ecologica non potrà lasciare nessuno indietro, non solo a livello europeo (ove sono previsti appositi fondi di coesione e sostegno per garantire l'accompagnamento di questa evoluzione e la crescita del *know-how* tecnologico che il futuro sostenibile imporrà), ma anche a livello globale, ove l'Unione è chiamata a fare rete con gli altri Paesi, assumendosi precise responsabilità nei confronti degli individui.

I dati UNCTAD-FAO esaminati in precedenza evidenziano in modo chiaro come per sopperire nel breve termine alle conseguenze della guerra (così come alle conseguenze dei cambiamenti climatici in corso) l'Unione europea dovrà farsi carico di una quota di produzione in più rispetto al passato, circostanza che non pare allo stato soddisfacibile con meri rinvii a investimenti nella ricerca (ancora in gran parte da fare) o all'agricoltura di precisione (di difficile attuazione nel breve termine, soprattutto nei Paesi terzi meno sviluppati) e a strategie di ottimizzazione ancora tutte da verificare.

Ci troviamo, quindi, di fronte a un bilanciamento difficile, perché le esigenze imperative ambientali tendono a scontrarsi (e non a coniugarsi) con la sicurezza alimentare: poiché non esistono, al momento, soluzioni capaci di tenere assieme tutte le esigenze, è inevitabile che la tutela dell'integrità umana e del diritto fondamentale al cibo debbano prevalere⁵⁹, con qualche inevitabile correttivo delle strategie europee nel breve termine.

⁵⁹ Per una più ampia disamina sul tema del rapporto fra sicurezza alimentare e diritti umani si vedano G. SPOTO, *Cibo, persona e diritti*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 1-30 e *passim*; M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale dall'Havana Charter al processo di riforma dell'accordo agricolo WTO*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 1-43 e *passim*; I. HÄRTEL, *The right to food: normative references in the multi-level system*, in *Food security, food safety, food quality*, 2016, p. 15 ss.; A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2015, spec. pp. 1-49 e *passim*; L. CHIUSI, *Food for thought on the right to food*, La Comunità internazionale, 2015, p. 355 ss.; A. LUPONE, C. RICCI, A. SANTINI, *The right to safe food towards a global governance*, Torino, Giappichelli, 2013, *passim*; C. RICCI, *Il diritto al cibo sicuro nel diritto internazionale. Spunti di riflessione*, Roma, Ariccia, 2012, *passim*; L. PAOLONI, *Diritto al cibo e sovranità alimentare*, in M. GOLDONI, E. SIRSI, *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 329 ss.;

È, dunque, ragionevole immaginare un rallentamento nel perseguimento dei traguardi *bio*, che potrebbe concretizzarsi su un duplice livello: per un verso sarebbe opportuno un cambiamento di alcuni criteri del metodo in questione, che ne consentano una maggiore apertura all'innovazione, una minore rigidità rispetto alla questione delle certificazioni e quindi una ottimizzazione dei fattori di *output* conseguenti (si pensi, a titolo esemplificativo, alla *vexata quaestio* dell'ammissibilità nel biologico delle NTBS o all'obbligo della certificazione delle sementi e dei mangimi etc.); per altro verso appare auspicabile l'affiancamento al biologico di altri modelli di agricoltura eco-compatibile, meno "esigenti" sul piano delle forme e dei processi ma altrettanto vocati alla sostenibilità (e.g. la lotta integrata, i metodi volti a ridurre l'impronta idrica, le tecniche innovative di coltivazione verticale, idroponica etc.).

D'altronde la stessa Commissione ha riconosciuto che la scelta del modello biologico non è legata a una relazione esclusiva fra il sistema e gli obiettivi di sequestro del carbonio posti dal *Green Deal* all'agricoltura europea, bensì alla consolidata esperienza del modello di certificazione e all'esistenza di un notevole riscontro sociale sui relativi prodotti⁶⁰. Sicché la scelta di puntare sul metodo biologico, più che essere espressione di una "necessità", è data dalla opportunità di sfruttare strutture, pratiche e modalità procedurali di un sistema già collaudato e ben conosciuto, che, però, dovrebbe comunque «fungere da esempio per spianare la strada a pratiche agricole più sostenibili, a un migliore uso delle fonti rinnovabili, a *standard* più elevati di benessere degli animali e a maggiori redditi degli agricoltori»⁶¹.

In altre parole, la transizione ecologica in agricoltura richiede

⁶⁰ Il dato è molto enfatizzato nei diversi documenti della Commissione citati in precedenza, e, si teme, anche in parte sopravvalutato. Non sono, infatti, ancora noti gli effetti della spirale inflattiva che stiamo vivendo rispetto alle preferenze accordate dal mercato ai prodotti contrassegnati da segni o certificazioni di qualità. È possibile che l'aumento del prezzo delle *commodities* generiche – tendendo a diminuire la tradizionale "forchetta" di costo rispetto ai prodotti *bio* – possa contribuire a un aumento del consumo di queste ultime, ma non va escluso anche l'effetto contrario, portato dalla riduzione della capacità di acquisto del consumatore medio a causa del generale rialzo dei prezzi, e, di conseguenza, la contrazione della fascia dei cc.dd. "alto-spendenti".

⁶¹ Cfr. Piano d'azione... *cit.*, p. 4.

un certo grado di flessibilità e dovrebbe essere composta da un *mix* di sistemi diversi, in cui il biologico faccia da traino senza, tuttavia, soffocare il resto⁶².

Si tratterebbe, dunque, di ripensare tempi e livelli della “mescola”, governando a stretto giro con appositi interventi normativi a livello UE e nazionale tanto gli aggiustamenti del modello biologico quanto gli aspetti di maggiore impatto ambientale dell’agricoltura convenzionale (come, a titolo esemplificativo, si sta cercando di fare settorialmente⁶³), e lasciando, per il resto, ai protagonisti di questa rivoluzione verde, ossia gli agricoltori, il compito di graduare l’ascesa del metodo di coltivazione biologica e, più in generale, dei metodi di produzione eco-sostenibili senza imporre “per legge” un drastico cambiamento del modello produttivo chiamato nel breve termine a dare risposte alla crisi della sicurezza alimentare globale⁶⁴.

In questa sfida c’è molto da fare anche per il legislatore nazio-

⁶² In questo senso già nel 2007 C. ABITABILE, R. ESPOSTI, *Agricoltura biologica vs. agricoltura convenzionale. Alcune riflessioni alla luce del progetto SABIO*, in *Agriregionieuropa*, 3, 2007, p. 1 ss., secondo i quali «è preferibile una politica che premi direttamente i risultati ambientali o qualitativi attesi, piuttosto che incentivare/disincentivare il biologico/convenzionale *tout court*. Una politica, perciò, che cerchi di ottenere su questi aspetti il meglio sia dall’uno che dall’altro sistema» (cfr. p. 6).

⁶³ Cfr., in questo senso, il recente decreto dipartimentale del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali n. 124900 del 16 marzo 2022, *Approvazione del disciplinare del sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola*, costituito dall’insieme delle regole produttive adottate nell’ambito dell’intera filiera, a partire dalle pratiche in campo fino a quelle per l’immissione del prodotto sul mercato.

⁶⁴ Cfr., in questo senso, l’intervista del neopresidente dell’UIV, Lamberto Frescobaldi, pubblicata sul quotidiano *Il Sole 24 Ore* del 6 maggio 2022, *Frescobaldi (UIV): «Il biologico è superato dalla sostenibilità, serve una nuova certificazione»*, disponibile *on line*. La preoccupazione circa un possibile eccesso di zelo da parte della Commissione europea è stata di recente espressa anche dall’on. P. DE CASTRO a proposito della proposta di regolamento che dovrebbe ridurre del 50% l’uso dei fitofarmaci nell’agricoltura convenzionale. Secondo De Castro, infatti, l’agricoltura europea non è ancora pronta a un salto così drastico, anche perché non sono ancora state elaborate strategie alternative quali l’uso di piante geneticamente adattate o sistemi naturali di lotta ai parassiti. In questo senso la Commissione europea starebbe “mettendo il carro davanti ai buoi”, ossia imponendo il risultato senza preoccuparsi troppo delle modalità attraverso le quali raggiungerlo. Si veda, in tal senso, il comunicato stampa del 23 giugno 2022 sulla proposta della Commissione, disp. *on line* all’indirizzo <https://paolodecastro.it/comunicati/2620-fitofarmaci-de-castro-commissione-ue-mette-carro-davanti-ai-buoi-presentata-proposta-riduzione-50.html>.

nale, dato che l'impatto della nuova PAC è in gran parte determinato dalle scelte dei PSN: una loro revisione che conceda agli agricoltori contemporanei più opzioni nel breve termine cui attingere per concorrere alla riduzione del proprio impatto ambientale senza dover rinunciare alla produttività, appare, in effetti, allo stato attuale indispensabile.

FRANCESCO EMANUELE CELENTANO

**IL RILIEVO INTERNAZIONALE
DELLE POLITICHE DI BENESSERE ANIMALE
DELL'UNIONE EUROPEA**

ABSTRACT

L'evoluzione legislativa in materia di regolamentazione dello *status* e dell'impiego degli animali è costante e sempre più rapida. In questo ambito, il primato dell'Unione europea è indubbio e basato su una azione interna ed esterna orientata a garantire agli animali il necessario benessere durante le numerose fasi produttive in cui questi sono impiegati.

Il diritto dell'Unione europea è, infatti, ricco di riferimenti agli animali e al loro benessere e, sul piano esterno, invece, le politiche commerciali dell'Organizzazione costituiscono un importante strumento di promozione di regole e standard utili a favorire, un pur lento, avvicinamento al tema di Paesi terzi. Pertanto, dopo una ricostruzione del sistema di regole elaborato dall'UE nel corso degli ultimi decenni, mediante l'analisi di alcuni accordi commerciali si porrà in evidenza la decisiva rilevanza delle politiche di benessere animale dell'UE all'interno della comunità internazionale.

The legislative evolution in the regulation of the status and use of animals is constant and more and more fast. In this field, the primacy of the European Union is unquestionable and based on internal and external actions aimed at guaranteeing animals the necessary welfare during the many production phases in which they are involved.

EU law is, in fact, rich in references to animals and their welfare and, externally, on the other hand, the trade policies of the Organization are an important instrument for promoting rules and standards that are useful in favoring, albeit slowly, a rapprochement of third countries to this subject. Therefore, after a reconstruction of the system of rules developed by the EU over the last decades, through the analysis of some trade agreements the

decisive relevance of the EU animal welfare policies within the international community will be highlighted.

PAROLE CHIAVE: Benessere degli animali - UE - OMC.

KEYWORDS: *Animal welfare – EU – WTO.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'articolato sistema regolamentare dell'Unione europea in materia di benessere animale. – 3. La proiezione internazionale delle politiche unionali di *Animal welfare* tra multilateralismo, commercio e concorrenza. – 3.1. (*Segue*): gli accordi di libero scambio come mezzo di esternalizzazione del benessere animale. – 4. Conclusioni.

1. Per i consumatori italiani le modalità di allevamento degli animali destinati alla produzione di alimenti acquistano un ruolo sempre più centrale nei criteri di scelta dei prodotti¹.

Ed invero il complesso rapporto tra esseri umani e animali è un risalente oggetto di ricerca scientifica e di produzione normativa che sta divenendo essenziale nell'ambito del mercato unico europeo². In questa direzione, quindi, il benessere dei non umani è un fattore da tenere in conto tanto in fase di produzione delle regole multilivello del settore che, concretamente, durante i diversi processi produttivi in cui questi sono coinvolti³. Proprio la garanzia di un livello di benessere minimo durante lo sfruttamento degli animali impiegati in molteplici attività agricole, caratterizza l'operato degli Stati in questo particolare ambito⁴, tanto sul piano interno che internazionale⁵.

¹ Sul punto si rinvia ai risultati di una recente indagine condotta da SWG su richiesta di Federchimica resi noti, il 2 maggio 2022, dall'Associazione di categoria. Tra i vari dati, reperibili all'indirizzo www.federchimica.it, sembra importante quello per cui sei consumatori su dieci controllano le informazioni sull'allevamento prima di scegliere i propri prodotti alimentari di origine animale. È utile segnalare che il sondaggio riconferma dati già emersi in un'altra indagine, condotta dall'Unione europea e pubblicata nel marzo 2016, v. *Attitudes of Europeans towards Animal Welfare (Special Eurobarometer 2096/442)* disponibile all'indirizzo <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>.

² Circa l'organizzazione e le regole del mercato unico europeo si veda L. DANIELE, *Il mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2021.

³ Sempre più spesso il benessere animale costituisce anche un metodo per migliorare non solo le condizioni di vita degli animali impiegati a fini alimentari, ma anche la qualità dei prodotti alimentari oltre che agire su problematiche ormai endemiche del settore, tra cui l'eccessivo utilizzo di farmaci dovuto alla facile trasmissione di malattie negli allevamenti intensivi. In tal senso v. L. LEONE, G. TORRE, *Sull'uso dei medicinali veterinari in allevamento tra benessere animale e resistenza antimicrobica*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, a cura di S. Carmignani, N. Lucifero, Napoli, 2020, p. 1143.

⁴ Cfr. W. SCHOLTZ, *Animal Welfare and International Environmental law*, Cheltenham, 2019, p. 1.

⁵ Per una approfondita analisi interdisciplinare del benessere animale e delle diverse declinazioni che questo può avere rinviamo a C. CARENZI, M. VERGA, *Animal wel-*

La necessità di talune garanzie per gli animali c.d. da reddito è stata teorizzata per la prima volta nel 1965, anno di adozione da parte del Governo britannico del Rapporto del Comitato tecnico di indagine sul benessere degli animali allevati con sistemi di allevamento intensivo (*Brambell Report*)⁶. Lo studio anticipò questioni destinate, negli anni immediatamente successivi, a diventare oggetto di dibattito, sul piano etico⁷, e, pur con gradualità, d'interesse generale. Il Rapporto, infatti, ha teorizzato l'inedita lista di cinque "libertà fondamentali" che devono essere garantite ai non umani durante la vita in allevamento; ovverosia dalla fame e dalla sete, dalle scomodità, dal dolore e dalle malattie, dall'impossibilità di dare sfogo ai bisogni etologici e dalla paura⁸. Queste hanno poi orientato la successiva regolamentazione del settore ad ogni livello, contribuendo a fornire degli standard minimi comuni a buona parte dei Paesi.

Ed invero, le norme adottate nel corso dei decenni in materia sono numerose e riguardano diverse istituzioni a più livelli⁹. In

fare: review of the scientific concept and definition, in *Italian Journal of Animal Science*, 8, p. 21. In particolare, a p. 28 gli Autori statuiscono che «the broadest definition of animal welfare should include the comprehensive state of the organism, considering body and mind together along with everything that links them».

⁶ Il testo del rapporto è reperibile online all'indirizzo <https://hansard.parliament.uk/commons/1966-03-02/debates/eadd4d0-bb51-441d-b562-804d62c4d2bf/BrambellReport> (ultimo accesso, maggio 2022). In argomento si veda, *ex multis*, J.A. MENCH, *Thirty Years After Brambell: Whither Animal Welfare Science?*, in *Journal of Applied Animal Welfare Science*, 1998, p. 91; J. RUSHEN, *Farm animal welfare since the Brambell report*, in *Applied Animal Behaviour Science*, 2008, vol. 113, p. 277.

⁷ La questione etica concernente lo sfruttamento degli animali è divenuta oggetto di analisi da parte di studiosi, e d'interesse per l'opinione pubblica, di pari passo all'incremento degli allevamenti cc.dd. intensivi. Sul punto v. R. HARRISON, *Animal Machine*, London, 1964; P. SINGER, *Animal Liberation*, New York, 1975.

⁸ Circa la natura e lo sviluppo delle "cinque libertà" si veda S.P. McCULLOCH, *A Critique of FAWC's Five Freedoms as a Framework for the Analysis of Animal Welfare*, in *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2012, 26, p. 959. In particolare, a p. 975, l'autore spiega che «individually, each of the freedoms is a necessary component of any comprehensive animal welfare analysis. Second, the Five Freedoms, as they currently stand, appear to be sufficient as a framework for the analysis of animal welfare», ma che la loro natura di *ideals* rende non automaticamente efficace la loro trasposizione, pur costante, in regole e codici di condotta.

⁹ In argomento v. E. SCHAFFNER, *An Introduction to Animals and the Law*, London, 2011; A. WAGMAN, M. LIEBMAN, *A Worldview of Animal Law*, Durham, 2011.

particolar modo, il Continente europeo risulta essere storicamente all'avanguardia nel settore. Infatti, non solo le prime valutazioni scientifiche sono di origine britannica, ma le prime norme sul tema sono state adottate tra gli anni Sessanta e Settanta in sede di Consiglio d'Europa¹⁰. È stata poi l'Unione europea (UE o Unione) l'organizzazione che più di tutte a livello globale ha saputo trasformare un potenziale limite alla produzione, crescente, di alimenti di origine animale in una opportunità tanto per gli allevatori quanto per i consumatori.

Pertanto, dopo una ricostruzione del variegato quadro normativo dell'UE in materia di benessere animale, ci si soffermerà sulle ricadute che le politiche dell'Unione in questo specifico settore stanno producendo, da più di un decennio, sul piano internazionale in particolar modo per il tramite degli accordi commerciali. In questo modo, risulterà agevole illustrare lo stato dell'arte e l'evoluzione giuridica che caratterizzano tale complesso di regole e di standard che trova nel mercato una spinta propulsiva e negli allevamenti la sede di attuazione, nella cornice regolamentare dell'Unione europea con una prospettiva sempre più globale.

2. Da oltre quarant'anni, le istituzioni UE pongono l'attenzione, in tempi e modi diversi, sulla salvaguardia degli animali, in particolar modo di quelli impiegati per la produzione di alimenti. Sul punto è bene sottolineare che nell'ambito dei prodotti agricoli sono ricompresi, a norma dell'articolo 38 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE – firmato il 13 dicembre 2007, in vigore

¹⁰ Il Consiglio d'Europa ha proposto l'adozione della prima convenzione internazionale concernente gli animali già negli anni Sessanta; trattasi della Convenzione europea sulla protezione degli animali nel trasporto internazionale, firmata il 13 dicembre 1968, in vigore dal 20 febbraio 1971, ratificata da 14 Stati e dall'UE. Per una ricostruzione dell'operato dell'Organizzazione continentale in materia di benessere animale ci permettiamo di rinviare a F.E. CELENTANO, *Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2021, 3, p. 79. I testi, anche in italiano, delle cinque convenzioni negoziate nell'ambito del Consiglio d'Europa in materia di benessere animale sono disponibili *online* all'indirizzo <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>.

dal 1° dicembre 2009)¹¹ anche i «prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione» con questi e che pertanto il benessere animale è parte integrante della più ampia politica agricola comune (PAC)¹². Tale “integrazione” ha costituito senza dubbio un indispensabile motivo di progresso delle politiche di benessere animale considerata l'importanza che la PAC riveste da sempre nell'Unione¹³.

In questa direzione, quindi, ci sembra utile suddividere in due macro-categorie il variegato sistema di regole adottate dalle istituzioni unionali nel settore di nostro interesse. Da una parte ci sono le norme di portata generale che statuiscono gli obiettivi da perseguire definendo, altresì, degli standard minimi e dall'altro lato le norme particolari, volte a regolare settori o attività specifiche o a definire standard di tutela per alcune categorie o specie di animali. Ai fini della presente analisi, vale la pena di soffermare l'attenzione prioritariamente sulle regole ascrivibili alla prima categoria, in quanto utili ad orientare l'operato delle istituzioni e degli Stati UE tanto sul piano interno quanto su quello internazionale. Tali norme, infatti, si sono evolute, in senso positivo per le tutele animali, di pari passo con l'integrazione europea, e trovano nel diritto primario dell'Unione un imprescindibile punto di riferimento¹⁴.

¹¹ Il testo del Trattato, così come di tutti gli atti adottati dall'Unione europea e menzionati nel presente scritto, è disponibile *online* all'indirizzo www.eur-lex.europa.eu/.

¹² In materia di PAC si veda, *ex multis*, F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, p. 967; I. CANFORA, L. COSTANTINO, A. JANNARELLI (a cura di), *Il trattato di Lisbona e la nuova PAC. Atti del convegno (Bari, 27-28 marzo 2014)*, Bari, 2017; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 483; L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti agroalimentari nel TFUE*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 3.

¹³ Sul rapporto tra animali e agricoltura nell'UE rinviamo a L. LEONE, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021. Circa l'aggiornamento costante delle politiche di benessere animale, nell'ambito PAC, vale la pena di segnalare che con la recente strategia “Dal produttore al consumatore” (Comunicazione COM (2020) 381 final del 20 maggio 2020) si sono previsti nuovi obblighi in materia di trasparenza gravanti sui produttori/allevatori.

¹⁴ Circa l'articolato processo di integrazione europea rinviamo, tra tutti, a VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020, p. 4.

Il primo accenno al benessere animale, in un trattato europeo diverso da quelli del Consiglio d'Europa, risale al Trattato di Maastricht (adottato il 7 febbraio 1992, in vigore dal 1° novembre 1993). Nella ventiquattresima dichiarazione allegata, infatti, si invitavano le istituzioni a «tenere pienamente conto, all'atto dell'elaborazione e dell'attuazione della legislazione comunitaria nei settori della politica agricola comune, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca, delle esigenze in materia di benessere degli animali». Una previsione vaga, contenuta in un atto collaterale rispetto a quello principale, ma che ha in modo inedito tracciato un primo perimetro riguardante le attività in cui il benessere animale potrebbe essere carente e pertanto da implementare.

Quanto statuito a Maastricht è diventato poi parte del Protocollo sulla protezione ed il benessere degli animali allegato al Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997, in vigore dal 1° maggio 1999). Alle menzionate previsioni si aggiunge una preliminare considerazione secondo cui le Parti intendono “Garantire maggiore protezione e rispetto del benessere degli animali, in quanto esseri senzienti” e una condizione, di fatto, alla prioritaria “considerazione” del benessere animale negli ambiti già indicati, ovverosia il rispetto delle “Disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”.

Questi primi due riferimenti al benessere animale nei Trattati fondativi non hanno prodotto, però, risultati immediati. Infatti, il 12 giugno 2001, con la sentenza del caso *Jippes*, la Corte di giustizia ha statuito che «occorre ricordare che il fatto di assicurare il benessere degli animali non rientra tra gli obiettivi del Trattato, (...) e che tale esigenza non è menzionata all'art. 33 CE, che descrive le finalità della politica agricola comune» (par. 71). Inoltre, i giudici chiarivano che «per quanto riguarda il protocollo, dal suo stesso testo risulta che esso non stabilisce un principio generale di diritto comunitario di contenuto così preciso da vincolare le istituzioni della Comunità. Infatti, pur prescrivendo di “tenere pienamente conto” delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e nell'attua-

zione delle politiche comunitarie, esso tuttavia limita tale obbligo a quattro settori specifici (...)» (par. 73)¹⁵.

Il punto di arrivo di questo percorso è il menzionato TFUE il cui art. 13 statuisce che «nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

Com'è facile notare, dunque, le previsioni dei due Trattati precedenti diventano parte integrante del Trattato oggi in vigore riconoscendo, innanzitutto, la natura di esseri senzienti degli animali¹⁶, indispensabile per favorire il graduale percorso di riconoscimento di ulteriori garanzie. In tal senso, ci sembrano condivisibili quelle tesi per cui le previsioni dell'art. 13 sono da considerarsi come un obiettivo di portata generale che grava sugli Stati e sulle istituzioni UE¹⁷.

Trattasi, quindi, di una norma di carattere programmatico, utile a orientare l'operato delle istituzioni e a fornire, quanto meno, una legittimazione, rilevante e per nulla scontata, al benessere animale. Tale previsione, infatti, sembra colmare l'assenza di un principio generale in materia di benessere animale accertata, come anticipato, dalla Corte di giustizia¹⁸. Inoltre, la modifica, in senso estensivo, del

¹⁵ Causa C-189/01. In merito alla Dichiarazione di Maastricht, invece, al par. 74 della sentenza, i giudici chiarivano che «un principio generalmente applicabile non può neppure essere dedotto (...) né dalla dichiarazione n. 24, superata dal protocollo e redatta in modo meno vincolante di quest'ultimo». La sentenza, al pari delle altre menzionate nel presente scritto, è reperibile all'indirizzo www.curia.europa.eu.

¹⁶ In argomento v. M. TALLACCHINI, *Il sentire animale tra scienza, valori e policies europee*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, 3, p. 26.

¹⁷ Tesi che richiamano la giurisprudenza della Corte di giustizia in tale ambito. Per un dettagliato commento dell'art. 13 TFUE rinviamo a F. BARZANTI, *Commento all'articolo 13 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di Tizzano, Milano, 2014, p. 416; T. SCOVAZZI, *Commento all'articolo 13 TFUE*, in *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, a cura di F. Pocar, M.C. Baruffi, Padova, 2014, p. 178.

¹⁸ L'inesistenza di un principio consolidato a livello europeo volto a garantire la tutela del benessere animale è stata accertata oltre che nella menzionata sentenza del

perimetro attuativo di tale obbligo di “tenere in conto” che grava su Stati e istituzioni, pur bilanciata dall’aggiunta di “in particolare” con riferimento ai limiti della rilevanza in fase decisionale del benessere animale, rappresenta una pragmatica risposta alle possibili criticità che potrebbero sorgere in un settore così controverso.

Restando sul piano generale, alle previsioni del diritto primario, si aggiungono quelle di diritto derivato concernenti le diverse fasi della vita dell’animale impiegato per finalità produttive; rispettivamente, il trasporto, lo stazionamento in allevamento e la macellazione. Tale *corpus* normativo ha fornito una serie di garanzie concrete agli animali imponendo sugli Stati taluni obblighi, soprattutto di controllo, utili a favorire quello che definiremmo un pur lento processo di normalizzazione degli standard di benessere animale.

In materia di trasporto, il reg. (CE) n. 1/2005 del Consiglio del 22 dicembre 2004¹⁹ è la norma di riferimento a livello unionale²⁰ volta a «creare condizioni più rigorose per evitare dolore e sofferenza, al fine di salvaguardare il benessere e la salute degli animali durante e dopo il trasporto»²¹. Il regolamento sarà oggetto di revisione normativa nel 2023, anche alla luce delle raccomandazioni adottate, il 20 gennaio 2022, dal Parlamento europeo. Queste sono state proposte dalla Commissione d’inchiesta sul trasporto di animali vivi, istituita a settembre 2020, per verificare l’effettiva applicazione del regolamento e gli eventuali limiti dello stesso in un settore che, dal 2004 ad oggi, è notevolmente cresciuto in termini di quantità dei flussi e di Paesi coinvolti.

caso *Jippes* (v. *supra*, nota 15), anche nei casi *Viamex* (C-36/07 e C-58/06 del 17 gennaio 2008) e *Andibel* (C-219/07 del 19 giugno 2008). Sul ruolo della Corte di giustizia nella graduale affermazione dei principi in esame si veda VOJTĚCH VOMÁČKA, *Animal welfare before the Court of Justice of the European Union*, in *ERA Forum Journal of the Academy of European Law*, 2020, p. 691.

¹⁹ Il regolamento modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il reg. (CE) n. 1255/97.

²⁰ Giova segnalare, inoltre, che con decisione 2004/544/EC del Consiglio del 21 giugno 2004, la (*ex*) Comunità è divenuta parte della Convenzione del Consiglio d’Europa per la protezione degli animali durante il trasporto animale in vigore dal 20 febbraio 1971 (v. *supra*, nota 10).

²¹ Finalità definita essenziale, e da considerare anche nell’adozione di eventuali norme interne in tale ambito, da parte della Corte di giustizia nella sentenza del caso *Dankse Svineproducenter* (C-491/06 e C-316/10).

Proprio l'applicabilità di tali norme anche al di fuori del territorio UE ha costituito oggetto di analisi da parte della Corte di giustizia. Il 23 aprile 2015, infatti, con la sentenza del caso *Zuchtvieh-Export GmbH*, i giudici europei hanno chiarito che «il trasporto che comporta un lungo viaggio (...) che ha inizio nel territorio dell'Unione europea e prosegue fuori di tale territorio, possa essere autorizzato dall'autorità competente del luogo di partenza». Pertanto, «l'organizzatore del viaggio deve presentare un giornale di viaggio che (...) sia realistico e consenta di ritenere che le disposizioni del predetto regolamento saranno rispettate, anche nella parte del viaggio che si svolgerà nel territorio di Paesi terzi, potendo detta autorità, se così non fosse, esigere che tali modalità di svolgimento siano modificate in modo da garantire il rispetto delle disposizioni suddette per l'intero viaggio» (par. 57)²².

Alle regole sul trasporto si aggiungono, poi, quelle concernenti la vita in allevamento. Sul punto, la regolamentazione è assai vasta²³, ci limiteremo, pertanto, a ricordare la direttiva 98/58/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 riguardante la protezione degli animali negli allevamenti, aggiornata il 14 dicembre 2019²⁴. La direttiva, nel richiamare la Convenzione del Consiglio d'Europa sul tema, intende proprio «stabilire norme minime comuni riguardo alla protezione degli animali negli allevamenti» e a questo fine elabora un sistema di sanzioni, soltanto di carattere amministrativo, che gli Stati devono comminare a quelli allevatori non in regola con gli standard minimi, applicativi delle già citate “cinque libertà”.

L'allevamento degli animali è propedeutico alla loro trasformazione in prodotti alimentari, motivo per cui si è proceduto a adottare un regolamento *ad hoc*, il n. 1099/2009 del Consiglio del 24 settembre 2009 relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento il quale ha dirette ripercussioni internazionali in quanto fissa

²² Causa C424/13.

²³ È utile segnalare, inoltre, che con decisione 88/306/EEC del Consiglio del 1° maggio 1988, la (ex) Comunità è divenuta parte della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione degli animali da macello in vigore dall'11 maggio 1982.

²⁴ Recepita dall'Italia con d.lgs. 26 marzo 2001, n. 146 in vigore dal 9 maggio 2001.

standard non solo ai fini della produzione interna ma anche dell'importazione di carne da Paesi terzi²⁵.

La macellazione è, quindi, una fase essenziale e in quanto tale è sottoposta ad una serie di regole volte a garantire da una parte la qualità dei prodotti che ne derivano e dall'altra, nei limiti del possibile, la riduzione delle sofferenze degli animali. In questo senso, quindi, l'UE ha previsto che sia effettuato lo stordimento degli animali prima della macellazione salvo i casi in cui ciò sia escluso da precetti di natura religiosa²⁶. Viene in rilievo così il principale limite, statuito in sede di TFUE, all'effettivo “tenere in conto” del benessere animale.

Ed invero, il bilanciamento tra libertà di culto e garanzie minime per gli animali costituisce la sfida principale dell'Unione nel settore in esame²⁷. Non a caso la Corte di giustizia è intervenuta sulla questione da diverse prospettive. Infatti, con la sentenza del caso *Oaba* del 26 febbraio 2019²⁸ i giudici europei hanno chiarito che non può applicarsi il marchio biologico – considerato quello che questo implica agli occhi dei consumatori europei – alla carne prodotta senza previo stordimento nell'ambito di macellazione c.d. rituale. E ancora, nel caso *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*²⁹, con sentenza del 21 gennaio 2021, la Corte ha ammesso regole nazionali stringenti con riguardo alle modalità di macellazione e ai possibili limiti di quella in forma rituale, considerato che nel mercato europeo vi è comunque possibilità di ottenere carne prodotta secondo i diversi

²⁵ V. art. 12 del regolamento.

²⁶ L'art. 4 del regolamento, al par. 1, statuisce che «gli animali sono abbattuti esclusivamente previo stordimento, conformemente ai metodi e alle relative prescrizioni di applicazione di cui all'Allegato I. La perdita di coscienza e di sensibilità è mantenuta fino alla morte dell'animale»; al par. 4, invece, prevede che le anticipate disposizioni «non si applicano agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello».

²⁷ Circa il complesso bilanciamento tra diritti umani essenziali, tra cui quello alla libertà di culto, e il benessere animale, anche dalla prospettiva UE, rinviamo a G. BOZZO, R. BARRASSO, F.E. CELENTANO, *Animal Welfare Policies and Human Rights in the Context of Slaughter Procedures*, in *Agriculture*, 2021, 11, p. 442; L. COSTATO, *Macellazione degli animali e “pietà” differenziata*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 109.

²⁸ C-497/17. Per un approfondito commento della sentenza si veda C. FINCARDI, *Divieto di macellazioni rituali senza previo stordimento per il settore biologico*, in *Eurojus.it*, 2019, 2, p. 97.

²⁹ C-336719.

precetti religiosi. In quest'ultimo caso, quindi, i giudici hanno riconfermato quanto già statuito, sul piano generale, nella sentenza del caso *Liga van Moskeeën* del 29 maggio 2018³⁰, in cui avevano ritenuto lecito l'obbligo, derivante da normativa interna, di effettuare macellazioni rituali solo all'interno di macelli autorizzati e in presenza di personale competente in modo da garantire le procedure igieniche necessarie e, pur limitatamente, il benessere degli animali coinvolti.

Come anticipato, alle regole generali si aggiunge un articolato sistema, più dettagliato, di norme riferite a singole specie di animali o di attività che li coinvolgono. Tali regole, che spaziano dalla protezione dei vitelli³¹ a quella dei suini³² oltre che, tra gli altri, delle galline ovaiole³³ e dei polli³⁴ e riguardano anche specifiche attività quali i test da laboratorio³⁵ o la gestione degli zoo³⁶ sono state adottate a partire dagli anni Novanta ad ulteriore conferma della gradualità dell'affermazione dei principi di nostro interesse. Sembra chiaro, dunque, che un dettagliato sistema regolamentare volto a definire "norme minime" per la tutela del benessere animale in una cornice

³⁰ C-426/16. Per un commento della sentenza, concernente anche il bilanciamento tra benessere animale e libertà di culto, v. A. PETERS, *De-humanisation? CJEU, Liga van Moskeeën en islamitische Organisaties Provincie Antwerpen on Religious Slaughter*, in *Blog of the European Journal of International Law*, June 26, 2018. Reperibile online all'indirizzo <https://www.ejiltalk.org/>.

³¹ Direttiva 2008/119/CE del Consiglio del 18 dicembre 2008 che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli, recepita dall'Italia con d.lgs. 7 luglio 2011, n. 126 in vigore dal 5 agosto 2011.

³² Direttiva 2008/120/CE del Consiglio del 18 dicembre 2008 che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini, recepita dall'Italia con d.lgs. 7 luglio 2011, n. 122 in vigore dal 3 agosto 2011.

³³ Direttiva 1999/74/CE del Consiglio del 19 luglio 1999 che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole, recepita dall'Italia con d.lgs. 29 luglio 2003, n. 267, in vigore dal 5 ottobre 2003.

³⁴ Direttiva 2007/43/CE del Consiglio del 28 giugno 2007 che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne, recepita dall'Italia con d.lgs. 27 settembre 2010, n. 181, in vigore dal 20 novembre 2010.

³⁵ Direttiva 2007/43/CE del Consiglio del 22 settembre 2010 sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, recepita dall'Italia con d.lgs. 4 marzo 2014, n. 26, in vigore dal 29 marzo novembre 2014.

³⁶ Direttiva 1999/22/CE del Consiglio del 29 marzo 1999 relativa alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici, recepita dall'Italia con d.lgs. 21 marzo 2005, n. 73, in vigore dal 20 novembre 2010.

generale, ampia come quella illustrata, possa avere delle ripercussioni anche sul piano internazionale, soprattutto se si considera l'importanza, a livello globale, del mercato europeo sottoposto alle regole fin qui menzionate³⁷.

3. In una comunicazione del 26 gennaio 2018, la Commissione europea chiariva che «l'obiettivo generale delle attività internazionali nel campo del benessere degli animali è promuovere i valori dell'UE relativi agli stessi, sensibilizzare e incoraggiare in tutto il mondo, soprattutto presso i partner commerciali, standard elevati di benessere degli animali, in linea con il modello e i principi dell'Unione». Infatti, «il miglioramento delle norme in materia di benessere degli animali a livello mondiale contribuisce a garantire parità di condizioni tra gli operatori dell'UE e quelli non UE»³⁸. Tale obiettivo programmatico risulta essere confacente al sistema di regole illustrato e rispondente, da un lato, al bisogno di garantire agli animali delle condizioni minime di benessere e dall'altro lato di non limitare produttività e competitività dei produttori UE.

L'operato internazionale dell'Unione in questo settore trova, quindi, nel mercato una indispensabile sede attuativa ma anche un motivo di necessario bilanciamento tra i diversi interessi che all'interno di questo operano. In questa direzione, dunque, le attività unionali di promozione del benessere animale si sostanziano, prioritariamente, in quelle di cooperazione con organizzazioni internazionali settoriali, tra tutte l'Organizzazione per il benessere animale (OIE)³⁹

³⁷ Basti pensare che il mercato unico europeo si caratterizza, tra l'altro, per oltre 440 milioni di consumatori e per rappresentare il 16% dell'*import/export* a livello globale. Maggiori dettagli sono reperibili sulla pagina dedicata dall'Unione al proprio mercato: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en (ultimo accesso, maggio 2022).

³⁸ Cfr. COM (2018) 42 final, Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'impatto delle attività internazionali in materia di benessere degli animali sulla competitività degli allevatori europei in un mondo globalizzato.

³⁹ L'Organizzazione è stata fondata il 25 gennaio 1924 da 28 Paesi tra cui l'Italia con la firma del Trattato istitutivo; nasceva con lo scopo principale di istituire un ufficio permanente che si occupasse di zoonosi poi trasformato nell'attuale Organizzazione con sede a Parigi. In argomento si veda la pagina *web* dedicata al tema dall'Unione europea: <https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/international-affairs/international-standards/>

e l'Organizzazione delle Nazioni unite per l'agricoltura (FAO), e in quelle, ben più incisive, di accordi bilaterali con Paesi partner commerciali dell'UE.

Oltre che mediante l'adozione di linee guida e atti di indirizzo in seno alle due organizzazioni citate, senz'altro utili a contribuire alla diffusione di principi non ancora universali quali quelli in esame, l'attività internazionale dell'UE ha riguardato anche l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). È indubbio, infatti, che l'elaborazione di standard di garanzia per i non umani possa produrre, quanto meno nel breve periodo, taluni limiti allo scambio di determinati prodotti. In tal senso, è utile ricordare una delle prime iniziative dell'Unione volte a tutelare il comune sentire dei suoi consumatori e, di fatto, a proiettare internazionalmente le proprie politiche pro-animali: il divieto di importazione delle pellicce di foca artica.

Fin dagli anni Ottanta, infatti, con l'adozione della direttiva 83/129/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, relativa all'importazione negli Stati membri di pelli di cuccioli di foca e di prodotti da esse derivati, si è avviato un percorso che ha portato, poi, all'adozione del reg. n. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca. Tale regolamentazione è stata contestata dai Paesi terzi direttamente coinvolti, tra cui Canada e Norvegia, i quali, ritenendo violate le norme sul commercio internazionale, hanno presentato ricorso dinanzi all'organo di risoluzione delle dispute dell'OMC.

Il caso⁴⁰ si è concluso in appello il 18 giugno 2014 in senso favorevole all'UE⁴¹. Tale controversia è rilevante perché da una parte

oie_it. Trattasi, dunque, di una Organizzazione a vocazione settoriale e tecnica che adotta quasi esclusivamente codici di condotta e atti d'indirizzo utili a creare standard comuni. Infatti, i rappresentanti degli Stati che partecipano alle attività dell'Organizzazione sono dirigenti dei rispettivi ministeri della salute o in alternativa delle politiche agricole. La lista dei 182 membri permanenti è reperibile all'indirizzo <https://www.oie.int/en/who-we-are/members/>.

⁴⁰ In argomento v. K. HOSSAIN, *The EU ban on the import of seal products and the WTO regulations: Neglected human rights of the Arctic indigenous peoples?*, in *Polar Record*, 2012, 49 (2), p. 154.

⁴¹ I documenti (WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R) concernenti la controversia, avviata il 2 novembre 2009 dal Canada e Norvegia con la partecipazione di un

ha trasposto i principi concernenti il benessere animale in una sede internazionale così importante e dall'altra parte ha posto in evidenza lo stretto legame tra comune sentire della popolazione e politiche commerciali. Queste ultime, quindi, possono legittimamente mutare in base alla percezione dei cittadini (consumatori). Così, l'*appeal body* dell'Organizzazione del commercio ha statuito che il sistema di regole elaborato dall'UE fosse da ritenersi, effettivamente, «*necessary to protect public morals*» e quindi ammissibile a norma delle previsioni dell'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio (GATT, firmato il 30 ottobre 1947, in vigore dal 31 luglio 1966) che a sua volta non prevede alcuna disposizione nell'ambito in esame ma che, pur risalente, trova in una deroga di portata generale quale quella della morale pubblica, uno strumento flessibile di adeguamento al contesto di riferimento⁴².

Pertanto, lasciando da parte i diversi atti di *soft law* adottati nell'ambito delle organizzazioni internazionali di settore⁴³, vale la pena porre l'attenzione sugli accordi commerciali conclusi dall'Unione anche in materia di benessere animale. Questi costituiscono il principale strumento a disposizione dell'Organizzazione per introdurre, in alcuni casi, o implementare, in altri, gli standard volti a garantire agli animali un pur minimo benessere durante il loro sfruttamento.

3.1. Gli strumenti dell'Unione per promuovere sul piano internazionale i propri valori sono molteplici e tra tutti le politiche commerciali sono, dunque, quelli più efficaci. Com'è noto, l'UE parteci-

gruppo di altri Paesi, sono disponibili *online* all'indirizzo https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds400_e.htm (ultimo accesso, maggio 2020).

⁴² Il GATT, di cui l'attuale Organizzazione mondiale del commercio costituisce una evoluzione, nel prevedere una generale libertà di commercio tra gli Stati Parte oltre al divieto di discriminazione di merci da questi prodotte, sancisce anche, all'art. 20, una deroga a tali norme nel caso in cui, tra l'altro, si renda necessario «per la morale pubblica» o «per la tutela della vita o della salute umana, animale o delle piante». Il testo dell'Accordo è disponibile *online* sul sito della menzionata Organizzazione all'indirizzo www.wto.org/. Per un approfondimento si veda, tra tutti, P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002.

⁴³ I codici e gli altri atti adottati dall'OIE sono reperibili all'indirizzo <https://www.oie.int/en/what-we-do/standards>.

pa a incontri internazionali di alto livello e ha ratificato la stragrande maggioranza delle convenzioni internazionali tra cui, ad esempio, quelle del Consiglio d'Europa in materia di benessere animale⁴⁴. Ciononostante, è con gli accordi commerciali, di livello bilaterale o regionale, che l'Organizzazione può, concretamente, promuovere il proprio approccio in ambiti come quello in analisi.

Soffermando l'attenzione su alcuni dei trattati stipulati con Paesi extraeuropei, già con l'Accordo di libero commercio tra la già Comunità europea e il Cile (firmato il 18 novembre 2002, in vigore dal 1° marzo 2005 e revisionato il 7 giugno 2017), il benessere animale diventa oggetto di negoziato con l'aggiunta di un Allegato *ad hoc*, il quarto, che «vista la necessità di migliorare le norme relative al benessere degli animali (...)» prevede una serie di «misure sanitarie e fitosanitarie (...) e sul benessere animale». L'Accordo include, altresì, una apposita appendice volta a uniformare, a seguito di apposite consultazioni, la disciplina in materia di macellazione e previo stordimento.

Risultano essere più generiche, invece, le previsioni contenute nell'Accordo economico e commerciale globale tra l'Unione e il Canada (CETA, firmato il 30 ottobre 2016, in vigore dal 1° aprile 2021)⁴⁵. Infatti, all'art. 21.4 lett. s, si prevede, tra le materie di cooperazione, “lo scambio di informazioni, conoscenze ed esperienze nell'ambito del benessere degli animali al fine di promuovere la collaborazione in materia tra le parti”. Trattasi, dunque, di una previsione vaga dalla portata programmatica, da inquadrare, però, nel contesto produttivo canadese in cui manca una nozione di animale quale essere senziente e, pertanto, l'approccio legislativo al tema è ancora allo stadio iniziale. Quindi, se osservato da una prospettiva generale, ci sembra che l'unico “traguardo” dell'Accordo sia l'individuazione di alcuni dei codici OIE quali standard comuni riconosciuti da entrambe le Parti, contribuendo così alla diffusione di criteri (minimi) condivisi e

⁴⁴ V. *supra*, nota 10.

⁴⁵ In argomento si veda T. HEALY, *Canadian and European Unions and the Canada – EU CETA Negotiations*, in *Globalizations*, 2014, 11, p. 59; E. FAHEY, *CETA and Global Governance Law: What Kind of Model Agreement Is It Really in Law?*, in *European Papers*, 2017, II, p. 293.

soprattutto legittimando l'operato dell'unica organizzazione di categoria attualmente esistente (Allegato 5-B).

Da quest'ultimo punto di vista, rileva anche l'Accordo di libero scambio tra l'UE e la Corea del sud⁴⁶ (firmato il 15 ottobre 2009, in vigore dal 1° luglio 2011, revisionato il 1° luglio 2021) che, all'art. 5.7 par. 2, in materia di requisiti per l'importazione prevede quali «linee guida e norme di riferimento» anche gli atti dell'Organizzazione per il benessere animale. Inoltre, tra le varie attività di omologazione di procedure produttive l'Accordo prevede, all'art. 5.10 lett. *d*, l'istituzione di un apposito comitato che si occupi, tra l'altro, di «definire procedure per l'approvazione degli stabilimenti per i prodotti di origine animale (...)» in linea, quindi, con le regole europee concernenti standard minimi anche in questo ambito. Nella versione aggiornata del 2021, a ulteriore conferma della portata evolutiva dei temi in analisi, si prevede, altresì, il comune obiettivo di «rafforzare la cooperazione tra le parti sulle questioni del benessere degli animali» avendo riguardo a «diversi fattori, come le condizioni del settore zootecnico delle Parti». Queste ultime, infine, si sono impegnate, all'art. 5.9 lett. *b*, a cooperare «nell'elaborazione di norme per il benessere degli animali in sedi internazionali, in particolare in relazione allo stordimento e alla macellazione degli animali».

Per quanto riguarda, invece, gli accordi conclusi con Paesi terzi del Continente europeo, viene in luce una maggiore considerazione del benessere animale. Nel caso dell'Accordo di associazione tra l'Unione europea e l'Ucraina⁴⁷ (firmato il 27 giugno 2014, in vigore dal 1° luglio 2016) il benessere degli animali è parte integrante delle politiche ambientali e agricole che le Parti s'impegnano a perseguire con lo scopo comune di «promuovere una produzione agricola moderna e sostenibile (...) con un maggiore impiego di metodi di produzione biologici e l'uso delle biotecnologie, tra l'altro attraverso l'applicazione delle corrispondenti migliori pratiche» (art. 4040, lett. *c*). Tale

⁴⁶ Per un approfondimento v. S.W. CHUNG, J.S. LEE, *Building the pillars of the EU-South Korea strategic partnership*, in *Asia Europe J.*, 2019, 17, p. 327.

⁴⁷ Per una dettagliata disamina dell'Accordo rinviamo a G. VAN DEL LOO, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: a new legal instrument for EU integration without membership*, Leiden, 2016.

obiettivo generale mira al “ravvicinamento normativo” dell’Ucraina alla «legislazione sanitaria, fitosanitaria e in materia di benessere degli animali» dell’Unione (art. 64), secondo quanto previsto da un apposito allegato all’Accordo, il quinto, che rinvia alla menzionata normativa UE concernente macellazione, previo stordimento e trasporto degli animali. Il medesimo impegno caratterizza anche l’Accordo di associazione tra l’Unione europea e la Moldavia (firmato il 27 giugno 2014, in vigore dal 1°luglio 2016) che, all’art. 181, prevede il ravvicinamento normativo in materia di benessere degli animali secondo quanto specificato dal diciassettesimo allegato a questo dedicato. Nella stessa direzione va anche l’art. 55 dell’Accordo di associazione tra l’UE e la Georgia (firmato il 27 giugno 2014, in vigore dal 1°luglio 2016) che prevede un ravvicinamento della normativa del Paese orientale a quella unionale secondo quanto previsto dall’apposito quarto Allegato.

I casi menzionati rendono evidente una differenza, in base al contesto geografico, in termini di regole e standard e, quindi, di obiettivi concretamente raggiungibili. Per quanta riguarda, infatti, i Paesi non europei le previsioni concernenti il benessere animale, comunque non scontate, sono assai generiche e mirano piuttosto a favorire il dialogo e la cooperazione sul punto. Sembra, invece, che nel caso dei Paesi europei l’impegno sia maggiore. Tale diverso orientamento è da valutare anche rispetto ai contesti produttivi degli Stati coinvolti e, sicuramente, alla possibilità di una potenziale adesione all’Unione dei Paesi situati in Europa che, come noto, prevederebbe, necessariamente, un ravvicinamento normativo. Pertanto, la rilevanza degli accordi commerciali dell’Unione resta centrale in quanto unico strumento concreto per introdurre il tema del benessere animale dove assente o non percepito come importante o, ancora, per anticiparne lo sviluppo in Paesi i cui percorsi legislativi sono ancora in una fase di graduale evoluzione.

4. La ricostruzione della legislazione unionale in materia di benessere animale prima e dell’attività di esternalizzazione di quest’ultima poi, pongono in luce il primato dell’Unione sul piano internazionale in questo particolare settore regolamentare.

Ed invero, il non scontato riconoscimento, in sede di diritto primario, degli animali quali essere senzienti ha dato nuova linfa ad un processo normativo ormai risalente. Inoltre, ci sembra che l'approccio internazionale perseguito dall'Unione rispetto a questo settore dimostri l'interesse effettivo delle istituzioni come degli Stati. In questa direzione è innegabile che i vari traguardi normativi raggiunti nei singoli Paesi membri e concernenti gli animali – si pensi da ultimo all'inserimento di un inedito riferimento agli stessi nella Costituzione italiana⁴⁸ o alla riforma del Codice civile spagnolo del dicembre 2021⁴⁹ – trovino nell'ampia cornice del diritto unionale un indispensabile stimolo. Una funzione svolta, ugualmente, dall'UE anche per alcuni degli Stati europei non membri che, come anticipato, si sono impegnati ad un "ravvicinamento normativo" sulle questioni qui analizzate.

L'ampio e attrattivo mercato dell'Unione è, quindi, una sede di evoluzione anche giuridica in quanto strumento a disposizione degli Stati membri per diffondere, in tempi e modi variabili tenendo conto del contesto e degli interessi in campo, questioni, come il benessere animale, potenzialmente divisive. In tal senso, rilevano le diverse iniziative proposte dai cittadini europei e volte, mediante l'utilizzo degli strumenti di partecipazione democratica offerti dal diritto UE, a implementare le regole poste a tutela dei non umani, anche considerato che «l'attenzione riservata agli animali nella legislazione riflette le sensibilità registrate in una certa comunità in un dato momento storico»⁵⁰.

In questa direzione, si pensi, all'iniziativa *End the Cages* presentata al Parlamento europeo il 25 settembre 2018 con lo scopo di eli-

⁴⁸ Il 9 febbraio 2022, il Parlamento italiano, ha approvato la proposta di legge costituzionale A.S. 83 e abb. –B recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente". Tale modifica prevede un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali anche a vantaggio delle future generazioni. In argomento si veda, *ex multis*, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 2021.

⁴⁹ Trattasi della legge n. 17 del 2021 approvata il 15 dicembre 2021 che modifica il Codice civile, la legge ipotecaria e il Codice di procedura civile della Spagna in senso favorevole per gli animali non più considerati beni mobili, ma esseri senzienti. Il testo della Legge di riforma è reperibile *online* all'indirizzo <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-20727>.

⁵⁰ Cfr. I. CANFORA, *Per un nuovo rapporto tra animali, istituzioni e cittadini*, in *Bioetica – Riv. interdisciplinare*, 2021, 2, p. 302.

minare le gabbie dagli allevamenti di animali. Tale proposta coinvolge 170 organizzazioni non governative di tutti i Paesi UE e ha raccolto oltre un milione di firme dei cittadini ed è importante non solo per la finalità rivoluzionaria che persegue, ma anche in quanto unica in materia ad aver ricevuto una risposta affermativa dalle istituzioni UE. Il 30 giugno 2021, infatti, la Commissione europea ha ufficialmente risposto alle istanze dei cittadini impegnandosi a regolamentare una graduale dismissione delle gabbie⁵¹.

Pertanto, parimenti ai temi connessi alla protezione dell'ambiente, sembra che l'approccio pragmatico dell'Unione in questioni quanto mai controverse possa rappresentare, pur tra luci e ombre, un trainante esempio per il resto della comunità internazionale. Ed invero, il benessere animale, teorizzato dalla scienza, fatto proprio dai governi e poi trasferito nel mercato, con il sostegno diretto dei cittadini, ne è, a nostro avviso, una lampante dimostrazione.

⁵¹ Iniziativa dei cittadini europei *End the Cages* registrata ufficialmente l'11 settembre 2018. Per un approfondimento si rinvia alla pagina a questa dedicata dall'Unione europea all'indirizzo https://europa.eu/citizens-initiative/end-cage-age_it.

GIURISPRUDENZA

PARTE SECONDA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

AIUTI AI GIOVANI AGRICOLTORI

I

CORTE DI GIUSTIZIA UE, Sez. VI, 6 ottobre 2021 – in causa C-119/20 – Pres. ed est. BAY LARSEN – Avv. gen. KOKOTT- *Līga Šenfelde c. Lauku atbalsta dienests*.

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Finanziamento da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) - Programma nazionale di sviluppo rurale 2014-2020 - Reg. (UE) n. 1305/2013 - Art. 19, par. 1, lett. a) - Aiuti all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori - Aiuti allo sviluppo delle piccole aziende agricole - Cumulo degli aiuti - Possibilità di rifiutare il cumulo.

(...) 1) *L'art. 19, par. 1, del reg. (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 reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che un agricoltore, il quale abbia beneficiato dell'aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di piccole aziende agricole, previsto alla lett. a), punto iii), della disposizione sopra citata, possa cumulare tale aiuto con l'aiuto all'avviamento di imprese per i Giovani agricoltori, contemplato dalla lett. a), punto i), della medesima disposizione, a condizione che sia rispettato l'importo massimo dell'aiuto concesso, quale previsto dal par. 6 di tale articolo.*

2) *L'art. 19, par. 1, del reg. n. 1305/2013 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in forza della quale la concessione dell'aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di piccole aziende agricole, previsto alla lett. a), punto iii), di detta disposizione, esclude l'ottenimento dell'aiuto all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori, contemplato dalla lett. a), punto i), di quest'ultima (1).*

II

CORTE DI GIUSTIZIA UE, Sez. VI – 10 marzo 2021 – in causa C-365/19 – Pres. ed est. BAY LARSEN – Avv. gen. PIKAMÄE – *FD c. Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg*.

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Pagamenti diretti - Reg. (UE) n. 1307/2013 - Art. 24 - Giovane agricoltore che ha beneficiato di una prima assegnazione di diritti all'aiuto - Art. 30, par. 6 - Regolamento delegato (UE) n. 639/2014 - Art. 28, par. 2 - Assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale.

(...) L'art. 30, par. 6, del reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio, in combinato disposto con l'art. 28, par. 2, del reg. delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il reg. n. 1307/2013 e che modifica l'Allegato X di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che un giovane agricoltore, ai sensi dell'art. 30, par. 11, lett. a), del reg. n. 1307/2013, in combinato disposto con l'art. 50, par. 2, di detto regolamento, che abbia già beneficiato, ai sensi dell'art. 24 del medesimo regolamento, di una prima assegnazione di diritti all'aiuto pari al massimo al numero degli ettari ammissibili che ha dichiarato al momento della sua domanda, ha diritto a ricevere, successivamente, un'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale pari al numero aggiuntivo di ettari ammissibili che detiene in quel momento e per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto. Tale diritto è subordinato all'esistenza di fondi disponibili in misura sufficiente nelle riserve nazionale o regionali. In caso contrario, l'assegnazione dovrà avvenire in modo da assicurare la parità di trattamento tra gli agricoltori ammissibili ai diritti ai sensi dell'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013 e da evitare distorsioni del mercato e della concorrenza (2).

I

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 19, par. 1, lett. a), del reg. (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 reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (*Gazz. uff.* 2013, L 347, p. 487, e rettifica in *Gazz. uff.* 2016, L 130, p. 1).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la sig.ra L.S., proprietaria di un'azienda agricola, e, dall'altro, il Lauku atbalsta dienests (Servizio di sostegno al mondo rurale, Lettonia), in merito alla decisione che rifiuta a detta interessata di cumulare due aiuti relativi allo sviluppo delle aziende agricole e delle imprese.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1305/2013

3. I considerando 3, 7 e 17 del reg. n. 1305/2013 sono così redatti:

«(3) Poiché l'obiettivo del presente regolamento, cioè lo sviluppo rurale, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri (...) ma (...) può essere conseguito meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà (...).

(...)

(7) (...) Ogni Stato membro dovrebbe elaborare un unico programma nazionale di sviluppo rurale per l'insieme del proprio territorio, o una serie di programmi regionali, oppure sia un programma nazionale che una serie di programmi regionali. Ciascun programma dovrebbe definire una strategia atta a realizzare obiettivi concreti che siano in rapporto con le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale, nonché una serie di misure. La programmazione dovrebbe essere conforme alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale e, nel contempo, essere adattata ai contesti nazionali e complementare alle altre politiche unionali, in particolare la politica dei mercati agricoli, quella di coesione e la politica comune della pesca. Gli Stati membri che scelgono di presentare una serie di programmi regionali dovrebbero inoltre elaborare una disciplina nazionale, senza stanziamento di bilancio distinto, per agevolare il coordinamento tra le regioni di fronte alle sfide di portata nazionale.

(...)

(17)(...) Si dovrebbe incentivare inoltre lo sviluppo delle piccole aziende agricole potenzialmente redditizie. Al fine di garantire la redditività delle nuove attività economiche promosse da tale misura, è opportuno che il sostegno sia condizionato alla presentazione di un piano aziendale. (...)».

4. L'art. 2, par. 1, lett. *n*), di tale regolamento definisce il «giovane agricoltore» come una persona di età non superiore a quaranta anni al momento della presentazione della domanda, che possiede adeguate qualifiche e competenze professionali e che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda.

5. Sotto il titolo «Priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale», l'art. 5 di detto regolamento, al primo comma, punto 2, lett. *a*), dispone quanto segue:

«Gli obiettivi della politica di sviluppo rurale, che contribuiscono alla realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, sono perseguiti tramite le seguenti sei priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale (...):

(...)

2) potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme (...) con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

a) migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato (...).

6. L'art. 6, par. 1, del reg. n. 1305/2013 dispone quanto segue:

«Il [Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)] interviene negli Stati membri nel quadro di programmi di sviluppo rurale. Tali programmi attuano una strategia intesa a realizzare le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale attraverso una serie di misure definite nel titolo III. Il sostegno del FEASR è volto alla realizzazione degli obiettivi dello sviluppo rurale perseguiti attraverso le priorità dell'Unione».

7. Ai sensi dell'art. 13 di tale regolamento:

«Ciascuna misura di sviluppo rurale è programmata per contribuire specificamente alla realizzazione di una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale. Nell'allegato VI è riportato un elenco indicativo di misure di particolare rilevanza per le priorità dell'Unione».

8. Sotto il titolo «Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese», l'art. 19 di detto regolamento stabilisce quanto segue:

«1. Il sostegno nell'ambito della presente misura copre:

a) aiuti all'avviamento di imprese per:

i) i giovani agricoltori;

(...)

iii) lo sviluppo di piccole aziende agricole;

(...)

2. Il sostegno di cui al par. 1, lett. a), punto i), è concesso ai giovani agricoltori.

(...)

Il sostegno di cui al par. 1, lett. a), punto iii), è concesso alle piccole aziende agricole quali definite dagli Stati membri.

(...)

4. Il sostegno di cui al par. 1, lett. a), è subordinato alla presentazione di un piano aziendale. L'attuazione del piano aziendale deve iniziare entro nove mesi dalla data della decisione con cui si concede l'aiuto.

Per i giovani agricoltori che ricevono il sostegno di cui al par. 1, lett. a), punto i), il piano aziendale prevede che i giovani agricoltori siano conformi all'art. 9 del reg. (UE) n. 1307/2013 entro 18 mesi dalla data di insediamento.

Gli Stati membri fissano le soglie minima e massima per l'ammissibilità delle aziende agricole al sostegno di cui al par. 1, lett. a), punti i) e iii). La soglia minima per il sostegno di cui al par. 1, lett. a), punto i), è superiore alla soglia massima per il sostegno di cui al par. 1, lett. a), punto iii). Il sostegno è limitato alle aziende che rientrano nella definizione di microimpresa o di piccola impresa.

5. Il sostegno di cui alla lett. a) del par. 1 è erogato in almeno due rate nell'arco di un periodo massimo di cinque anni. Le rate possono essere decrescenti. Per il sostegno di cui al par. 1, lett. a), punti i) e ii), il versamento dell'ultima rata è subordinato alla corretta attuazione del piano aziendale.

6. L'importo massimo del sostegno di cui al par. 1, lett. a), è indicato nell'Allegato II. Gli Stati membri fissano l'importo del sostegno di cui al par. 1, lett. a), punti i) e ii), tenendo conto altresì della situazione socioeconomica della zona interessata dal programma.

(...)

Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014

9. L'Allegato I del reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del reg. n. 1305/2013 (*Gazz. uff.* 2014, L 227 p. 18), contiene una parte 5, relativa ai codici delle misure e delle sottomisure. Questa parte prevede, ai sensi dell'art. 19 del reg. n. 1305/2013, sotto il codice 6, la misura intitolata «Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese». Tra le sottomisure a fini di programmazione corrispondenti a tale misura figurano, sotto il codice 6.1, quella intitolata «Aiuti all'avviamento di attività imprenditoriali

per i giovani agricoltori» e, sotto il codice 6.3, quella intitolata «Aiuti all'avviamento di attività imprenditoriali per lo sviluppo delle piccole aziende agricole».

Regolamento delegato (UE) n. 807/2014

10. Ai sensi dell'art. 5, par. 2, del reg. delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie (*Gazz. uff.* 2014, L 227, p. 12), gli Stati membri definiscono i massimali di cui all'art. 19, par. 4, 3° comma, del reg. n. 1305/2013 in termini di potenziale produttivo dell'azienda agricola, calcolati in base alla produzione standard, come definita ai sensi dell'art. 5 del reg. (CE) n. 1242/2008 della Commissione, dell'8 dicembre 2008, che istituisce una tipologia comunitaria delle aziende agricole (*Gazz. uff.* 2008, L 335, p. 3), o equivalente.

Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020

11. Ai sensi del punto 99 degli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (*Gazz. uff.* 2014, C 204, p. 1), «[g]li aiuti possono essere accordati anche nell'ambito di più regimi o cumulati con aiuti ad hoc, a condizione che l'importo totale degli aiuti di Stato a favore di un'attività o di un progetto non superi i massimali di aiuto stabiliti nei presenti orientamenti».

12. Il punto 184 di tali orientamenti stabilisce che «[l']importo dell'aiuto deve essere limitato a 70.000 EUR per giovane agricoltore e a 15.000 EUR per piccola azienda agricola [e che g]li Stati membri devono fissare l'importo dell'aiuto per i giovani agricoltori tenendo conto altresì della situazione socioeconomica della zona interessata dal programma».

Diritto lettone

13. Il punto 1 del reg. n. 292 del Consiglio dei ministri, del 9 giugno 2015, relativo alle disposizioni procedurali per la concessione di aiuti nazionali e di aiuti dell'Unione europea a titolo della sottomisura «Aiuto all'avviamento di attività imprenditoriale per lo sviluppo delle piccole aziende agricole», nell'ambito della misura «Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese» (*Latvijas Vestnesis*, 2015, n. 126), prevede quanto segue:

«Il presente regolamento disciplina la procedura di concessione degli aiuti nazionali e degli aiuti dell'Unione europea nell'ambito della sottomisura “Aiuto all'avviamento di attività imprenditoriale per lo sviluppo delle piccole aziende agricole”, nel quadro della misura “Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese, sotto forma di pagamento unico”».

14. Il punto 20 di detto regolamento dispone quanto segue:

«Nell'ambito di un periodo di programmazione, il richiedente di un aiuto può ricevere una sola volta l'aiuto previsto nelle presenti disposizioni».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

15. Il 5 ottobre 2015 la ricorrente nel procedimento principale, proprietaria di un'azienda agricola, ha chiesto, nell'ambito di un primo progetto, la concessione di un aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di piccole aziende agricole.

16. Con decisione del 15 gennaio 2016, il Servizio di sostegno al mondo rurale ha accolto tale domanda.

17. Il 27 luglio 2016 la ricorrente ha rilevato l'azienda agricola, precedentemente gestita dai genitori.

18. Il 23 agosto 2016 ella ha depositato, nell'ambito di un secondo progetto, una domanda di finanziamento destinato all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori, pur continuando le attività sovvenzionate attraverso il primo aiuto.

19. Questa seconda domanda è stata respinta l'8 novembre 2016 dal Servizio di sostegno al mondo rurale, sulla base dell'art. 19, par. 4, del reg. n. 1305/2013.

20. Tale servizio ha ritenuto che un candidato possa beneficiare, a titolo di una stessa misura, o di un aiuto per lo sviluppo di piccole aziende agricole o di un aiuto per i giovani agricoltori. Esso ha altresì considerato che la normativa nazionale non consentiva di chiedere inizialmente un aiuto per lo sviluppo delle piccole aziende agricole e successivamente un sostegno per i giovani agricoltori, poiché una domanda del genere non soddisfaceva in tal caso la condizione di primo insediamento o di prima acquisizione dell'azienda prevista per quest'ultimo aiuto.

21. La ricorrente nel procedimento principale ha contestato tale decisione di rifiuto dinanzi al Servizio di sostegno al mondo rurale. Con decisione del 6 gennaio 2017, quest'ultimo ha confermato detto rifiuto, ribadendo così il divieto di cumulo di differenti aiuti previsti da tale regolamento.

22. I ricorsi proposti successivamente dalla ricorrente contro tale decisione di rifiuto sono stati respinti, rispettivamente, dall'*Administratīva rajona tiesa* (Tribunale amministrativo distrettuale, Lettonia) e dall'*Administratīva apgabaltiesa* (Corte amministrativa regionale, Lettonia).

23. Tali giudici hanno considerato, in particolare, che dagli obiettivi dichiarati nei progetti della ricorrente nel procedimento principale risultava che il secondo progetto proseguiva la realizzazione dell'obiettivo istituito dal primo. Orbene, la concessione di due aiuti per uno stesso obiettivo sarebbe contraria alla regola del pagamento unico e non potrebbe essere considerata quale utilizzo proporzionato dei fondi. Inoltre, un agricoltore non rientrerebbe più nella nozione di «giovane

agricoltore» qualora abbia ricevuto l'aiuto per lo sviluppo delle piccole aziende agricole, previsto dall'art. 19, par. 1, lett. a), punto *iii*), del reg. n. 1305/2013.

24. Il 23 novembre 2017 la ricorrente nel procedimento principale ha proposto un ricorso per cassazione dinanzi all'*Augstaka tiesa (Senats)* (Corte suprema, Lettonia), facendo valere, in particolare, che le disposizioni del reg. n. 1305/2013 sono state erroneamente interpretate.

25. Ella sostiene, al riguardo, che i due aiuti sono disciplinati da disposizioni distinte e che la regola secondo cui un aiuto non può essere percepito più di una volta, in forza di tale regolamento, si applica a ciascuna sottomisura singolarmente e non al loro cumulo.

26. Pertanto, il giudice del rinvio nutre dubbi circa la conformità di una normativa nazionale che vieta il versamento dell'aiuto di cui all'art. 19, par. 1, lett. a), punto *i*), del reg. n. 1305/2013 ad un agricoltore che abbia già beneficiato dell'aiuto ai sensi di tale par. 1, lett. a), punto *iii*).

27. In tale contesto, l'*Augstaka tiesa (Senats)* (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Se l'art. 19, par. 1, lett. a), del reg. n. 1305/2013, in combinato disposto con altre disposizioni del medesimo regolamento e degli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020, debba essere interpretato nel senso che:

1) il semplice fatto di aver ricevuto, due anni prima, l'aiuto allo sviluppo di piccole aziende agricole di cui all'art. 19, par. 1, lett. a), punto *iii*), del reg. n. 1305/2013 è sufficiente a far perdere a un agricoltore la qualità di "giovane agricoltore";

2) le suddette disposizioni autorizzano gli Stati membri a introdurre un regime che vieta di versare l'aiuto di cui all'art. 19, par. 1, lett. a), punto *i*), di [tale regolamento] ad un agricoltore che abbia già beneficiato dell'aiuto previsto da [tale par. 1, lett. a),] punto *iii*);

3) uno Stato membro ha la facoltà di rifiutare l'applicazione del cumulo degli aiuti a un agricoltore, qualora non sia stata rispettata la sequenza prevista per tale cumulo nel programma di sviluppo rurale concordato con la Commissione europea».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

28. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 19, par. 1, del reg. n. 1305/2013 debba essere interpretato nel senso che esso osta a che un agricoltore, il quale abbia beneficiato dell'aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di piccole aziende agricole, previsto alla lett. a), punto *iii*), di tale disposizione, possa cumulare tale aiuto con l'aiuto all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori, previsto alla lett. a), punto *i*), di questa stessa disposizione.

29. Come risulta dall'art. 19, par. 1, lett. *a*), di detto regolamento, l'aiuto a titolo della misura «Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese» ricomprende tre tipi di aiuto all'avviamento di imprese, tra cui quello per i giovani agricoltori e quello per lo sviluppo di piccole aziende agricole.

30. L'Allegato I del reg. di esecuzione n. 808/2014 riporta, nella parte 5 relativa ai codici delle misure e delle sottomisure, il codice corrispondente all'aiuto a titolo della misura «Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese» di cui all'art. 19 del reg. n. 1305/2013 e i codici corrispondenti, rispettivamente, alle sottomisure «aiuti all'avviamento di attività imprenditoriali per i giovani agricoltori» e «aiuti all'avviamento di attività imprenditoriali per lo sviluppo delle piccole aziende agricole», in discussione nel procedimento principale.

31. L'art. 19, par. 2, del reg. n. 1305/2013 stabilisce che l'aiuto previsto dal par. 1, lett. *a*), punto *i*), di tale articolo è concesso ai giovani agricoltori e quello previsto al par. 1, lett. *a*), punto *iii*), del medesimo articolo è concesso alle piccole aziende agricole quali definite dagli Stati membri.

32. Sebbene quest'ultima disposizione lasci così agli Stati membri il compito di definire la nozione di «piccole aziende agricole», l'art. 2, par. 1, lett. *n*), del reg. n. 1305/2013 definisce il «giovane agricoltore», ai sensi di tale regolamento, come «una persona di età non superiore a quaranta anni al momento della presentazione della domanda, che possiede adeguate qualifiche e competenze professionali e che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda».

33. Benché la formulazione dell'art. 19, par. 1, lett. *a*), di tale regolamento riguardi, in particolare, la concessione dei due aiuti controversi nel procedimento principale, va rilevato che detta disposizione non stabilisce un ordine di concessione di tali aiuti, né esclude esplicitamente la loro concessione cumulativa.

34. L'art. 19, par. 4, primo comma, del reg. n. 1305/2013 dispone che la concessione degli aiuti di cui al par. 1, lett. *a*), di tale articolo, tra cui rientrano i due aiuti oggetto del procedimento principale, è subordinata all'attuazione di un piano aziendale, e fissa le condizioni di attuazione di tale piano.

35. Inoltre, il 3° comma dell'art. 19, par. 4, di detto regolamento prevede che gli Stati membri fissino le soglie minima e massima per l'ammissibilità delle aziende agricole all'aiuto di cui al par. 1, lett. *a*), punti *i*) e *iii*), di tale articolo. Esso enuncia che la soglia minima per l'aiuto a titolo di questo par. 1, lett. *a*), punto *i*), deve essere superiore alla soglia massima fissata per l'aiuto a titolo di detto par. 1, lett. *a*), punto *iii*), e che tale aiuto è limitato alle aziende che rientrano nella definizione di microimpresa o di piccola impresa.

36. Occorre ricordare, in proposito, che, come risulta dall'art. 19, par. 8, del reg. n. 1305/2013, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati, in particolare, per fissare le soglie previste al par. 4 del medesimo art. 19. L'art. 5, par. 2, del reg. delegato n. 807/2014 precisa così che gli Stati membri devono definire i massimali previsti nel 3° comma del citato art. 19, par. 4, in termini di poten-

ziale produttivo dell'azienda agricola, calcolato in base alla produzione standard o equivalente.

37. Orbene, si deve considerare, da un lato, che l'art. 19, par. 4, del reg. n. 1305/2013 non affronta esplicitamente la questione del cumulo degli aiuti concessi a titolo del medesimo art. 19, par. 1, lett. *a*), punti *i*) e *iii*), e, dall'altro, che la fissazione di massimali per tali aiuti, quali quelli previsti in detto par. 4, non osta a che gli aiuti in questione possano essere cumulati, purché sia rispettato l'importo massimo dell'aiuto concesso, quale previsto dal par. 6 dello stesso art. 19.

38. Non è escluso, infatti, che, dopo aver ottenuto un aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di una piccola azienda agricola, il suo beneficiario veda aumentare il proprio potenziale produttivo, eventualmente, grazie all'ottenimento del primo aiuto, e decida dunque di insediarsi come «giovane agricoltore» ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. *n*), del suddetto regolamento.

39. Pertanto, la qualità di beneficiario di un aiuto siffatto non esclude la possibilità di aspirare a quella di «giovane agricoltore», ai sensi di detta disposizione, la quale fissa unicamente criteri di età, di competenza nonché di primo insediamento in qualità di capo di un'azienda agricola. Ne consegue che un agricoltore, come la ricorrente nel procedimento principale, può essere qualificato come «giovane agricoltore», ai sensi di detta disposizione, anche se ha già beneficiato dell'aiuto per lo sviluppo di piccole aziende agricole, previsto dall'art. 19, par. 1, lett. *a*), punto *iii*), del medesimo regolamento.

40. Il criterio del primo insediamento in un'azienda agricola non implica necessariamente che l'azienda agricola nel cui ambito il «giovane agricoltore» si installa per la prima volta sia una nuova azienda, dato che detto criterio può essere soddisfatto anche quando tale «giovane agricoltore» intenda proseguire lo sviluppo di una vecchia azienda.

41. Inoltre, la possibilità di cumulare i due aiuti di cui trattasi nel procedimento principale è corroborata dal fatto che il reg. n. 1305/2013 ha previsto il versamento dell'aiuto ai giovani agricoltori non già in una sola volta, bensì in modo scagionato, dato che la possibilità di un siffatto versamento a rate è prevista espressamente all'art. 19, par. 5, di tale regolamento e risulta anche dal considerando 17 di quest'ultimo.

42. Oltre a ciò, come rilevato dall'avvocato generale al par. 75 delle sue conclusioni, il fatto di consentire a un giovane agricoltore di richiedere, anche dopo aver ottenuto l'aiuto allo sviluppo di una piccola azienda agricola, il beneficio dell'aiuto ai giovani agricoltori, dal quale viene poi detratto l'importo già percepito a titolo del primo aiuto, terrebbe conto d'altronde della realtà della vita dei giovani agricoltori e sarebbe conforme sia agli obiettivi del reg. n. 1305/2013 sia alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale.

43. Infatti, la necessità di incoraggiare gli agricoltori in fase di insediamento ad ampliare e a sviluppare le loro aziende e a modificare di conseguenza i loro piani

aziendali iniziali contribuisce alla realizzazione dell'obiettivo di tale regolamento, ossia lo sviluppo rurale, come indicato nel 3° *considerando* di quest'ultimo, nonché alla necessità di incentivare lo sviluppo di piccole aziende potenzialmente redditizie, come precisa il 17° *considerando* dello stesso regolamento.

44. Va rammentato, inoltre, che il reg. n. 1305/2013 fissa sia gli obiettivi ai quali deve contribuire la politica di sviluppo rurale, sia le corrispondenti priorità dell'Unione, prevedendo le misure idonee ad attuare tale politica. Infatti, l'art. 5 del medesimo regolamento cita sei priorità per lo sviluppo rurale, tra le quali figura, al punto 2 di questo articolo, segnatamente, il miglioramento della redditività delle aziende agricole e della competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme, al pari del ricambio generazionale, con particolare riguardo al miglioramento delle prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e all'incoraggiamento della ristrutturazione e dell'ammodernamento di tali aziende [v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2021, *Région wallonne* (Sostegno per i giovani agricoltori), C-830/19, EU:C:2021:552, punto 34].

45. Orbene, la necessità di incoraggiare gli agricoltori in fase di insediamento ad ampliare e a sviluppare le loro aziende, sottolineata al punto 43 della presente sentenza, si colloca altresì nell'ambito delle priorità dell'Unione per lo sviluppo rurale.

46. Nella fattispecie, come risulta dalla decisione di rinvio, la ricorrente nel procedimento principale aveva per l'appunto espresso l'intenzione, nel suo piano aziendale relativo all'aiuto ai giovani agricoltori, di continuare il progetto iniziato, sviluppando la sua azienda mediante l'incremento del bestiame della stessa.

47. Ciò premesso, occorre ricordare che l'art. 19, par. 6, del reg. n. 1305/2013 limita gli importi che si possono ottenere in quanto giovane agricoltore a titolo dell'aiuto previsto dal par. 1, lett. a), di tale articolo, prevedendo un importo «massimo» dell'aiuto concesso a tal fine.

48. Il punto 99 degli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 prevede che degli aiuti possano essere concessi contemporaneamente a titolo di più regimi di aiuti o essere cumulati con aiuti ad hoc, a condizione che l'importo totale degli aiuti di Stato a favore di un'attività o di un progetto non superi i massimali di aiuto stabiliti in tali orientamenti.

49. Al riguardo, il punto 184 di detti orientamenti precisa che l'importo massimo dell'aiuto non deve superare EUR 70.000 per giovane agricoltore ed EUR 15.000 per piccola azienda agricola e che gli Stati membri devono definire l'importo dell'aiuto a favore dei giovani agricoltori tenendo conto altresì della situazione socio-economica della zona interessata.

50. Pertanto, come rilevato dall'avvocato generale al par. 82 delle sue conclusioni, e come indicato nel punto 37 della presente sentenza, l'importo ottenuto a titolo dell'aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di una piccola azienda agricola deve essere detratto dall'importo da ottenere nell'ambito dell'aiuto all'av-

viamento di imprese per un giovane agricoltore, di modo che non sia superato il massimale dell'aiuto per giovane agricoltore, previsto all'art. 19, par. 6, e nell'Allegato II del reg. n. 1305/2013.

51. Alla luce di quanto precede, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'art. 19, par. 1, del reg. n. 1305/2013 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che un agricoltore, il quale abbia beneficiato dell'aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di piccole aziende agricole, previsto alla lett. *a*), punto *iii*), della disposizione sopra citata, possa cumulare tale aiuto con l'aiuto all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori, contemplato dalla lett. *a*), punto *i*), della medesima disposizione, a condizione che sia rispettato l'importo massimo dell'aiuto concesso, quale previsto dal par. 6 di tale articolo.

Sulla seconda e sulla terza questione

52. Con la sua seconda e la sua terza questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 19, par. 1, del reg. n. 1305/2013 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in forza della quale la concessione dell'aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di piccole aziende agricole, previsto alla lett. *a*), punto *iii*), di detta disposizione, esclude l'ottenimento dell'aiuto all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori, contemplato dalla lett. *a*), punto *i*), di quest'ultima.

53. Gli interrogativi del giudice del rinvio nell'ambito di tali questioni riguardano più specificamente il margine discrezionale di cui dispongono gli Stati membri per quanto riguarda l'istituzione di un regime di concessione di questi due aiuti all'avviamento di aziende agricole.

54. Va ricordato, in proposito, che gli Stati membri attuano il reg. n. 1305/2013 attraverso i loro programmi di sostegno allo sviluppo rurale. Come risulta dall'art. 6 di tale regolamento, e come si evince dal considerando 7 di quest'ultimo, il FEASR interviene, infatti, in tali Stati nel quadro di detti programmi.

55. Ogni Stato membro dovrebbe quindi elaborare un programma nazionale di sviluppo rurale che copra tutto il suo territorio, una serie di programmi regionali, oppure sia un programma nazionale sia un insieme di programmi regionali, che attuino una strategia volta a soddisfare le priorità dell'Unione per lo sviluppo rurale.

56. Ne consegue che il reg. n. 1305/2013 lascia agli Stati membri un margine discrezionale per quanto concerne le modalità di attuazione degli aiuti che esso prevede.

57. Infatti, come risulta dall'art. 1 di tale regolamento, quest'ultimo stabilisce le norme concernenti la programmazione, la creazione di reti, la gestione, il monitoraggio e la valutazione sulla base di «responsabilità condivise tra gli Stati membri e la Commissione», nonché le norme che assicurano il coordinamento tra il FEASR e altri strumenti dell'Unione.

58. Il margine discrezionale di cui dispongono gli Stati membri in tale ambito può concernere in particolare i criteri di selezione dei progetti, affinché le risorse fi-

nanziarie destinate allo sviluppo rurale siano utilizzate al meglio e le misure previste nei programmi di sviluppo rurale coincidano con le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale e al fine di garantire la parità di trattamento dei richiedenti.

59. Tale margine discrezionale può anche riguardare l'organizzazione dei programmi nazionali di sviluppo rurale nonché l'attuazione dei requisiti di tale regolamento, in particolare per quanto attiene alle dimensioni delle aziende ammissibili, di cui all'art. 19, par. 2, 3° comma, di detto regolamento, o all'importo degli aiuti, come risulta dal par. 6 dello stesso articolo.

60. Inoltre, in forza dell'art. 13 del reg. n. 1305/2013, ciascuna misura di sviluppo rurale è programmata per contribuire specificamente alla realizzazione di una o di più priorità dell'Unione per lo sviluppo rurale. Orbene, si deve rilevare che, come precisa la formulazione di tale articolo, l'elenco delle misure, che figura nell'allegato VI di detto regolamento e che presenta un interesse particolare per le priorità dell'Unione, è meramente indicativo.

61. Ne consegue che, come sostenuto dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, gli Stati membri possono scegliere, in linea di principio, cosa includere o meno nei loro programmi di sviluppo rurale. Pertanto, essi hanno la facoltà di prevedere restrizioni alla concessione di aiuti all'avviamento di imprese di cui all'art. 19, par. 1, lett. a), di tale regolamento, stabilendo un divieto di versare l'aiuto previsto all'art. 19, par. 1, lett. a), punto i), di detto regolamento ad un agricoltore che abbia già beneficiato dell'aiuto menzionato nella lett. a), punto iii), della stessa disposizione.

62. Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla seconda e alla terza questione dichiarando che l'art. 19, par. 1, del reg. n. 1305/2013 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in forza della quale la concessione dell'aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di piccole aziende agricole, previsto alla lett. a), punto iii), di detta disposizione, esclude l'ottenimento dell'aiuto all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori, contemplato dalla lett. a), punto i), di quest'ultima.

Sulle spese

63. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara:

1) L'art. 19, par. 1, del reg. (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 reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che un agricoltore, il quale abbia beneficiato dell'aiuto all'avviamento di imprese

per lo sviluppo di piccole aziende agricole, previsto alla lett. *a*), punto *iii*), della disposizione sopra citata, possa cumulare tale aiuto con l'aiuto all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori, contemplato dalla lett. *a*), punto *i*), della medesima disposizione, a condizione che sia rispettato l'importo massimo dell'aiuto concesso, quale previsto dal par. 6 di tale articolo.

2) L'art. 19, par. 1, del reg. n. 1305/2013 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale in forza della quale la concessione dell'aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di piccole aziende agricole, previsto alla lett. *a*), punto *iii*), di detta disposizione, esclude l'ottenimento dell'aiuto all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori, contemplato dalla lett. *a*), punto *i*), di quest'ultima.

II

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 30, par. 6, del reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio (*Gazz. uff.* 2013, L 347, p. 608, e rettifica in *Gazz. uff.* 2016, L 130, p. 23), e sull'interpretazione dell'art. 28, par. 2, del regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il reg. n. 1307/2013 e che modifica l'allegato X di tale regolamento (*Gazz. uff.* 2014, L 181, p. 1, e rettifica in *Gazz. uff.* 2015, L 134, p. 32).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra FD e lo *Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg* (Ufficio pubblico per l'agricoltura e l'ambiente del Meclemburgo centrale) (in prosieguo: l'«Ufficio») in merito a una domanda di assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale a seguito di una prima assegnazione di diritti all'aiuto di base.

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1307/2013

3. Il *considerando* 24° del reg. n. 1307/2013 così recita:

«L'esperienza maturata attraverso l'applicazione del regime di pagamento unico ha mostrato che è opportuno mantenere alcune delle sue componenti principali, compresa la determinazione di massimali nazionali al fine di garantire che il livello complessivo degli aiuti non superi gli attuali limiti di bilancio. È altresì opportuno che gli Stati membri continuino a disporre di una riserva nazionale o siano autorizzati a costituire riserve regionali. Tali riserve nazionali o regionali dovrebbero essere utilizzate, in via prioritaria, per agevolare la partecipazione di giovani agricoltori e di agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola nell'ambito del regime e dovrebbero poterle utilizzare per tenere conto di talune altre situazioni specifiche. Le norme sul trasferimento e sull'uso dei diritti all'aiuto dovrebbero essere mantenute».

4. L'art. 24 di detto regolamento, intitolato «Prima assegnazione di diritti all'aiuto», al suo par. 1 prevede quanto segue:

«I diritti all'aiuto sono assegnati agli agricoltori aventi diritto all'assegnazione di pagamenti diretti a norma dell'art. 9 del presente regolamento (...)».

5. L'art. 30 di detto regolamento, intitolato «Costituzione e uso della riserva nazionale o delle riserve regionali», è così formulato:

«1. Ogni Stato membro costituisce una riserva nazionale. A tal fine, nel primo anno di applicazione del regime di pagamento di base, gli Stati membri praticano una riduzione percentuale lineare del massimale del regime di pagamento di base a livello nazionale.

(...)

3. La riduzione di cui ai paragrafi 1 e 2 non supera il 3% salvo ove una percentuale più elevata sia necessaria per coprire eventuali esigenze di assegnazione ai sensi del par. 6 o del par. 7, lett. *a*) e *b*), per l'anno 2015 o, per gli Stati membri che applicano l'art. 36, per il primo anno di applicazione del regime di pagamento di base.

4. Gli Stati membri assegnano i diritti all'aiuto dalle loro riserve nazionali o regionali secondo criteri oggettivi e in modo da assicurare la parità di trattamento degli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza.

(...)

6. Gli Stati membri utilizzano le loro riserve nazionali o regionali per assegnare diritti all'aiuto, in via prioritaria, ai giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola.

7. Gli Stati membri possono utilizzare le loro riserve nazionali o regionali per:

a) assegnare diritti all'aiuto agli agricoltori per evitare che le terre siano abbandonate, comprese le zone soggette a programmi di ristrutturazione o sviluppo connessi a una forma di intervento pubblico;

b) assegnare diritti all'aiuto agli agricoltori al fine di compensarli per svantaggi specifici;

c) assegnare diritti all'aiuto agli agricoltori ai quali è stata negata l'assegnazione di diritti all'aiuto a norma del presente capo per cause di forza maggiore o di circostanze eccezionali;

d) assegnare, qualora applichino l'art. 21, par. 3, del presente regolamento, diritti all'aiuto agli agricoltori il cui numero di ettari ammissibili che hanno dichiarato nel 2015 a norma dell'art. 72, par. 1, primo comma, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1306/2013 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (*Gazz. uff.* 2013, L 347, p. 549)] e che sono a loro disposizione alla data fissata dallo Stato membro, che non è successiva alla data fissata dal medesimo per la modifica della domanda di aiuto, è superiore al numero di diritti all'aiuto di proprietà o in affitto stabilito a norma del regolamento [n. 1782/2003] e del regolamento [n. 73/2009] da essi detenuti alla data finale per la presentazione delle domande da stabilire conformemente all'art. 78, lett. *b*), primo comma, del regolamento [n. 1306/2013];

e) praticare un aumento lineare su base permanente del valore di tutti i diritti all'aiuto nell'ambito del regime di pagamento di base, a livello nazionale o regio-

nale, se la pertinente riserva nazionale o le riserve regionali superano lo 0,5% del massimale nazionale o regionale annuo del regime di pagamento di base, purché restino disponibili importi sufficienti per le assegnazioni a norma del par. 6, a norma delle lett. *a)* e *b)* del presente par. e a norma del par. 9 del presente articolo;

f) coprire il fabbisogno annuale per i pagamenti da concedere ai sensi dell'art. 51, par. 2, e dell'art. 65, paragrafi 1, 2 e 3 del presente regolamento.

Ai fini del presente paragrafo, gli Stati membri decidono le priorità tra le possibili utilizzazioni ivi stabilite.

(...)

11. Ai fini del presente articolo si intende per:

a) “giovane agricoltore”: un agricoltore che soddisfa le condizioni stabilite all'art. 50, par. 2, e se pertinente, le condizioni di cui all'art. 50, paragrafi 3 e 11;

(...).

6. L'art. 31, par. 1, del medesimo regolamento prevede quanto segue:

«La riserva nazionale o le riserve regionali sono alimentate dagli importi corrispondenti:

(...)

g) qualora gli Stati membri lo ritengano necessario, a una riduzione lineare del valore dei diritti all'aiuto nell'ambito del regime di pagamento di base a livello nazionale o regionale per soddisfare i casi di cui all'art. 30, par. 6, del presente regolamento;

(...).

7. L'art. 35, par. 1, del reg. n. 1307/2013 dispone quanto segue:

«Per garantire la certezza del diritto e per chiarire le situazioni specifiche che possono presentarsi nell'applicazione del regime di pagamento di base, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'art. 70 riguardo a:

(...)

c) le norme sulla fissazione e il calcolo del valore e del numero dei diritti all'aiuto ricevuti dalla riserva nazionale o dalle riserve regionali;

(...).

8. Ai sensi dell'art. 50, par. 2, di detto regolamento:

«Ai fini del presente capo, per “giovane agricoltore” si intende una persona fisica:

a) che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda o che sia già insediata in un'azienda agricola nei cinque anni che precedono la prima presentazione di una domanda nell'ambito del regime di pagamento di base o del regime di pagamento unico per superficie a norma dell'art. 72, par. 1, del regolamento [n. 1306/2013] e

b) che non ha più di 40 anni nell'anno della presentazione della domanda di cui alla lett. *a)*».

Regolamento delegato n. 639/2014

9. *I considerando* 29° e 32° del reg. delegato n. 639/2014 così recitano:

«(29) L'art. 30 del regolamento [n. 1307/2013] prevede casi di assegnazione obbligatoria e facoltativa di diritti all'aiuto provenienti dalla riserva nazionale o regionale. È opportuno stabilire le modalità di calcolo del numero e del valore dei diritti all'aiuto da assegnare secondo tale procedura e stabilire che le priorità di cui all'art. 30, par. 6, di tale regolamento non siano compromesse dalle decisioni che gli Stati membri sono autorizzati a prendere a norma dell'art. 30, paragrafi 7 e 10, del regolamento [n. 1307/2013]. Parimenti, l'applicazione dell'art. 30, par. 6, del regolamento [n. 1307/2013] dovrebbe essere coerente con l'art. 24, par. 6 e 7, di detto regolamento e con le norme riguardanti le situazioni di difficoltà di cui al presente regolamento. (...)

(...)

(32) L'art. 24, paragrafi da 3 a 7, del regolamento [n. 1307/2013] concede agli Stati membri varie possibilità di limitare il numero di diritti all'aiuto da assegnare agli agricoltori. Di conseguenza, alcuni agricoltori possono avere un'elevata proporzione di ettari ammissibili che non sono coperti da diritti all'aiuto, il che può determinare situazioni di difficoltà poiché alcuni regimi di sostegno accessori al regime di pagamento di base, in particolare il pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, si basano sugli ettari ammissibili dichiarati ai fini dell'attivazione dei diritti all'aiuto. È pertanto opportuno chiarire che gli Stati membri possono assegnare diritti all'aiuto provenienti dalla riserva nazionale o regionale quando un agricoltore è interessato in maniera significativa dalle limitazioni di cui all'art. 24, paragrafi da 3 a 7, del regolamento [n. 1307/2013]. Poiché talune superfici non sono soggette a obblighi di inverdimento o comportano soltanto costi limitati per conformarsi a tale obbligo, è inoltre opportuno che gli Stati membri, quando determinano le situazioni di difficoltà, siano autorizzati a decidere di non includere tali superfici».

10. L'art. 28 di tale regolamento delegato, intitolato «Fissazione dei diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o regionale a norma dell'art. 30, par. 6, del regolamento [n. 1307/2013]», ai paragrafi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. Ai fini dell'art. 30, par. 6, del regolamento [n. 1307/2013], se un giovane agricoltore, o un agricoltore che inizia a esercitare l'attività agricola, presenta domanda di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o regionale mentre non detiene alcun diritto all'aiuto (in proprietà o in affitto), riceve un numero di diritti all'aiuto pari al numero di ettari ammissibili che detiene (in proprietà o in affitto) l'ultimo giorno utile per la presentazione della domanda di assegnazione o di aumento del valore dei diritti all'aiuto fissato dalla Commissione sulla base dell'art. 78, lett. b), del regolamento [n. 1306/2013].

2. Se un giovane agricoltore, o un agricoltore che inizia a esercitare l'attività agricola, presenta domanda di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o regionale mentre detiene già diritti all'aiuto (in proprietà o in affitto), riceve un numero di diritti all'aiuto pari al numero di ettari ammissibili che detiene (in proprietà o in affitto) l'ultimo giorno utile per la presentazione della domanda di cui al par. 1 per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto (in proprietà o in affitto)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

11. FD è una «giovane agricoltrice», ai sensi dell'art. 30, par. 11, lett. a), del reg. n. 1307/2013, in combinato disposto con l'art. 50, par. 2, del medesimo regolamento. Su sua richiesta, l'Ufficio le ha concesso, ai sensi dell'art. 24 di detto regolamento, per l'anno di domanda 2015 e tenendo conto degli ettari ammissibili di cui disponeva alla data di presentazione della sua domanda, 32,17 diritti all'aiuto a partire dal massimale regionale.

12. Il 12 maggio 2016 FD ha chiesto l'assegnazione di 30,32 nuovi diritti all'aiuto per l'anno di domanda 2016, in qualità di giovane agricoltrice, in quanto la superficie della sua azienda era ormai di 62,777 ettari. Con decisione del 26 gennaio 2017 l'Ufficio ha respinto detta domanda.

13. Con decisione del 24 novembre 2017, l'Ufficio ha respinto il reclamo che FD aveva proposto avverso la decisione del 26 gennaio 2017. Detta autorità ha ritenuto di non poterle concedere nuovi diritti all'aiuto ai sensi dell'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013, nonostante il suo status di giovane agricoltrice, in quanto aveva già beneficiato di un'assegnazione di diritti all'aiuto ai sensi dell'art. 24 di tale regolamento per l'anno di domanda 2015.

14. Il 22 dicembre 2017 FD ha adito il Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunale amministrativo di Schwerin, Germania), giudice del rinvio, con una domanda di annullamento delle decisioni dell'Ufficio del 26 gennaio e del 24 novembre 2017. Ella ritiene di poter beneficiare dell'assegnazione di 30,32 diritti all'aiuto sulla base dell'art. 30, paragrafi 4 e 6, del reg. n. 1307/2013 o, in ogni caso, dell'art. 28, par. 2, del reg. delegato n. 639/2014. Secondo FD, infatti, il legislatore dell'Unione non ha previsto che l'assegnazione di diritti all'aiuto ai sensi dell'art. 24 del reg. n. 1307/2013 impedisca al loro beneficiario di poter vantare i diritti derivanti dal combinato disposto dell'art. 30, par. 6, di tale regolamento e dell'art. 28, par. 2, del reg. delegato n. 639/2014.

15. Dinanzi al giudice del rinvio, l'Ufficio sostiene che il ricorso di FD deve essere respinto, in quanto quest'ultima opera un'erronea distinzione tra la riserva nazionale e il massimale regionale a partire dal quale ella ha beneficiato, per l'anno di domanda 2015, di diritti all'aiuto. Dalla normativa nazionale di applicazione del regime di sostegno diretto risulterebbe, infatti, che sia la riserva nazionale sia il massimale regionale fanno parte del massimale nazionale del regime di pagamento di base di cui all'art. 22 del reg. n. 1307/2013.

16. Pertanto, secondo l'Ufficio, l'art. 30 del reg. n. 1307/2013 mira a consentire agli agricoltori che, avendo avviato la loro azienda nel corso dell'anno, non abbiano soddisfatto le condizioni di cui all'art. 24 di tale regolamento nel corso del 2015, di avere comunque la possibilità di ottenere l'assegnazione dei diritti all'aiuto. Detta disposizione non sarebbe invece intesa ad agevolare la partecipazione degli agricoltori che avrebbero già beneficiato di diritti all'aiuto a partire dal massimale regionale, poiché questi ultimi avrebbero già ottenuto una prima assegnazione di diritti all'aiuto ai sensi dell'art. 24 di detto regolamento.

17. Inoltre, l'Ufficio sostiene che dal considerando 29 del reg. delegato n. 639/2014 risulta che l'art. 28, par. 2, di quest'ultimo non fonda alcun diritto all'aiuto, ma si limita a determinare le modalità di calcolo del numero nonché del valore dei diritti all'aiuto da assegnare, in via obbligatoria e facoltativa, provenienti dalla riserva nazionale. Inoltre, l'art. 35, par. 1, lett. c), del reg. n. 1307/2013, che conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati, non consentirebbe a quest'ultima di stabilire in tale regolamento un fondamento per il diritto all'aiuto.

18. Il giudice del rinvio nutre dubbi quanto al fatto che l'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013 possa essere interpretato nel senso che esso costituisce, di per sé, un fondamento giuridico per il diritto all'assegnazione di diritti all'aiuto a favore dei giovani agricoltori. Esso si interroga altresì sulla compatibilità del riconoscimento di un diritto per un giovane agricoltore di ottenere l'assegnazione di diritti all'aiuto, ai sensi dell'art. 30, par. 6, di tale regolamento, con l'obbligo di garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori, enunciata all'art. 30, par. 4, di detto regolamento.

19. Ciò premesso, il Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunale amministrativo di Schwerin) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 30, par. 6, del regolamento [n. 1307/2013], eventualmente in combinato disposto con l'art. 28, par. 2, del regolamento delegato [n. 639/2014], conferisca ad un giovane agricoltore il diritto all'assegnazione di diritti all'aiuto per l'anno di domanda 2016, anche nel caso in cui l'agricoltore medesimo abbia già beneficiato di diritti all'aiuto assegnati a titolo gratuito a norma dell'art. 24 del regolamento [n. 1307/2013] a partire dal massimale nazionale per l'anno [di domanda] 2015 sulla base della superficie della sua azienda all'epoca detenuta».

Sulla questione pregiudiziale

20. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013, in combinato disposto, se del caso, con l'art. 28, par. 2, del reg. delegato n. 639/2014, debba essere interpretato nel senso che un giovane agricoltore, ai sensi dell'art. 30, par. 11, lett. a), del reg. n. 1307/2013, in combinato disposto con l'art. 50, par. 2, di detto regolamento, che abbia già beneficiato, ai sensi dell'art. 24 del medesimo regolamento, di una prima assegnazione di diritti all'aiuto pari al massimo al numero degli ettari ammissibili che ha dichiarato al momento della sua domanda, ha diritto a ricevere, successivamente, un'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale pari al numero aggiuntivo di ettari ammissibili che detiene in quel momento e per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto.

21. Occorre ricordare, in via preliminare, da un lato, che, nell'ambito del regime di pagamento di base, è l'art. 24 del reg. n. 1307/2013 che disciplina, in linea generale, le modalità della prima assegnazione di diritti all'aiuto agli agricoltori aventi diritto all'assegnazione di pagamenti diretti.

22. Inoltre, l'art. 30, par. 1, del reg. n. 1307/2013 istituisce l'obbligo per gli Stati membri di costituire una riserva nazionale praticando una riduzione percentuale lineare del massimale del regime di pagamento di base a livello nazionale. Conformemente all'art. 30, par. 4, di detto regolamento, gli Stati membri assegnano i diritti all'aiuto dalle loro riserve nazionali secondo criteri oggettivi, in modo da assicurare la parità di trattamento degli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza.

23. L'art. 30, par. 6, di tale regolamento prevede, a sua volta, che «[g]li Stati membri utilizzano le loro riserve nazionali (...) per assegnare diritti all'aiuto, in via prioritaria, ai giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola». L'art. 30, par. 7, di detto regolamento prevede una serie di impieghi sussidiari per i quali gli Stati membri «possono» utilizzare la loro riserva nazionale.

24. Dall'altro lato, occorre rilevare che, sebbene l'art. 30, par. 11, lett. a), del reg. n. 1307/2013 definisca il giovane agricoltore come «un agricoltore che soddisfa le condizioni stabilite all'art. 50, par. 2, e se pertinente, le condizioni di cui all'art. 50, paragrafi 3 e 11» di detto regolamento, le disposizioni dell'art. 50 del medesimo regolamento, diverse da quelle di cui all'art. 30, par. 11, lett. a), non sono applicabili al caso di specie.

25. Infatti, la controversia oggetto del procedimento principale riguarda l'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto di base dalla riserva nazionale o dalle riserve regionali, assegnazione che è disciplinata dall'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013.

26. I dubbi del giudice del rinvio derivano in particolare dal fatto che l'art. 24, par. 1, di tale regolamento, ai sensi del quale «[i] diritti all'aiuto sono assegnati agli agricoltori», enuncia il fondamento del diritto all'assegnazione di diritti all'aiuto in modo più chiaro rispetto all'art. 30, par. 6, dello stesso regolamento.

27. A tal riguardo, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v., a tal riguardo, sentenza del 26 settembre 2018, Baumgartner, C-513/17, EU:C:2018:772, punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

28. Per quanto riguarda, in primo luogo, il tenore letterale dell'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013, occorre rilevare che l'uso del presente indicativo in alcune versioni linguistiche di tale disposizione depono a favore di un'interpretazione di tale disposizione secondo la quale gli Stati membri sono tenuti a utilizzare le loro riserve nazionali o regionali per assegnare diritti all'aiuto ai giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola. Di conseguenza, un siffatto obbligo in capo agli Stati membri implica l'esistenza di un diritto per gli agricoltori interessati.

29. Inoltre, va osservato che l'utilizzo, all'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013, dell'espressione «in via prioritaria» rinvia all'interrelazione tra i paragrafi 6 e 7 di

detto art. 30. Così, solo se restano fondi sufficienti nella riserva nazionale o regionale dopo l'assegnazione in via prioritaria ai giovani agricoltori, conformemente al par. 6 di detto art. 30, gli Stati membri «possono» destinare i fondi a fini sussidiari, come quelli di cui al par. 7.

30. Risulta pertanto dal suo tenore letterale che l'art. 30, par. 6, di tale regolamento prevede un quadro vincolante per gli Stati membri nell'assegnazione, in via prioritaria, ai giovani agricoltori dei diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o dalle riserve regionali.

31. Per quanto riguarda, in secondo luogo, il contesto nel quale si inserisce tale disposizione, occorre tener conto delle pertinenti disposizioni del reg. delegato n. 639/2014, che completa il quadro normativo fissato dal regolamento per quanto riguarda, tra l'altro, il regime di pagamento di base. Tale regolamento delegato è stato adottato dalla Commissione sulla base, in particolare, dell'art. 35, par. 1, lett. c), del reg. n. 1307/2013, che conferisce a detta istituzione il potere di adottare atti delegati riguardo alle norme sulla fissazione e al calcolo del valore e del numero dei diritti all'aiuto ricevuti dalla riserva nazionale o dalle riserve regionali.

32. Il considerando 29 del reg. delegato n. 639/2014 ricorda che l'art. 30 del reg. n. 1307/2013 prevede casi di assegnazione obbligatoria e facoltativa di diritti all'aiuto provenienti dalla riserva nazionale o regionale. Detto considerando enuncia altresì che è opportuno che il regolamento delegato stabilisca le modalità per il calcolo del numero e del valore dei diritti all'aiuto da assegnare secondo tale procedura, precisando che le priorità di cui all'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013 non devono essere compromesse dalle decisioni che gli Stati membri sono autorizzati a prendere a norma dei par. 7 e 10 di detto articolo.

33. A tal riguardo, l'art. 28, par. 2, del reg. delegato n. 639/2014 prevede che, se, come nel caso di specie, un giovane agricoltore presenta domanda di nuovi diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o regionale mentre detiene già diritti all'aiuto, «riceve un numero di diritti all'aiuto pari al numero di ettari ammissibili che detiene (...) per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto».

34. Ne consegue che se un giovane agricoltore detiene già diritti all'aiuto, lo Stato membro interessato è tenuto ad assegnare, in applicazione dell'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013, diritti all'aiuto supplementari a tale giovane agricoltore conformemente al metodo descritto all'art. 28, par. 2, del reg. delegato n. 639/2014.

35. Tuttavia, quest'ultima disposizione non costituisce di per sé un fondamento per l'assegnazione di un diritto all'aiuto a titolo della riserva nazionale, in quanto l'art. 28 del reg. delegato n. 639/2014 ha il solo scopo di attuare le norme relative alla fissazione e al calcolo del numero di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o dalle riserve regionali a norma dell'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013.

36. Occorre altresì rilevare che una prima assegnazione di diritti all'aiuto ai sensi dell'art. 24 del reg. n. 1307/2013 non esclude l'assegnazione di tali diritti a partire dalla riserva nazionale sulla base dell'art. 30, par. 6, di detto regolamento.

37. Infatti, l'unica condizione prevista all'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013 per poter beneficiare di un'assegnazione di diritti all'aiuto in via prioritaria è quella di essere un giovane agricoltore o un agricoltore che inizia ad esercitare l'attività agricola.

38. A tal riguardo, al *considerando* 32° del reg. delegato n. 639/2014 viene ricordato che «[l'] art. 24, paragrafi da 3 a 7, del regolamento [n. 1307/2013] concede agli Stati membri varie possibilità di limitare il numero di diritti all'aiuto da assegnare agli agricoltori». Orbene, l'esclusione dell'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale a seguito di una prima assegnazione non rientra tra tali limitazioni.

39. Ne consegue che non risulta né dal reg. n. 1307/2013 né dal reg. delegato n. 639/2014 che il legislatore dell'Unione abbia avuto l'intenzione di escludere un'assegnazione di diritti all'aiuto a partire della riserva nazionale sulla base dell'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013 dopo una prima assegnazione di tali diritti ai sensi dell'art. 24 del medesimo regolamento.

40. L'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013, in combinato disposto con l'art. 28, par. 2, del reg. delegato n. 639/2014, deve pertanto essere interpretato nel senso che un giovane agricoltore che detiene già diritti all'aiuto in relazione agli ettari ammissibili che detiene, e che chiede un'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto dalla riserva nazionale, ha il diritto di ricevere un'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto di base pari «al numero di ettari ammissibili che detiene (...) per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto».

41. Una siffatta interpretazione è conforme, in terzo luogo, all'obiettivo del legislatore dell'Unione, enunciato al *considerando* 24° del reg. n. 1307/2013, secondo il quale le «riserve nazionali o regionali dovrebbero essere utilizzate, in via prioritaria, per agevolare la partecipazione di giovani agricoltori e di agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola nell'ambito del regime e [gli Stati membri] dovrebbero poterle utilizzare per tenere conto di talune altre situazioni specifiche».

42. In quarto luogo, occorre ricordare che, per gli anni di domanda successivi al primo anno di attuazione del regime di pagamento di base, l'assegnazione di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale è subordinata alla disponibilità di fondi nella riserva nazionale. L'art. 31, par. 1, lett. g), del reg. n. 1307/2013 lascia infatti alla discrezionalità degli Stati membri l'opzione di alimentare la riserva nazionale al fine di coprire i casi di cui all'art. 30, par. 6, di detto regolamento.

43. Se i fondi disponibili nella riserva nazionale non sono sufficienti a soddisfare tutti i diritti dei giovani agricoltori nazionali, l'assegnazione dovrebbe essere effettuata in modo da assicurare la parità di trattamento degli agricoltori ammissibili ai diritti ai sensi dell'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013 ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza, conformemente all'art. 30, par. 4, dello stesso regolamento.

44. In considerazione dell'insieme delle considerazioni sin qui svolte, occorre rispondere alla questione sottoposta dichiarando che l'art. 30, par. 6, del

reg. n. 1307/2013, in combinato disposto con l'art. 28, par. 2, del reg. delegato n. 639/2014, deve essere interpretato nel senso che un giovane agricoltore, ai sensi dell'art. 30, par. 11, lett. a), del reg. n. 1307/2013, in combinato disposto con l'art. 50, par. 2, di detto regolamento, che abbia già beneficiato, ai sensi dell'art. 24 del medesimo regolamento, di una prima assegnazione di diritti all'aiuto pari al massimo al numero degli ettari ammissibili che ha dichiarato al momento della sua domanda, ha diritto a ricevere, successivamente, un'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale pari al numero aggiuntivo di ettari ammissibili che detiene in quel momento e per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto. Tale diritto è subordinato all'esistenza di fondi disponibili in misura sufficiente nelle riserve nazionale o regionali. In caso contrario, l'assegnazione dovrà avvenire in modo da assicurare la parità di trattamento tra gli agricoltori ammissibili ai diritti ai sensi dell'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013 e da evitare distorsioni del mercato e della concorrenza.

Sulle spese

45. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara:

L'art. 30, par. 6, del reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio, in combinato disposto con l'art. 28, par. 2, del reg. delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il reg. n. 1307/2013 e che modifica l'allegato X di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che un giovane agricoltore, ai sensi dell'art. 30, par. 11, lett. a), del reg. n. 1307/2013, in combinato disposto con l'art. 50, par. 2, di detto regolamento, che abbia già beneficiato, ai sensi dell'art. 24 del medesimo regolamento, di una prima assegnazione di diritti all'aiuto pari al massimo al numero degli ettari ammissibili che ha dichiarato al momento della sua domanda, ha diritto a ricevere, successivamente, un'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale pari al numero aggiuntivo di ettari ammissibili che detiene in quel momento e per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto. Tale diritto è subordinato all'esistenza di fondi disponibili in misura sufficiente nelle riserve nazionale o regionali. In caso contrario, l'assegnazione dovrà avvenire in modo da assicurare la parità di trattamento tra gli agricoltori ammissibili ai diritti ai sensi dell'art. 30, par. 6, del reg. n. 1307/2013 e da evitare distorsioni del mercato e della concorrenza.

(1-2) I giovani agricoltori al vaglio della CGUE: criticità e prospettive.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Domanda di assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale (Corte di giustizia UE 10 marzo 2021, in causa C-365/19). – 3. Cumulo degli aiuti relativi allo sviluppo delle piccole aziende agricole e dei giovani agricoltori. (Corte di giustizia UE 6 ottobre 2021, in causa C-119/20). – 3.1 Una decisione riduttiva della Corte. – 4. Il «diritto promozionale» e il difficile rapporto tra struttura, funzione e discrezionalità. — 5. Conclusioni: chiavi interpretative in vista della nuova PAC 2023-2027.

1. Nel 2021, la Corte di giustizia dell'UE ha statuito, in più occasioni, in materia di finanziamenti rivolti ai giovani agricoltori¹, dapprima nella causa C-365/19², sulla disciplina dei pagamenti diretti, contenuta nel reg. (UE) n. 1307/2013³; poi, nel mese di ottobre, sulla causa C-119/20⁴ relativamente ad una controversia concernente la disciplina in materia di sviluppo rurale, oggetto del reg. (UE) n. 1305/2013⁵.

La scelta di fornire una lettura congiunta dei provvedimenti dianzi menzionati, ancorché affrontino questioni giuridiche differenti, sia relativamente all'oggetto che alla tecnica normativa, deriva non solo dall'adozione dell'angolo visuale dei soggetti coinvolti, bensì dalla possibilità di individuare una tappa del percorso normativo ed interpretativo che vede protagonisti i giovani agricoltori.

Pertanto, solo dopo una necessaria disamina delle questioni sottoposte alla Corte, si potrà dare conto del quadro che ne emerge, anche in considerazione delle questioni che il giurista dovrà affrontare nell'analisi dei nuovi testi normativi adottati nell'ambito della nuova Politica agricola comune (PAC) 2023-2027⁶.

¹ Nell'ambito della disciplina di matrice europea, la nozione di giovane agricoltore è inserita nei diversi regolamenti in modo autonomo, come si vedrà *infra*, in considerazione dei fini che il legislatore vuole perseguire. Ad ogni modo, tracciandone i tratti comuni, è possibile definire «giovane agricoltore»: una persona fisica di età non superiore a quaranta anni, dotata di determinate competenze e che si insedi per la prima volta come capo di un'azienda agricola.

² Corte di giustizia UE 10 marzo 2021, in causa C-365/19 *FD c. Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg*.

³ Reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante «norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio».

⁴ Corte di giustizia UE 6 ottobre 2021, in causa C-119/20 *Līga Šenfelde c. Lauku atbalsta dienests*.

⁵ Reg. (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 reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio

⁶ La nuova politica agricola comune 2023-2027, è definita dai nuovi regolamenti: *a) reg. (UE) 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; *b) reg. (UE) 2021/2116* del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il reg. (UE) n. 1306/2013; *c) reg. (UE) 2021/2117* del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la

2. La prima sentenza in commento trae origine da una questione pregiudiziale, sollevata all'attenzione della Corte dal *Verwaltungsgericht Schwerin* (Tribunale amministrativo di Schwerin), vertente sull'interpretazione dell'art. 30 par. 6⁷ del reg. (UE) n. 1307/2013 e sull'interpretazione dell'art. 28, par. 2⁸, del reg. delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, che integra il reg. (UE) n. 1307/2013.

Al fine di inquadrare correttamente la questione sottoposta al vaglio della Corte, si rendono necessarie talune precisazioni di carattere preliminare.

Come è noto, il Regolamento n. 1307⁹ contiene il quadro disciplinare dei pagamenti diretti, facenti parte del c.d. primo pilastro¹⁰. Più in particolare, istituisce norme comuni sui pagamenti concessi direttamente agli agricoltori, unitamente a norme specifiche riguardanti, tra gli altri, «un pagamento a favore dei giovani agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola»¹¹.

Per «giovane agricoltore», ai sensi dell'art. 50 del regolamento, si intende: «una persona fisica che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda o che sia già insediata in un'azienda agricola nei cinque anni che precedono la prima presentazione di una domanda nell'ambito del regime di pagamento di base o del regime di pagamento unico per superficie a norma dell'art. 72, par. 1, del reg. (UE) n. 1306/2013 e che non ha più di 40 anni nell'anno della presentazione della domanda»

Onde definire l'ammontare dei pagamenti, il legislatore europeo determina il massimale nazionale¹² per ciascuno Stato Membro, sulla base dei dati storici, al fine di assegnare, poi, i diritti all'aiuto. E, altresì, obbliga ogni Stato Membro a costituire una riserva nazionale¹³ al fine di assegnare «in via prioritaria»¹⁴, diritti all'aiuto ai giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano ad esercitare l'attività agricola.

presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

⁷ Art. 30, par. 6, reg. (UE) n. 1307/2013: «6. Gli Stati membri utilizzano le loro riserve nazionali o regionali per assegnare diritti all'aiuto, in via prioritaria, ai giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola».

⁸ Art. 28, par. 2, del regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, che integra il reg. (UE) n. 1307/2013: «Se un giovane agricoltore, o un agricoltore che inizia a esercitare l'attività agricola, presenta domanda di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o regionale mentre detiene già diritti all'aiuto (in proprietà o in affitto), riceve un numero di diritti all'aiuto pari al numero di ettari ammissibili che detiene (in proprietà o in affitto) l'ultimo giorno utile per la presentazione della domanda di cui al par. 1 per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto (in proprietà o in affitto)».

⁹ La letteratura giuridica sulla PAC 2014-2020 è molto vasta; per una ricostruzione delle complessive scelte operate dal legislatore europeo si rinvia *ex multis* a L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, 5^a ediz., Giuffrè, Milano, 2019, p. 143 ss.; F. ALBISINNI, *Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?*, in *Agriregionieuropa* anno 9, 35, dicembre 2013; ID, *Le proposte per la riforma della PAC verso il 2020: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 12.

¹⁰ Dunque, di quelle misure di sostegno al reddito degli agricoltori.

¹¹ Cfr. art. 1, par. 1, lett. b), vii), reg. (UE) n. 1307/2013.

¹² Ai sensi dell'art. 6 del reg. (UE) n. 1307/2013, l'ammontare del massimale nazionale è indicato nell'Allegato II del medesimo regolamento.

¹³ Difatti, l'art. 30, par. 1 del regolamento, rubricato «Costituzione e uso della riserva nazionale o delle riserve regionali», così dispone: «1. Ogni Stato membro costituisce una riserva nazionale. A tal fine, nel primo anno di applicazione del regime di pagamento di base, gli Stati membri praticano una riduzione percentuale lineare del massimale del regime di pagamento di base a livello nazionale».

¹⁴ In tal modo il legislatore europeo introduce una assegnazione obbligatoria di diritti al-

Per garantire il buon funzionamento dell'architettura disegnata¹⁵, l'art. 35 del regolamento attribuisce alla Commissione, il potere di adottare atti delegati concernenti «le norme sulla fissazione e il calcolo del valore e del numero dei diritti all'aiuto ricevuti dalla riserva nazionale o dalle riserve regionali».

Ebbene, il soggetto che sia in possesso dei requisiti soggettivi¹⁶ ed oggettivi¹⁷, stabiliti dal regolamento, potrà proporre domanda di «Prima assegnazione di diritti all'aiuto» come disposto dall'art. 24¹⁸ del medesimo testo normativo.

Nel quadro, sinteticamente, ricostruito si inserisce la *quaestio facti* della causa portata all'attenzione della Corte.

Difatti, una giovane agricoltrice tedesca, ai sensi dell'art. 30, par. 11, del regolamento 1307, dopo aver presentato apposita domanda e aver ottenuto, nel 2015, i diritti all'aiuto, tenendo conto degli ettari ammissibili in quella data, richiede, l'anno successivo, ai sensi dell'art. 30, par. 6, un'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale, per il numero aggiuntivo di ettari ammissibili che detiene in quel momento e per i quali non dispone di alcun aiuto.

L'Ufficio competente respinge la domanda, ritenendo che, nonostante lo *status* di «giovane agricoltore», non potesse beneficiare di una assegnazione di ulteriori diritti all'aiuto, avendo già ottenuto l'assegnazione ai sensi dell'art. 24 del regolamento. L'Ufficio fonda la propria decisione partendo dalla considerazione che sia la riserva nazionale che il massimale regionale siano componenti del massimale nazionale del regime del pagamento di base, e che, dunque, non sia possibile ottenere per due volte diritti all'aiuto dal massimale nazionale, poiché ciò sarebbe in contrasto con la necessità di assicurare la parità di trattamento e garantire la concorrenza.

Sicché, della questione viene investito il Tribunale amministrativo di Schwerin, il quale solleva questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE, dubitando della compatibilità della assegnazione supplementare con quanto statuito dall'art. 30 par. 4, il quale recita che «gli Stati membri assegnano i diritti all'aiuto dalle loro riserve nazionali o regionali secondo criteri oggettivi e in modo da assicurare la parità di trattamento degli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza», nonché della reale portata costitutiva di un diritto in capo ai giovani agricoltori sulla scorta dell'art. 30 par. 6¹⁹.

Anzitutto, la Corte sottolinea che ai fini dell'interpretazione di una norma del-

l'aiuto provenienti dalla riserva nazionale. Ciò trova conferma nel considerando 29 del reg. delegato (UE) n.639/2014, il quale recita: «L'art. 30 del reg. (UE) n. 1307/2013 prevede casi di assegnazione obbligatoria e facoltativa di diritti all'aiuto provenienti dalla riserva nazionale o regionale».

¹⁵ In particolare, l'art. 35 riconduce tale potere alla necessità di garantire la «certezza del diritto» e «per chiarire le situazioni specifiche che possono presentarsi nell'applicazione del regime di pagamento di base».

¹⁶ Ovvero, che sia un agricoltore «in attività» ai sensi dell'art. 9 del reg. n. 1307.

¹⁷ Il riferimento qui va agli «ettari ammissibili» *ex* art. 32, par. 4, del reg. n. 1307.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 24 del reg. (UE) n. 1307/2013: «1. I diritti all'aiuto sono assegnati agli agricoltori aventi diritto all'assegnazione di pagamenti diretti a norma dell'art. 9 del presente regolamento, a condizione che: *a*) presentino domanda di assegnazione di diritti all'aiuto nell'ambito del regime di pagamento di base entro la data di scadenza per la presentazione delle domande da stabilire conformemente all'art. 78, primo comma, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1306/2013, salvo in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali; e *b*) avessero diritto a percepire pagamenti, prima delle riduzioni o esclusioni di cui al titolo II, capo 4, del reg. (CE) n. 73/2009, in relazione a una domanda di aiuto per pagamenti diretti, per aiuti nazionali transitori o per pagamenti diretti nazionali integrativi, conformemente al reg. (CE) n. 73/2009 per il 2013».

¹⁹ Più precisamente, come si legge al punto 26 della sentenza, «I dubbi del giudice del rinvio derivano in particolare dal fatto che l'art. 24, par. 1, di tale regolamento, ai sensi del quale «[i]

l'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui fa parte²⁰.

Successivamente, chiarisce che il tenore letterale dell'art. 30 par. 6 del regolamento *de quo* depone a favore di un'interpretazione secondo la quale gli Stati membri sono tenuti ad utilizzare le loro riserve nazionali o regionali per assegnare diritti all'aiuto di giovani agricoltori e agli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola. Dunque, l'esistenza di un siffatto obbligo implica «l'esistenza di un diritto per gli agricoltori interessati»²¹.

A tal riguardo, la Corte osserva che l'art. 28, par. 2, del reg. delegato (UE) n. 639/2014 specifica che se un giovane agricoltore presenta domanda di nuovi diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o regionale, mentre già è in possesso di diritti all'aiuto, «riceve un numero di diritti all'aiuto pari al numero di ettari ammissibili che detiene (...) per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto».

Nel testo della sentenza, si chiarisce che l'art. 28, di per sé, pur non costituendo il fondamento per l'assegnazione di un diritto all'aiuto, avendo il solo scopo di attuare le norme relative alla fissazione e al calcolo del numero di diritti all'aiuto²², e limitandosi a stabilirne gli aspetti operativi, conferma la correttezza dell'interpretazione dell'art. 30 par. 6.

Pertanto, la Corte ritiene che non vi sia alcuna esclusione della possibilità di fruire di un'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale, adottando un'interpretazione coerente con il contesto e i fini della norma²³.

Infine, nella sentenza viene affrontata un'ulteriore questione: i Giudici europei stabiliscono che l'assegnazione a partire dalla riserva nazionale è subordinata alla disponibilità di fondi nella riserva anzidetta.

Conseguentemente, se i fondi disponibili non sono sufficienti a soddisfare le richieste dei giovani agricoltori nazionali, l'assegnazione dei diritti all'aiuto dovrebbe essere effettuata, comunque, in modo da assicurare la parità di trattamento degli agricoltori ammissibili a tali diritti, evitando distorsioni del mercato e della concorrenza²⁴. Tale lettura, del resto, appare certamente coerente con quanto statuito al par. 4 dell'art. 30 del regolamento 1307.

La Corte dunque, conclude ritenendo che: l'art. 30, par. 6, del reg. (UE) n. 1307/2013, in combinato disposto con l'art. 28, par. 2, del reg. delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, deve essere interpretato nel senso che un giovane agricoltore, ai sensi dell'art. 30, par. 11, lett. a), del reg. n. 1307/2013, che abbia già beneficiato, ai sensi dell'art. 24 del medesimo regolamento, di una prima assegnazione di

diritti all'aiuto sono assegnati agli agricoltori», enuncia il fondamento del diritto all'assegnazione di diritti all'aiuto in modo più chiaro rispetto all'art. 30, par. 6, dello stesso regolamento».

²⁰ Cfr. Corte di giustizia UE 10 marzo 2021, in causa C-365/19 punto 27 ed ivi giurisprudenza citata.

²¹ Cfr. Corte di giustizia UE 10 marzo 2021, in causa C-365/19 punto 28. Inoltre, al punto 30 la Corte specifica che «l'art. 30, par. 6, di tale regolamento prevede un quadro vincolante per gli Stati membri nell'assegnazione, in via prioritaria, ai giovani agricoltori dei diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o dalle riserve regionali».

²² Tale regolamento, difatti, è stato emanato dalla Commissione, in ragione dell'attribuzione operata dallo stesso regolamento all'art. 35, come dianzi già osservato.

²³ Si legge al *considerando* 24° del reg. n. 1307: «È altresì opportuno che gli Stati membri continuino a disporre di una riserva nazionale o siano autorizzati a costituire riserve regionali. Tali riserve nazionali o regionali dovrebbero essere utilizzate, in via prioritaria, per agevolare la partecipazione di giovani agricoltori e di agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola (...).

²⁴ Cfr. Corte di giustizia UE 10 marzo 2021, in causa C-365/19 punto 43.

diritti all'aiuto pari al massimo al numero degli ettari ammissibili che ha dichiarato al momento della sua domanda, ha diritto a ricevere, successivamente, un'assegnazione supplementare di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale pari al numero aggiuntivo di ettari ammissibili che detiene in quel momento e per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto. Tale diritto è subordinato all'esistenza di fondi disponibili in misura sufficiente nelle riserve nazionale o regionali. In caso contrario, l'assegnazione dovrà avvenire in modo da assicurare la parità di trattamento tra gli agricoltori ammissibili ai diritti ai sensi dell'art. 30, par. 6, del regolamento 1307/2013 e da evitare distorsioni del mercato e della concorrenza.

3. La seconda causa affrontata dalla Corte verte, invece, sull'interpretazione dell'art. 19²⁵, par. 1, lett. a), del reg. (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Il predetto regolamento disciplina l'intervento della PAC nel c.d. II pilastro²⁶. Ovvero, quella componente della politica agricola finalizzata a promuovere e sostenere le «strutture agricole»²⁷, con lo scopo di fornire sostegno alle zone rurali dell'Unione e far fronte all'ampia gamma di sfide di carattere economico, ambientale e sociale²⁸, nell'ottica di un rinnovamento e della crescita delle imprese.

Diversamente dalla disciplina in materia di pagamenti diretti, nel quadro regolatorio della politica di sviluppo rurale è lasciato un maggior grado di discrezionalità agli Stati membri²⁹: questi elaborano i loro programmi pluriennali basandosi su un «menu

²⁵ 1. Il sostegno nell'ambito della presente misura copre: a) aiuti all'avviamento di imprese per: *i*) i giovani agricoltori; *ii*) attività extra-agricole nelle zone rurali; *iii*) lo sviluppo di piccole aziende agricole.

²⁶ Tale politica è finanziata dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il quale come recita l'art. 6 del reg. (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune: «Il FEASR è gestito in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione. Esso finanzia il contributo finanziario dell'Unione ai programmi di sviluppo rurale eseguiti in conformità del diritto dell'Unione sul sostegno allo sviluppo rurale».

²⁷ La politica agricola dedicata al II pilastro è anche definita politiche delle «strutture agricole», come osservato in L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., 263, «La locuzione strutture agricole, utilizzata per esprimere il concetto di sistema organizzato quale può essere una azienda, non è comunque di origine italiana ma è un portato del diritto comunitario. (...) La genericità e atecnicità della terminologia del diritto dell'UE non deve sorprendere, poiché serve ad individuare anche istituti che hanno dei *nomina* propri e specificità differenti nei diversi ordinamenti statali, sicché è addirittura preferibile, in questi casi, la genericità, ad una esasperata precisione. (...) Non è per altri, improprio considerare che la "struttura agraria" più significativa sia l'azienda, ovviamente agraria, come definita dall'art. 2555 cc, anche se più volte nel diritto dell'Unione il riferimento alla struttura agraria è limitato al terreno coltivato, ovvero al bosco o agli animali». Sulla ricostruzione dei contenuti del concetto di struttura agricola si v. A. GERMANÒ, voce *Strutture in agricoltura*, in *Digesto, IV edizione, discipline privatistiche*, XIX, 60ss.

²⁸ Cfr. art. 1, reg. (UE) n. 1305/2013: «Il presente regolamento (...) definisce gli obiettivi che la politica di sviluppo rurale contribuisce a conseguire e le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale».

²⁹ Le ragioni della scelta operata in sede unionale risultano più chiare dalla lettura dei considerando del regolamento. In particolare, al considerando 3 si legge: «Poiché l'obiettivo del presente regolamento, cioè lo sviluppo rurale, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, in considerazione dei legami tra lo sviluppo rurale e gli altri strumenti della PAC, delle ampie disparità esistenti tra le varie zone rurali e delle limitate risorse finanziarie di cui dispongono gli Stati membri nell'Unione allargata, ma a motivo della garanzia pluriennale dei fondi dell'Unione e concentrandosi sulle sue priorità, può essere conseguito meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5, del trattato sull'Unione

di misure» europeo. Inoltre, a differenza del primo pilastro, interamente finanziato dall'UE, i programmi del secondo sono cofinanziati dai fondi unioniali e regionali o nazionali.

Tale scelta politica si riflette, inevitabilmente, sulla tecnica normativa adottata nella formulazione del regolamento, segnandone la stessa struttura.

Ed invero, il legislatore europeo elabora un'architettura giuridica di tipo verticale: definisce, anzitutto, la missione³⁰ della politica di sviluppo rurale, poi, in subordine, gli obiettivi³¹ che devono essere realizzati per il tramite di sei priorità³²e, infine, elenca le singole misure che possono essere, discrezionalmente, attuate dagli Stati membri nella definizione dei PSR a seconda delle singolari realtà territoriali e socioeconomiche.

Una siffatta configurazione non può risultare indifferente all'interprete, il quale, al contrario, dovrà tenerne conto ogni qual volta si ritrovi a dover affrontare l'analisi delle fattispecie concrete concernenti l'accesso alle singole misure attuate.

Ebbene, quest'ultima considerazione è di sicuro interesse nella disamina della causa *de qua*.

Più in particolare, nel caso di specie, la ricorrente, cittadina lettone e proprietaria di un'azienda agricola, dopo aver chiesto ed ottenuto un aiuto all'avviamento delle imprese per lo sviluppo di singole aziende agricole³³, l'anno successivo, con un nuovo progetto, presenta una nuova domanda di finanziamento, nell'ambito della sottomisura dedicata all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori³⁴.

europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

³⁰ Art. 3, reg. (UE) n. 1305/2013: «Il FEASR contribuisce alla realizzazione della strategia Europa 2020 promuovendo lo sviluppo rurale sostenibile nell'insieme dell'Unione in via complementare agli altri strumenti della PAC, della politica di coesione e della politica comune della pesca. Esso contribuisce allo sviluppo di un settore agricolo dell'Unione caratterizzato da un maggiore equilibrio territoriale e ambientale nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo e innovativo. Esso contribuisce, altresì allo sviluppo di territori rurali».

³¹ Art. 4, reg. (UE) n. 1305/2013: «Nell'ambito generale della PAC, il sostegno allo sviluppo rurale, comprese le attività nel settore alimentare e non alimentare, nonché forestale, contribuisce al raggiungimento dei seguenti obiettivi: *a*) stimolare la competitività del settore agricolo; *b*) garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; *c*) realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro».

³² Art. 5, reg. (UE) n. 1305/2013: «Gli obiettivi della politica di sviluppo rurale, che contribuiscono alla realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, sono perseguiti tramite le seguenti sei priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale, che a loro volta esplicitano i pertinenti obiettivi tematici del QSC: 1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (...); 2) potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste (...); 3) promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo (...); 4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura (...); 5) incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale (...); 6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali».

³³ La definizione di «piccole aziende agricole» è rimessa ai singoli Stati membri, come statuito dall'art. 19, par. 2, 3° comma, del reg. (UE) n. 1305/2013.

³⁴ La definizione di «giovane agricoltore», ai fini della disciplina del reg. (UE) n. 1305/2013, è contenuta all'art. 2, par. 1, lett. *n*), il quale lo definisce come: «una persona di età non superiore a quaranta anni al momento della presentazione della domanda, che possiede adeguate qualifiche

Di talché, il Servizio di sostegno al mondo rurale, interpretando l'art. 19 del reg. (UE) n. 1305, unitamente alle disposizioni di diritto nazionale, come una ipotesi di *aut aut* ha ritenuto che un candidato, nell'ambito di una stessa misura, potesse beneficiare solamente di una delle sotto-misure, e dunque o dell'aiuto alle piccole aziende agricole o di quello per i giovani agricoltori, poiché, ad ogni modo, sarebbe mancata la condizione di primo insediamento o di prima acquisizione dell'azienda prevista per quest'ultimo aiuto.

La ricorrente, dunque, ha proposto ricorso, dapprima, dinanzi al Tribunale amministrativo distrettuale, poi alla Corte amministrativa regionale. Entrambi i Giudicanti hanno respinto il ricorso, confermando il divieto di cumulo degli aiuti, ed hanno fondato la motivazione sulla scorta delle norme di diritto interno, le quali stabiliscono che il trasferimento delle somme a titolo di aiuto debba avvenire nella forma del pagamento unico e che il richiedente possa ricevere una sola volta l'aiuto previsto³⁵.

La Corte Suprema della Lettonia, per converso, riconoscendo che i due aiuti sono disciplinati da disposizioni distinte, e che la regola secondo cui un aiuto non può essere percepito più di una volta debba applicarsi a ciascuna sottomisura singolarmente e non al cumulo, solleva alla CGUE questione pregiudiziale.

Pertanto, la questione richiede un'analisi del contesto normativo complessivo, atteso che solo ricostruendo il quadro definitorio unitamente al profilo finalistico del regolamento è possibile fornire una corretta interpretazione dell'art. 19.

3.1. Orbene, la Corte procede, in prima istanza, con l'analisi del disposto normativo dell'art. 19, par. 1³⁶, evidenziando come la norma ricomprenda tre tipi distinti di aiuto all'avviamento delle imprese, tra cui figurano quello dedicato all'avviamento per i giovani agricoltori³⁷ e quello all'avviamento di attività imprenditoriali per lo sviluppo di «piccole aziende agricole»³⁸. Inoltre, aggiunge che il regolamento «non stabilisce un ordine di concessione di tali aiuti, né esclude esplicitamente la loro concessione cumulativa».³⁹

D'altronde, come pure evidenziato nel testo della sentenza⁴⁰, una lettura completa della disposizione non dovrebbe lasciare margini di dubbio al riguardo, posto che, al par. 4⁴¹ dell'anzidetta norma, è lo stesso legislatore ad operare, una netta distinzione tra le due sotto-misure.

Difatti, nella definizione delle soglie minime e massime per l'accesso agli aiuti, il par. 4, 3° comma, della norma in esame, prescrive che la soglia minima per accedere alla misura destinata ai giovani agricoltori deve essere necessariamente superiore alla soglia

e competenze professionali e che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda».

³⁵ Cfr. Corte di giustizia UE 6 ottobre 2021, in causa C-119/20, punti 13-14.

³⁶ Si riporta qui il testo dell'art. 19, par. 1 del reg. (UE) n. 1305/2013, rubricato, «Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese», il quale recita: «Il sostegno nell'ambito della presente misura copre: *a*) aiuti all'avviamento di imprese per: *i*) i giovani agricoltori; *ii*) attività extra-agricole nelle zone rurali; *iii*) lo sviluppo di piccole aziende agricole».

³⁷ Art. 19, par. 1, lett. *a*), punto *i*).

³⁸ Art. 19, par. 1, lett. *a*), punto *iii*).

³⁹ V. Corte di giustizia UE 6 ottobre 2021, in causa C-119/20, punto 33.

⁴⁰ Cfr. Corte di giustizia UE 6 ottobre 2021, in causa C-119/20, punti 31-35.

⁴¹ Cfr. art. 19, par. 4, 3° comma, reg. (UE) n. 1305/2013: «Gli Stati membri fissano le soglie minima e massima per l'ammissibilità delle aziende agricole al sostegno di cui al par. 1, lett. *a*), punti *i*) e *iii*). La soglia minima per il sostegno di cui al par. 1, lett. *a*), punto *i*), è superiore alla soglia massima per il sostegno di cui al par. 1, lett. *a*), punto *iii*). Il sostegno è limitato alle aziende che rientrano nella definizione di microimpresa o di piccola impresa».

massima prevista per la concessione degli aiuti alle piccole aziende agricole. Conseguentemente, si deve necessariamente propendere per un'interpretazione che qualifichi le due misure distinte ed autonome, attesa la diversità dei requisiti di accesso alle stesse⁴².

Pertanto, la qualità di beneficiario dell'aiuto alle «piccole aziende agricole» non esclude la possibilità di aspirare a quella di «giovane agricoltore» non essendo neppure *condicio sine qua non* la circostanza per cui si possa parlare di primo insediamento solo laddove l'imprenditore agricolo divenga titolare di una nuova azienda⁴³.

Certamente è necessario che sussistano tutti i requisiti per la nuova ed ulteriore domanda di aiuto, e dunque: che il primo insediamento⁴⁴ sia avvenuto, ad ogni modo, nel termine occorrente per non decadere dalla qualifica di «giovane agricoltore»⁴⁵.

Vieppiù. Come rilevato dall'avvocato generale, il fatto di consentire a un giovane agricoltore di proporre domanda per beneficiare degli aiuti previsti in suo favore, anche dopo aver ottenuto l'aiuto allo sviluppo di una piccola azienda agricola, «terrebbe conto della realtà della vita dei giovani agricoltori e sarebbe conforme sia agli obiettivi del reg. n. 1305/2013 sia alle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale»⁴⁶.

Ciononostante, sia la Corte di giustizia che l'Avvocato generale non ritengono possibile che si verifichi un cumulo *sic et simpliciter* delle somme erogate a titolo di aiuto, quandanche fondate su diverse sotto-misure.

⁴² Cfr. Corte di giustizia UE 6 ottobre 2021, in causa C-119/20, punto 38: «Non è escluso, infatti, che, dopo aver ottenuto un aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di una piccola azienda agricola, il suo beneficiario veda aumentare il proprio potenziale produttivo, eventualmente, grazie all'ottenimento del primo aiuto, e decida dunque di insediarsi come "giovane agricoltore" ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. n), del suddetto regolamento».

Sul punto v. anche Conclusioni dell'avvocato generale in causa C-119/20, punto 39 e punto 49 rispetto al profilo funzionale delle due misure.

⁴³ Inoltre, come chiarito nel testo del provvedimento «il criterio del primo insediamento in un'azienda agricola non implica necessariamente che l'azienda agricola nel cui ambito il "giovane agricoltore" si installa per la prima volta sia una nuova azienda, dato che detto criterio può essere soddisfatto anche quando tale «giovane agricoltore» intenda proseguire lo sviluppo di una vecchia azienda».

⁴⁴ Sulla definizione di «insediamento», come efficacemente osservato dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni, «il reg. n. 1305/2013 non fornisce alcuna indicazione di lettura secondo la quale tutte le condizioni per ricevere l'aiuto ai giovani agricoltori dovrebbero essere già soddisfatte al momento dell'insediamento. Il regolamento contiene piuttosto diverse disposizioni che prevedono che talune condizioni (ad esempio la necessaria qualifica professionale o il rispetto delle disposizioni relative agli agricoltori in attività) debbano essere soddisfatte entro un certo termine a decorrere dall'approvazione dell'aiuto per i giovani agricoltori. Ciò tiene conto del fatto, già menzionato, che l'insediamento iniziale di un giovane agricoltore è un processo che si protrae nel corso di un periodo determinato».

⁴⁵ V. sul punto Conclusioni dell'avvocato generale in causa C-119/20, punto 61: «La condizione relativa all'«insediamento iniziale» è soddisfatta se la domanda di sostegno per i giovani agricoltori è presentata entro 24 mesi dalla data di insediamento, indipendentemente dal fatto che, durante tale periodo, fosse già stato percepito anche un aiuto allo sviluppo di una piccola azienda agricola».

⁴⁶ V. Conclusioni dell'avvocato generale in causa C-119/20, punto 75. Ed ancora, al punto 80, si legge: «Piuttosto, i giovani agricoltori in fase di insediamento dovrebbero quindi essere incoraggiati ad espandere e sviluppare ulteriormente le loro aziende e ad adeguare di conseguenza i loro piani aziendali iniziali. Ciò è vero a maggior ragione in quanto un giovane agricoltore che espande le dimensioni della sua azienda dopo aver beneficiato dell'aiuto allo sviluppo di una piccola azienda agricola e che soddisfa i criteri per usufruire del sostegno per i giovani agricoltori (capo di azienda, agricoltore in attività, attività agricola come parte essenziale del reddito contribuisce in misura ancora maggiore al raggiungimento degli obiettivi di redditività e di competitività dell'agricoltura e del ricambio generazionale».

Ciò trova conferma anche nel testo degli Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020. E, segnatamente, al *considerando* 99° si legge: «Gli aiuti possono essere accordati anche nell'ambito di più regimi o cumulati con aiuti *ad hoc*, a condizione che l'importo totale degli aiuti di Stato a favore di un'attività o di un progetto non superi i massimali di aiuto stabiliti nei presenti orientamenti».

Pertanto, la Corte di giustizia ritiene che, onde evitare il superamento del massimale previsto in tema di aiuti per i giovani agricoltori, è necessario che l'importo ottenuto a titolo dell'aiuto all'avviamento di imprese per lo sviluppo di una piccola azienda agricola sia detratto dall'importo da ottenere nell'ambito dell'aiuto all'avviamento di imprese per un giovane agricoltore.

In altre parole, è ben possibile che le due sotto-misure siano cumulate, a patto che non si superi il massimale fissato per gli aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori (essendo questo importo maggiore), evitando, in tal guisa, di violare «i principi di utilizzo efficiente degli stanziamenti e di ripartizione equa e mirata dei fondi dell'Unione»⁴⁷.

Per ciò che concerne, invece, la seconda e terza questione sollevate dal giudice del rinvio, la Corte si discosta completamente dalle conclusioni dell'Avvocato generale.

Invero, quest'ultimo ritiene che la questione debba essere risolta in negativo, poiché, gli Stati membri nell'adottare misure di attuazione di un regolamento «non devono ostacolarne l'applicazione diretta, né dissimulare la sua natura di atto di diritto dell'Unione e devono rimanere nei limiti del margine discrezionale ad essi conferito dal regolamento di cui trattasi»⁴⁸.

Sicché, il regolamento pur riconoscendo un'ampia discrezionalità agli Stati membri nella definizione dei loro programmi, non attribuisce poteri rispetto alla definizione dei criteri di base relativi all'ammissibilità circa le misure, poiché stabiliti in modo definitivo dal regolamento.

Diversamente, la Corte dopo aver precisato che «i criteri di selezione dei progetti, affinché le risorse finanziarie destinate allo sviluppo rurale siano utilizzate al meglio e le misure previste nei programmi di sviluppo rurale coincidano con le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale e al fine di garantire la parità di trattamento dei richiedenti»⁴⁹, ritiene, adottando argomenti discutibili, che gli Stati membri «hanno la facoltà di prevedere restrizioni alla concessione di aiuti all'avviamento di imprese di cui all'art. 19, par. 1, lett. a), di tale regolamento, stabilendo un divieto di versare l'aiuto previsto [per l'avviamento delle imprese dei giovani agricoltori] (...) ad un agricoltore che abbia già beneficiato dell'aiuto [destinato alle piccole aziende agricole]»⁵⁰.

Ciò che non si comprende è, anzitutto, come sia possibile, in tal modo, assicurare la parità di trattamento cui fa riferimento la Corte. Posto che chi, nei termini, riesca ad innovare la propria impresa e/o ad espanderla, contribuendo così alla realizzazione degli obiettivi della politica di sviluppo rurale, pur avendo i requisiti necessari per accedere ad una nuova sottomisura resti poi sprovvisto di queste somme ulteriori.

Quanto evidenziato, inoltre, non solo non trova alcun fondamento normativo nelle disposizioni del reg. (UE) n. 1305/2013, bensì finisce per porsi in aperto contrasto con quanto emerge, al contrario, da un'analisi oculata della struttura dello stesso e delle finalità della politica di sviluppo rurale.

Preme qui sottolineare che nell'ambito del già menzionato regolamento, le singo-

⁴⁷ Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale in causa C-119/20, punto 68.

⁴⁸ Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale in causa C-119/20, punto 85.

⁴⁹ Corte di giustizia UE 6 ottobre 2021, in causa C-119/20, punto 58.

⁵⁰ Corte di giustizia UE 6 ottobre 2021, in causa C-119/20, punto 61.

le misure sono compiutamente disciplinate dal legislatore europeo, e non esiste alcuna «norma d'azione»⁵¹ o attributiva del potere al singolo Stato membro di operare modifiche sostanziali della disciplina, capaci di compromettere le finalità del regolamento.

Pertanto, risulta davvero incomprensibile la scelta operata dai giudici europei, sia sotto il profilo logico-motivazionale del provvedimento, che rispetto al profilo interpretativo fornito del reg. (UE) n. 1305/2013.

4. Come anticipato in apertura del presente contributo, le due sentenze in commento affrontano questioni distinte, assumendo come oggetto misure disciplinate in regolamenti diversi, che si prefiggono scopi parzialmente differenti.

Tuttavia, entrambi i testi normativi possono essere letti congiuntamente, in ragione di una di identità logico-finalistica rispetto alla politica di sostegno ai giovani agricoltori.

Difatti, come efficacemente osservato in dottrina⁵², e confermato anche dai considerando dei regolamenti, sia il sistema di aiuti del I pilastro⁵³ che quello del II⁵⁴, mirano a sostenere la peculiare categoria soggettiva dei giovani imprenditori agricoli, onde favorire il ricambio generazionale in agricoltura. Non solo per garantire continuità al settore primario, ma anche – e soprattutto – per rendere il «sistema agricoltura» più competitivo⁵⁵,

⁵¹ L'espressione è mutuata dalla sistematica del diritto amministrativo, e fa riferimento a quelle norme che disciplinano le modalità d'azione della Pubblica Amministrazione. Si v. in tal senso E. CASTETTA, F. FRACCHIA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 355.

⁵² Per una ricostruzione dei profili storici, evolutivi ed applicativi della disciplina in materia di giovani agricoltori si consenta il rinvio a F. SALARIS, *I giovani agricoltori*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3^a ediz., Padova, 2003, 241ss.; per ciò che concerne la disciplina di matrice nazionale a sostegno dei giovani agricoltori v. N. FERRUCCI, *Profili giuridici dell'insediamento dei giovani in agricoltura*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, fasc. 12, 2002, pp. 667-673; ed anche, più di recente, I. CANFORA, *Protection of cultivated land: rural planning law and agricultural property and real estate law*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 757 ss. Per ciò che concerne le problematiche di carattere definitorio che hanno caratterizzato la disciplina europea v. S. BOLOGNINI, *Il sostegno all'insediamento dei giovani agricoltori e il "pasticciaccio" delle persone diverse da quelle fisiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, pp. 15-31.

⁵³ Al considerando 46°, del reg. n. 1307/2013, si legge: «La creazione e lo sviluppo di nuove attività economiche nel settore agricolo ad opera di giovani agricoltori rappresenta una sfida sul piano finanziario di cui occorre tenere conto nell'assegnazione dei pagamenti diretti e nella scelta degli obiettivi di tali pagamenti. Si tratta di un aspetto essenziale per la competitività del settore agricolo unionale ed è quindi opportuno istituire un sostegno al reddito dei giovani agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola, onde favorire l'insediamento iniziale dei giovani agricoltori e l'adeguamento strutturale delle loro aziende nella fase successiva all'avviamento».

⁵⁴ Il considerando 4°, del reg. n. 1305/2013, recita: «Al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, è necessario concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali, concernenti il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurali, potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste, l'organizzazione della filiera agroalimentare».

⁵⁵ Cfr. F. SOTTE, *Giovani e imprese per una strategia a medio e lungo termine*, Associazione «Alessandro Bartola», Ancona, 2003, nel quale si legge: «I giovani hanno uno straordinario vantaggio competitivo, rispetto a tutti gli altri agricoltori nei nuovi mercati diversificati». Sul punto si v. anche D. CERSOSIMO, *I giovani agricoltori tra famiglia e innovazioni aziendali*, in *Agriregionieuropa*, anno 8, 31, 2012, p. 71 ss.; F. PIRAS, *Il sostegno ai giovani agricoltori nell'ambito della Pac*, in *Agriregionieuropa*, anno 14, n. 55, 2018, p. 61 ss.; A. CARBONE, A. CORSI, *La riforma della PAC e i giovani*, in *Agriregionieuropa*, anno 9, 35, 2013, p. 2; D.N. BĂDAN (VOICILĂ), G. FINTINERU, *Young Farmers - A Fundamental Factor In The Development Of The Agricultural Sector*, in *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, 22, Issue 2, 2022, p. 73,

innovativo e capace di assolvere alla sua vocazione multifunzionale, che vede gli agricoltori come custodi dello spazio rurale⁵⁶.

Per tale ragione, una delle priorità della PAC 2014-2020 è stata proprio quella di sostenere il ricambio generazionale in maniera più efficace rispetto al passato. Per la prima volta, infatti, è stato programmato uno specifico pagamento diretto rivolto ai giovani agricoltori, riconoscendo così, da un lato, il ruolo pro-competitivo di questa figura imprenditoriale, dall'altro prendendo atto le difficoltà di accesso al c.d. «capitale agrario», intendendo con tale espressione sia l'accesso alla terra, il quale richiede una cospicua disponibilità patrimoniale, sia l'accesso al credito per le imprese agricole, soggette a rischi peculiari⁵⁷.

La rilevanza, per il legislatore europeo, del sistema di «diritto promozionale»⁵⁸ designato è altresì confermata dall'Allegato VI del reg. n. 1305, che qualifica l'intervento a sostegno dei giovani agricoltori tra le «Misure di particolare rilevanza per diverse priorità dell'Unione».

Ciononostante, come ci dimostra la lettura dei due provvedimenti, non sempre tale rilevanza è stata colta dagli Stati membri, né tantomeno dalla Corte di giustizia dell'UE, che nel caso C-119/20, finisce finanche per riconoscere una discrezionalità in capo agli Stati membri ai limiti della contrarietà rispetto alle stesse finalità perseguite dal regolamento 1305.

Ed in un certo senso, la Corte pare contraddire sé stessa, se si considera che, nel primo caso, sottolinea come «ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte»⁵⁹, nel secondo questo principio è applicato solo parzialmente.

Parimenti, la stessa necessità di rispettare il principio della parità di trattamento tra i beneficiari, nonché di garantire e promuovere la competitività, risulta capovolta nelle due decisioni, seguendo un *iter* motivazionale quantomeno debole.

Certamente, la struttura dei due regolamenti è differente. Il Regolamento 1307 non offre spazi normativi agli Stati membri, mentre il Regolamento 1305 offre margini di intervento più ampi, sebbene ciò avvenga nell'ambito di una architettura normativa «rigida», funzionale alla realizzazione delle finalità secondo un predefinito ordine gerarchico di «missione», «obiettivi» e «priorità». Ad ogni buon conto, la discrezionalità normativa affidata ai singoli Stati membri non può e non deve contrastare né, dal punto

nel quale si osserva che: «*Young farmers have a number of qualities that can help revitalize agriculture, and they are open to innovation and new approaches to business*».

⁵⁶ Come osservato in S. MASINI, *Tracce di diritto agrario*, Cacucci, Bari, 2019, p. 256: «L'agricoltura può, infatti, svolgere una funzione complessivamente antidisgregativa, contribuendo a far superare la divaricazione tra urbano e rurale ed a ricostruire la coerenza funzionale, simbolica ed estetica del territorio». Sul punto si v. anche le Comunicazioni della Commissione, COM (2017) 713 final, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, Bruxelles, 29 novembre 2017, p. 24 ss. e COM (2021) 345 final, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, Bruxelles, 30 giugno 2021, che partendo dal rilievo dell'importanza delle politiche di ricambio generazionale, ne riconosce il valore non solo in termini produttivi ma anche rispetto alla definizione di un miglior impatto sulla competitività e l'innovazione dell'area rurale.

⁵⁷ Sulle peculiarità del «sistema agricoltura», si rinvia alle dense pagine del prof. Antonio Jannarelli, si v. per tutti A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale: Soggetti e concorrenza. Seconda edizione*, Cacucci, Bari, 2018, p. 13 ss. ed ivi ampia bibliografia.

⁵⁸ Cfr. N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, p. 1313 ss.

⁵⁹ Corte di giustizia UE 10 marzo 2021, in causa C-365/19, punto 27.

di vista formale, con la struttura del regolamento né, a maggior ragione, con la sua funzione. Diversamente, le norme finiscono per perdere la loro efficacia materiale⁶⁰.

5. Ebbene, i provvedimenti in esame mostrano un quadro normativo di non sempre facile applicazione all'interno degli Stati membri, pur considerando l'importanza strategica dei giovani agricoltori per il legislatore europeo, nonché il difficile rapporto tra interventi di carattere promozionale a livello unionale e la discrezionalità statale.

Il rischio, in vista della nuova PAC 2023-2027, è che questo rapporto subisca ulteriori momenti nevralgici, in ragione di un più ampio spazio d'azione delle realtà nazionali⁶¹.

Tuttavia, le riflessioni dianzi svolte sul «limite dei fini» alla discrezionalità statale permangono, ancorché effettuate in un quadro decisamente mutato.

Più precisamente, il reg. (UE) n. 2021/2115 recante disposizioni sul sostegno ai piani strategici, che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, pur lasciando ampio spazio agli Stati membri, fissa anche qui, al titolo II, gli obiettivi generali e quelli specifici. Inoltre, unificando in un unico testo normativo la cornice degli interventi promozionali, conferma quell'unità finalistica della PAC⁶².

Gli obiettivi generali sono tre: «a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali»⁶³.

All'art. 6, poi, si legge che il conseguimento degli obiettivi generali è perseguito mediante gli obiettivi specifici, tra i quali figura, per l'appunto, quello di «attrarre e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali»⁶⁴.

Pertanto, l'intervento a favore dei giovani agricoltori resta un obbligo in capo ai singoli Stati membri, i quali sebbene scelgano discrezionalmente come attuare lo stesso, dovranno adottare misure efficienti in tal senso. Contrariamente, introdurrebbero norme in aperto contrasto con le finalità del regolamento.

⁶⁰ Come rilevato in N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 25: «Il problema dell'efficacia di una norma è il problema se quella norma sia o no seguita dalle persone cui è diretta e, nel caso in cui sia violata, sia fatta valere con i mezzi coercitivi dall'autorità che l'ha posta». Tuttavia, al fianco della questione squisitamente formale dell'efficacia normativa deve corrispondere anche una valutazione ulteriore, da cui il giurista moderno, ed in particolar modo il giusagrarista non può prescindere, che è l'efficacia sostanziale, che tenga conto anche dei risultati economici delle norme. Sulla necessità di un approccio che coniughi i profili giuridici a quelli economici v. F. ROMANI, *Le radici intellettuali di law and economics*, in *Merc. Conc. Reg.*, 1, 2014, pp. 9-23.

⁶¹ Sul punto v. F. ALBISINNI, *La nuova Pac e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 43 ss.

⁶² La logica unitaria della nuova PAC rispetto ai giovani agricoltori è confermata pure dai considerando del reg. 2021/2115. Difatti, al considerando 81 si legge: «I giovani agricoltori, i nuovi agricoltori e gli altri nuovi operatori incontrano ancora notevoli ostacoli per quanto riguarda l'accesso ai terreni, i prezzi elevati o l'accesso al credito. Le loro imprese sono più minacciate dalla volatilità dei prezzi sia dei fattori di produzione che dei prodotti, e le loro esigenze in termini di formazione nei settori delle competenze imprenditoriali e di prevenzione del rischio e gestione del rischio sono elevate. È pertanto essenziale continuare a sostenere l'avvio di nuove imprese e nuove aziende agricole».

⁶³ Così art. 5, reg. (UE) n. 2021/2115.

⁶⁴ Art. 6, par. 1, lett. g).

Per il raggiungimento di detto obiettivo, il nuovo testo normativo continua a prevedere la possibilità di introdurre, tra gli interventi sotto forma di pagamenti diretti, un «sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori»⁶⁵, nonché la costituzione di una riserva nazionale che provveda in via prioritaria⁶⁶, ad assegnare aiuti agli stessi. A ciò si aggiunge la possibilità di introdurre il sostegno per l'insediamento di giovani agricoltori e nuovi agricoltori e avvio di nuove imprese⁶⁷.

Ebbene, come è stato efficacemente osservato, la scelta operata dal legislatore mostra come, nonostante l'ampia discrezionalità «il quadro normativo europeo continui a guidare, pur nelle differenze territoriali degli Stati membri» le scelte di fondo che «rimangono ineliminabili per l'intero territorio europeo, e che non a caso sono state chiaramente evidenziate negli obiettivi da raggiungere»⁶⁸.

Dunque, alla luce delle riflessioni svolte non può che concludersi che, nonostante il quadro normativo che ci attende sia notevolmente mutato, in favore di una maggiore discrezionalità, questa dovrà sempre essere esercitata nei limiti delle finalità della PAC e fissate all'interno del testo del regolamento.

DOMENICO CRISTALLO

⁶⁵ Cfr. art. 30, reg. (UE) n. 2021/2115.

⁶⁶ Cfr. art. 26, reg. (UE) n. 2021/2115.

⁶⁷ Cfr. art. 75, reg. (UE) n. 2021/2115.

⁶⁸ v. I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in *Dir. agroalim.*, n. 1, 2020, p. 22.

ABSTRACT

Nel 2021, la Corte di giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata su due questioni pregiudiziali in materia di aiuti ai giovani agricoltori. Nella prima sentenza (C-365/19) si è occupata della disciplina dei pagamenti diretti, nella seconda (C-119/20) degli aiuti all'avviamento di imprese nell'ambito della politica di sviluppo rurale.

Il *fil rouge* che lega i due provvedimenti è l'esercizio della discrezionalità degli Stati membri nella definizione ed attuazione degli interventi di carattere promozionale della PAC rivolti ai giovani agricoltori.

La lettura delle due decisioni mostra un quadro interpretativo tutt'altro che risolto, posto che la stessa Corte di giustizia declina il rapporto tra discrezionalità e finalità dei regolamenti, in modo non sempre coerente.

In 2021, the Court of Justice of the European Union ruled on two preliminary questions concerning aid to young farmers. In the first ruling (C-365/19) it dealt with the discipline of direct payments, and in the second (C-119/20) with start-up aid under rural development policy.

The common thread linking the two measures is the exercise of Member States' discretion in defining and implementing CAP promotional measures aimed at young farmers.

Reading the two decisions shows an interpretative framework that is far from resolved, given that the Court of Justice itself declines the relationship between discretion and the purpose of the regulations, in a way that is not always consistent.

PAROLE CHIAVE: Giovani agricoltori – Politica agricola comune – pagamenti diretti – Aiuti all'avviamento di imprese per i giovani agricoltori – Discrezionalità Stati membri.

KEYWORDS: *Young Farmers – Common Agricultural Policy – Direct Payments – Business Start-up Aid For Young Farmers – Discretion Member States*

CONTRATTI AGRARI

TRIBUNALE DI NAPOLI, Sezione Specializzata agraria – 22 giugno 2022
(ordinanza) – PALMIERI Pres.; DI TONTO Rel. – L. S. S. (Avv. Sciaudone) c.
M.R., M.R., M.G. M.G. (Avv. Basso)

Contratti agrari - Controversie agrarie - Reclamo cautelare - Competenza cautelare - Opposizione all'esecuzione - Procedimento cautelare uniforme.

Agricultural disputes - Eviction procedure for validation - Provisional release order - Agrarian action - Agrarian contract.

Il provvedimento del giudice di Tribunale va reclamato allo stesso Tribunale in composizione collegiale che giudicherà in diversa composizione; il provvedimento della Corte di appello va reclamato ad altra sezione della stessa Corte ovvero – se non esistente – ad altra Corte. (...) Va, pertanto, affermata la competenza di questa Sezione a decidere il reclamo. (1)

(massima non ufficiale)

(*Omissis*).

IN VIA PRELIMINARE

1. Va disattesa la eccezione relativa alla competenza dell'adito Tribunale, formulata da parte reclamata. Ben nota alla Sezione la molteplicità di orientamenti che hanno agitato la giurisprudenza sul tema; quello cui si ritiene di aderire in questa sede reputa competente lo stesso Tribunale che ha pronunciato sul provvedimento reclamato, in diversa composizione in quanto nella fattispecie la competenza a pronunciare sul reclamo cautelare, a mente dell'art. 669-terdecies cod. proc. civ., non può essere individuata nella Sezione specializzata agraria della Corte di appello, in difetto di qualsivoglia disposizione che legittimi siffatta ipotesi. Sul punto si richiama giurisprudenza di merito che ha ritenuto «in particolare, dal su citato articolo emerge comunque il principio che la competenza *de qua* spetta ad organo collegiale pariorordinato, e non sovraordinato, rispetto a quello collegiale investito del cautelare, per ragioni di ordine non solo letterale ma soprattutto sistematico (rilevandosi in particolare la possibilità per il giudice del merito di provvedere anche in corso di giudizio a modificare o revocare il provvedimento cautelare, il che implica – all'evenienza – la pariordinazione del giudice stesso rispetto a quello che pronuncia sul reclamo» (cfr. Corte d'app. Venezia, Sez. spec. agr. 15 dicembre 2015). La sopra indicata conclusione rispecchia quanto, di recente, ribadito dalla Corte di appello di Napoli – sezione specializzata agraria nella ordinanza del 16 giugno 2021 (causa – *omissis*- pronuncia inedita); ed invero ha evidenziato la Corte di appello di Napoli che le norme attualmente vigenti, che attribuiscono la competenza sul reclamo, sono tutte espressione del principio di equiordinazione: il che significa che sul reclamo è competente il giudice dello stesso grado del giudice che ha emesso il provvedimento reclamato. Il provvedimento del giudice di Tribunale va reclamato allo stesso Tribunale in composizione collegiale che giudicherà in diversa composizione; il provvedimento della Corte di

appello va reclamato ad altra sezione della stessa Corte ovvero – se non esistente – ad altra Corte). Si ritiene che «ciò è perfettamente in linea con la considerazione che il sistema del controllo in sede cautelare è incentrato più che sulla struttura del mezzo di impugnazione (e quindi appello) sulla struttura del riesame (e quindi del reclamo), devoluto in ogni caso ad un giudice diverso ed a composizione collegiale, ma facente parte dell'Ufficio di appartenenza del giudice che ha emesso il provvedimento; la sua natura pienamente devolutiva, confermata dalla possibilità di dedurre circostanze e motivi sopravvenuti (resa esplicita dalla riforma del 2005) conferma tale conduzione e lo rende sempre più divergente dall'appello, ove invece, dopo la riforma del 2012, occorre espressamente indicare le parti del provvedimento che si intende appellare, le modifiche che vengono chieste alla ricostruzione del fatto compiuto dal primo grado, la indicazione delle circostanze con cui deriva la violazione di legge e la loro rilevanza ai fini della decisione impugnata, il tutto ai sensi del novellato art. 342 cod. proc. civ. In buona sostanza, le riforme processuali degli ultimi anni hanno ancor più accentuato la differenza tra i modelli del reclamo e dell'appello (cfr. ordinanza Corte appello – Sezione agraria del 16 giugno 2021 sopra citata proc. *omissis*)». Va pertanto affermata la competenza di questa Sezione a decidere il reclamo.

NEL MERITO

2. Il reclamo è fondato e merita accoglimento per quanto di seguito esPLICITATO. Secondo quanto già affermato dalla Corte di cassazione n. 8775/03 lo *ius retentionis* assegnato dall'art. 20 della legge n. 203 del 1982 all'affittuario che sia in credito dell'indennità per i miglioramenti (ovvero in corso di accertamento del detto credito) può essere fatto valere sia in sede di cognizione che di esecuzione e produce il temporaneo impedimento all'esecuzione del titolo di rilascio, ma tale «effetto può essere evitato mediante la prestazione di una cauzione fissata dal giudice a richiesta». Tale cauzione, secondo la Corte, «conserva la sua natura cautelare anche quando sia contenuta nella sentenza che definisce il giudizio (...) può essere modificata dal giudice del gravame (...) indipendentemente che la modifica sia stata dedotta quale motivo di impugnazione (...) senza che possa mai acquistare autorità di giudicato» (così in motivazione Cass. n. 8775/2003). Inoltre, quanto alla congruità della cauzione, la Corte ha precisato che «l'inadeguatezza è legata alla diversa valutazione delle circostanze esistenti al momento in cui è stata fissata la cauzione e non alla sopravvenienza di circostanze nuove». Deve pertanto ritenersi che, determinata giudizialmente la cauzione su istanza di chi debba eseguire un titolo giudiziario di rilascio agrario, il diritto di ritenzione dell'affittuario venga per ciò solo definitivamente meno, residuando in capo a costui unicamente la possibilità di richiedere – in ogni tempo, e senza vincoli procedurali – la revisione dell'ammontare della cauzione giudizialmente fissata, senza che l'eventuale sua inadeguatezza possa integrare un valido motivo di opposizione.

2.1. Dalle determinazioni della Suprema Corte appena citate (che il collegio condivide, non essendovi motivi in concreto per adottare una diversa interpretazione), si può dedurre la fondatezza del reclamo, tutelando la cauzione offerta dalla proprietà l'eventuale diritto di credito dell'affittuario agrario che ha formulato domanda di miglioramenti e facendo venir meno il suo diritto di ritenzione del fondo.

La cauzione, svolgendo funzione di garanzia del pagamento dell'indennità eventualmente spettante all'affittuario, va mantenuta intanto che non venga accertata la eventuale spettanza del diritto agli invocati miglioramenti. E', dunque, chiamata a svolgere la sua ulteriore funzione satisfattiva solo in caso di inadempimento, per cui la sua escussione potrà avvenire soltanto laddove le controparti, opportunamente richieste, non adempiano spontaneamente al pagamento. Né può ritenersi che la sospensione della esecuzione sia l'unico strumento che possa garantire l'affittuario, posto che l'esigenza di non modificare lo stato dei luoghi può essere adeguatamente garantita in altro modo, se del caso attraverso anticipazione della consulenza o espletamento di ATP in corso di causa. Stante l'offerta della proprietà, va pertanto determinata adeguata cauzione a tutela dell'eventuale diritto di credito ai miglioramenti da parte dell'affittuario reclamato.

(*Omissis*).

3. Il provvedimento impugnato va, pertanto, riformato nella parte in cui concede la sospensione dell'esecuzione del titolo opposto, sospensione che deve essere negata in presenza di cauzione offerta dal proprietario e giudizialmente determinata come sopra.

Le spese del presente procedimento sono rimesse al definitivo (*Omissis*).

Per questi motivi

Il Tribunale di Napoli, Sezione specializzata agraria, nella composizione di cui in epigrafe, disattesa ogni altra istanza, difesa o eccezione, così provvede: in accoglimento del reclamo, rigetta la istanza di sospensione della efficacia esecutiva del titolo previo versamento in atti di cauzione in denaro di complessivi (...) da versarsi su apposito libretto di deposito giudiziario (...) Spese al definitivo.

(1) Reclamo cautelare e competenza della Sezione specializzata agraria.

SOMMARIO: 1 Il caso di specie. – 2 La lacuna di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ. e le diverse tesi interpretative. – 3 Spunti ricostruttivi.

1. Con ricorso *ex artt.* 669-terdecies e 624 cod. proc. civ., il ricorrente adiva la Sezione specializzata agraria del Tribunale di Napoli, in funzione di Giudice dell'opposizione all'esecuzione, proponendo reclamo avverso l'ordinanza con cui il medesimo Tribunale concedeva la sospensione della procedura esecutiva per il rilascio di un fondo rustico a fronte del preteso diritto di ritenzione *ex art.* 20 legge n. 203 del 1982, fatto valere in sede esecutiva dal conduttore in ragione della c.d. indennità per i miglioramenti asseritamente effettuati durante la vigenza del rapporto agrario. Costitutosi in sede di reclamo, il conduttore eccepiva, in via preliminare, l'incompetenza dell'adito Tribunale in favore della Corte di appello di Napoli, Sez. specializzata agraria, contestando, in ogni caso, la fondatezza del reclamo. Il Tribunale, disattesa l'eccezione di incompetenza, accoglieva il reclamo.

2. Le brevi note che seguono propongono alcune riflessioni con riguardo alla soluzione offerta dal Tribunale partenopeo circa la competenza a decidere sul reclamo

avverso un provvedimento della Sezione specializzata agraria, a fronte della lacuna normativa di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ., richiamato dall'art. 624, quale rimedio contro i provvedimenti di sospensione pronunciati dal giudice dell'esecuzione, investito dell'opposizione di cui all'art. 615 cod. proc. civ.

La questione su quale sia il giudice competente a statuire sul reclamo contro le pronunce emesse dal Tribunale in composizione collegiale costituisce un irrisolto problema a fronte delle tante riforme, nonché interventi della Corte costituzionale, che hanno interessato il procedimento cautelare uniforme. L'invito ad intervenire formulato al legislatore fin dai primi commentatori della riforma del 1990, fatto proprio anche dalla Consulta nel 1996, è stato sempre disatteso.

È bene iniziare con una premessa. Il fatto che la decisione riguardi il reclamo proposto contro il provvedimento del giudice dell'esecuzione e non un provvedimento cautelare, non muta i termini del problema, a fronte sia della riconosciuta natura cautelare dell'ordinanza che dispone la sospensione dell'esecuzione¹, sia della competenza funzionale della Sezione specializzata agraria in materia di contratti agrari, chiamata a decidere tanto quale giudice della cautela, quanto dell'opposizione all'esecuzione sempre in composizione collegiale².

Ciò che rileva è, infatti, la mancata individuazione da parte dell'art. 669-terdecies cod. proc. civ. di quale sia il giudice competente a decidere il reclamo nell'ipotesi in cui il provvedimento reclamato sia stato pronunciato dal Tribunale collegiale, come, appunto, nel caso della Sezione specializzata agraria: se poi si considera la sostanziale residualità dei casi in cui il Tribunale è chiamato a decidere in composizione collegiale, questo rende la questione di particolare interesse anche da un punto di vista applicativo³.

In effetti, il silenzio della legge sul punto ha determinato il formarsi di due linee interpretative che sono state entrambe avallate anche in giurisprudenza, e sulle quali si è espressa la stessa Corte costituzionale⁴.

¹ Cfr. A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2014, p. 701; R. ORIANI, *Opposizione all'esecuzione* (voce), in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, app. vol. XIII, Torino, 1995, p. 605; F.P. LUISO, *Diritto processuale civile*, vol. III, Milano, 2017, p. 307, ove, tuttavia, l'autore ritiene che la sospensione del processo esecutivo abbia una funzione *latu sensu* cautelare, senza poter essere inquadrata fra i provvedimenti di natura cautelare.

² Circa la competenza funzionale della Sezione specializzata agraria cfr. diffusamente P. NAPPI, *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Padova, 1994, p. 161 ss.; ID., *Il processo agrario davanti alle sezioni specializzate agrarie: la disciplina processuale*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da) *Trattato di diritto agrario*, Torino, 2011, p. 844 ss.; A. GERMANÒ, *I giudici delle controversie in agricoltura*, *ivi*, p. 826 ss.; G. CASAROTTO, *Sub. art. 11. Delle controversie agrarie*, in C. CONSOLO (diretto da), *Codice di procedura civile commentato*, Padova, 2012, p. 152. Anche la fase di trattazione davanti alla Sezione specializzata agraria si svolge collegialmente e non è prevista la nomina di un giudice istruttore fra i componenti del collegio: cfr. E. VULLO, *Procedimenti cautelari in generale*, in S. CHIARLONI (diretto da), *Commentario del Codice di procedura civile*, Bologna, 2017, p. 69.

³ Non stupisce, pertanto, che i diversi commenti offerti alla riforma del procedimento cautelare uniforme per mettere in luce la lacuna normativa di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ. ricorrevano all'esempio della Sezione specializzata agraria, adita quale giudice competente per la fase di reclamo avverso il provvedimento già pronunciato dal giudice agrario: cfr. A. PROTO PISANI, *La nuova disciplina dei procedimenti cautelari in generale*, in *Foro it.*, 1991, V, p. 90; A. SALETTI, *Appunti sulla nuova disciplina delle misure cautelari*, in *Riv. dir. proc.*, 1991, p. 377 ss.; C. CONSOLO, *Sub art. 669-terdecies*, in C. CONSOLO, F.P. LUISO, B. SASSANI, *Commentario alla riforma del processo civile*, Milano, 1996, p. 710.

⁴ Da notare, infatti, il non trascurabile numero di pronunce di merito che, in modo alterno e spesso contrastante, hanno individuato come giudice competente tanto lo stesso Tribunale che ha

Una prima tesi, fatta propria dalla prassi prevalentemente in anni non troppo recenti, riconosceva la competenza a decidere il reclamo in capo alla Sezione specializzata agraria della Corte di appello. Le ragioni addotte a sostegno erano essenzialmente incentrate sulla natura impugnatoria riconosciuta allo strumento del reclamo, per come introdotto dalla legge n. 353 del 1990, natura poi confermata dalla giurisprudenza costituzionale con ben note statuizioni: prima nell'ammettere il reclamo anche avverso il provvedimento di diniego della misura cautelare, poi con il riconoscere la reclamabilità anche dell'ordinanza cautelare di inammissibilità della domanda per incompetenza del giudice adito⁵.

Pertanto, in assenza di una precisa disposizione di legge che attribuisse ad un organo diverso (quale ad esempio il medesimo Tribunale, in diversa composizione) la decisione sul reclamo, questo primo orientamento prospettava che competente avrebbe dovuto essere il giudice superiore, secondo le regole ordinarie. Questa tesi poteva contare, d'altra parte, su due diversi appigli normativi, almeno fino alla riforma dell'ordinamento giudiziario del 1998. Infatti, prima della sua soppressione anche al pretore era attribuita la competenza cautelare con la precisazione, però, che il reclamo avverso le pronunce pretorili avrebbe dovuto proporsi al collegio del Tribunale territorialmente competente, dunque ad un organo sovraordinato. L'altro supporto normativo si intravedeva nel richiamo dell'art. 669-terdecies all'art. 739 cod. proc. civ., ancorché limitato all'individuazione dei termini per proporre il reclamo. Ai sensi di questa disposizione, infatti, i provvedimenti pronunciati dal collegio in camera di consiglio sono reclamabili avanti alla Corte di appello competente e non ad un diverso collegio del medesimo Tribunale⁶. La tesi in parola presentava il vantaggio di risolvere il problema dei Tribunali

pronunciato il provvedimento reclamato, in diversa composizione, quanto la Corte di appello, Sezione specializzata agraria, nella propria qualità di organo sovraordinato deputato in via ordinaria a statuire sull'impugnazione delle decisioni pronunciate dal giudice di prime cure. Fra le pronunce meno recenti si segnalano Tribunale di Milano 21 luglio 1995, in *Giur. it.*, 1995, p. 877 ss. con nota di E. VULLO, *Sulla competenza per il reclamo contro il provvedimento cautelare collegiale del tribunale e sull'applicabilità della nuova disciplina cautelare uniforme al sequestro ex art. 156, 6° comma, cod. civ.* che afferma la competenza della Sezione specializzata agraria presso lo stesso Tribunale in diversa composizione, ovvero del Tribunale più vicino. Viceversa, lo stesso Tribunale di Milano, 5 agosto 1994 e la Corte di appello di Milano, 12 agosto 1994, entrambe in *Foro it.*, 1995, sez. I, p. 327 ss. concludevano per l'affermazione della competenza in capo alla Corte di appello, Sezione specializzata agraria. Per la giurisprudenza più recente vd. *infra* testo e note.

⁵ Nel testo ci si riferisce in prima battuta alla nota sentenza additiva della Corte costituzionale del 24 giugno 1994 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 669-terdecies cod. proc. civ nella parte in cui non prevedeva la possibilità di proporre il reclamo anche avverso il provvedimento cautelare di rigetto dell'istanza, in *Giur. it.*, 1994, c. 409 ss., con nota di C. CONSOLO, *Il reclamo cautelare e la «parità delle armi» ritrovata (e dei corollari che ne discendono, anche in tema di giudizio possessorio e*, Id., *Il nuovo processo cautelare, problemi e casi*, Torino, 1998, p. 207 ss. Il secondo richiamo nel testo si riferisce alla pronuncia della Consulta 26 maggio 1995, n. 197, in *Giur. it.*, 1995, c. 369 ss., con nota di C. CONSOLO, *Rigetto per incompetenza, reclamo cautelare (e l'ombra del regolamento di competenza)*, e in *Corr. giur.*, 1995, p. 810 ss., con nota di B. CAPPONI, *La corte costituzionale chiude il cerchio del "doppio grado" in materia cautelare*, che nel dichiarare infondata la censura – ulteriore – questione di legittimità costituzionale dell'art. 669-terdecies cod. proc. civ., afferma che la precedente sentenza n. 253 del 1994 aveva esteso il reclamo avverso ogni provvedimento cautelare negatorio dell'invocata tutela, dunque anche se pronunciato per ragioni di competenza.

⁶ Cfr. in dottrina: A. SALETTI, *Appunti*, cit., p. 377 ss.; C. CONSOLO, *Sub art. 669-terdecies*, cit., p. 710; G. OLIVIERI, *I provvedimenti cautelari nel nuovo processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1991, p. 722 ss.; Cfr. anche A. ATTARDI, *Le nuove disposizioni sul processo civile*, Padova, 1991, p. 258. L'autore ammette in linea generale che, ai fini del reclamo, possa delinearci una competenza alter-

monosezionali, laddove non era prevista la suddivisione dei magistrati assegnati in più sezioni. Da un diverso punto di vista, attribuire alla Corte di appello, Sezione agraria, la competenza a conoscere e decidere il reclamo avrebbe garantito un pieno doppio grado di tutela in linea con quanto accade con riguardo agli altri strumenti impugnatori, senza dimenticare che verrebbe facilitata l'individuazione da parte del reclamante del Giudice competente a decidere sul reclamo, visto che non sarebbe altro se non la Corte ordinariamente deputata a decidere sui gravami proposti avverso le pronunce dello stesso Tribunale.

L'altra tesi, viceversa, ritiene competente a decidere sul reclamo proposto contro il provvedimento cautelare pronunciato dal giudice agrario, il medesimo Tribunale in diversa composizione oppure, qualora non vi fossero costituite più sezioni, il Tribunale più vicino, in base ad un criterio di tipo rotativo, rispettoso del principio di equiordinazione fra giudice del procedimento cautelare di primo grado e giudice del reclamo, nel rispetto di quanto previsto dall'artt. 669-terdecies cod. proc. civ. nel caso in cui competente a decidere il reclamo fosse la Corte di appello⁷.

Sotto questo punto di vista bisogna ricordare come la Consulta abbia ritenuto che la garanzia di effettività del riesame è, comunque, tutelata anche con l'applicazione del criterio rotatorio, ferma restando la collegialità e alterità della decisione sul reclamo.

L'ordinanza in epigrafe fa propria la seconda interpretazione, sulla scia di un precedente provvedimento della Corte di appello di Napoli che, adita con reclamo avverso un'ordinanza ex art. 700 cod. proc. civ., emesso dalla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Benevento, dichiarò la propria incompetenza in favore del Tribunale di prime cure⁸.

nativa fra la il Tribunale di prime cure e la Corte di appello, se presso il primo siano costituite più sezioni, in caso contrario il reclamo andrebbe proposto alla Corte territoriale. Tuttavia, Id., *op. cit.*, p. 268, in ragione della peculiarità tipica dei contratti agrari, il provvedimento cautelare emesso dalla Sezione specializzata presso il Tribunale deve essere reclamato avanti alla Corte di appello. In giurisprudenza cfr., oltre alle pronunce già citate alla nota precedente, Corte di appello di Bologna, 17 giugno 1994, in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, p. 98 ss., con nota di F.P. LUISO, *La tutela cautelare nelle controversie agrarie secondo il nuovo rito cautelare uniforme*; Tribunale di Treviso, 24 aprile 2001, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 225 ss.

⁷ Fanno propria la tesi della competenza del Tribunale in diversa composizione oppure di quello vicinior: G. TARZIA e M.F. GHIRGA, *Il reclamo*, in G. TARZIA e A. SALETTI (a cura di), *Il processo cautelare*, Padova, 2008, p. 526; E. MERLIN, *Procedimenti cautelari ed urgenti in generale* (voce), in *Dig. disc. civ.*, vol. XIV, Torino, 1996, p. 415; E. VULLO, *Procedimenti*, cit., p. 604 e Id., *Sulla competenza*, cit., p. 879; C. MANDRIOLI e A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, vol. IV, Torino, 2022, p. 297; L. BIANCHI, *Individuazione del giudice del reclamo contro il provvedimento cautelare emanato dal Tribunale in composizione collegiale*, nota a Tribunale di Milano 21 luglio 1995, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 874 ss. In giurisprudenza si segnalano fra le sentenze recenti: Corte di appello di Napoli, Sez. spec. agr., 16 giugno 2021 e Corte di appello di Venezia, Sez. spec. agr., 15 dicembre 2015, in *Giur. agr. alim. e ambiente*, con nota di N. RAUSEO, *Del giudice competente per il reclamo avverso un provvedimento cautelare pronunciato dalla Sezione specializzata agraria del Tribunale*, entrambe citate nel provvedimento in epigrafe. Cfr. anche M. MARINELLI, *Nota sulla questione di competenza in tema di reclamo cautelare*, in *Giur. it.*, 2000, p. 929 ss. e di U. VOLPE, *Il reclamo contro i provvedimenti cautelari emessi dal collegio del tribunale*, in *Giur. it.*, 1996, p. 1142.

⁸ Il riferimento è alla pronuncia 16 giugno 2021 della Corte di appello di Napoli *inedita*. La Corte napoletana, dopo un'ampia disamina dello "stato dell'arte" conclude per riconoscere la competenza del Tribunale di Benevento, anche sulla base della natura impugnatoria del reclamo cautelare, e avvicina tale strumento più ad una forma di riesame che di giudizio di appello, pertanto, deve applicarsi la regola della competenza a decidere il reclamo di un giudice di pari grado, rispetto a quello che ha emesso il provvedimento censurato, piuttosto che di quello superiore. Sulla natura del reclamo quale strumento impugnatorio devolutivo e sostitutivo del provvedimento

A sostegno di questa tesi sembrerebbe militare la lettera del riformato art. 669-terdecies cod. proc. civ., laddove, venuta meno la figura del pretore, è stato abrogato anche il riferimento all'art. 739 cod. proc. civ. Pertanto, pur nel silenzio della disposizione circa il caso di pronuncia di un provvedimento da parte del giudice collegiale, il combinato fra il criterio di equiparazione del giudice del "primo grado" cautelare e giudice del reclamo in uno con quello rotativo ha fatto propendere i magistrati partenopei per la seconda tesi interpretativa.

Come è stato correttamente notato, fermo restando l'auspicabile intervento del legislatore sul punto, entrambe le interpretazioni appena ricordate sarebbero astrattamente percorribili: infatti, vi è chi è giunto a sostenere l'idea di una competenza alternativa fra la Corte di appello e il Tribunale, dunque sarebbe lasciata al reclamante la scelta se adire l'una o l'altro⁹.

Non è infatti un caso che, investita della problematica, la Corte costituzionale abbia rigettato la questione di incostituzionalità dell'art. 669-terdecies cod. proc. civ., proprio sulla base dell'esistenza di ben due ipotesi ricostruttive entrambe «conformi ai principi costituzionali e compatibili con il sistema», demandando all'interprete e al singolo giudice il compito di colmare quella che, ad avviso della Consulta, è una semplice lacuna tecnica¹⁰.

Si hanno quindi due contrapposte letture, che pongono l'interprete nel dilemma di dover compiere una scelta non facile.

3. Così brevemente ricostruito il quadro interpretativo due paiono gli approdi certi. Il primo è la sicura reclamabilità dei provvedimenti pronunciati dal Tribunale in composizione collegiale¹¹, il secondo è che competente a decidere il reclamo è e non può che essere una Sezione specializzata agraria, pertanto si deve escludere che il reclamo possa essere deciso da un'altra Sezione non specializzata dello stesso Tribunale¹², ovvero della Corte di appello.

di prime cure: cfr. E. VULLO, *Procedimenti*, cit., p. 561 ss., F. CORSINI, *Il reclamo cautelare*, 2002, Torino, p. 109 ss. e C. CONSOLO, *Il nuovo processo cautelare*, cit., p. 191; ID., *Spiegazioni di diritto processuale civile*, vol. I, Torino, 2019, p. 250 ss.; E. MERLIN, *Procedimenti cautelari*, cit., p. 415.

⁹ Cfr. S. RECCHIONI, *Diritto processuale cautelare*, Torino, 2015, p. 851; F. CORSINI, *Il reclamo*, cit., p. 291 e E. DALMOTTO, *In tema di reclamo contro il provvedimento cautelare collegiale del tribunale: de jure condito e de jure condendo*, in *Nuova giur. comm.*, 1996, p. 441 ss. Tuttavia, tale soluzione rischia di prospettare un criterio, ancorché alternativo, fondato su una commistione fra criteri di riparto della competenza basati sul sistema della pariordinazione, ovvero della sovraordinazione del giudice decidente, in ragione di una mera questione organizzativa degli Uffici giudiziari a seconda della propria dimensione.

¹⁰ Il richiamo è alla sentenza della Corte costituzionale del 27 dicembre 1996, n. 421, in *Giur. it.*, p. 1667, con nota di E. DALMOTTO, *Nota in tema di reclamo contro il provvedimento cautelare collegiale del tribunale*. Nell'auspicare l'intervento chiarificatore del legislatore, il giudice delle leggi esclude l'illegittimità costituzionale dell'art. 669-terdecies cod. proc. civ., poiché ritiene la lacuna normativa colmabile dall'interprete sulla base delle tesi sopra ricordate nel testo, entrambe compatibili con l'assetto normativo in materia di tutela cautelare all'indomani della novella del 1990.

¹¹ Dubitava della reclamabilità di detti provvedimenti, pur successivamente alla sentenza n. 243 del 1994, la Corte di appello di Lecce che, appunto, chiese l'intervento della Corte costituzionale (che poi definì la questione con la sentenza di rigetto della questione di compatibilità costituzionale appena sopra ricordata). Cfr. l'ordinanza di rimessione della Corte di appello di Lecce del 3 gennaio 1996, in *Giur. it.*, 1996, p. 1142 ss., con nota di U. VOLPE, *Il reclamo*, cit., e in *Nuova giur. comm.*, 1996, p. 440 ss. con nota di E. DALMOTTO, *In tema di reclamo* cit.

¹² Tale assunto deve essere confermato anche all'indomani dell'abrogazione dell'art. 26 legge n. 11 del 1971, poiché gli artt. 669-ter e 669-quater cod. proc. civ. devolvono in linea generale

A fronte delle due tesi, espressamente ritenute entrambe compatibili con il sistema dalla Corte costituzionale, resta la necessità di sciogliere la questione, ossia di valutare quale delle due possa essere più compatibile con le esigenze di immediatezza e celerità tipiche della tutela cautelare.

Il problema non è di poco conto. Stante il combinato fra gli artt. 669-*septies* e 669-*terdecies* cod. proc. civ., che pare escludere un sistema di *translatio iudici*, il rigetto del reclamo con un'ordinanza di incompetenza del giudice adito può determinare veri e propri casi di negata giustizia, come accadde a ridosso del nuovo millennio nella giurisprudenza veneta, ove a fronte di Tribunali di merito che riconoscevano la propria incompetenza e indicavano nella Corte di appello veneziana il giudice competente, quest'ultima, riconosciuta la propria incompetenza, dichiarava inammissibile il reclamo¹³.

La problematica è tanto più rilevante se si pensa poi che la giurisprudenza maggioritaria e la dottrina più autorevole ritengono preclusa l'esperibilità del regolamento di competenza avverso l'ordinanza di incompetenza a decidere sul reclamo, a motivo della tradizionale non definitività dei provvedimenti cautelari (anche se la questione andrebbe ripensata all'indomani della riforma dell'art. 669 *octies* cod. proc. civ. a fronte della c.d. strumentalità attenuata tipica dei provvedimenti cautelari di natura anticipatoria) e, in ogni caso, dell'incompatibilità fra l'esigenza di speditezza e di urgenza tipiche della tutela cautelare, a fronte del tempo necessario per ottenere la pronuncia da parte della Suprema Corte sull'istanza di regolamento. Per ragioni analoghe viene esclusa anche l'ammissibilità del regolamento di competenza d'ufficio *ex art.* 45 cod. proc. civ.¹⁴.

al giudice competente per il merito la competenza in materia cautelare a conoscere e decidere sulla domanda, anche quando quest'ultima viene proposta *ante causam*: cfr. sul punto ampiamente G. CASAROTTO, *Sub. art.* 11, cit., p. 157 e A. GERMANÒ, *I giudici delle controversie in agricoltura*, cit., p. 836 ss.

¹³ Il "paradosso" della prassi giurisprudenziale veneta è sottolineato da M. MAZZO, *Competenza per il reclamo avverso i provvedimenti cautelari emessi dalle sezioni specializzate agrarie di Tribunale il paradosso della situazione veneta*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, p. 228 ss. Nella specie, il Tribunale di Treviso, Sez. spec. agr., veniva investito di un reclamo avverso un provvedimento cautelare emesso dal medesimo Tribunale. Dichiaratosi incompetente, la Curia trevigiana invitava le parti a riassumere il giudizio avanti alla Corte di appello di Venezia, così facendo applicazione della disciplina di cui all'art. 50 cod. proc. civ., la quale però, ritenendosi a propria volta incompetente, dichiarava inammissibile il reclamo, secondo il disposto dell'art. 669-*septies* cod. proc. civ., ove si prevede la pronuncia di inammissibilità della domanda cautelare proposta avanti ad un giudice privo di competenza. Cfr. un altro precedente veneto: Corte di appello di Venezia 17 novembre 1999, in *Giur. it.*, 2000, p. 929 con nota di M. MARINELLI, *Nota*, cit., che pur con alcune precisazioni, criticate dall'autore, propende per la competenza del medesimo Tribunale che ha pronunciato il provvedimento reclamato.

¹⁴ L'accennato problema dell'ammissibilità del regolamento di competenza avverso il provvedimento che declina la competenza del giudice cautelare è stato risolto in senso negativo dalla giurisprudenza, cfr. Cass. Sez. un. 9 luglio 2009, n. 16091 in *Giur. it.*, 2010, p. 1144 ss., con nota di A. RONCO, *Chi decide chi deve decidere il reclamo cautelare?*. Tuttavia, la pronuncia a Sezioni unite appena citata, pur dichiarando l'inammissibilità del regolamento di competenza proposto d'ufficio *ex art.* 45 cod. proc. civ. dalla Corte di appello di Torino che si riteneva incompetente a decidere sul reclamo proposto avverso un provvedimento cautelare emesso dal giudice del lavoro presso il Tribunale di Vercelli, pronunciò ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ. il principio di diritto secondo cui competente a decidere sul reclamo contro il provvedimento del giudice del lavoro è il tribunale in composizione collegiale non, invece, la Corte di appello. Cfr. anche G. GUARNIERI, *Reclamo cautelare in controversia del lavoro e doppio rigetto per incompetenza*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, p. 939. In generale, sull'inammissibilità del regolamento di competenza, tanto necessario quanto d'ufficio, cfr. C. CONSOLO, *Il nuovo processo cautelare*, cit., p. 223 ss.

Non stupisce, dunque, che alcune Corti d'appello, quale quella di Napoli più sopra ricordata, abbiano avallato soluzioni ibride sulla falsariga dell'art. 50 cod. proc. civ., laddove pur dichiarandosi incompetenti si sono premurate di non dichiarare l'inammissibilità del reclamo, bensì hanno invitato le parti a riassumere il giudizio avanti alla Sezione specializzata agraria del Tribunale ritenuto competente, così da scongiurare un vuoto di tutela per il reclamante, costretto ad iniziare in tutta fretta il giudizio di merito, con il rischio che l'inammissibilità del reclamo abbia cristallizzato un provvedimento di accoglimento, tutt'al più modificabile o revocabile, qualora ve ne siano i presupposti¹⁵.

Cosa dire allora, per suffragare la soluzione che appare più conforme ad diritto positivo?

Invero, un'esegesi letterale dell'art. 669-terdecies cod. proc. civ., non esclude di accogliere la tesi che si fonda sul criterio della equiparazione degli organi decidenti accompagnata, eventualmente, a quello rotatorio nel caso di impossibilità di costituire due collegi specializzati presso il medesimo Tribunale¹⁶.

Una prima osservazione, avente già di per sé carattere decisivo sul piano sistematico, a favore della competenza della Corte di appello, discende dall'ormai acclarata ed indiscussa natura impugnatoria dello strumento del reclamo¹⁷. Se, infatti, la competenza non del giudice sovraordinato, bensì di quello collegiale presso il medesimo organo decidente in primo grado costituisce un'eccezione alla regola della sovraordinazione del giudice dell'impugnazione espressamente prevista dal più volte citato art. 669-terdecies, laddove nulla viene disposto in proposito – come, appunto, nel caso del provvedimento cautelare pronunciato dal Tribunale collegiale – deve applicarsi il principio generale circa la competenza della Corte di appello¹⁸. Al contrario, si dovrebbe ammettere un'interpretazione analogica di una disposizione avente carattere eccezionale in punto di competenza a decidere dell'impugnazione.¹⁹

Peraltro, il criterio rotativo applicabile per l'individuazione della Corte di appello, competente a decidere il reclamo avverso il provvedimento cautelare emesso da altra Corte di appello, ben si può ritenere funzionale a risolvere un problema di competenza proprio in quell'ipotesi in cui non vi sia un giudice superiore per decidere il reclamo (dovendosi, evidentemente escludere una competenza cautelare in capo alla Corte di Cassazione)²⁰, ma non certo a dirimere una questione di competenza fra Uffici giudiziari che finisce per

¹⁵ La soluzione ibrida a cui giunge la Corte di appello di Napoli citata nell'ordinanza in commento ricalca, in realtà, la *ratio* di una non più recente giurisprudenza che, pur escludendo in via generale l'esperibilità del regolamento di competenza ex art. 42 cod. proc. civ. avverso l'ordinanza che declina la competenza del giudice della cautela, lo ammetteva nelle ipotesi di c.d. conflitto negativo di competenza, oppure ammetteva il c.d. regolamento di competenza d'ufficio, cfr. Cass. 12 giugno 1997, n. 5264, in *Giur. it.* 1998, p. 13 ss., con nota critica di C. CONSOLO, *Processo cautelare e regolamento di competenza fra art. 42 e art. 45*. Cfr. anche E. MERLIN, *Procedimenti*, cit., p. 408 ss. Circa l'inapplicabilità dell'art. 50 cod. proc. civ. a fronte del dato letterale di cui all'art. 669-septies cod. proc. civ. cfr. G. OLIVIERI, *I provvedimenti cautelari*, cit., p. 708 ss.

¹⁶ Cfr. P. NAPPI, *Tutela*, cit., p. 294 ss. L'autore, tuttavia, predilige la soluzione circa la competenza della Corte di appello, in ragione delle peculiarità del processo agrario.

¹⁷ Cfr., oltre agli autori già citati alla precedente nota n. 10, anche A. ATTARDI, *Le nuove disposizioni*, cit., p. 255.

¹⁸ Ritiene competente la Corte d'appello a decidere sul reclamo cautelare proposto avverso un'ordinanza del giudice collegiale anche F.P. LUIO, *La tutela cautelare*, cit., p. 98 ss.

¹⁹ Sull'eccezionalità della competenza del giudice pariordinato a decidere il reclamo cautelare cfr. C. CONSOLO, *Sub art. 669-terdecies*, cit., p. 710.

²⁰ Cfr. A. SALETTI, *Appunti*, cit., p. 378 ; G. OLIVIERI, *I provvedimenti cautelari*, cit., pp. 722-723, che definisce il reclamo, nell'ipotesi della competenza della Corte di appello, una «impugnazione circolare»; F.P. LUIO, *La tutela cautelare*, cit., p. 103.

incardinarsi su meri aspetti organizzativi dei tribunali a seconda dell'assegnazione di un numero sufficiente di giudici, utile a costituire, almeno, due collegi specializzati.

Inoltre, all'accennata soluzione non osta il fatto che l'eventuale revoca o modifica del provvedimento cautelare, confermato o concesso in sede di reclamo dalla Corte di appello, potrebbe essere pronunciata dal giudice inferiore *ex art. 669-decies*, comma 1°, cod. proc. civ., poiché attraverso il procedimento di "aggiornamento" non si esercita alcun potere di controllo della misura concessa, ma soltanto una verifica circa l'esistenza di mutamenti sulle circostanze fattuali fondative dei presupposti per l'accoglimento dell'istanza cautelare²¹.

Tuttavia, oltre che ad essere molto debole dal punto di vista strettamente ermeneutico, questa soluzione si scontra con alcuni inconvenienti pratici di non secondaria rilevanza. In prima battuta, è comune – anche se il caso non pare essere quello del Tribunale di Napoli – che presso un medesimo Tribunale sia costituita una sola Sezione specializzata agraria a cui risulta assegnato un numero di componenti insufficiente alla costituzione di più collegi (alla cui formazione concorrono, come noto, sia magistrati togati che una componente laica, ossia i cc.dd. esperti), pertanto del reclamo ben potrebbe essere di regola investito il Tribunale più vicino. Tuttavia, non pare agevole l'individuazione di quale debba ritenersi il "Tribunale più vicino" se si pensa alla molteplicità dei fori sparsi per il territorio della Repubblica e alla mancanza di una definizione normativa²². Inoltre, in questo secondo caso, si dovrebbe comprendere se il reclamante debba adire direttamente il Tribunale *viciniore* (dunque, occupandosi in proprio della sua individuazione), ovvero lo stesso Tribunale che ha pronunciato il provvedimento reclamato, il quale sarà tenuto a trasmettere gli atti a quello competente²³.

Viceversa, problemi analoghi non si pongono qualora si ritenga competente a decidere sul reclamo la Corte di appello, ordinariamente competente secondo le regole territoriali. Cosicché, il reclamante non dovrebbe indugiare nell'individuare quale sia il Tribunale più vicino, ma adire la Sezione specializzata agraria presso la Corte di appello, generalmente competente per l'impugnazione dei provvedimenti pronunciati da quel Tribunale.

RICCARDO MARTINOLI

²¹ Cfr. sul punto M. MARINELLI, *Nota*, cit., p. 932. La natura impugnatoria e sostitutiva riconosciuta al reclamo ha come conseguenza che, almeno secondo la tesi maggioritaria, la revoca o la modifica di un provvedimento cautelare a strumentalità c.d. attenuata *ex art. 669-octies*, comma 5°, cod. proc. civ., quale ad esempio il provvedimento d'urgenza *ex art. 700* cod. proc. civ., si debba richiedere al giudice del reclamo, qualora in quella sede sia stata confermata la misura cautelare, ovvero emessa in riforma dell'ordinanza di diniego in prime cure cfr. E. MERLIN, *La revoca e la modifica*, in G. TARZIA e A. SALETTI (a cura di), *Il processo cautelare*, cit., p. 479; E. VULLO, *I procedimenti*, cit., p. 355.

²² La dottrina ritiene che per quanto riguarda l'individuazione del Tribunale più vicino a cui proporre il reclamo si potrebbe fare riferimento al criterio della distanza chilometrica ferroviaria o marittima ricavabile dall'ormai abrogata legge n. 879 del 1980, viceversa per individuare la Corte di appello viciniore si richiama la tabella allegata all'art. 1 disp. di attuazione del cod. proc. pen., cfr. sul punto F. CORSINI, *Il reclamo*, cit., p. 292, in particolare nota n. 107. Cfr. sul punto, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, E. VULLO, *Procedimenti*, cit., p. 606, testo e note.

²³ Cfr. sul punto la dottrina che ha sollevato la questione riguardo il problema analogo nel caso in cui competente a decidere il reclamo sia la Corte di appello più vicina ai sensi del co. 4 art. 669-terdecies cod. proc. civ.: E. VULLO, *Procedimenti*, cit., p. 606 ss.; C. CONSOLO, *Sub art. 669-terdecies*, cit., p. 709 ss., anche per la dottrina ivi citata. Parte della dottrina ha anche prospettato un possibile deficit di imparzialità della Curia più vicina, i cui provvedimenti potrebbero, a loro volta, essere oggetto di reclamo avanti ai "collegi" magistrati dell'altro vicino Tribunale cfr. E. DALMOTTO, *In tema*, cit., p. 441 ss.; M. MAZZO, *Competenza per il reclamo*, cit., p. 231.

ABSTRACT

Con l'ordinanza in commento, il Tribunale di Napoli, Sez. specializzata agraria, ritiene la propria competenza a decidere il reclamo avverso il provvedimento che sospende la procedura esecutiva per il rilascio *ex art. 624 cod. proc. civ.* pronunciato dallo stesso Tribunale, Sezione spec. agraria, quale giudice dell'opposizione all'esecuzione. La questione circa la competenza a decidere sul reclamo proposto contro un provvedimento cautelare emesso da un giudice collegiale risulta controversa fin dall'introduzione del rimedio di cui all'art. 669-terdecies *cod. proc. civ.* che non disciplina espressamente tale ipotesi. Nella nota di commento si darà atto delle contrapposte interpretazioni, avallate tanto in dottrina che in giurisprudenza, sulla competenza in capo o al medesimo Tribunale decidente ancorché in diversa composizione, ovvero del Tribunale più vicino, oppure della Corte di appello competente per territorio. La conclusione del commento lascerà emergere la preferenza per la tesi che riconosce la competenza della Corte di appello.

With the order in question, the Tribunal of Napoli, agrarian section, deems its competence to decide of the claim against the decision suspending the enforcement procedure for the release, ex art. 624 cod. proc. civ., deliberated from the same Tribunal, agrarian section, as appellate court for the enforcement. The matter regarding the competence to decide on the claim lodged against a precautionary measure issued by a Court is controversial since the introduction of the remedy ex art. 669-terdecies cod. proc. civ., which doesn't explicitly regulate such hypothesis. The explanatory statement will acknowledge the opposing interpretations, backed up both by the doctrine and the jurisprudence, on the competence of the same deciding Tribunal even if in different composition, or of the nearest Tribunal, or of the Court of Appeal having local jurisdiction. The conclusion of the statement will expose the preference for the thesis recognizing the competence of the Court of Appeal.

PAROLE CHIAVE: Contratti agrari – Provvedimento cautelare – Competenza.

KEYWORDS: *Agricultural Contracts – Precautionary Measure – Competence.*

