

Lezioni di diritto agrario contemporaneo

a cura di

Giuseppina Pisciotta Tosini



SECONDA EDIZIONE



Giappichelli

PARTE I
I PRINCIPI GENERALI
DEL DIRITTO AGRARIO CONTEMPORANEO
E LE FONTI

CAPITOLO I

di GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI

SOMMARIO: 1.1. Il trattato dell'Unione Europea, la PAC e i regolamenti attuativi. – 1.1.1. La nuova politica agricola comune e i piani strategici nazionali. – 1.1.1.1. Il PSN nazionale. – 1.2. Rapporto tra fonte UE e ordinamento interno. – 1.2.1. Le fonti interne: la competenza legislativa statale e regionale. – 1.2.2. La Costituzione, il codice civile e le leggi complementari. – 1.3. I trattati internazionali. – 1.4. Gli usi. – 1.5. L'autonomia privata.

1.1. Il trattato dell'Unione Europea, la PAC e i regolamenti attuativi

Il Diritto agrario contemporaneo può essere definito come un sistema normativo che disciplina l'intera "materia agricola" in attuazione di una programmazione attenta al raggiungimento di obiettivi socio-economici determinati. Tali obiettivi sono variabili e dunque la programmazione è diversamente orientata in ragione delle necessità che di volta in volta si manifestano agli organi politici competenti. In tal senso il Diritto agrario si presenta come un sistema normativo dinamico. Conseguentemente lo stesso ambito contenutistico del Diritto agrario è destinato a mutare in relazione alle scelte regolatorie effettuate in vista del raggiungimento degli obiettivi.

La programmazione in agricoltura oggi è prevalentemente affidata all'Europa e poiché la materia "agricoltura" è di competenza dell'Unione Europea, la legislazione europea in materia di "agricoltura" (e, cioè, sia le norme contenute nel Trattato sul Funzionamento dell'UE ed in particolare gli artt. 38-44, sia quelle disposte dal diritto derivato – regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni –) è la principale fonte di produzione del Diritto agrario.

Va precisato che la materia agricoltura fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, era individuata come materia di competenza esclusiva dell'UE per il fatto che il suo obiettivo principale era creare un mercato comune dei prodotti agricoli: ciò ha comportato da parte degli Stati membri l'accettazione di regole uniformi stabilite a livello europeo.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la materia agricoltura non rientra più tra quelle di competenza esclusiva dell'UE bensì tra le materie di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri. Ciò vuol dire che per la materia agricoltura si applica l'art. 2.2 del Trattato che prevede: *“quando i trattati attribuiscono all'unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria”*. Come si può notare non si tratta di una competenza paritaria che mette sullo stesso piano il potere legislativo dello Stato membro e quello dell'UE; si tratta in realtà di una concorrenza ispirata al c.d. Principio di sussidiarietà: solo quando l'UE non legifera in quella materia, ovvero termina di farlo, c'è spazio per la competenza legislativa dello Stato.

Va inoltre precisato che negli ultimi anni l'UE – segnatamente nella materia agricola – ha adottato un nuovo modo di legiferare prevedendo all'interno dei suoi regolamenti deleghe agli Stati membri tese a adeguare le norme previste alle diverse esigenze territoriali. La competenza concorrente lascia comunque spazio agli Stati membri che possono produrre una legislazione delegata nel caso in cui sia ravvisata dall'unione europea la necessità di un adeguamento alle peculiari esigenze territoriali degli stessi.

La definizione di “agricoltura” è individuata dall'art. 38 del TFUE il quale, in particolare, al comma 2 prevede che *“Il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine ‘agricolo’ si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore”* e al comma 3 precisa che *“I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato I”*.

Il trattato dell'UE fornisce dunque all'art. 38 una descrizione generica di prodotto agricolo funzionale alla definizione dell'agrarietà del mercato e affida poi una precisazione (e integrazione) all'allegato 1. Nell'elenco dell'allegato 1 sono inseriti anche prodotti di origine animale non destinati all'alimentazione umana come le pellicce, il pellame e, ancora, sono indicati lo zucchero, l'aceto, gli alcool che sono prodotti industriali la cui presenza nell'allegato 1 (ingiustificabile secondo il criterio che si ricava dalla defini-

zione “generica” di prodotto prevista dall’art. 38, comma 2) rivela che il canone di agrarietà utilizzato dall’UE è il “criterio agroalimentare” secondo il quale sono agricoli non soltanto i prodotti derivanti dalle attività individuate al 2 comma dell’art. 38 del Trattato ma anche i prodotti destinati all’alimentazione di origine industriale.

Ed è al mercato di questi prodotti che si applicano le regole previste dagli artt. 39-44 del Trattato.

Il profilo disciplinare maggiormente interessante è dato dall’art. 42¹ che contiene una deroga ai principi che presiedono alle regole previste in materia di concorrenza dall’UE nell’ottica di garantire gli obiettivi della Politica agricola.

Secondo quanto previsto dall’art. 42 TFUE il Parlamento e il Consiglio possono decidere di applicare o non applicare ovvero applicare in una misura determinata le norme previste in generale dal Trattato a tutela della concorrenza (artt. 101 e 102 TFUE) e, in tal senso, la PAC può comportare una disciplina speciale, destinata cioè al solo settore agricolo, relativa alle regole della concorrenza e agli aiuti di Stato.

La politica agricola comune secondo il Trattato deve perseguire i seguenti obiettivi individuati dall’art. 39:

“a) incrementare la produttività dell’agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell’agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori”.

Inoltre l’art. 39 precisa che *“nell’elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare: a) il carattere particolare dell’attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell’agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole; b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti; c) il fatto che, negli Stati membri, l’agricoltura costituisce un settore intima-*

¹ Art. 42 TFUE: *“Le disposizioni del capo relativo alle regole di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli soltanto nella misura determinata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nel quadro delle disposizioni e conformemente alla procedura di cui all’articolo 43, paragrafo 2, avuto riguardo agli obiettivi enunciati nell’articolo 39. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare la concessione di aiuti: a) per la protezione delle aziende sfavorite da condizioni strutturali o naturali; b) nel quadro di programmi di sviluppo economico”.*

mente connesso all'insieme dell'economia". Come si può notare la visione che l'UE ha del settore della produzione agricola contempla tutte le implicazioni economiche e sociali che possono riguardare il mercato di questi prodotti.

E d'altra parte l'attività di produzione agricola è diversa dalla maggior parte delle altre attività d'impresa se si osservano alcuni aspetti che ne segnalano la specialità: 1) innanzi tutto nonostante l'importanza della produzione alimentare, il reddito degli agricoltori è inferiore di circa il 40% rispetto al reddito non agricolo; 2) l'agricoltura dipende molto più degli altri settori dalle condizioni meteorologiche e climatiche; 3) c'è un inevitabile intervallo di tempo tra la domanda dei consumatori e la possibilità per gli agricoltori di offrire il prodotto perché coltivare più grano o produrre più latte richiede inevitabilmente più tempo; 4) gli agricoltori, inoltre, pur dovendo essere efficienti in termini di costi di produzione sono anche tenuti a lavorare in modo sostenibile, rispettando l'ambiente, mantenendo e tutelando il suolo e la biodiversità vegetale e animale.

Dunque, la situazione di incertezza delle imprese agricole e l'impatto che l'agricoltura ha sull'ambiente caratterizzano il settore produttivo agricolo e giustificano i significativi interventi pubblici europei a favore di questo.

In sintesi le misure previste dalla PAC sono: 1) il sostegno al reddito attraverso pagamenti diretti tesi a garantire la stabilità del reddito e retribuire gli agricoltori che si dedicano ad attività rispettose dell'ambiente nonché alla fornitura di beni pubblici normalmente non pagati dai mercati, come la cura del paesaggio; 2) misure per far fronte a situazioni di mercato difficili, come un improvviso calo della domanda dovuto a un allarme sanitario o un calo dei prezzi dovuto a un temporaneo eccesso di offerta sul mercato; 3) misure di sviluppo rurale con programmi nazionali e regionali per far fronte alle esigenze e alle sfide specifiche che le zone rurali devono affrontare.

La PAC è finanziata attraverso due fondi nell'ambito del bilancio dell'UE: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) che fornisce sostegno diretto e finanzia misure di mercato e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che, invece, finanzia lo sviluppo rurale.

Le misure e i pagamenti vengono previsti da regolamenti comunitari² che stabiliscono per periodi di durata generalmente di 5/7 anni le misure economiche necessarie per far funzionare la PAC e che contemplano sia

²L'uso del regolamento è giustificato dalla necessità di uniformare su tutto il territorio europeo le misure a sostegno del settore agricolo.

pagamenti diretti per gli agricoltori che operano nel settore agricolo, sia finanziamenti che possono essere accoppiati o disaccoppiati ai pagamenti diretti, che riguardano il miglioramento delle strutture. I pagamenti sono gestiti a livello nazionale da ciascun paese dell'unione europea.

I pagamenti diretti oggi sono erogati a tutti i produttori qualificabili come “agricoltori in attività”³ e sono subordinati alla c.d. “condizionalità”. Secondo le disposizioni di attuazione della politica agricola comune introdotta dai Regolamenti di riforma della PAC (2115, 2116 e 2117 del dicembre 2021) ed in particolare il comma 2 dell'art. 4 del Regolamento (UE) 2115/2021 “L'«attività agricola» è determinata in modo tale da consentire di contribuire alla fornitura di beni pubblici e privati attraverso almeno una delle seguenti attività: a) la produzione di prodotti agricoli che comprende azioni quali l'allevamento di animali o la coltivazione, anche mediante paludicoltura, ove per prodotti agricoli si intendono quelli elencati nell'allegato I TFUE, ad eccezione dei prodotti della pesca, come pure la produzione di cotone e il bosco ceduo a rotazione rapida; b) il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti”.

Il riferimento all'attitudine a “consentire di contribuire alla fornitura di beni pubblici e privati” delle due alternative possibili “attività agricole” introdotto nel Regolamento 2115, fa sì che nei propri piani strategici⁴ gli stati membri, debbano “stabilire l'effettiva definizione di attività agricola” che, secondo le indicazioni della Commissione, dovrà prevedere sia la produzione di prodotti agricoli che il solo mantenimento della superficie agricola adottando una definizione di “attività” agricola che anche quando

³ La definizione di “agricoltore in attività” è individuata dal Regolamento 2115/2021 dove è previsto che 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 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.

⁴ La nuova PAC, come vedremo a breve nel par. 1.1.1., è disegnata nei Regolamenti 2115, 2116 e 2117 del dicembre 2021 che individuano gli obiettivi da raggiungere e affidano agli stati membri il compito di individuare con dei Piani Strategici i modi e le misure adeguate per il loro raggiungimento.

si riferisce alla sola attività di manutenzione sia capace di contribuire alla fornitura di beni pubblici e privati. Dunque, attività comunque rilevanti dal punto di vista economico in quanto funzionali a preservare la capacità produttiva del suolo che in questa logica deve essere sempre pronto ad essere utilizzato a fini produttivi.

L'impostazione data dal Regolamento 2115/2021 in tal senso è diversa da quella adottata nella precedente PAC dove in particolare all'art. 4 del Regolamento 1307/2013 veniva definita "attività agricola": i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione. Tale disposizione veniva attuata con Decreto del MIPAF 18 novembre 2014 che, senza alcuno sforzo creativo nel senso della diversificazione delle due ipotesi, individuava un unico criterio da adottare sia per il "mantenimento della superficie in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione" che per l'"attività agricola minima" definita come un'"attività con cadenza annuale consistente in almeno una pratica culturale ordinaria, fermo restando il rispetto dei criteri di condizionalità".

Ricordiamo come la dottrina aveva notato come quella definizione contenuta nel Regolamento 1307/2013 aveva introdotto nel novero delle attività agricole oltre quelle che riguardano la produzione di beni, e ciò coerentemente con quanto disposto dall'art. 38 del Trattato, anche attività consistenti "nel solo mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione" in tal modo indirettamente ampliando il concetto di agrarietà che si ricava dall'art. 38.

Per alcuni autori però le scelte contenute nei regolamenti di attuazione della politica agricola comune non possono modificare l'assetto definitorio consegnato all'art. 38 del Trattato ed infatti il concetto di agrarietà che si ricava dall'art. 38, che è ancorato ai prodotti e al mercato di quei prodotti, non coincide con il concetto di agricoltura che emerge dai regolamenti che danno attuazione alla politica agricola comune perché questi si preoccupano di prendere in considerazione situazioni anche contingenti che si determinano nel contesto rurale; in tal senso le definizioni dei regolamenti sono fini ai regolamenti stessi cioè ai finanziamenti. Ciò si evincerebbe, pe-

raltro, dalla previsione dell'art. 4 del Regolamento 1307/2013 che considera la propria disciplina "ai fini del presente regolamento".

Tale precisazione non è però presente nell'art. 4 del Regolamento 2115/2021 con riguardo alla definizione di "attività agricola" e ciò corrobora la riflessione secondo cui se è vero che gli artt. 38 e ss. del TFUE fanno riferimento a una nozione di agricoltura agganciata al prodotto è pur vero che la politica agricola prende in considerazione non soltanto il mercato dei prodotti agricoli ma anche l'ammodernamento delle strutture; e, proprio per questo, ha come riferimento un concetto di agricoltura variabile, elastico, che dipende dalle finalità politiche e dal contingente momento socio-economico in cui si intendono raggiungere le finalità relative all'ammodernamento delle strutture. Quindi il criterio di agrarietà che si afferma per effetto della politica agricola europea attraverso i regolamenti di attuazione pur non discostandosi dal criterio agroalimentare ricavabile dall'art. 38 del TFUE tende ad ampliarne l'ambito non allontanandosi però dagli obiettivi generali della PAC.

A ciò va aggiunto che la PAC come tutte le altre politiche europee è soggetta al c.d. principio di integrazione espresso dall'art. 11 del TFUE secondo il quale "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile."

Oggi parlare di impresa agricola richiede la consapevolezza del fatto che – alla luce delle recenti spinte introdotte dal "Green Deal" e dalla nuova PAC – l'agricoltore è chiamato ad essere il principale attore del cambiamento in vista del raggiungimento del pressante obiettivo climatico che vuole azzerare emissioni di CO₂ e consumo del suolo entro il 2050. La nuova PAC è orientata verso uno sviluppo sostenibile che risponda alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni. Prevede un approccio globale che tenga conto degli aspetti economici, sociali e ambientali in modo che le varie componenti si rafforzino reciprocamente.

In tal senso uno degli assi fondamentali del Green Deal è costituito dalla rivisitazione dell'attuale sistema agroalimentare da orientare, essenzialmente attraverso un'azione pubblica, verso la costruzione di un modello incentrato sulla sostenibilità ambientale e sociale, basato sul riconoscimento dell'inscindibilità delle relazioni tra persone, società e il pianeta. In questa prospettiva l'UE pone l'agricoltore al centro delle politiche in materia di ambiente e di contrasto al cambiamento climatico.

In questo quadro bisogna considerare che il suolo, base essenziale per lo svolgimento delle attività agricole così come definite dall'art. 4, comma 2 del Regolamento 2115/2021, fornisce cibo, biomassa e materie prime; è la piattaforma per lo svolgimento delle attività umane; rappresenta un elemento centrale del paesaggio e del patrimonio culturale e svolge un ruolo fondamentale come habitat e pool genico. Nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l'acqua, gli elementi nutritivi e il carbonio.

Da quanto emerge da un recente studio, il territorio urbano cresce più rapidamente della popolazione mondiale e il trend dovrebbe continuare almeno fino al 2040. La metà del nuovo terreno urbano interesserà territori attualmente coltivati.

In conseguenza di ciò la produzione agricola globale potrebbe diminuire tra l'1% e il 4%, pertanto l'introduzione di correttivi diventa necessaria anche per il rischio di una crisi alimentare peraltro già sfiorata per via delle conseguenze del conflitto Russo-Ucraino.

La nuova definizione di "attività agricola" contenuta nel Regolamento 2115/2021 nell'equiparare sotto la medesima definizione attività economiche di produzione per il mercato e attività economiche di servizi destinate a favorire, nel caso in cui si renda necessario un aumento della produzione, la messa in produzione dei terreni soggetti a manutenzione, rivela che il mantenimento della superficie agricola non è soltanto un modo attraverso il quale garantire il raggiungimento dell'obiettivo climatico ma anche lo strumento per fare fronte al possibile rischio di crisi alimentari.

Per completare il quadro relativo alle fonti e ai principi del diritto agroalimentare dell'UE non possiamo non fare riferimento ai principi della libera circolazione delle merci e della sicurezza alimentare.

È ben noto che la libera circolazione delle merci è uno dei pilastri del mercato unico e rappresenta il nucleo dello sviluppo dell'unione europea. Attraverso la libera circolazione delle merci all'interno dell'unione dagli anni '70 sono state portate avanti politiche tese a garantire una protezione uniforme del consumatore, dell'ambiente, delle risorse energetiche, è stata cioè elaborata una strategia integrata, al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute, attraverso misure coerenti e controlli adeguati.

I principi fondanti di tali politiche vanno rintracciati, intanto, nella Carta dei diritti fondamentali, che pur riconoscendo all'art. 16 la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'unione ed alle legislazioni e prassi nazionali, persegue altri interessi: innanzi tutto la tutela della salute, prevedendo all'art. 35 che *"nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche*

ed attività dell'unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana", e quella dei consumatori, sancendo all'art. 38 che *"nelle politiche dell'unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori"*.

Allo stesso modo il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, tutela la salute al pari dell'impresa e del consumatore. In tal senso l'art. 3 prevede che l'Unione europea *"si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (...)"*. Ancora l'art. 6 afferma che l'Unione europea sostiene, coordina e completa l'azione degli Stati membri a tutela e per il miglioramento della salute umana.

L'art. 168, comma 1, prevede che *"l'azione dell'unione, che completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale. Tale azione comprende la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero"*.

Ancora secondo l'art. 169 *"(...) l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi"*.

Infine, l'art. 191 prevede il principio di precauzione⁵ quale fondamento non solo delle politiche poste a tutela dell'ambiente, ma anche della salute. Tale principio pone l'obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, attraverso una tutela anticipata rispetto alla fase di applicazione del principio di prevenzione anche in assenza della certezza di un nesso causale tra il fatto dannoso e gli effetti pregiudizievoli. L'applicazione del principio di precauzione, come vedremo, ispira le regole di sicurezza alimentare⁶ e di responsabilità del produttore agricolo⁷ e consente, in tal modo, di impedire la distribuzione ovvero di ritirare i prodotti alimentari anche solo potenzialmente pericolosi dal

⁵ Cfr. Parte IV, Cap. III, par. 3.2 e Cap. IV, par. 4.1.1.

⁶ Cfr. Parte IV, Cap. II, par. 2.1.3.

⁷ Cfr. Parte IV, Cap. IV, par. 4.1.

mercato, facendo prevalere la protezione del diritto alla salute o dell'ambiente sugli interessi economici.

1.1.1. *La nuova politica agricola comune e i piani strategici nazionali*

A sessant'anni dal suo avvio, la PAC è chiamata ad affrontare nuove sfide in vista del raggiungimento degli obiettivi climatici imposti dal Green Deal che hanno richiesto il varo di una nuova riforma alla quale affidare le soluzioni necessarie. La riforma della PAC sarà in vigore dal 2023 al 2027.

La parte centrale della riforma è il nuovo modello di attuazione della PAC, basato sui risultati e sulla sussidiarietà, che investe gli Stati membri di un ruolo decisamente più importante nella realizzazione degli interventi agricoli. Secondo questa logica, l'Unione fissa i parametri fondamentali (obiettivi della PAC, requisiti di base, principali tipi di intervento del primo e del secondo pilastro), mentre gli Stati membri sono tenuti ad elaborare piani strategici pluriennali al fine di conseguire gli obiettivi specifici e quantificati stabiliti di comune accordo.

Le politiche agricole e di sviluppo rurale costituiscono una parte importante del contributo positivo dell'Unione europea alla realizzazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

Al centro dell'agenda vi sono gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), obiettivi concordati a livello internazionale da raggiungere entro il 2030.

L'obiettivo n. 2 fissa l'ambizioso traguardo di eliminare la fame nel mondo. L'agricoltura dell'UE dà un duplice contributo: la politica agricola comune garantisce la disponibilità di cibo sano, nutriente e prodotto in modo sostenibile per tutti gli europei, e le esportazioni alimentari dell'Unione contribuiscono alla sicurezza alimentare nei paesi extra UE, garantendo al tempo stesso alle regioni in via di sviluppo condizioni commerciali estremamente favorevoli, stimolando in tal modo la crescita delle agroindustrie locali.

Alla PAC 2021-2027 è affidato il perseguimento di nove obiettivi, i quali presentano continui riferimenti all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile:

1. Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza per rafforzare la sicurezza alimentare;
2. Migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività;
3. Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
4. Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi;

5. Promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali;
6. Contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
7. Attrarre i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali;
8. Promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali;
9. Migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute.

Tali obiettivi sono integrati dall'obiettivo trasversale di ammodernamento del settore promuovendo e condividendo conoscenze, innovazioni e processi di digitalizzazione.

La nuova Politica Comune deve, quindi, considerarsi spia di un processo di miglioramento della sostenibilità complessiva in cui centrale è il ruolo dell'azienda in un'ottica che va oltre il mero produttivismo e abbandona una visione antropocentrica a favore di una visione che guarda al Pianeta terra nella sua complessità di relazioni.

In tale ottica si consideri anche la previsione di una percentuale minima del 10% delle Aree di Interesse Ecologico – le c.d. *Ecological Focus Area* – da riservare alle superfici agricole dotate di elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità al fine di permettere la sopravvivenza e proliferazione degli animali selvatici, delle piante, degli impollinatori e dei regolatori naturali dei parassiti, necessari per la conservazione della necessaria biodiversità.

La previsione di un sostegno di base al reddito per la sostenibilità punta ad accelerare il processo di convergenza mantenendo la regola di abbandono dei titoli e l'adozione di un valore uniforme del pagamento di base ad ettaro con la possibilità di differenziare il valore unitario per territori con caratteristiche socio-economiche e agronomiche simili e la riduzione del valore del pagamento in relazione ad eventuali ulteriori sostegni ricevuti dallo stesso territorio per interventi diversi, come nel caso di aree con vincoli naturali o vincoli specifici dello sviluppo rurale.

La possibilità concessa agli Stati membri di derogare al pagamento uniforme, continuando a mantenere i titoli e le differenze nel valore unitario del pagamento di base, prevede la coesistenza sul territorio europeo di due tipologie di sistemi: con e senza titoli.

L'adozione di un sistema a favore di un altro comporta, tuttavia, anche una diversa distribuzione del sostegno che, nel primo caso, prevedrà la re-

distribuzione soltanto tra gli agricoltori attivi detentori titoli e solo sulla superficie ad essi abbinata, mentre nel secondo caso prevedrà forme di redistribuzione su tutta la superficie ammissibile detenuta dagli agricoltori attivi con ampliamento della superficie che, assoggettata alla condizionalità, deve rispettare requisiti minimi in termini di gestione della terra, degli animali e di uso sostenibile di aria, acqua e suolo. Sono, altresì, previste forme di sostegno complementare al reddito per la sostenibilità che, però, potranno non essere effettuate nel caso in cui gli Stati membri realizzino una redistribuzione attraverso altri interventi o strumenti del primo Pilastro, questo oltre a sistemi a adesione facoltativa degli agricoltori, quali quelli al regime per il clima e l'ambiente e il benessere animale.

Nell'ottica della sostenibilità in agricoltura appare rilevante la previsione di schemi volontari per il clima e l'ambiente (eco-schemi) che prevedono, a favore degli agricoltori che osservano le pratiche ivi previste, un pagamento annuale per ettaro aggiuntivo al pagamento di base.

Nella PAC 2023/2027, l'eco-schema viene, infatti, supportato da un pagamento disaccoppiato a superficie concesso annualmente a quegli agricoltori che, su base volontaria, optano per l'esecuzione di alcune pratiche decise dai singoli Stati membri in fase di redazione del Piano Strategico nazionale e rientranti tra le più ampie macrocategorie di eco-schemi all'origine previste dall'Unione Europea.

In linea con la politica strategica unionale *Farm to Fork*, l'UE ha, infatti, previsto quattro macro-ambiti: agro-forestazione, agro-ecologia, *precision farming* e *carbon farming*, comprendenti al proprio interno undici pratiche colturali generali e quarantuno specifiche entro cui dovranno muoversi i singoli Stati membri in sede di definizione delle proprie linee strategiche nazionali.

Assieme all'eco-condizionalità e alle misure agro-ambientali del secondo pilastro, gli eco-schemi possono ritenersi qualificanti della nuova "architettura verde" della PAC 2023-2027, come conferma anche l'ampiezza degli obiettivi da raggiungere che oggi, rispetto al passato, questi hanno. Oltre al clima e all'ambiente, gli eco-schemi includono, infatti, il miglioramento del benessere animale e la lotta alla resistenza antimicrobica – art. 6, lett. i) –, prevedendo per ciascuno di essi la copertura di almeno due aree di azione incluse tra: mitigazione del cambiamento climatico, adattamento al cambiamento climatico, qualità dell'acqua, qualità del suolo, biodiversità, uso dei pesticidi, benessere animale e resistenza antimicrobica.

Volendo soffermarsi sulle pratiche generali stabilite dalla Commissione, queste ricomprendono: le pratiche di agricoltura biologica, come definite

nel Regolamento (UE) 848/2018; le pratiche di difesa integrata, come definite nella direttiva 2009/128/CE; l'agro-ecologia; i piani di allevamento e benessere degli animali; l'agro-selvicoltura; l'agricoltura ad alto valore naturale (HNV); il *carbon farming*; la *precision farming*; la protezione delle risorse idriche; oltre ad altre pratiche relative alle emissioni di GHG e ad altre pratiche benefiche per il suolo che includono la creazione di bande antierosione e barriere frangivento, oltre alla creazione e gestione di terrazze e la coltivazione per curve di livello. Come anticipato, il testo della riforma della PAC prevede quale strumento di programmazione il Piano Strategico Nazionale (PSN). Il Piano strategico si inserisce all'interno di un disegno organizzativo più generale che è basato su una differente divisione dei compiti tra Commissione Europea e Stati membri, dove questi ultimi avranno una maggiore autonomia decisionale con riguardo ai modi di realizzazione delle politiche.

In questo sistema organizzativo la Commissione Europea definisce, in base agli obiettivi generali e specifici fissati dai regolamenti, le regole minime per applicare le politiche e i relativi indicatori per misurarne le prestazioni in termini di risultati e impatti. Diversamente dalle precedenti programmazioni in cui la definizione delle regole comuni si spingeva nel dettaglio dell'applicazione delle singole misure, la nuova PAC consente agli Stati membri di adattare le politiche ai loro bisogni.

Tale approccio riguarda sia le misure dello sviluppo rurale sia quelle che rientrano nel primo pilastro della PAC. Interventi e indicatori sono descritti nel Piano Strategico PAC, a partire, appunto, da un accurato esame dei bisogni. La Commissione valuta il Piano presentato dallo Stato membro e lo approva se risulterà coerente con le necessità evidenziate e se gli interventi proposti saranno conformi con le regole minime stabilite nei regolamenti in vista degli obiettivi indicati. L'attuazione del PSN in tal senso verrà monitorata e valutata rispetto a obiettivi e risultati attesi, sulla scorta di rapporti annuali di prestazioni che ciascuna autorità responsabile della gestione dovrà produrre con un dettaglio maggiore che nel passato, pena il mancato trasferimento dei fondi da Bruxelles.

La disciplina che introduce il PSN presenta due importanti novità: a) sul fronte delle misure unifica in un unico documento di programmazione e gestione (il PSN appunto) tutte le politiche agricole dei paesi membri e cioè i pagamenti diretti, gli interventi settoriali delle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM), le misure dello sviluppo rurale e tutti i regimi di sostegno nazionali (aiuti di Stato); b) sotto il profilo del potere normativo individua quali unici interlocutori della Commissione Europea nel nego-

ziato che segue alla proposta del PSN l'amministrazione nazionale degli Stati membri.

1.1.1.1. *Il PSN italiano*

Con riguardo al nostro ordinamento è stato, dunque, necessario tratteggiare una strategia complessiva nazionale, articolata per priorità di intervento (filiera, territori, imprese, ecc.) ma anche modulare i livelli di supporto in funzione del tipo di aree per garantire una distribuzione dei finanziamenti più coerente con i bisogni e con l'esigenza di evitare compensazioni eccessive, soprattutto nelle aziende più grandi. Per l'attuazione del Piano nazionale si è puntato su un maggior confronto tra le regioni per individuare, attraverso uno scambio di esperienze, i modelli di intervento più efficaci e garantire una maggiore omogeneità nelle misure, al fine di evitare ingiustificate differenze di trattamento tra imprese di regioni confinanti.

L'Italia ha inizialmente sottoposto al vaglio dell'Unione sette ecoschemi che hanno mirato al raggiungimento di alcuni dei macro-obiettivi europei, con particolare riferimento a: (eco-1) la riduzione dell'impiego di antimicrobici in zootecnia da ottenersi attraverso un pagamento collegato al calo dei consumi di antimicrobici a seguito di comparazione con i consumi compiuti nell'anno precedente, ove questi siano di almeno 0,5 DDD *Defined Daily Dose*-consumo medio capo/anno; (eco-2) la diffusione dell'agricoltura biologica da favorire tramite un pagamento forfettario ad ettaro collegato ai servizi ecosistemici garantiti dal biologico, con la conversione e il mantenimento nello Sviluppo Rurale; (eco-3) la riduzione dell'uso dei prodotti fitosanitari attraverso la previsione di un pagamento per l'adesione al sistema di certificazione delle produzioni integrate; (eco-4) il contrasto al degrado dei suoli da realizzarsi attraverso misure di sostegno economico alla copertura erbacea, naturale o artificiale, degli interfilari dell'intera superficie destinata a colture permanenti specializzate quali vigneti, oliveti, frutteti; (eco-5) la conservazione dei prati e pascoli attraverso misure di pagamento collegato all'adozione di un Piano aziendale di gestione delle superfici destinate a prato permanente (non avvicendato), prato-pascolo e pascolo; (eco-6) l'aumento di *carbon stock* dei suoli attraverso il pagamento per la coltivazione di colture annuali o pluriennali quale successione di colture principali, pure prevedendosi la possibilità di consociazione mediante trasemina di colture leguminose pluriennali o annuali riseminanti su coltura principale, senza ulteriori criteri per qualificare le ro-

tazioni; (eco-7) la tutela della biodiversità e del paesaggio attraverso la previsione di pagamenti per la creazione e mantenimento di una generica copertura vegetale erbacea anche spontanea e il divieto di ogni operazione colturale nel periodo dal 1 marzo al 31 luglio, aggiuntiva rispetto alla percentuale minima del 4% dei soli seminativi da destinare ad aree per la tutela della biodiversità prevista dalla condizionalità.

Tali proposte hanno suscitato profonde critiche in ragione delle perplessità emerse circa la capacità degli eco-schemi previsti di raggiungere gli obiettivi del Green Deal e della strategia della Biodiversità per il 2030⁸. Le criticità rilevate nel caso italiano, sebbene più limitate in comparazione a quelle degli altri Paesi, possono ricondursi alla genericità di alcune previsioni, quali gli obiettivi di tutela di habitat e specie e la fissazione di obiettivi minimi per le infrastrutture verdi e all'assenza di riferimenti chiari al benessere degli animali, di misure di sostegno alla zootecnia estensiva, di definizione di criteri per la gestione dell'inerbimento e alla mancata fissazione di risultati minimi misurabili dell'effettiva attuazione nel caso della previsione di un piano di gestione.

La concessione agli Stati membri della libertà di applicare alcune delle misure della nuova PAC, insieme alla possibilità di adottare una pluralità di approcci diversi a livello europeo, lasciano emergere ulteriori criticità circa la capacità di tale sistema di essere correttamente coordinato, così da riuscire a produrre effetti in concreto: il rischio che il c.d. “new delivery model” possa non funzionare correttamente e che ogni Stato membro, muovendosi in modo autonomo, provochi profonde fratture con il restante sistema, è molto elevato anche in ragione della difficile connessione tra il coordinamento e la capacità degli indicatori adottati di misurare effettivamente e incontestabilmente i risultati prodotti dalle politiche messe in atto e dalla effettiva capacità della Commissione di sanzionare gli inadempienti e premiare i virtuosi.

⁸ All'interno di un primo rapporto di valutazione degli eco-schemi nei Piani Strategici Nazionali presentato dalle associazioni europee BirdLife, EEB e WWF Epo, è stato evidenziato come le proposte provenienti dagli Stati membri siano inadeguate a garantire una reale transizione ecologica dell'agricoltura europea, stante che solo il 19% degli eco-schemi proposti risulterebbe potenzialmente idoneo al raggiungimento degli obiettivi ambientali dichiarati, mentre il 40% richiederebbe sostanziali miglioramenti e il 41% risulterebbe non allineato alle finalità di tutela previste. Il riferimento è qui al documento “Will CAP eco-schemes be worth their name? An assessment of draft eco-schemes proposed by Member States”, presentato alla Commissione europea nel novembre 2021 e consultabile al *link* <https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2021/11/CAP-report-eco-schemes-assessment-Nov2021.pdf>.

Ai rilievi mossi dalla Commissione con le “Osservazioni sul piano strategico della PAC presentato dall'Italia”⁹ il Governo ha risposto presentando il nuovo PSN emendato il 15 novembre 2022 che è stato approvato dalla Commissione con Decisione di esecuzione del 2 dicembre 2022.

Nel PSN approvato sono presenti 5 eco schemi: ECO-1 Miglioramento benessere animale e contrasto all'antimicrobico resistenza; ECO-2 Inerbimento delle colture arboree; ECO-3 Salvaguardia olivi di particolare valore paesaggistico; ECO-4 Sistemi foraggeri estensivi; ECO-5 Misure specifiche per gli impollinatori (sia su colture erbacee che arboree). Gli ecoschemi rappresentano, quindi, il “secondo livello” della sostenibilità che si vanno ad aggiungere agli impegni della condizionalità rafforzata e dovranno essere di stimolo per l'assunzione di impegni ambientali più ambiziosi e mirati alle peculiarità dei diversi territori e tipologie produttive, capaci sia di rafforzare in modo mirato il contributo dell'attività primaria alla società e all'ambiente che di ridurre l'impronta ambientale delle attività produttive ove ancora troppo marcata. In questo senso, gli eco-schemi opereranno in sinergia con i 29 interventi SRA del secondo pilastro, che includono anche il sostegno all'agricoltura biologica, alle pratiche silvoambientali e al benessere animale.

La nuova ossatura della Politica Agricola Comune definita “architettura verde”, consistente negli obiettivi specifici del contributo alla mitigazione e adattamento al cambiamento climatico e al perseguimento degli obiettivi ambientali (in termini di tutela della qualità dell'aria, delle risorse naturali e di protezione del suolo), trova dunque nel PSN approvato dalla Commissione il 2 dicembre 2022 piena configurazione nelle sue tre componenti – condizionalità rafforzata, ecoschema, misure agroclimatico-ambientali – secondo un approccio comune e nazionale per la condizionalità con componenti di declinazione regionale e, in generale, per gli interventi dello sviluppo rurale. La condizionalità, in particolare, mantiene il suo ruolo di principale strumento operativo per raggiungere gli obiettivi di gestione agronomica e ambientale dei terreni delle aziende, di benessere degli animali e di sicurezza alimentare, ma si “rafforza”, anche attraverso l'introduzione di nuove norme e l'ingresso in condizionalità di parte del greening, nel compito di definire degli impegni di base che siano adeguati a perseguire gli obiettivi ambientali specifici della PAC, che sono: d) contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli

⁹Ref. Ares (2022)2416762 – 31 marzo 2022.

stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile (Obiettivo specifico 4); e) 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 (Obiettivo specifico 5); f) contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi (Obiettivo specifico 6).

Nel dettaglio, all'obiettivo specifico d), contribuiscono le norme che perseguono la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico attraverso la conservazione e l'incremento del contenuto di carbonio nel suolo. Ciò è attuato attraverso: 1) l'ingresso in condizionalità della norma sul Mantenimento dei prati permanenti, la cui percentuale di superficie, a livello nazionale, rispetto alla superficie agricola totale nell'anno di riferimento 2018, non deve diminuire al di sotto del 5%. La conversione dei prati permanenti può avvenire, pertanto, solo a seguito di una richiesta di autorizzazione alla conversione. Il mantenimento dei prati permanenti, infatti, è considerato estremamente importante da un punto di vista ambientale, in particolare per la capacità di immagazzinare e sequestrare il carbonio organico nel suolo dall'atmosfera, contribuendo in maniera significativa, in primis, alla mitigazione del cambiamento climatico ma anche alla protezione delle acque, della qualità del suolo e della biodiversità. Per assicurare la corretta attuazione della norma sarà applicato il sistema di mantenimento e controllo già in vigore dal 2005, che peraltro fissa una soglia di allerta cautelativa al 3,5%, che consente di procedere alla riconversione delle superfici agricole in prati permanenti, intercettando, secondo il sistema di controllo predisposto, prima di tutto gli agricoltori che hanno convertito senza la preventiva richiesta di autorizzazione; 2) l'introduzione della nuova norma sulla Protezione delle zone umide e delle torbiere, che impone per queste superfici un totale divieto di conversione ad altri usi allo scopo di preservare la capacità, insita in queste tipologie di suoli, di costituire degli importanti serbatoi di carbonio. Il divieto interessa tutte le superfici agricole ricadenti in "zone Ramsar" (zone umide e torbiere definite ai sensi del d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448 e ss.mm.ii) e, allo stato attuale, sarà applicata a partire dal 2025 in ordine alla necessità di integrare queste zone nel Sistema di identificazione delle parcelle agricole (SIPA) e consentire un tempo congruo per le Regioni e Province autonome che intendono individuare ulteriori zone umide e torbiere, al momento non incluse nelle zone Ramsar già designate, su cui estendere l'applicazione della