



**Università
degli Studi
di Ferrara**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E
ORDINAMENTI NAZIONALI**

CICLO XXXVIII

COORDINATORE
Prof. Giovanni De Cristofaro

Una “nuova” PAC, fra disaccoppiamento degli
aiuti, emergenze climatiche e strategie dell'UE
per la sostenibilità: i problemi giuridici posti
dalle nuove esigenze di *food security*

Settore Scientifico Disciplinare GIUR-03/B

Dottoranda

Dott.ssa Mariassunta Ciccone

Supervisor

Prof. Paolo Borghi

Co-Supervisor

Prof. Vito Rubino

Anni 2022/2025

*«Prima ancora del fatto tecnico è la considerazione del fattore
o fatto politico a permetterci di localizzare
l'ala marciante del diritto agrario»*

(A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*,
vol. I, Milano, 1988, p. 236)

INDICE

INTRODUZIONE

1. <i>Premessa</i>	I
2. Un “nuovo” modello <i>circolare</i>	IV
3. Il ruolo centrale dell’agricoltore.....	V
4. Metodi e caratteri dell’indagine	VI
5. Struttura dell’indagine.....	VIII

CAPITOLO I

UNA PANORAMICA “A COLPO D’OCCHIO” SUGLI OBIETTIVI DELLA PAC

1. <i>Premessa</i> . Natura e mercato: “cuore pulsante” dell'attività agricola.....	1
1.1 Vulnerabilità dell’attività agricola: un profilo multifattoriale	6
2. Sicurezza alimentare, sostenibilità economica, sostenibilità ambientale: il riflesso nell’art. 39 TFUE e art. 11 TFUE	14
3. Sicurezza alimentare e sostenibilità economica.....	15
3. Sicurezza alimentare, sostenibilità economica: l’introduzione della sostenibilità ambientale	20
4. Sicurezza alimentare, sostenibilità economica e sostenibilità ambientale: il tentativo di conciliazione	25
5. Verso la Competitività: prospettive per la PAC <i>post</i> 2027.....	31

CAPITOLO II

I PAGAMENTI DIRETTI: GENESI, DECOUPLING, LIMITI E FUNZIONALITÀ

Sezione I

1. <i>Premessa</i>	36
--------------------------	----

2. Regolazione del mercato e il sistema di prezzi garantiti	42
2.1 Il sistema agromonetario (cenni)	49
2.2 L'effetto "domino" della politica dei prezzi	52
3. Il Piano Mansholt e la prima comparsa di aiuto "diretto" al reddito: tra premio per la tutela dell'ambiente e il presagio di una "rendita"	59
4. Il Libro verde del 1985. Un nuovo equilibrio tra mercato e ambiente: l'importanza crescente degli aiuti "diretti"	64
5. <i>Set-aside</i> e aiuti transitori al reddito: la ricerca di un nuovo equilibrio tra ambiente, produttività e garanzia di un tenore di vita equo	71

Sezione II

6. Il " <i>Decoupling</i> " e l'Accordo agricolo: tra logica del " <i>do ut des</i> " alla base del supporto interno e la liberalizzazione del commercio agricolo: una previsione sul futuro della <i>food security</i>	78
7. Pagamenti compensativi. Prima applicazione del <i>decoupling</i> e re-interpretazione degli obiettivi della PAC	85
8. Regime di pagamento unico. Liberalizzazione del mercato e rinuncia allo strumento di programmazione: tra <i>rendita</i> e <i>food security</i>	91
8.1 La "condizionalità" e l'espansione della dimensione ambientale della PAC	97
9. La Riforma 2014-2020: tra sostenibilità ambientale e un "accenno" di <i>food security</i>	100
9.1 "Spacchettamento" del regime di pagamento unico e un tentativo di una maggiore selettività	103
9.2 Architettura verde e il <i>greening</i> : una dimensione ambientale "ingombrante"	109
10. Il <i>Green deal</i> e la «svolta» ancora più «verde» della PAC 2021-2027	114

10.1 Architettura verde, tra obbligo e scelte volontarie: una “retromarcia” verde.....	119
10.2 Sostegno di base per la sostenibilità: nessuna novità	124
11. Prospettive per la PAC post 2027. La riscoperta del sostegno al reddito?	127

CAPITOLO III

SOSTEGNO ACCOPPIATO, INTERVENTI DI MERCATO E ACCORDI DI SOSTENIBILITÀ

1. <i>Premessa</i> . Luci e ombre del sistema di aiuti accoppiati alla produzione	132
2. Attuazione parziale del disaccoppiamento e mantenimento di una “quota strategica” di aiuti accoppiati. Un focus sui pagamenti supplementari dell’art. 69 del reg. (CE) 1782/2003	134
3. Sostegno specifico, selettivo ad elevato impatto ambientale: Art. 68 del reg. (CE) 73/2009.....	138
4. Dalla Riforma 2014-2020 alla proposta per la PAC 2028-2034: la rilevanza del sostegno accoppiato per la competitività dell’agricoltura europea	142
5. Il mito della neutralità del disaccoppiamento e un’apertura verso un “rinnovato” accoppiamento. Una riflessione alla luce della <i>Cotton Upland Dispute</i>	147
6. I <i>results-based payments</i> come forma di pagamento “accoppiato” ai risultati ambientali	153
7. Misure di mercato: “autentica” rete di sicurezza per gli agricoltori. Una visione complementare con gli altri strumenti della PAC	157

7.1 <i>Oldies but goldies</i> : intervento pubblico, ammasso e misure eccezionali contro le turbative del mercato.....	160
7.2 Profili di sostenibilità ambientale negli interventi di mercato.....	164
8. Accordi di sostenibilità art. 210 bis: integrazione o “conflitto” tra sostenibilità e art. 39 TFUE?	170
8.1 Tra volontarietà ed efficacia ambientale: <i>pro</i> e <i>contro</i> in una prospettiva di futura frammentazione della PAC (<i>rinvio</i>)	177

CAPITOLO IV

UN APPROCCIO COMPLEMENTARE IN UNA PROSPETTIVA IN MUTAMENTO

1. Complementarietà tra Primo e Secondo pilastro: una leva per il raggiungimento dell’art. 39 TFUE.....	179
1.1 Innovazione: <i>trait d’union</i> tra sostenibilità e produttività	185
1.2. Il rinnovo generazionale come chiave per il futuro dell’agricoltura europea	188
1.3 Transizione “verde” e innovazione: possibili combinazioni all’interno della PAC	191
1.3.1 Agricoltura biologica: conciliazione tra sostenibilità ambientale e economica e una “svolta” per la sicurezza alimentare.....	194
1.3.2 <i>New Genomic Techniques</i> (NGTs, o NBTs): il connubio perfetto in un quadro normativo imperfetto	200
1.4 Cooperazione: una strategia vincente	202
2. Profili critici	204
2.1 Tra complementarietà e disaccoppiamento.....	204
2.2 Evoluzione o involuzione del carattere “comune” della PAC?	205

2.2.1 Rinazionalizzazione e frammentazione nella prospettiva della PAC <i>post 2027</i>	210
--	-----

CONCLUSIONE

1. Un bilancio, prospettive di miglioramento e “valorizzazione dei limiti funzionali”	218
2. Una nuova “rete di sicurezza”	221

BIBLIOGRAFIA	226
---------------------------	-----

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. *Premessa*. - 2. Un “nuovo” modello *circolare*. - 3. Il ruolo centrale dell’agricoltore. - 4. Metodi e i caratteri dell’indagine. - 5. Struttura dell’indagine.

1. *Premessa*

L’attuale contesto storico, geopolitico e climatico, caratterizzato da una condizione di instabilità pressoché permanente tra guerre, pandemie e eventi climatici avversi¹, si ripercuote inevitabilmente sull’agricoltura, quale settore «intimamente connesso all’insieme dell’economia» (art. 39, par. 2 TFUE), integrato in maniera indissolubile con l’ambiente, e responsabile della sicurezza alimentare della popolazione europea, contribuendo anche a quella mondiale.

In questo quadro, la Politica agricola comune (PAC) è chiamata – tra le altre cose – a prevenire l’eventualità che l’attività agricola venga compromessa nello svolgimento della sua funzione produttiva e reddituale, spingendo gli agricoltori all’abbandono delle terre o alla riconversione della destinazione produttiva. Tale situazione, infatti, potrebbe portare a gravi conseguenze in termini di degrado ambientale e di sicurezza alimentare, intesa come *food security*, esponendo l’Unione europea al rischio di diventare sempre più dipendente dalle catene di approvvigionamento globali (e meno autonoma, forse, anche dal punto di vista politico).

È dunque necessario che la PAC assicuri le condizioni per rendere l’agricoltura europea *competitiva*, i cui capisaldi siano la *produttività*, la *resilienza* e la *sostenibilità*, intesa non solo in senso ambientale, ma anche economico e sociale.

Per arrivare a questo risultato, in piena conformità con le finalità stabilite dall’art. 39 TFUE, tale politica, da sempre centrale nell’architettura delle politiche comunitarie e, da ultimo, unionali², è tenuta ad incentivare l’incremento della produttività, promuovendo l’innovazione in agricoltura e lo sviluppo razionale della produzione; così come a migliorare

¹ Questa situazione ha portato a coniare la nozione di «permacrisi», definita dal Dizionario Collins «*an extended period of instability and insecurity, esp one resulting from a series of catastrophic events*», il quale l’ha eletta “parola dell’anno” nel 2022. Per una prospettiva più ampia del tema si v. G. BROWN, M. EL-ERIAN, M. SPENCE, *Permacrisi: un piano per riparare un mondo a pezzi*, Milano, 2024.

² Per una riflessione sull’uso degli aggettivi “comunitario” e “unionale” si v. M. CONDINANZI, *Da comunitario a unionale. La difficile ricerca di un aggettivo adatto*, in *Eurojus*, 2014. <https://rivista.eurojus.it> (ultimo accesso: 22/10/2025).

l'impiego dei fattori di produzioni, garantire un tenore di equo alla popolazione agricola e assicurare la sicurezza alimentare; infine, a conferire maggiore stabilità ai mercati nonché assicurare prezzi al consumo ragionevoli.

Si può notare, dunque, come uno degli aspetti di maggior interesse nello studio della PAC risieda nel fatto che, a fronte di un costante mutamento della cornice in cui l'agricoltura europea è collocata, l'art. 39 TFUE, pur avendo subito un temporaneo mutamento della collocazione, passando dall'art. 39 TCEE all'art. 33 TCE per poi ritornare in quella attuale, sia rimasto sostanzialmente invariato³.

Per quanto riguarda la tutela ambientale, benché non espressamente annoverata tra gli obiettivi della PAC – la cui “integrazione” è stata formalmente sancita con l'Atto unico europeo e oggi trova fondamento nell'art. 11 TFUE – si ritiene che essa abbia sempre costituito un obiettivo intrinseco, in quanto connaturato con l'attività agricola stessa. Ciò risulta particolarmente evidente nel punto in cui l'art. 39 TFUE fa riferimento allo «sviluppo *razionale* della produzione agricola».

Il termine *razionale*, infatti, come suggerito da una delle definizioni ufficiali, nel significato di «fondato sulla scienza o procedimento scientifico» oppure come «studiato rigorosamente e realizzato in modo da adempiere nel modo migliore al suo scopo» (Zanichelli, 2025), suggerisce un modello produttivo che non può prescindere dalla tutela dell'ambiente per le seguenti ragioni.

La mancata preservazione delle risorse naturali, infatti, incide sulla produttività del terreno, la quale porta ad una diminuzione dei prodotti agricoli, essenziali per la remunerazione dell'agricoltore sul mercato. La contrazione dell'offerta, inoltre, determina inevitabili ripercussioni sia sui prezzi al consumo che sulla volatilità dei mercati. In questo quadro, la condizione di sicurezza alimentare rischia di essere compromessa sia dal punto di vista della quantità che dell'accessibilità. Pertanto, dato che in assenza di un'adeguata tutela ambientale il rischio di sovvertire gli obiettivi stessi della PAC risulta elevato, appare plausibile ritenere che gli estensori del Trattato, pur senza un'espressa enunciazione, abbiano inteso promuovere un'attività agricola produttiva, compatibile con l'ambiente, sufficientemente redditizia da garantire condizioni sociali dignitose per la popolazione agricola. In questi

³ Sul punto si v. L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in *Agr., ist. merc.*, 2, 2011, p. 14 ss.; ID., *La controriforma della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, p. 378; F. ALBISINNI, *Le proposte per la riforma della PAC: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 61; ID., *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello UE*, in *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, a cura di E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI, Milano, 2013, p. 21 ss; D. BIANCHI, *La Pac «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, 1, p. 592 ss.

termini, si può affermare che abbiano inteso promuovere un'agricoltura che oggi, sulla spinta dei documenti internazionali, è possibile definire *sostenibile* nel suo triplice significato: ambientale, economico e sociale⁴.

Gli obiettivi previsti dall'art. 39 TFUE, dunque, come messo in luce in dottrina, si dimostrano essere un «passe-partout»⁵ attribuendo alla PAC un'attitudine evolutiva, quasi «camaleontica»⁶, in grado di adeguarsi con i tempi pur partendo da basi giuridiche sostanzialmente immutate.

Tuttavia, sebbene gli obiettivi restino invariati, ciò che cambia è l'ordine di *preferenza* o di *preminenza* con cui vengono perseguiti nel caso concreto. A tal proposito, la Corte di Giustizia in numerose sentenze ha riconosciuto la non sempre perfetta compatibilità tra gli obiettivi, osservando come spetti alle Istituzioni comunitarie «il compito di coordinarli ed armonizzarli tra loro e, se necessario, di attribuire temporaneamente ad uno di essi la *preminenza* richiesta dalle circostanze economiche»⁷.

In quest'ottica, ad esempio, la PAC del 1962 attribuì la priorità ad un orientamento marcatamente produttivistico, privilegiando un sostegno al reddito accoppiato, volto a garantire alla Comunità economica europea una condizione di autosufficienza (relativa), tale da rendersi progressivamente indipendente dalle importazioni di numerose materie prime essenziali. Tuttavia, tale impostazione, provocando – tra le diverse conseguenze – una condizione di eccedenza produttiva, è andata a scapito di uno «sviluppo razionale» della produzione, assunto successivamente quale obiettivo centrale dell'orientamento di apertura al mercato, denotato dal disaccoppiamento degli aiuti. In questo contesto, ha acquisito un

⁴ Sulla lettura della “razionalità” come sostenibilità ambientale si v. P. BORGHI, *L'agricoltura 4.0: il futuro del settore agroalimentare e il filo rosso che lo lega alle origini della PAC*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2023, p. 8, il quale riprende le riflessioni di A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale. I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, 1, p. 151 ss., in commento a L. F. DELGADO DE MIGUEL, *Derecho agrario ambiental. Propiedad y ecología*, Pamplona, 1992.

⁵ In questi termini si v. D. BIANCHI, *Gli obiettivi della Politica agricola comune: delle finalità passe-partout*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Vol. I, Napoli, 2014, p. 174 ss.

⁶ Così, D. BIANCHI, *La Pac «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 592 ss.

⁷ Corte di Giust., sent. del 24 ottobre 1973, causa C-5/73, *Balkan-Import-Export GmbH c. Hauptzollamt Berlin Packhof*, punto 24 in diritto. Si vedano anche Corte di Giust., sent. del 13 marzo 1968, causa C-5/67, *Beus GmbH c. Hauptzollamt Munchen*, punto 3 in diritto; sent. del 20 settembre 1977, causa C-29/77, *Roquette c. Francia*, punti 29-31; sent. del 11 marzo 1987, causa C-27/85, *Vandemortele c. Commissione*, punto 20; sent. del 19 marzo 1992, causa C-311/90, *Hierl c. Hauptzollamt Regensburg*, punto 13; sent. del 14 luglio 1994, causa C-353/92, *Grecia c. Consiglio*, punto 36; sent. del 5 ottobre 1994, causa C-280/93, *Germania c. Consiglio*, punto 47. Per un approfondimento dottrinale sui casi giurisprudenziali si veda L. COSTATO, *L'autonomia del diritto agrario comunitario*, in *Introduzione allo studio del diritto agrario comunitario*, a cura di M. GOLDONI-A. MASSART, Atti del seminario in onore di A. CARROZZA, Pisa 28-30 maggio 1992, Pisa, 1995, p. 95 ss.; F. GENCARELLI, *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria: rassegna sistematica delle sentenze della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle C.E.*, con la collaborazione di A. BANDINI, Padova, 2000, p. 47 ss.

rilievo crescente la tutela dell'ambiente che, se da un lato, rappresenta ancora oggi una direttrice fondamentale della PAC, dall'altro, ha portato a dare quasi per scontato il raggiungimento degli altri obiettivi dell'art. 39 TFUE, tra cui l'incremento della produttività, la «garanzia di un tenore di vita equo» agli agricoltori – rimessa alle dinamiche del mercato – e la garanzia della sicurezza alimentare.

2. Un “nuovo” modello *circolare*

Attualmente tra l'esigenza di realizzare una transizione sostenibile del settore agricolo, la necessità di invertire la tendenza al progressivo abbandono dell'attività agricola e la crescente dipendenza (anche politica) dall'approvvigionamento da Paesi terzi, la “posta in gioco” rischia di essere molto elevata se si continua a sacrificare i seguenti obiettivi. Pertanto, è opportuno che la PAC torni a perseguire “fedelmente” gli obiettivi dell'art. 39 TFUE nella loro interezza.

La questione non ha una portata meramente teorica, in quanto presenta ricadute dirette sulla dimensione applicativa della PAC, riguardando *come* gli obiettivi vengono perseguiti e *se* siano stati raggiunti. Oltre a questi due fattori, risulta essenziale valutare l'*impatto* sul territorio, sul mercato, sullo svolgimento dell'attività agricola nonché sui soggetti coinvolti lungo la filiera, *dal produttore al consumatore*.

Considerando tutti gli obiettivi sanciti dall'art. 39 TFUE di pari importanza e da perseguire con pari intensità, la PAC dovrebbe adottare una “nuova” impostazione in cui è necessario individuare un obiettivo strategico che possa essere strumentale al raggiungimento di tutti gli altri.

La disamina condotta nel presente lavoro assume come punto di partenza la «garanzia di un tenore di vita equo» per la popolazione agricola, prerequisito indispensabile per incentivare l'incremento della produzione e favorire l'innovazione dell'impresa agricola, con conseguente miglioramento dell'impiego dei fattori produttivi. Un adeguato livello di redditività consente, inoltre, di adottare pratiche agricole maggiormente rispettose dell'ambiente e, parallelamente, di assicurare il miglioramento della capacità produttiva assicurando la sicurezza degli approvvigionamenti, mediante un'offerta stabile e prezzi equilibrati per i consumatori.

In un'ottica *circolare*, assicurare le condizioni che garantiscano agli agricoltori una remunerazione adeguata contribuisce a rendere lo svolgimento dell'attività agricola *sostenibile* dal punto di vista economico, sociale e ambientale. Ciò genera un ciclo virtuoso in cui la stabilità del reddito favorisce la prosecuzione dell'attività, il rafforzamento della

capacità produttiva che, a loro volta, influiscono positivamente sulla produzione del reddito dell'agricoltore.

Per ragioni di coerenza tematica, la disamina non si occuperà degli aspetti relativi alla ripartizione del valore lungo la filiera agroalimentare e alla tutela dei redditi da lavoro subordinato, i quali rientrerebbero a rigore nell'ambito del tenore di vita equo della "popolazione agricola" (concetto non circoscritto ai soli imprenditori), ponendo, invece, maggiore attenzione alla formulazione e agli effetti del sistema di pagamenti previsti dalla PAC⁸.

3. Il ruolo centrale dell'agricoltore

Per quanto il tema investa l'intera filiera agroalimentare, nel corso della disamina, l'analisi verrà condotta dando particolare attenzione agli agricoltori, i quali nell'esercizio della loro attività si trovano a dover scegliere tra l'adozione di pratiche che valorizzino un rapporto simbiotico con l'ambiente, capace di generare esternalità positive di lungo termine, oppure un approccio di "sfruttamento" delle risorse naturali, in cui l'eventuale dimensione mutualistica di scambio dei benefici reciproci si tramuta in pura dipendenza.

Tuttavia, la scelta dell'agricoltore, in veste di imprenditore, non è ispirata da uno spirito di benevolenza nei confronti dell'ambiente, ma dipende da una logica di profitto e dalle sfide che il settore agricolo, in base ai tempi e ai luoghi, è chiamato ad affrontare. Si pensi, a titolo di esempio, alla necessità di contribuire alla mitigazione del cambiamento climatico, al ripristino della biodiversità e alla gestione delle risorse non rinnovabili.

Da questa prospettiva, all'agricoltore non viene richiesto solo di condurre l'attività secondo una logica individualista, legata al proprio sostentamento economico, ma di assumere anche una responsabilità collettiva nei confronti della società⁹.

⁸ Per un approfondimento sulla ripartizione del valore lungo la filiera agroalimentare e alla tutela dei redditi da lavoro subordinato si v. I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2022, p. 5 ss.; ID., *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*. Vol. 1, a cura di L. SCAFFARDI-V. ZENO-ZENCOVICH, 2020, Roma, p. 237 ss.; ID., *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fasc. 158, 2018, p. 259 ss. Con particolare attenzione anche alle pratiche commerciali sleali: V. LECCESE, I. CANFORA, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Giornate di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fasc. 173, 2022, p. 135 ss.; L. RUSSO, *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Diritto agroalim.*, 2, 2020, p. 401 ss.; N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema di relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017.

⁹ Cfr. H. GUYOMARD, M. STICKEL, C. DÉTANG-DESSNDRE, L.G. SOLER, P.M. AUBERT, A. CARPENTIER, A. CATALLO, P. DUPRAZ, C. GAEGNÉ, E. RÉGNIER, S. THOYER, *Research for AGRI COMMITTEE – The next*

A dimostrazione del ciclico avvicinarsi della storia, non si tratta di una dinamica del tutto nuova: fin dalle origini della PAC, a fronte di una situazione produttiva deficitaria, la concreta attuazione degli obiettivi stabiliti dall'attuale art. 39 TFUE era stata affidata in larga misura agli sforzi della popolazione agricola.

Tuttavia, oggi, con l'emergere di una profonda crisi di fiducia all'interno del settore agricolo, gli agricoltori, consapevoli del deterioramento non solo ambientale, ma anche della loro situazione socio-economica, si sentono sovraccaricati dall'imposizione di continue restrizioni di natura ambientale e produttiva.

Per tale ragione, la PAC ha la responsabilità di promuovere l'iniziativa imprenditoriale degli agricoltori, garantendo loro, al contempo, le condizioni per «un tenore di vita equo». Per realizzare questo obiettivo, è necessario riesaminare gli strumenti previsti e promossi dalla PAC, ponendo, dunque, al centro il riconoscimento del diritto degli agricoltori ad essere adeguatamente remunerati per i beni e i servizi forniti.

4. Metodi e caratteri dell'indagine

Attraverso la lente interpretativa dell'art. 39 TFUE, il presente lavoro si propone, in primo luogo, di analizzare gli obiettivi conseguiti, ma soprattutto quelli mancati dalla PAC, concentrando l'attenzione sulla «garanzia del tenore di vita equo», l'incremento della produttività, la sicurezza alimentare e il profilo ambientale.

Essendo un tema dai risvolti inevitabilmente pratici, si è reso imprescindibile esaminare nel dettaglio – dal punto di vista giuridico con opportuni richiami a riflessioni di natura economica, sostenute da dottrina specialistica – gli strumenti messi in atto per la loro realizzazione valutando se oggi siano ancora idonei ad incentivare un'attività agricola *competitiva, produttiva, sostenibile e resiliente* che possa far fronte ad una situazione di instabilità permanente.

Per raggiungere l'obiettivo prefissato, è stata svolta un'indagine *retrospettiva* dell'evoluzione della PAC, mettendo in luce le ragioni alla base dell'introduzione, rimozione o modifica del sistema di pagamenti da essa predisposta, le priorità perseguite e le criticità ulteriormente provocate, dando particolare rilievo al contesto storico, politico e socio-economico.

reform of the CAP: The variables in the equation, European Parliament, Policy Department of Directorate for Regional Development, Agriculture and Fisheries Policies, Brussels, 2024, p. 10.

Dal punto di vista normativo, si è dato conto dell'impatto sulla PAC delle modifiche apportate al Trattato di Roma, specialmente ad opera del Trattato di Maastricht con l'inserimento dell'integrazione con la tutela ambientale e l'introduzione del principio di sussidiarietà, oggi sanciti espressamente agli artt. 11 TFUE e 5 TUE, dopo gli interventi modificativi del Trattato di Lisbona. Il principio di sussidiarietà è, peraltro, uno dei capisaldi delle competenze concorrenti, tra le quali è stata ricompresa anche l'agricoltura, determinando la distribuzione di poteri e funzioni tra l'Unione europea e gli Stati membri.

L'analisi si avvale degli atti di diritto derivato pubblicati fin dalle origini della Comunità economica europea, come i regolamenti, le direttive e le decisioni, ma anche, in particolar modo, degli atti di c.d. *soft law*, come le Comunicazioni della Commissione, i Libri Bianchi e i Libri Verdi, che, pur non avendo forza vincolante, delineano con fermezza gli orientamenti delle Istituzioni, traducendosi poi – tendenzialmente – in atti normativi¹⁰.

Nella disamina, inoltre, ricoprono un ruolo rilevante i documenti internazionali tra cui, in primo luogo, l'Accordo agricolo che è parte del Trattato di Marrakech in tema di regolazione del mercato agricolo globalizzato e di sostegno interno, e quelli in tema ambientale, a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, a Stoccolma, dal 5 al 16 giugno del 1972.

Per quanto concerne l'analisi puntuale dei singoli strumenti predisposti dalla PAC per perseguire gli obiettivi dell'art. 39 TFUE, la disamina ha preso avvio da un'indagine *verticale* dei pagamenti diretti, quale “spina dorsale” della PAC, evidenziando il profilo funzionale, le potenzialità e anche i loro limiti.

L'individuazione dei limiti funzionali è stata un aspetto trasversale a ciascuno strumento di sostegno esaminato. In prospettiva *complementare*, infatti, solo dal loro riconoscimento è stato possibile enfatizzare le potenzialità degli altri strumenti altre, specialmente nella

¹⁰ Con particolare riferimento al diritto agrario e alimentare si v. L. COSTATO, *Il “soft law” nel diritto agrario e alimentare*, in *Lavoro e Diritto*, 1, 2003, pp. 42-43, il quale in riferimento agli orientamenti che hanno segnato l'evoluzione della PAC afferma: «basti, al proposito, ricordare il I e il II piano Mansholt e il piano McSharry, i quali hanno reso pubblica la posizione della Commissione in fase di preparazione di proposte di regolamenti o di direttive in materia agraria. Non c'è dubbio che essi non hanno avuto in alcun modo la possibilità di divenire in qualche misura efficaci o utilizzabili in sede interpretativa dei successivi atti formali con cui i loro scopi sono stati, più o meno, realizzati, ma resta tuttavia da segnalare il fatto che i dibattiti aperti su di essi hanno consentito di considerarli come strumenti d'indagine che la Commissione si è data per perseguire i suoi scopi, indicandoli come tracce di norme da adottare.». Sulla *soft law* in generale: F. SNYDER, *Soft law and Institutional Practice in the European Community*, in S. MARTIN (eds), *The Construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht, 1994; L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford, 2004, 112; M. ELIANTONIO, E. KORKEA-AHO, O. STEFAN (eds), *Eu Soft Law in the Member States. Theoretical findings and empirical evidence*, Oxford, 2021; P. L. LÁNCOS, N. XANTHOULIS, L. ARROYO JIMÉNEZ (eds), *The legal effects of EU Soft Law. Theory, Language and Sectoral Insights*, Cheltenham, Northampton, 2023; P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell'UE*, in *Riv. dir. Ue*, 1, 2025, pp. 56-58.

relazione tra misure del Primo pilastro, ossia pagamenti diretti e interventi di mercato, e Secondo Pilastro, diretto allo sviluppo rurale.

La *complementarietà* costituisce, infatti, una delle chiavi di lettura dell'intero lavoro, insieme al concetto di *integrazione*, in riferimento all'intreccio tra obiettivi della PAC, sanciti all'art. 39 TFUE, e la tutela ambientale di cui all'art. 11 TFUE, ma anche all'agricoltura come settore «intimamente connesso all'insieme dell'economia» (art. 39, par. 2 TFUE); così come, infine, al processo di integrazione dell'Unione europea per il quale, come si vedrà, vengono prospettati dei profili di possibile inversione di tendenza.

5. Struttura dell'indagine

Dopo aver esaminato il rapporto tra natura e mercato – quali elementi strutturali dell'attività agricola e, al contempo, fonti di vulnerabilità che giustificano il carattere speciale o “eccezionale” del regime normativo ad essa riservato – il Capitolo I è dedicato ad una panoramica dell'evoluzione della PAC, approfondendo il profilo teorico degli obiettivi previsti dall'attuale art. 39 TFUE, così come integrato progressivamente dalla tutela ambientale prevista dall'attuale art. 11 TFUE. L'intento è mettere in evidenza “*a colpo d'occhio*” l'oscillazione nel perseguimento di tali obiettivi nonché i tentativi di conciliare nelle diverse riforme la dimensione produttiva, economica e ambientale, rimettendo ai capitoli successivi l'analisi puntuale e tecnica degli strumenti posti in essere dalla PAC. Il Capitolo I, dunque, non si sovrappone ad essi, ma si colloca in una prospettiva complementare, offrendo gli strumenti necessari per addentrarsi nella disamina e comprendere i successivi approfondimenti.

Nell'analisi degli strumenti previsti nel Primo pilastro (FEAGA), i pagamenti diretti assumono un ruolo prioritario poiché, nell'ambito di una PAC prevalentemente orientata al mercato, costituiscono il «livello minimo» del reddito agricolo¹¹. A tal proposito, il Capitolo II effettua una ricostruzione dell'*excursus* storico del sistema dei pagamenti diretti dal 1962 fino alla proposta di riforma 2028-2034. Per ciascuna riforma si analizzano: le finalità perseguite e le criticità emerse nell'attuazione; la formulazione dei pagamenti diretti, la selettività della distribuzione e la componente ambientale, la cui evoluzione ha portato alla definizione della c.d. “architettura verde”.

La prima sezione si apre con la descrizione del sistema dei prezzi istituzionalizzati e garantiti, che ha caratterizzato la PAC delle origini, e del sistema agromonetario, emblema

¹¹ Considerando 56, reg. (UE) 2115/2021

dell'impianto fortemente dirigistico della produzione agricola. L'attenzione è riposta sulle conseguenze che hanno generato un vero e proprio “*effetto domino*” in termini di accumulo delle scorte, distorsioni di mercato e degrado ambientale, stimolando – però – la nascita di una nuova sensibilità ecologica che ha progressivamente permeato la politica agricola europea. Tale evoluzione ha condotto all'elaborazione delle prime proposte di pagamento diretto disaccoppiato, concepito non solo come sostegno al reddito dell'agricoltore, ma anche come remunerazione dei beni pubblici ambientali. In questo contesto emergono gli elementi di novità introdotti dal Libro Verde e dal Pacchetto Delors, nei quali si delineano i primi esempi di aiuto diretto e di sostegno transitorio alla transizione sostenibile, anticipando i prodromi del disaccoppiamento.

La seconda sezione prende avvio con l'introduzione del *decoupling* di matrice internazionale, che segna il passaggio dalla PAC originaria al nuovo modello di pagamento non distorsivo per gli scambi, che diventa la “spina dorsale” del reddito agricolo assumendo anche una funzione di remunerazione per i beni ambientali. Si afferma così una logica del “*do ut des*” tra sostegno pubblico e rispetto di obblighi collettivi, consolidata dagli obblighi e limiti sanciti dall'Accordo Agricolo.

In questo quadro la Riforma Fischler del 2003 ha rappresentato una svolta “epocale” introducendo la condizionalità, inizialmente ambientale e poi sociale, definendo il legame tra agricoltura, ambiente e remunerazione pubblica. Le riforme del 2014 e del 2023, rafforzano tale impianto sulla scia di accordi internazionali e delle strategie europee per l'ambiente, come l'Accordo di Parigi e il *Green Deal*. Tuttavia, gli eventi eccezionali degli ultimi anni hanno evidenziato i limiti del sistema, in particolare la scarsa efficacia nel sostenere reddito e produzione. Il capitolo si conclude con l'analisi delle modifiche legislative più recenti, che pongono le basi di una nuova PAC in cui il sostegno pubblico torna centrale, la funzione ambientale assume un ruolo complementare a quella produttiva, in coerenza con l'obiettivo della sicurezza alimentare.

Il Capitolo III trae origine dai limiti degli effetti del pagamento disaccoppiato a fronte del rapido cambiamento dello scenario mondiale, che, imponendo la transizione verso sistemi agricoli resilienti e sostenibili, potrebbe aprire la strada ad una rivalutazione dell'effetto incentivante del sostegno accoppiato, al fine di sostenere l'incremento della produzione non solo di prodotti agricoli, ma anche dei benefici ambientali.

A tal proposito, nella prima parte, vengono approfondite le ragioni che hanno condotto al mantenimento, seppur ridotto, del sostegno accoppiato all'interno delle recenti programmazioni della PAC, in conformità ai vincoli dell'Accordo agricolo. Particolare attenzione è dedicata al pagamento supplementare previsto all'art. 67 reg. (CE) 1782/2003

(poi art. 68 del reg. (CE) 73/2009), volti a sostenere pratiche agricole con benefici ambientali aggiuntivi e a compensare i costi e le perdite di reddito derivanti da tali impegni.

Viene, inoltre, esaminata la fattispecie dei *results-based payments* i quali potrebbero garantire all'agricoltore una remunerazione ulteriore proporzionale ad un aumento effettivo dei risultati ambientali ottenuti. Tuttavia, anche in questo caso un'eventuale reintroduzione deve essere necessariamente accompagnata da un'analisi delle implicazioni ambientali ed economiche, onde evitare effetti distorsivi sugli scambi e sulla produzione, in violazione degli obblighi internazionali stabiliti dall'Accordo agricolo.

Considerando le funzioni e le criticità dei pagamenti diretti sia in forma disaccoppiata che accoppiata, nella seconda parte si dà conto del ruolo essenziale dell'ammasso e dell'intervento pubblico ancora oggi previsti nel reg. (UE) 1308/2013 che costituiscono il nucleo autentico dell'originaria "rete di sicurezza" destinata a tutelare il reddito degli agricoltori in caso di crisi di prezzo e turbative di mercato».

Sul piano sia della garanzia del reddito equo quanto della sostenibilità ambientale, viene valorizzata la crescente integrazione della componente sostenibile nelle attività delle Organizzazioni dei produttori (OP), le quali sul piano della disciplina della concorrenza sono fondamentali per gli agricoltori europei poiché mirano a tutelare l'agricoltore nelle dinamiche di mercato e di filiera. In ultimo, viene approfondito sia il potenziale sia i possibili aspetti critici degli Accordi di sostenibilità, recentemente introdotti nel reg. (UE) 1308/2013 con il reg. (UE) 2117/2021, in merito alla sostenibilità ambientale e agli obiettivi dell'art. 39 TFUE.

Infine, il Capitolo IV, in una prospettiva ulteriormente complementare, pone al centro le misure di sviluppo rurale quale componente essenziale della PAC, idonea a garantire la realizzazione di un settore agricolo resiliente, che, in primo luogo, non può prescindere dal rafforzamento delle strutture.

Nel percorso verso un'integrazione reciproca fra produttività e le tre dimensioni della sostenibilità, l'innovazione, o «progresso tecnologico» come previsto anche nell'art. 39 TFUE, assume un ruolo centrale. La digitalizzazione e i sistemi che si avvalgono dell'intelligenza artificiale, ad esempio, hanno il potenziale per rivoluzionare l'agricoltura e ridurre i costi aziendali, contribuendo così a migliorare i redditi.

Inoltre, considerando che la produttività dell'agricoltura dipende dagli standard di conoscenza tecnica, in particolare da un efficiente sistema di ricerca, istruzione e sistemi di consulenza, è fondamentale investire nella formazione permanente, oltre che incoraggiare la sperimentazione e l'adozione di tecniche innovative, anche a livello collettivo (ad esempio, tramite cooperative).

Una politica di sviluppo rurale che sostenga il rinnovamento strutturale e la conoscenza, si configura, come una strategia di lungo termine il cui punto di forza risiede nella gestione decentrata da parte degli Stati membri e delle Regioni, che ne consente una maggiore adattabilità ai bisogni concreti dei territori.

A tal proposito, il Capitolo IV si conclude con una riflessione sull'impostazione complessiva della PAC proposta dalla riforma 2028-2034 la quale potrebbe condurre ad una rinazionalizzazione. In questo contesto, il "timore" che ciò si verifichi, se da un lato, può trasformarsi in un'opportunità per rafforzare l'efficacia degli interventi, adeguandoli alle specificità e alle criticità della realtà agricola nazionale e regionale, dall'altro, può tradursi nel rischio della frammentazione del carattere "comune" della PAC, con conseguenti indebolimento della coesione tra Stati membri.

CAPITOLO I

UNA PANORAMICA “A COLPO D’OCCHIO” SUGLI OBIETTIVI DELLA PAC

1. *Premessa*. Natura e mercato: “cuore pulsante” dell'attività agricola. - 1.1 Vulnerabilità dell'attività agricola: un profilo multifattoriale. - 1.2. Sicurezza alimentare, sostenibilità economica, sostenibilità ambientale: il riflesso nell'art. 39 TFUE e art. 11 TFUE. - 1.2.1 Sicurezza alimentare e sostenibilità economica. - 1.2.2 Sicurezza alimentare, sostenibilità economica: l'introduzione della sostenibilità ambientale. - 1.2.3 Sicurezza alimentare, sostenibilità economica e sostenibilità ambientale: il tentativo di conciliazione. - 1.2.4 Verso la Competitività: prospettive per la PAC *post* 2027.

1. *Premessa*. Natura e mercato: “cuore pulsante” dell'attività agricola

Per comprendere le specificità e le problematiche che caratterizzano il settore agricolo è opportuno partire da una breve premessa.

L'attività agricola è legata in maniera inseparabile all'ambiente¹² – inteso primariamente in senso naturalistico come somma o relazione armonica delle risorse naturali¹³ – il cui “stato

¹² «È l'attività più vicina alla natura»: A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, cit., p. 156. Innumerevole dottrina sul rapporto ambiente e agricoltura: L. FRANCIOSI, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, p. 519; G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Roma, 1999, p. 253: «Non esiste impresa agricola senza una attività di coltivazione del fondo che abbracci un intero ciclo biologico, e pertanto non è attività agricola quella riguardante singole attività che non comprendono l'intero ciclo di produzione». Si v. anche F. ADORNATO, P. LATTANZI, I. TRAPÈ, *Le misure agroambientali*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. II, Torino, 2011, p. 567; S. MASINI, «Terra» e «natura». Conferme e traguardi nell'applicazione del ciclo biologico, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 4, p. 723 ss.; J. GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA, *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, in *Przegląd prawa rolnego*, 2, 2017, pp. 77-93. doi:10.14746/ppr.2017.21.2.5; R. BUDZINOWSKI, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań, 2008, p. 43 ss.

¹³ In passato gli aspetti della tutela ambientale sono stati considerati separatamente divenendo oggetto di leggi distinte. Tale separatezza si esprimeva nell'esemplificazione dell'ambiente come natura, risorse naturali, come fattori naturali di produzione, territorio paesaggio, suolo. Secondo l'A. l'ambiente va inteso come insieme armonico di «beni» diversi legati da una «filosofia della natura» che aspira a dotare l'uomo di una qualità migliore della vita, superando i conflitti sociali e cercando di realizzare un più equilibrato rapporto tra uomo e ambiente. Sul punto si v. A. CARROZZA, *Agricoltura e tutela della natura (l'impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Giur. agr. it.*, 1982, p. 73. ID., *Disciplina dell'agricoltura ed ambiente (con particolare riguardo alla regione Sardegna)*, in *Scritti in onore di D. Gaeta*, Milano, 1984, pp. 109-110. Il medesimo A., in *Risorse naturali e diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, 1, pp. 660-662, affronta l'argomento in funzione di una “nuova” teorizzazione del diritto agrario che possa rispondere e adeguarsi e stare al passo con l' «aumentata sensibilità della pubblica opinione per i problemi dell'ecologia». Le riflessioni traggono spunto dall'incertezza di configurare il suolo come «terra utile all'uomo» che si collega alla visione della «natura come fattore di produzione». La nozione di suolo, infatti, va oltre il fondo in senso giuridico-economico fino a ricomprendere il “territorio” sul quale si svolge qualsiasi attività dell'uomo e convivono elementi “complementari al suolo” e/o in rapporto di subordinazione fisica e funzionale. In questa più vasta accezione, sarebbe riduttivo limitare la competenza del diritto agrario soltanto alla disciplina del suolo. L'A., inoltre, sul tema della teorizzazione e

di salute” influisce sul ruolo produttivo¹⁴. Il rispetto dell’ecosistema, infatti, «rappresenta per l’imprenditore agricolo condizione di maggiore produttività della propria impresa. L’attività potrà garantire una produzione qualitativamente e quantitativamente soddisfacente solo se la coltivazione verrà eseguita secondo le buone tecniche agrarie nelle quali è fondamentale il mantenimento dell’equilibrio organico delle risorse»¹⁵.

La sostenibilità ambientale, dunque, non costituisce una finalità esterna né il solo frutto di prescrizioni normative, venendo assunta implicitamente come obiettivo dell’attività agricola medesima, per certi versi coincidente con l’interesse alla produttività¹⁶. La spontanea

della definizione delle risorse naturali riprende in maniera critica la dottrina latinoamericana di cui riporta tra le seguenti definizioni «bienes o medios de subsistencia que nos proporciona la naturaleza» o ancora, «se entiende por recursos naturales los bienes de naturaleza en cuanto no han sido transformados por el hombre y puedan resultarle útiles»: R. J. DUQUE CORREDOR, *El régimen jurídico de la reforma agraria y la adecuada utilización del suelo agrícola en Venezuela*, relazione alle *Jornadas iberoamericanas y europeas de derecho agrario*, Zaragoza y Jaca, luglio 1976, p. 11; E. A. PIGRETTI, *Derecho de los recursos naturales*, II ed., Buenos Aires, 1975, pp. 9-10, oltre alla definizione «cosas que el hombre hace suyas y transforma en bienes para la satisfacción de sus necesidades». L’A. riporta, inoltre, un elenco (non esente da sue contestazioni) di risorse naturali tra cui «el suelo, esto es, la tierra útil al hombre; b) los yacimientos minerales sólidos, líquidos o gaseos; c) los recursos hidráulicos, esto es, el agua, en sus diversos estados físicos y condiciones de existencia: nubes, lluvia, nieve, agua superficial y subterránea; [...] h) la energía que puede ser hidráulica, eólica, mareomotriz, térmica, nuclear». Sulla definizione delle risorse naturali, più di recente: A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, IX ed., Torino, 2022, p. 314, il quale aggiunge che la dottrina si divide tra coloro che ritengono l’espressione “ambiente” come un mezzo linguistico che rinvia ai singoli beni che godono di specifiche tutele ad es. contro l’inquinamento; chi invece intende l’ambiente come un valore-obiettivo dell’azione dei singoli poteri; chi lo intende come una nuova *res*, o bene giuridico, idonea ad essere oggetto autonomo di diritti. In ultimo, è opportuno menzionare la definizione del WTO, secondo il quale le risorse naturali consistono in «the material stores that can be found in their natural environment which are both rare and economically useful either in the raw state or after a minimal transformation». Cfr. WORLD TRADE ORGANIZATION, *Report on 2010*, Geneva, 2010. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report10_e.pdf (ultimo accesso: 11/04/2025).

¹⁴ Sul punto si v. A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Convegno organizzato in onore del Prof. Ettore Casadei in occasione del suo 79° compleanno, Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012, a cura di G. SGARBANTI-P. BORGHI-A. GERMANÒ, Milano, 2014, p. 18. In merito si v. anche R. BUDZINOWSKI, *Problemy ogólnego prawa rolnego*, cit., p. 44 ss.

¹⁵ In merito si v. E. ROOK BASILE, *Inquinamento in agricoltura*, in *Diritto agrario*, diretto da A. CARROZZA (*Dizionari del diritto privato*, vol. 4, a cura di N. IRTI), Milano, 1983, pp. 506-509. L’A. considera l’uso «irrazionale di diserbanti» o l’inquinamento di un lago destinato all’irrigazione come «un regime fondiario inadeguato» poiché rendono il suolo improduttivo compromettendo i risultati dell’attività agricola. Si v. anche D. MARANDOLA, *La sostenibilità alimentare inizia dall’uso del suolo: prime indicazioni dai PSR per il 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 41, 2015, p. 16, secondo il quale lo stato di salute di un suolo rappresenta «l’alleato migliore» per l’agricoltore che può avvalersene per aumentare la produzione in modo sostenibile, con minori input e a costi ambientali contenuti. Sul tema A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, cit., p. 151 ss.

¹⁶ La sostenibilità ambientale, infatti, rappresenta una vera e propria necessità per una produzione agricola di medio lungo termine che non può essere «predatoria»: L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica agricola comune*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2021, p. 47.

inclinazione ad essere «guardiana della natura»¹⁷ è valsa a consolidare il binomio «agricoltura-produzione» e «agricoltura-protezione»¹⁸ in cui l'agricoltore assume il ruolo di «guardiano della natura e del paesaggio naturale» o «custode agroecologico»¹⁹. Oggi, alla luce dell'impegno internazionale di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico, di cui l'agricoltura è ampiamente corresponsabile²⁰, tale duplice funzione trova un punto di

¹⁷ L'agricoltura ha «da secoli e in via generale del tutto spontaneamente provveduto a farsi essa stessa “guardiana della natura”»: A. CARROZZA, *Agricoltura e tutela della natura*, cit., p. 84. ID., *Impatto ambientale dell'attività agro-forestale e relativi aspetti giuridici*, in *Atti del Corso residenziale “Problematiche della botanica applicata: assetto del territorio e gestione dell'ambiente”*, Vallombrosa 4-10 settembre 1988, Pisa, 1988, p. 182.

¹⁸ Si v. A. CARROZZA, *Aspetti giuridici della pianificazione del territorio agricolo*, in *Le regioni*, n. 4, 1982, p. 75. Alle seguenti categorie si affianca l' «agricoltura-programmazione» intesa come il complesso delle funzioni dirette alla predisposizione razionale dei mezzi idonei a realizzare i fini dell' «agricoltura-produzione» e «agricoltura-protezione»; inoltre, è presente l' «agricoltura-organizzazione» che comprende tutto ciò che concerne le strutture (enti, uffici e organi) incaricate di esercitare le funzioni relative alle altre categorie. Questi quattro “settori” della materia «agricoltura e foreste» sono stati individuati nell'analisi compiuta dalla Commissione Giannini per individuare i criteri di ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni per la materia agricoltura prevista nell'art. 117 Cost. Il testo è riportato da A. CARROZZA, *Diritto agrario «1980» (Prospetto di sintesi)*, in *Giur. agr. it.*, 1980, p. 137. Si v. anche A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 331, in cui si parla di «uso attivo della terra» nel senso di «uso produttivo» e «uso conservativo».

¹⁹ Sul punto si v. A. CARROZZA, *Impatto ambientale dell'attività agro-forestale e relativi aspetti giuridici*, cit., p. 182.

²⁰ «Affermare che l'agricoltura è innocente è una pericolosa illusione»: A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario. Vol. I: Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 95. ID., *Impatto ambientale dell'attività agro-forestale e relativi aspetti giuridici*, cit., pp. 182-183. L'A. per intendere il duplice ruolo dell'agricoltura come vittima e artefice dell'inquinamento utilizza il binomio «agricoltura inquinata» e «agricoltura inquinante». In antitesi ad una «agricoltura inquinante», nasce l'ipotesi di un'agricoltura «pulita e quindi innocua» per l'ambiente che, secondo l'A., accresce l'interesse per il metodo biologico e quello biodinamico. Oggi l'avanzare delle conseguenze dei disastri climatici ed ambientali mettono maggiormente in evidenza la fragilità della produzione alimentare. L'A., inoltre, afferma che «mentre gli effetti positivi della presenza nel territorio dell'agricoltore, dell'allevatore e del silvicoltore sono dimenticati o sottostimati, è di moda invece sottolineare con vigore gli aspetti negativi». Utilizzando un lessico di declinazione penalistica conclude: «Insomma l'agricoltura è stata messa in stato di accusa e questa si trasforma talora in manifestazioni di vera e propria criminalizzazione». Già agli inizi del '900 i primi segnali di inquinamento «pretendevano un bilanciamento tra i benefici dello sviluppo dell'attività agricola e una soglia di rischio»: S. MASINI, *Transizione ecologica dell'agricoltura*, in *Dir. agroalim*, n. 1, 2022, p. 45. A livello internazionale, il primo riconoscimento, è avvenuto nella World Food Conference della FAO del 1974 durante la quale i governi esaminarono il problema della produzione e del consumo di cibo a livello globale. I disastri climatici ed ambientali avvenuti intorno alla metà degli anni '70 dimostrarono, infatti, la fragilità della produzione alimentare, del commercio e la loro connessione con il sistema climatico terrestre. Cfr. FAO, *Report of the World Food Conference*, Rome, 5-16 November 1974, <https://digitallibrary.un.org/record/701143?v=pdf> (ultimo accesso: 11/04/2025). La Conferenza è stata preceduta dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano del 1972, pubblicata in occasione del Primo Earth Summit del 1972, in cui si registra una delle prime menzioni del cambiamento climatico. La Dichiarazione ha esortato tutti i Paesi ad aderire alla lotta contro l'inquinamento onde evitare che gli ecosistemi potessero subire danni gravi e irreversibili: «Lo scarico di sostanze tossiche o di altre sostanze e lo sprigionamento di calore in quantità o in concentrazioni tali che l'ambiente non sia in grado di neutralizzarne gli effetti devono essere arrestati» (Principio n. 6). UN, *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano*, Conferenza sull'Ambiente Umano, Stoccolma, 5-16 giugno. 1972. www.unep.org/documents/default.asp?documentid=97 (ultimo accesso: 11/04/2025). Sul tema si v. anche L. COSTATO, S. MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 36 ss.; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, VI ed., Milano, 2023, p. 18; M.

incontro nella necessità di produrre non solo beni “tangibili” a destinazione alimentare (e non), ma anche i c.d. beni pubblici ambientali, come la conservazione della biodiversità, la riduzione delle emissioni di gas serra, la riduzione e lo stoccaggio di carbonio, e la tutela delle acque²¹. Anche per il settore agricolo, infatti, la transizione verso la sostenibilità è un processo che parte dalla riscoperta delle risorse naturali come “finite”, limitatamente riproducibili, o comunque riproducibili secondo i ritmi che prescindono dallo sfruttamento imposto dall’uomo. Tale consapevolezza giustifica la necessità di correggere il sistema economico all’insegna di un giusto equilibrio tra «uomo e ambiente che lo circonda e lo nutre»²².

Tuttavia, non si può fare a meno di sottolineare che il binomio «agricoltura-produzione» e «agricoltura-protezione» risulta entro un certo limite antitetico. Soddisfare le esigenze di quest’ultima implica misure che potrebbero frenare o deprimere la produttività; inversamente, il passaggio a forme di produzione più intensive tende ad associarsi sempre ad un deterioramento delle risorse dell’ambiente²³. Questa antitesi è evidente anche nelle norme europee in cui, a misure a carattere incentivante volte a sostenere la produttività, si sono contrapposte misure ambientali di tipo repressivo, ma anche e soprattutto preventivo, che hanno determinato la contrazione della produzione e la riduzione della capacità produttiva²⁴. In questa prospettiva, la sostenibilità ambientale rappresenta un vincolo alla

ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 3, p. 618.

²¹ In letteratura vengono riportati anche con l’espressione “servizi ecosistemici”: L. PAOLONI, *La biodiversità agricola*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Tomo II, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, pp. 760-773. Si v. anche M. D’ADDEZIO, *Agricoltura e ambiente*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno “Enrico Bassanelli”, Firenze, 28-30 aprile 1994, a cura di E. CASADEI-A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, Milano, 1996, p. 50.

²² Ristabilire l’equilibrio tra uomo e ambiente è ritenuto «unanimemente come la condizione essenziale per conseguire una qualità di vita migliore»: A. CARROZZA, *Agricoltura e tutela della natura*, cit., p. 73. ID., *Disciplina dell’agricoltura ed ambiente*, cit., pp. 109-110.

²³ Sul punto si v. M. D’ADDEZIO, *Agricoltura e ambiente*, cit., p. 46; A. CARROZZA, *Aspetti giuridici della pianificazione del territorio agricolo*, cit., p. 75, il quale riporta la riflessione di G. CANNATA in *L’economia dell’ambiente: un nuovo orizzonte per gli economisti agrari (Riflessioni sulla letteratura americana e italiana)*, in *Riv. economia agr.*, 1979, 2, p. 317 ss. Si v. anche A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 29; L. COSTATO, E. CASADEI, *Il diritto agrario nell’anno 2000*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 1, p. 242; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, cit., p. 18; L. RUSSO, *La PAC dal 2023: Le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Tomo I, cit., p. 82; M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, cit., p. 618.

²⁴ Sul punto si v. M. D’ADDEZIO, *Agricoltura e ambiente*, cit., p. 48; ID., *L’incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 1, p. 175. ID., *Diritto agrario comunitario e normative CEE in materia ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, 1, p. 392. Per la distinzione tra “produzione” e “capacità produttiva” si v. *infra* par. 1.2.1.

produzione agricola, delineando uno scenario particolarmente complicato in vista dell'incremento della domanda alimentare futura²⁵.

Il legame tra ambiente e produttività trova il proprio completamento nella dimensione economica che costituisce una fase essenziale dello sviluppo dell'attività agricola²⁶.

L'impresa, infatti, non è solo una «cellula di ogni attività produttiva», ma anche «manifestazione di libera crescita della persona umana e operatrice, quindi, del progresso economico»²⁷. In tale contesto, il mercato, inteso come il "luogo" di scambio del prodotto agricolo nonché principale fonte di reddito per l'agricoltore assume una posizione rilevante che si evince, in particolare, dalla visione dell'agricoltura principalmente come attività economica all'interno del sistema normativo europeo²⁸.

Natura e mercato rappresentano, dunque, il “cuore pulsante” dell'attività agricola in grado di determinarne l'equilibrio complessivo: eventuali dissesti o disfunzioni si riflettono inevitabilmente sullo svolgimento, sulla capacità produttiva e sulla redditività costituendo, di fatto, le principali fonti di "debolezza".

²⁵ «L'ambiente fisico in cui questa produzione viene organizzata e si realizzata va reso e mantenuto “pulito”, questo è fuor di dubbio. Ma – come dicevo poc'anzi – la popolazione dev'essere nutrita, la battaglia contro la fame del mondo deve continuare [...] ciò comporta dover realizzare un saggio equilibrio fra quantità e qualità»: A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, cit., p. 157. Inoltre, S. MASINI in «*Terra*» e «*natura*», cit., p. 731, afferma «che la sostenibilità ambientale sia l'altra faccia dell'adeguatezza nutrizionale: il raggiungimento della quale, trovando ostacolo sul piano della complessiva vulnerabilità del sistema di produzione, sospinge al coordinamento delle implicazioni che coinvolgono l'intera tematica». Sul punto si v. anche S. NESPOR, *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2015, p. 16; L. COSTATO, *Il piano Macsharry per la riforma della Politica agricola comunitaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, 1, p. 227 ss.; M. D'ADDEZIO, *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto agrario interno. Profili formali e sostanziali*, Pisa, 1989 p. 86 e p. 129.; G. SGARBANTI, *Le limitazioni alla protezione derivanti dal diritto comunitario*, in *Genio Rurale*, 1989, p. 11; M. TALLACCHINI, *Dalla sostenibilità al geo-engineering. Proteggere l'ambiente o medicalizzare la terra?*, in *Il divenire del diritto agrario ed europeo europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, cit., pp. 345-346.

²⁶ Si v. M. D'ADDEZIO, *Agricoltura e ambiente*, cit., p. 48. Inoltre, con particolare riferimento alla Costituzione italiana, la salvaguardia dell'ambiente influisce sulle ragioni di “utilità sociale per lo svolgimento dell'iniziativa economica (art. 41 comma 2 Cost.): E. R. BASILE, *Inquinamento in agricoltura*, cit., pp. 503-525. Sul tema si riporta G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, I ed., Torino, 1952, p. 33, secondo il quale il momento prevalente dell'attività agricola è quello produttivo. La produzione ha «una finalità sua propria e lo scambio è un elemento accidentale, non essenziale dello svolgimento dell'attività economica». L'elemento caratteristico della funzione imprenditrice, l'essere cioè l'esercizio dell'attività economica diretto al soddisfacimento dei bisogni del mercato, sussiste soltanto nel campo dell'agricoltura industrializzata». La distinzione tra il momento produttivo e quello commerciale e la loro prevalenza, è, peraltro, il criterio che a lungo ha marcato la separazione tra imprese agricole e imprese commerciali: L. COSTATO, E. CASADEI, *Il diritto agrario nell'anno 2000*, cit., p. 236.

²⁷ Sul punto v. F. BENVENUTI, *Gli aspetti giuridici degli interventi pubblici nell'agricoltura*, in *L'intervento pubblico in agricoltura tra Stato e Regioni*, Bologna, 1971, p. 16.

²⁸ Si v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 1. L'A. adotta questa visione anche per identificare il diritto agrario come «diritto dei mercati» o meglio «il diritto di quel specifico mercato che è il punto di incontro tra produttori e consumatori dei prodotti agricoli»: *ivi*, p. 44. V. anche L. COSTATO, E. CASADEI, *Il diritto agrario nell'anno 2000*, cit., p. 242, in cui si parla di «mercantilizzazione» dell'agricoltura.

1.1 Vulnerabilità dell'attività agricola: un profilo multifattoriale

La coesistenza delle diverse funzioni dell'agricoltura – ambientale, produttiva e economica – implica un rapporto tutt'altro che lineare ed equilibrato.

In teoria, un ambiente salubre rappresenta la condizione ideale per garantire il miglioramento della capacità produttiva dell'azienda agricola la quale, grazie alla creazione di un'offerta solida e prevedibile, sarebbe in grado di acquisire maggiore forza sul mercato aumentando i suoi profitti. Tuttavia, la realtà agricola impone di tenere in considerazione una moltitudine di «fattori ingovernabili da parte dell'uomo o perché imprevedibili o perché insormontabili»²⁹.

L'individuazione dei rischi che definiscono la vulnerabilità³⁰ dell'attività agricola è un tema tanto classico quanto fondamentale per comprendere le ragioni di un regime normativo eccezionale³¹.

²⁹ Si v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 14.

³⁰ Sul rapporto tra rischi e vulnerabilità dell'attività agricola: A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario. Vol. I*, cit., p. 19 ss.; L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, cit., p. 14. Si v. anche D. BERTOLOZZI-CAREDIO, S. SEVERINI, G. PIERRE, C. ZINNANTI, R. RUSTOM, E. SANTONI, A. BUBBICO, *Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. doi:10.2760/171825, JRC135290; A. MATTHEWS, *Contingency plan for ensuring food supply and food security: workshop report*. Publications Office, 2021, doi/10.2760/569694. Cfr. FAO, *An introduction to the basic concepts of food security*. *Food Security Information for Action – Practical Guides*, 2008, <https://www.fao.org/3/al936e/al936e00.pdf> (ultimo accesso: 11/04/2025). Sulla vulnerabilità delle attività economiche - inclusa l'attività agricola - nel contesto di attuale instabilità, dovuto a guerre, pandemie ed eventi climatici avversi, cfr. S. NIINISTO, *Safer together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, 2024. https://commission.europa.eu/document/Niinisto-report_Book_VF.pdf (ultimo accesso: 12/03/2025). Inoltre, nel Rapporto Draghi si afferma che «dependencies are becoming vulnerabilities»: M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe* e *The Future of European Competitiveness – In-depth analysis and recommendations*, 9 September 2024. Entrambi disponibili al link https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en (ultimo accesso: 12/03/2025).

³¹ Sul regime normativo speciale si veda a titolo esemplificativo: A. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2016, p. 63. L'A. definisce l'eccezionalismo agricolo come «una singolare devianza di trattamento giuridico per cui l'agricoltura (più precisamente l'esercizio dell'attività agricola) è destinataria, meglio beneficiaria, di normative più favorevoli nell'ambito tanto del diritto privato comunitario, quanto del diritto pubblico rispetto a quelle dettate per gli altri settori economici». Si v. anche L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., 2023, pp. 68-69; R. BUDZINOWSKI, *Problemy ogólne prawa rolnego*, cit., p. 42 ss.; I. CANFORA, *La normativa speciale dell'impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa*, in *Przegląd Prawo Rolnego*, n. 1, 2022, p. 46; L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, Ferrara, 1975, p. 161; ID., *Agricoltura, Prodotti agricoli e politica agricola comune nel trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, 1, p. 571 ss.; G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in *Dir. Giur. agr. amb.*, 1993, p. 5 ss.; ID., *L'ambiente: norme fondamentali comunitarie e italiane. Principi ed obiettivi nel Trattato di Amsterdam*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, III ed., Padova, 2003, p. 59 ss.

Nel tentativo di distinguere i fattori di rischio (o debolezza) dell'attività agricola, è possibile delineare due macro categorie strettamente interconnesse: rischio biologico, specifico per l'attività agricola³², e rischio di mercato, che caratterizza, in forme e modalità diverse, ogni tipo di impresa³³. Come si vedrà di seguito, entrambi concorrono a destabilizzare l'offerta provocando incertezza non solo per il produttore che ha il pieno diritto alla remunerazione per l'attività svolta, ma anche per il consumatore, controparte degli atti di scambio e portatore dell'interesse ad un ambiente salubre, cibo sicuro e sufficiente³⁴.

In primo luogo, il rischio biologico, insito in ogni operazione agricola poiché «inscindibile dal ciclo biologico, ossia i meccanismi genetici di ogni materia vivente³⁵», è dovuto all'esposizione ai mutevoli e incontrollabili elementi della natura, all'imprevedibilità dei fattori atmosferici, alla durata naturale del ciclo produttivo. Pioggia, siccità, gelate o la diffusione di patogeni possono provocare la perdita parziale o totale di un intero raccolto. Tale incertezza strutturale derivante dal legame intimo dell'attività agricola con l'ambiente è una “concausa” del rischio di mercato, causato da perturbazioni o interruzioni della catena di approvvigionamento delle materie prime, nonché da circostanze macroeconomiche sfavorevoli che minacciano la sostenibilità economica degli operatori³⁶. I fattori di rischio, inoltre, possono sfociare in uno o più eventi improvvisi, definibili come «crisi o perturbazioni», in grado di causare sconvolgimenti di diversa intensità per l'intera attività coinvolta³⁷. In questo scenario, è possibile distinguere tra perturbazione di mercato

³² Sul punto si v. A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario. Vol. I*, cit., p. 19 e ss.

³³ *Ibidem*: «Il rischio accompagna ogni atto dell'uomo e rappresenta una realtà insopprimibile di ogni vicenda economica». Si v. anche D. BERTOLOZZI-CAREDIO, S. SEVERINI, G. PIERRE, C. ZINNANTI, R. RUSTOM, E. SANTONI, A. BUBBICO, *Risks and vulnerabilities*, cit., p. 6. Gli AA. individuano sei categorie di rischio di mercato: accesso e prezzo degli input, accesso e costo del lavoro, liquidità finanziaria, crisi economiche, problematiche legate alla struttura del mercato (contrazione e concentrazione) e instabilità del mercato stesso. La Corte dei Conti individua, invece, tre tipi di rischio influenti sui mercati agroalimentari: rischi normali che si verificano di frequente e sono fondamentalmente legati alla natura dell'attività economica agricola; rischi assicurabili sul mercato, meno frequenti ma che comportano una difficoltà maggiore di gestione per gli agricoltori e che sono gestibili attraverso strumenti assicurativi o attraverso il ricorso a fondi di mutualizzazione (oltre che tramite il ricorso agli strumenti del sostegno pubblico); rischi derivanti da eventi catastrofici, meno frequenti e gestibili esclusivamente tramite il sostegno pubblico. Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive*, Relazione speciale n. 23/2019, p. 8.

³⁴ Sul punto si v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 60.

³⁵ Sul concetto e sulle forme di prevenzione di questo tipo di rischio, cfr. A. CARROZZA, *La problematica giuridica del rischio in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, 1, p. 285 ss. Sulla “teoria del ciclo biologico” A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario. Vol. I*, cit., pp. 10-18.

³⁶ Si v. D. BERTOLOZZI-CAREDIO, S. SEVERINI, G. PIERRE, C. ZINNANTI, R. RUSTOM, E. SANTONI, A. BUBBICO, *Risks and vulnerabilities*, cit., p. 6.

³⁷ *Ibidem*. Sul concetto di crisi cfr. EUROPEAN COMMISSION, ECORYS, WAGENINGEN, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report*, DG Agriculture and Rural Development, Publications Office, 2020. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110> (ultimo accesso: 12/04/2025).

«idiosincratICA» e «crisi sistemica»³⁸. La prima ipotesi, è causata da un accesso limitato al mercato o da un'interruzione della catena di approvvigionamento a seguito, ad esempio, dell'applicazione delle misure di controllo per un'epidemia fitosanitaria. La seconda si verifica, invece, ad un livello geografico più ampio ed è causata da un calo della domanda nei mercati nazionali, internazionali o da un eccesso di offerta³⁹.

Una delle principali peculiarità dei prodotti agricoli è la difficile programmabilità della produzione, che ostacola l'adeguamento alle dinamiche del mercato⁴⁰: l'offerta è stagionale, concentrandosi naturalmente in momenti specifici e non modificabili; inoltre, la lunghezza dei cicli produttivi non consente una rapida riconversione delle colture per rispondere tempestivamente alle esigenze dei consumatori. La conseguenza è la creazione di eccedenze o deficit temporanei di prodotti estremamente deperibili che ne impongono la vendita, o comunque, il consumo in breve tempo. Si tratta di un rischio di ordine strutturale che il progresso tecnologico e sociale riesce in qualche modo ad attenuare, ma non ad eliminare⁴¹; ciononostante, l'aggiunta di ulteriori costi di ammasso e conservazione gravano sia sui prezzi al consumatore che, di conseguenza, sui ricavi del produttore⁴².

A tal proposito, la bassa redditività delle imprese agricole non comporta solo una cronica carenza di capitale che limita la possibilità di investire nella trasformazione dell'azienda e nel miglioramento della produzione, ma costringe anche il produttore a vendere non quando i prodotti sono più richiesti, bensì quando ha urgente bisogno di denaro⁴³. Inoltre, a differenza dell'imprenditore commerciale che, oltre ad essere in grado di prevedere l'offerta adeguando la produzione, ha più interesse nelle dinamiche di mercato preoccupandosi di perfezionare la sua organizzazione di vendita⁴⁴, l'impresa agricola è caratterizzata da una

³⁸ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, ECORYS, WAGENINGEN, *Improving crisis prevention and management criteria*, cit., pp. 65-66.

³⁹ *Ivi*, pp. 65-66.

⁴⁰ Mentre gli imprenditori del settore secondario, infatti, possono regolare la loro produzione sulla base della presumibile richiesta, almeno a breve termine, l'agricoltore può al massimo prevedere l'andamento del mercato di un dato prodotto al momento della coltivazione tenendo conto dell'aleatorietà del ciclo produttivo. Sul punto si v. L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano (in Italia e negli altri paesi del MEC)*, Milano, 1968, p. 1.

⁴¹ In merito si v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 14.

⁴² *Ibidem*. Si v. anche L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., pp. 5-6; R. BUDZINOWSKI, *Problemy ogólnie prawa rolnego*, cit., p. 50 ss.; L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., p. 1.

⁴³ Tra i fattori di debolezza, L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., pp. 1-2, individua, anche un certo tradizionalismo della classe agricola che porta a scegliere di proseguire la produzione estensiva di beni già eccedenti creando "intasamenti" nel mercato ed inevitabili ribassi sui costi. Tale scelta va in direzione opposta alla decisione più conveniente di optare in certe regioni con profitto culture specializzate.

⁴⁴ Un piccolo o medio imprenditore di fronte alla concorrenza in mercati aperti ha bisogno anche e soprattutto di competenze che lo aiutino ad affrontare e risolvere i problemi connessi alle strategie di impresa e alla

«situazione atomistica»⁴⁵. Questa condizione dà luogo ad un'offerta polverizzata che, di fronte alla domanda centralizzata delle industrie di trasformazione e delle imprese di distribuzione⁴⁶, è strutturalmente incapace (o talvolta assai limitatamente capace) di influire sulla determinazione del prezzo⁴⁷.

Pertanto, una possibile soluzione alla frammentazione dell'offerta, nonché al limitato potere contrattuale, è sempre stata la riunione dei venditori in cooperative o altre forme associative, come le Organizzazioni dei produttori (OP), capaci di concentrare l'offerta "dosando" la vendita durante l'anno⁴⁸. In riferimento alle leggi che governano il mercato, la domanda dei prodotti agricoli è anelastica rispetto al prezzo del prodotto; di conseguenza, l'eccedenza di produzione provoca un deprezzamento pari ad un livello molto inferiore rispetto a quello che si sarebbe determinato da un'offerta adeguata alla domanda (legge della domanda e dell'offerta, o legge di King)⁴⁹. In parallelo, bisogna sottolineare anche la non-elasticità della

necessità di mercati: F. SOTTE, *Introduzione*, in *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, a cura di A. ARZENI-R. ESPOSTI-F. SOTTE, Associazione Alessandro Bartola, Milano, 2003, p. 27. Sul punto si v. anche L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., p. 2.

⁴⁵ In questi termini si v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, p. 15.

⁴⁶ *Ibidem*. Si v. anche R. BUDZINOWSKI, *Problemy ogólnie prawa rolnego* cit., p. 50 ss.; G. GALLONI, *Agricoltura (diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, in *Diritto agrario*, diretto da A. CARROZZA (*Dizionari del diritto privato*, vol. 4, a cura di N. IRTI), cit., p. 12.

⁴⁷ A differenza dell'industria, il prezzo del prodotto agricolo non dipende dal produttore ma dall'acquirente; ciò rende il produttore un «price taker» non un «price maker». Questo aspetto rientra tra le principali motivazioni che giustificano la deroga alle norme sulla concorrenza, o meglio, la c.d. eccezione agricola al diritto nazionale e comunitario. Sul punto v. A. CARROZZA, *Sui limiti dell'eccezione agricola al diritto comunitario della concorrenza*, in «*I messaggi*» nel mercato dei prodotti agro-alimentari, Torino, 1997, p. 86; A. JANNARELLI, *Eccezionalismo agricolo*, cit., p. 77. Si v. anche A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 15-16 e 101. L. COSTATO, *La politica agricola comune*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, cit., 2023, p. 77.

⁴⁸ A questo scopo il reg. (CEE) 26/62 sostenne economicamente strutture di questo tipo che, pur esistendo già, erano assai rare specialmente in Italia, caratterizzata da un diffuso frazionamento dell'offerta: L. COSTATO, *La politica agricola comune*, cit., p. 77. Sulle organizzazioni di produttori in generale: A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, p. 145. I. CANFORA, *Organizzazione dei produttori* (voce), in *Dig. Disc. priv.*, Sez. civ. XI, Milano, 2018, p. 355; ID., *Le cessioni dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, II ed., Milano, 2024, p. 147 ss.; L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, ivi, p. 56-58. ID., *Le associazioni dei produttori agricoli e gli accordi interprofessionali*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., 2003, pp. 933-961; M. GIOIA, *Le organizzazioni dei produttori e le loro associazioni*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo II, cit., 2023, pp. 885-908; A. SABA, *Le organizzazioni dei produttori agricoli e le organizzazioni interprofessionali*, ivi, pp. 1074-1076.

⁴⁹ «Alla buona notizia di un raccolto abbondante segue quella per lo più cattiva notizia del crollo dei prezzi». In questi termini G. OLMÍ, *Il processo di instaurazione del MEC nel Corso accademico 1964/56 del Centro di documentazione e studi sulle Comunità europee dell'Università degli Studi di Ferrara*, Ferrara, 1965, p. 83, riportata da L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., p. 3.

domanda agricola rispetto al reddito del consumatore per cui la spesa totale destinata ai consumi alimentari non cresce con l'aumento del reddito (legge di Engel)⁵⁰.

Dall'insieme dei fattori appena delineati si comprende come la fase della commercializzazione sia sempre stato «un problema tormentoso»⁵¹ per i prodotti agricoli che non trova rimedio nella spontanea capacità regolatrice del mercato⁵². Ciò spiega le scelte di politica protezionistica, ciclicamente adottata dai governi nazionali, in cui l'intervento pubblico, mirato a ristabilire condizioni paritarie per l'agricoltura⁵³, acquisiva piena legittimità⁵⁴.

Il rapporto tra rischio biologico e rischio di mercato, nonché tra funzione produttiva e funzione economica, può essere sintetizzato nella c.d. legge della produttività decrescente secondo la quale è impossibile aumentare oltre una certa misura la concimazione per aumentare la produttività. In questo caso, l'agricoltore, si scontrerebbe con una «legge reale della natura»⁵⁵ in base alla quale il danno alle risorse naturali conseguito dall'abuso di fertilizzanti, come la desertificazione del suolo o l'inquinamento delle falde acquifere, andrebbe ad “auto-annullare” qualsiasi vantaggio produttivo.

Posto che la capacità produttiva, oltre a soddisfare il fabbisogno alimentare della popolazione, è necessaria per alimentare la sostenibilità economica dell'impresa, il degradamento ambientale rischia di tramutarsi in danno alla stessa redditività dell'attività agricola. Da questa situazione emerge un altro carattere speciale dell'agricoltura che, in virtù

⁵⁰ Vale, inoltre, la c.d. legge dell'utilità decrescente per cui più si possiede un bene, tanto minore è il desiderio di averne dosi addizionali: A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 16; J. SZCZUKOWKI, *Czynniki hamujące działanie prawa Engla w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, in *Skutki integracji Polski z Unia Europejska*, Toruń, 2001, p. 186 ss. Si v. anche G. OLMÍ, *Commento all'art. 39 TCEE*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, *Commentario*, diretto da R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI, Milano, 1965, p. 230.

⁵¹ Sul punto v. L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., 1968, p. 1.

⁵² Si v. L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 4; ID., *La controriforma della PAC*, cit., p. 376.

⁵³ Sul tema, A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity. Una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, pp. 576-577: secondo il quale le scelte politiche di stampo liberista (o iperliberista) sono fondate sulla centralità assegnata al mercato quale «propulsore autosufficiente» dello sviluppo. La sempre più ampia liberalizzazione degli scambi a livello internazionale ha portato all'avvento di una sorta di «mercato senza mura». Si v. anche L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, cit., p. 4. ID., *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., p. 161; ID., *Agricoltura, Prodotti agricoli e politica agricola comune nel trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, 1, p. 571 ss; ID., *Lo storico problema dell'alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la food sovereignty e la nuova agricoltura*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 2, 2021, p. 175. doi:10.14746/ppr.2021.29.2.6.

⁵⁴ Sul punto A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 16, aggiunge che l'intervento pubblico acquisisce legittimità «sia sul fronte dell'equità che su quello dell'efficienza».

⁵⁵ *Ibidem*

del legame con l'ambiente, convive con un doppio e antitetico ruolo, essendo la prima vittima dei danni ad esso arrecati nonché una delle concause⁵⁶.

I rischi “intrinseci” dell'attività agricola sono accentuati da eventi “esterni” che nella loro imprevedibilità rischiano di diventare una “nuova” normalità⁵⁷.

In primo luogo, la maggiore frequenza e intensità degli eventi meteorologici estremi⁵⁸ – ondate di freddo e di calore che causano siccità e incendi boschivi su larga scala⁵⁹, inondazioni⁶⁰, ma anche scarsità di risorse, perdita di biodiversità, nonché le questioni relative alla salute delle piante e degli animali⁶¹ – hanno aggravato l'alea di rischio intensificando la pressione sulla produzione alimentare⁶². Pertanto, si richiama l'urgenza di adottare misure di adattamento e di mitigazione tenendo conto, però, del difficile contemperamento tra le restrizioni imposte per ripristinare gli ecosistemi, la garanzia della redditività dell'attività agricola e l'obiettivo di incrementarne la capacità produttiva.

Inoltre, la pandemia da COVID-19, l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e, da ultimo, la “guerra commerciale” innescata dai dazi imposti dall'amministrazione statunitense, sconvolgendo gli equilibri mondiali, hanno messo in evidenza un intreccio di

⁵⁶ Si v. *supra* nota 20

⁵⁷ Cfr. R. BORGES DE CASTRO, J. A. EMMANOUILIDIS, F. ZULEEG, *Europe in the age of permacrisis*, European Policy Centre, 2021. <https://www.epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis-3c8a0c> (ultimo accesso 12/04/2025).

⁵⁸ In particolare, il numero di eventi climatici estremi è quintuplicato negli ultimi cinquant'anni, mentre le perdite economiche derivanti da disastri sono passate da una media di 198 miliardi di dollari negli anni '70 a 1,6 trilioni di dollari negli anni 2010: OECD, *Infrastructure for a Climate-Resilient Future*, OECD Publishing, Paris, 2024, p. 14. <https://doi.org/10.1787/a74a45b0-en>.

⁵⁹ Dal 2000, eventi combinati di ondate di calore e siccità – come quelli registrati in Europa nel 2003, in Russia nel 2010 e negli Stati Uniti nel 2012 – sono stati associati a perdite nelle rese di grano e mais fino al 30%: C. LESK, W. ANDERSON, A. RIGDEN ET AL., *Compound heat and moisture extreme impacts on global crop yields under climate change*, in *Nature Reviews Earth & Environment*, n. 3, 2022, pp. 872–889. <https://doi.org/10.1038/s43017-022-00368-8>.

⁶⁰ Ad esempio, tra il 1982 e il 2016, le inondazioni hanno causato perdite economiche globali per 5,5 miliardi di dollari, con una riduzione media delle rese del 4% per la soia, del 3% per il riso, del 2% per il grano e dell'1% per il mais: W. KIM ET AL., *Flood impacts on global crop production: advances and limitations*, in *Environmental Research Letters*, vol. 18/5, 2023, p. 3. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/accd85>.

⁶¹ Inoltre, la diffusione di insetti parassiti, che attualmente consumano tra il 5% e il 20% delle principali colture cerealicole a livello globale, potrebbe portare a un aumento delle perdite di grano, riso e mais dal 10% al 25% per ogni grado di aumento della temperatura media globale: C. DEUTSCH ET AL., *Increase in crop losses to insect pests in a warming climate*, in *Science*, n. 361, pp. 916-919, 2018. doi:10.1126/science.aat3466.

⁶² Su scala globale, la crescita della produttività totale dei fattori ha rallentato, mentre i costi economici legati agli eventi climatici estremi sono aumentati: A. ORTIZ-BOBEA ET AL., *Anthropogenic climate change has slowed global agricultural productivity growth*, in *Nature Climate Change*, vol. 11 n. 4, 2021, pp. 306-312. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01000-1>. Cfr. IPCC, *Summary for Policymakers*, in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 2022, pp. 14 ss. doi:10.1017/9781009325844.001; CRED-UNDRR, *The Human Costs of Disasters: An Overview of the Last 20 Years (2000-2019)*, 2020, pp. 24-27. <https://www.preventionweb.net/publications/view/74124> (ultimo accesso: 14/04/2025).

problematiche latenti per il settore agricolo europeo che rischiano di aggravarsi se non adeguatamente risolte: l'elevato grado di interdipendenza delle filiere alimentari; la concreta minaccia di in-sicurezza alimentare e la necessità di stabilire un piano di autosufficienza quale «norma di prudenza»⁶³; l'influenza dell'insieme dell'economia sul funzionamento del settore agricolo come già riconosciuto, peraltro, dall'art. 39, par. 2, lett c) TFUE⁶⁴. In particolare, anche se i sistemi alimentari europei si sono dimostrati resilienti e i prezzi sono rimasti relativamente stabili per tutta la durata della crisi⁶⁵, la pandemia da COVID-19⁶⁶ ha

⁶³ Si v. G. OLMÍ, *Commento all'art. 39 TCEE*, cit., p. 231.

⁶⁴ *Ibidem*: «nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare: [...] il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.».

⁶⁵ In taluni mercati, tuttavia, come quello della pesca e dell'acquacoltura, delle patate, della carne e dei vini, la chiusura dei servizi di ristorazione ha determinato un drastico calo della domanda. Sul versante dei consumi, i prezzi dei prodotti alimentari sono aumentati in modo moderato (fino al +5 %) tra aprile e maggio 2020, ma la situazione si è presto normalizzata. Ciò ha consentito una notevole e celere ripresa., COM(2021)689 def., *Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi* {SWD(2021) 317 final}-{SWD(2021) 318 def., Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 12.11.2021, p. 3. Nel 2020 il valore della produzione del settore agricolo è diminuito dell'1,4 % rispetto al 2019, sebbene sia cresciuto del 2,9 % rispetto alla media del periodo 2015-2019. I redditi agricoli sono anch'essi diminuiti rispetto al 2019 (- 7,9 %, pari a 7,1 miliardi di EUR). Ne hanno risentito anche la produzione di generi alimentari e bevande (- 9 % nel secondo trimestre del 2020 rispetto al 2019) e il settore dei servizi di ristorazione (con perdite stimate del 60-90 % rispetto al 2019). Al contrario, le vendite al dettaglio sono aumentate e le vendite di generi alimentari online hanno registrato la crescita più elevata durante i primi mesi della pandemia (+ 45 % rispetto ai livelli precedenti alla pandemia). In merito si v. F. MONTANARI, I. FERREIRA, F. LOFSTROM, C. VARALLO, S. VOLPE, E. SMITH, M. KIROVA, A. WION, U. KUBOTA, J. D. ALBUQUERQUE, *Research for AGRI COMMITTEE – Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2021, p. 17. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690864/IPOL_STU\(2021\)690864_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690864/IPOL_STU(2021)690864_EN.pdf) (ultimo accesso: 13/04/2025). Sul tema si v. anche M. D'ADDEZIO, *Le filiere agroalimentari al tempo del COVID-19 in Europa e in Italia. Una sfida tra food security, ripresa e dinamiche dei mercati, tutela del lavoro e dei consumatori, Green Deal, incertezze climatiche*, in *Przegląd Prawa rolnego*, n. 2, 2021, p. 183 ss., doi:10.14746/ppr.2021.29.2.7; P. CAVARZERAN, *Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della Pac*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 925.

⁶⁶ Tra i numerosi contributi sul tema, L. COSTATO, *Prodotti agricoli, cibo, ed energia: Marrakech si allontana*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2022, p. 1; ID., *Cambiamento climatico e autosufficienza alimentare: una sfida per l'Unione Europea*, ivi, n. 3, 2022, p.1; ID., *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*, ivi, n. 1, 2021, p. 7; L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica agricola comune*, cit., p. 45 ss.; ID., *Riscoprire la Food security*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2020, pp. 1-2.; P. CAVARZERAN, *Covid-19 e agricoltura*, cit., p. 928; Y. PETIT, *Covid 19: l'Union europeenne en quete d'un soutien approprié pour le secteur agroalimentaire*, in *Rev Dr. Rural*, n. 483, 2020, pp. 3 ss.; D. GADBÍN, *Covid-19: l'alimentation, mission vital d'importance nationale*, *Rev Dr. Rural*, n. 483, 2020, pp. 1-2 ss.; B. VON GARMISSEN, *Verstärkt die Corona-Krise den "Strukturwandel ohne Ende"?* in *Agrar-und Umweltrech*, n. 6, 2020, p. 201 ; I. ESPIN ALBA, *La resiliencia de instituciones jurídico-privadas agrarias en tiempos de Covid19. el caso de los montes vecinales en mano común y de las cooperativas en Galicia*, in *Revista de derecho agrario y alimentario*, n. 76, 2020, pp. 93-146; T. SROGOSZ, *Systemy żywnościowe w kontekście Zrównoważonych Celów Rozwoju – kilka uwag w czasie pandemii*, in *Przegląd Prawa Publicznego*, n. 6, 2020, pp. 24–37.

rappresentato «un campanello d'allarme»⁶⁷. Oltre ad emergere con maggior chiarezza l'interrelazione tra la salute, gli ecosistemi e i modelli di consumo⁶⁸, vengono messe in evidenza le problematiche sottostanti all'interdipendenza delle catene di approvvigionamento mondiali, sempre più globalizzate. Sul fronte europeo, questa situazione ha rafforzato anche l'obiettivo di mantenere un mercato unico pienamente funzionante che consenta l'efficiente distribuzione di prodotti alimentari sicuri tra gli Stati membri⁶⁹. Questa considerazione viene avvalorata con l'invasione russa dell'Ucraina, scoppiata all'alba della ripresa dalle conseguenze del Covid-19, la quale ha messo in evidenza l'esigenza di un contemperamento tra le misure a salvaguardia dell'ambiente e la garanzia tanto della *food security* quanto della sostenibilità economica delle imprese⁷⁰.

⁶⁷ Il blocco dell'esportazione delle mascherine dai paesi orientali principali produttori, ha fatto temere per il blocco delle catene di approvvigionamento mondiali. Nella vicenda conseguita dalla diffusione della pandemia da Covid-19, l'A. riscontra delle similitudini con due episodi accaduti nel 1975 e 2010. Nel 1975 la vendita di cereali incentivata dal presidente Nixon all'URSS provocò un fortissimo aumento dei prezzi, tale da spingere la CEE a cambiare temporaneamente la sua politica fissando i dazi all'esportazione, al fine di evitare che il mercato europeo potesse arrivare o ad essere carente di cereali o causare l'impennata dei prezzi interni oltre il prezzo indicativo. Nel 2010 un incendio devastò parte dei seminativi russi. Il governo russo, tornato ad essere esportatore di cereali dopo la caduta dell'URSS, fu costretto ad adottare d'emergenza una restrizione delle esportazioni. Per "effetto farfalla", il blocco provocò un aumento del prezzo dei cereali sul mercato mondiale. Siria, Egitto e Tunisia furono così costretti ad aumentare il prezzo di sostegno della farina per conquistare il consenso popolare. Questo fu il preludio della c.d. primavera araba che oltre al movente della libertà, era una protesta per l'aumento del prezzo del grano: L. COSTATO, *La politica agricola comune*, cit., p. 5; ID., *Lo storico problema dell'alimentazione*: cit., p. 175; ID., *La PAC in tempi di crisi: dalla lunghezza dei fagiolini alla riscoperta della sovranità alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2021.

⁶⁸ Cfr. COM(2020) 381 def. *Una strategia "dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 20.5.2020, p. 2. Viene messo in evidenza anche la necessità di un approccio integrato dei sistemi alimentari che non includa soltanto gli attori della stessa filiera alimentare, ma anche il settore dei trasporti e della logistica, delle industrie che forniscono i mezzi di produzione e il materiale di imballaggio necessarie. Sul punto si v. anche COM(2021) 689 def., *Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare*, cit., p. 5.

⁶⁹ Ad esempio, l'Italia è autosufficiente al 53% per i cereali, mentre il 67% delle sue importazioni di cereali proviene dal mercato unico. Cfr. Commission Staff Working Document, *Accompanying the document Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis*, SWD(2021) 317 final, Brussels, 12.11.2021, p. 16.

⁷⁰ Sul problema della sicurezza alimentare a seguito dell'invasione Ucraina si v. L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, p. 162-164; M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della PAC*, *ivi*, p. 252; E. DE MEO, R. ROMA, A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, *ivi*, 2022, p. 287; V. RUBINO, *Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova PAC, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare*, *ivi*, pp. 345-364. Si v. anche Y. PETIT, *L'invasion russe en Ukraine : l'Union européenne face au défi de la sécurité alimentaire*, in *Rev. Dr. Rural*, n. 504, 2022, pp. 20-27; Y. PETETIN, *L'Ukraine dans l'UE : nœud gordien de l'agriculture*, in *Rev. Dr. Rural*, n. 11, 2024, p. 3; J. HAARSTRICH, *Führt der Ukraine-Krieg zu einer Rückbesinnung der Agrarpolitik?*, in *Agrar-und Umweltrecht*, n. 5, 2022, p. 161 ss.; A. KIERMEIER, *Bewährungsprobe für das EU-Krisenmanagement*, in *Agrar-und Umweltrecht*, n. 11, 2022, p. 401 ss.; B. VON GARMISSEN, *Das gegenwärtige Agrarrecht ist nur bedingt krisentauglich*, in *Agrar-und Umweltrecht*, n. 12, 2022, p. 441 ss.

Inoltre, a seguito del conflitto tra Russia e Ucraina, due tra i principali Paesi esportatori di cereali e fertilizzanti a livello globale, si assiste al fenomeno del c.d. *weaponization of food* in base al quale i prodotti agricoli e alimentari assolvono sono sempre più spesso una funzione militare⁷¹.

2. Sicurezza alimentare, sostenibilità economica, sostenibilità ambientale: il riflesso nell'art. 39 TFUE e art. 11 TFUE

Di fronte allo «spettro della insicurezza alimentare»⁷², la necessità di costruire un percorso di cambiamento strutturale in cui le dimensioni della sostenibilità ambientale e della sostenibilità economica possano conciliarsi è diventata sempre più preminente⁷³.

⁷¹ Si tratta un atto contrario alla Dichiarazione di Roma la quale impone che «Food should not be used as an instrument for political and economic pressure»: FAO, *Rome declaration on World Food Security*, World Food Summit, Roma, 13 November 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm> (ultimo accesso: 12/04/2025). Per l'utilizzo di questa espressione, cfr. J. BORRELL, *Black Sea Grain Initiative: Statement by the High Representative on behalf of the European Union on Russia's termination of the Black Sea Grain Initiative*, Council of the EU, Press release, 17 July 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press-releases/2023/07/17/black-sea-grain-initiative-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-russia-s-termination-of-the-black-sea-grain-initiative> (ultimo accesso: 15/03/2025). Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2022, *Need for an urgent EU action plan to ensure food security inside and outside the EU in light of the Russian invasion of Ukraine*, P9_TA(2022)0099 (2022/2593(RSP), lett. C. «whereas food production and access to food should not be used as a geopolitical weapon»; Conclusioni del Consiglio europeo, 24 June 2022, punto 8 «Russia, by weaponising food in its war against Ukraine, is solely responsible for the global food security crisis it has provoked». Dalla prospettiva internazionale si assiste al medesimo fenomeno nella Striscia di Gaza: J. BOWEN, *Israel denying food to Gaza is 'weapon of war'*, UN Palestinian refugee agency head tells BBC, BBC news, 13 May 2025. <https://www.bbc.com/news/articles/cx27dzv7znpo> (ultimo accesso: 15/05/2025). A. KELLY, *Is Israel using starvation as a weapon of war?*, The Guardian, 12 May 2025. <https://www.theguardian.com/world/2025/may/12/monday-briefing-is-israel-using-starvation-as-a-weapon-of-war> (ultimo accesso: 15/05/2025). Attribuire una funzione in un certo senso «militare» ai prodotti alimentari non è un fenomeno estraneo alla storia dell'Unione europea: quando il surplus produttivo causato dall'orientamento produttivistico della PAC rese la Comunità europea una potenza esportatrice, le *commodities* agricole contribuirono a rafforzare significativamente lo schieramento occidentale nei confronti dell'URSS. La Comunità europea appoggiò significativamente gli USA attirando gli stati mediorientali e africani, pressati da problemi alimentari, nel campo occidentale grazie a generose forniture di cereali che i sovietici non potevano distribuire a causa della loro crisi agricola. Sul punto si v. L. COSTATO (con la collaborazione di P. BORGHI), *Diritto al cibo, agricoltura e prodotti agroalimentari nella prospettiva globale e nei Trattati europei*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 20. ID., *La politica agricola comune*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, cit., p. 77; ID., *Lo storico problema dell'alimentazione*: cit., p. 175; ID., *Per una storia della PAC (A sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di trattato CEE)*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 1, p. 64 ss.

⁷² In questi termini si v. L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, cit., p. 45.

⁷³ Si nota, quindi, un «vivo bisogno di interpretazione attualizzata» della sostenibilità mettendo in evidenza che il significato esclusivamente ambientale del termine è ormai «insufficiente». Sul punto v. P. BORGHI, *L'agricoltura 4.0: il futuro del settore agroalimentare*, cit., p. 9.

In seguito, verrà analizzato il riflesso nonché l'intreccio dei seguenti obiettivi all'interno degli attuali art. 39 TFUE e art. 11 TFUE, evidenziando le radici saldamente ancorate nel diritto internazionale e il duplice carattere – statico “su carta”, ma al tempo stesso dinamico – che assumono nelle riforme Politica agricola comune (PAC).

Le finalità della PAC sancite dall'art. 39 TFUE corrispondono a preoccupazioni di politica sociale intersecate da considerazioni prettamente economiche⁷⁴: a) incrementare la produttività attraverso lo sviluppo del progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola e l'impiego migliore dei fattori della produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; c) stabilizzare i mercati agricoli; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare i prezzi ragionevoli per i consumatori⁷⁵.

Avendo ad oggetto tutte le fasi della filiera agroalimentare dal produttore al consumatore⁷⁶, la Corte di Giustizia ha riconosciuto la potenziale conflittualità tra obiettivi affidando al legislatore europeo l'arduo compito di bilanciare le varie contraddizioni, alla luce dello sviluppo dell'agricoltura e dell'economia nel suo complesso⁷⁷.

3. Sicurezza alimentare e sostenibilità economica

La PAC è stata istituita in un periodo in cui l'agricoltura europea, reduce dalla Seconda guerra mondiale, era caratterizzata da una produzione alimentare altamente deficitaria; per tale ragione, sin dal 1962, i suoi strumenti sono stati concepiti al fine di «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti»⁷⁸.

Secondo gli estensori dell'art. 39 TCEE (oggi art. 39 TFUE), la via maestra per perseguire questo obiettivo era incrementare la produttività mediante lo sviluppo del progresso tecnico,

⁷⁴ Sul punto si v. C. CATTABRIGA, L. VISAGGIO, *Commento all'art. 39 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II ed., Milano, 2014, p. 624.

⁷⁵ Sull'analisi puntuale dell'art. 39 TFUE, si veda a titolo di esempio: L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 75; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 18 ss. G. SGARBANTI, *Le fonti dell'Unione europea*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, cit., pp. 44-45; L. COSTATO, *La politica agricola comune*, ivi, p. 77. Si v. anche C. CATTABRIGA, L. VISAGGIO, *Commento all'art. 39 TFUE*, cit., pp. 624-630; G. OLMÍ, *Commento all'art. 39 TCEE*, cit., p. 231. A. JURCEWICZ, *Komentarz do art. 39 TFUE*, in *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, a cura di D. MIĄSIK-N. PÓŁTORAK-A. WRÓBEL, Warszawa, 2012, pp. 678-679; F. M. MOZO, *Contradictions in the evolution of the CAP*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 2, 2023, pp. 59-90.

⁷⁶ Si v. L. COSTATO, *Agricoltura, Prodotti agricoli e politica agricola comune* cit., p. 571 ss. ID., *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., pp. 142-143.

⁷⁷ Si v. *supra* nota 7

⁷⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Evoluzione e Futuro della PAC - Documento di Riflessione della Commissione*, Bruxelles, 1 febbraio 1991, COM(91) 100 def, par. 1, p. 1.

assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola, come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera. Il rapporto tra produttività e produzione⁷⁹ può essere chiarito attraverso una corrispondenza tra un linguaggio di stampo economico e le parole del Trattato. Mentre la produzione è un processo di trasformazione che impiega risorse materiali («fattori di produzione»), innovazione («progresso tecnico») e risorse umane («manodopera»), la produttività è un indicatore che misura l'efficienza dei risultati ottenuti, la capacità di produzione futura, nonché l'attitudine a produrre, la quale dipenderà non solo dalle modalità di gestione dell'impresa, ma anche da fattori strutturali⁸⁰: la qualità del terreno, la capacità di lavorarlo, la conoscenza degli strumenti che consentono di migliorare la performance. Pertanto, l'aumento della capacità produttiva, grazie ad un investimento costante nella tecnologia e nelle competenze professionali, non solo garantisce una crescita economica di lungo termine aumentando il livello dei redditi, ma ottimizza anche l'uso delle risorse da un punto di vista quantitativo e qualitativo⁸¹.

In linea con il miglioramento della «manodopera», il legislatore riconosce la necessità, da un lato, di migliorare la situazione reddituale degli agricoltori assicurando loro «un tenore di vita equo», paragonabile a quello degli operatori degli altri settori economici, dall'altro, di «stabilizzare i mercati». Entrambi gli obiettivi rientrano, in termini “moderni”, nella dimensione della sostenibilità economica che costituisce, infatti, un presupposto ineliminabile per lo svolgimento dell'attività agricola e, di conseguenza, per l'effettivo incremento della produttività.

Per perseguire le finalità previste dall'art. 39 TCEE venne creata un'organizzazione comune di mercato (OCM) per disciplinare la produzione e il commercio dei prodotti elencati nell'Allegato II TCEE (oggi Allegato I TFUE) all'interno della Comunità economica europea che, come previsto dal par. 2 dell'art. 40 TCEE (oggi art. 40 TFUE)⁸², comprendeva: la regolamentazione dei prezzi, tra cui i prezzi di intervento e i prezzi soglia, la fissazione di

⁷⁹ Concetti non perfettamente coincidenti da non confondere neanche con produttivismo: A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, cit., p. 451 ss.

⁸⁰ Si tratta di una definizione generale riportata anche da L. LATRUFFE, *Competitiveness, Productivity and Efficiency in the Agricultural and Agri-Food Sectors*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 30, OECD Publishing, Paris, 2020, p. 18. <https://doi.org/10.1787/5km91nkd6d6-en>.

⁸¹ A tal proposito, «la produttività non è tutto, ma nel lungo periodo è quasi tutto»: P. KRUGMAN, *The age of diminished expectations*, The MIT Press, 1994.

⁸² Sul punto si v. L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit. p. 161; ID., *Agricoltura, Prodotti agricoli e politica agricola comune*, cit., p. 571 ss.; F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea. Principi e tendenze*, a cura e con un saggio di A. JANNARELLI, Milano, 1990, p. 67. Sul tema delle OCM si v. AA.VV., *Organizzazione del mercato agricolo nella Comunità economica europea. Interventi di mercato e organismi di intervento*, Tavola rotonda, Firenze 28-30 gennaio 1976, a cura di S. BRADASCHIA, Milano, 1977.

sussidi ad un certo livello e dei prelievi e le sovvenzioni all'esportazione per proteggere il mercato interno dai prodotti dei Paesi terzi.

Si trattava di interventi pubblici particolarmente incisivi, mirati ad evitare «l'abbandono di una parte cospicua delle coltivazioni affidando l'approvvigionamento all'oltremare»⁸³. Nonostante l'evidente ispirazione protezionistica, bisogna riconoscere il merito di aver reso l'incremento della produttività uno degli obiettivi più compiutamente realizzati⁸⁴, tanto da far diventare l'Europa una potenza esportatrice di *commodities*⁸⁵.

L'art. 39 sancisce, inoltre, l'impegno a garantire «la sicurezza degli approvvigionamenti», o sicurezza alimentare (*food security*). Mutuando la definizione dalla Dichiarazione di Roma, una condizione qualificabile come tale sussiste quando «ogni individuo, in ogni momento ha la possibilità di accedere fisicamente e economicamente ad un cibo sufficiente sano e nutriente a soddisfare le esigenze nutrizionali e le preferenze alimentari»⁸⁶. La garanzia della sicurezza alimentare, si riflette nel «diritto al cibo» riconosciuto per la prima volta all'art. 48 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite, approvata dall'Assemblea generale del 10 dicembre 1948⁸⁷ a cui fece seguito l'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali (PIDESC) 1966⁸⁸. Dal punto di vista

⁸³ «Questo sarebbe stato contrario agli interessi fondamentali dei nostri Paesi»: G. OLMÍ, *Commento all'art. 39 TCEE*, cit., p. 231.

⁸⁴ Si v. A. JANNARELLI, *Eccezionalismo agricolo*, cit., p. 77.

⁸⁵ In merito v. L. COSTATO (con la collaborazione di P. BORGHÍ), *Diritto al cibo, agricoltura e prodotti agroalimentari nella prospettiva globale e nei Trattati europei*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 20. ID., *Dalla food security alla food insecurity*, cit., p. 4; A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity* cit., p. 576

⁸⁶ «Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. In this regard, concerted action at all levels is required»: FAO, *Rome declaration on World Food Security*, cit.

⁸⁷ Cfr. Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo, art. 25 «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio della sua famiglia con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari».

⁸⁸ Cfr. Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali (PIDESC) 1966 ratificato da tutti gli Stati membri delle Nazioni unite il 3 gennaio 1976, art. 11, par. 1 «Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario, ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati Parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso». Nei paragrafi successivi, il Patto impone ai governi di adottare misure concrete e idonee a garantire ai cittadini il diritto al cibo, sia attraverso la cooperazione internazionale che, individualmente, attraverso le politiche nazionali. Tra i provvedimenti, che gli stati sono tenuti ad adottare, figurano il miglioramento dei metodi di produzione alimentare tramite l'uso della scienza e delle tecnologie disponibili, l'adozione di programmi e di politiche di sviluppo, nonché la riforma dei sistemi agrari per garantire un uso efficiente della terra e di altre risorse per ottimizzare la produzione alimentare. Da ultimo, nel maggio 2013 è entrato in vigore, dopo la ratifica effettuata da oltre 10 Stati firmatari, il Primo Protocollo Opzionale collegato al PIDESC. Per un approfondimento si veda L. COSTATO (con la collaborazione di P. BORGHÍ), *Diritto al cibo, agricoltura e prodotti agroalimentari nella prospettiva globale e nei Trattati europei*, cit., pp. 8-10. ID., *La dimensione costituzionale e internazionale del*

operativo, i documenti appena menzionati richiedono l'attuazione di un approccio necessariamente cooperativo tra politiche nazionali e strategie internazionali.

L'assenza tanto nelle fonti internazionali quanto nell'art. 39 di un'indicazione dell'origine o della provenienza degli approvvigionamenti consente di affermare che una condizione di sicurezza alimentare si configuri come disponibilità di quantità sufficienti⁸⁹ di cibo adeguato⁹⁰, indipendentemente dal fatto che il prodotto sia ottenuto entro i confini nazionali o sia importato dall'estero. Pertanto, non vi è una esatta coincidenza tra la sicurezza alimentare e autosufficienza⁹¹ a cui storicamente i governi hanno dato priorità, essendo un elemento chiave per la salvaguardia della sicurezza nazionale.

Considerando il contesto *post* bellico in cui viene redatto il Trattato di Roma, infatti, il raggiungimento dell'autosufficienza, chiaramente espresso dal Rapporto Spaak con le parole «*degré de couverture des besoins par ses ressources propres*»⁹², è giustificato dalla volontà di acquisire autonomia dagli approvvigionamenti dei Paesi terzi, poiché, come è ben visibile anche oggi, “dipendenza” poteva diventare sinonimo di “vulnerabilità”. Pertanto, il carattere protezionistico del principio della «preferenza comunitaria»⁹³ dei prodotti agricoli europei

diritto al cibo: food sovereignty e sicurezza, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, cit., p. 6 ss. Si v. anche L. PAOLONI, *La food security nei programmi della PAC*, in *Dalla Riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, a cura di L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI, Napoli, 2011, p. 316.

⁸⁹ Si aggiunge, inoltre, l'accesso al cibo, l'utilizzo e la stabilità e la salubrità. Cfr. FAO, *Food Security, Policy Brief*, Issue 2, Roma, 2006. https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Coept_Note.pdf (ultimo accesso: 12/04/2025).

⁹⁰ Sul rilievo giuridico del concetto di “cibo adeguato”, specie nel diritto internazionale, si v. art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali (PIDESC). Cfr. FAO, *Plan of action*, World Food Summit, Roma, 13 novembre 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm> (ultimo accesso: 12/04/2025); UN-FAO, *The Right to Adequate Food*, Fact Sheet No. 34, Office of the High Commissioner for Human Rights of the UN Geneva, 2010. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf> (ultimo accesso: 12/04/2025). In dottrina si v. M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino, 2018, p. 35.

⁹¹ In merito si v. W. A. KERR, *Food security: availability, income and productivity*, Cheltenham, UK, 2023. I concetti di autosufficienza e sicurezza alimentare differiscono per diversi aspetti. Mentre la sicurezza alimentare prende in considerazione sia le importazioni che gli aiuti alimentare come possibili fonti, l'autosufficienza riguarda esclusivamente la produzione nazionale come fonte di approvvigionamento. Inoltre, l'autosufficienza si riferisce solo alla produzione interna disponibile a livello nazionale, la sicurezza alimentare considera elementi di stabilità nella fornitura di alimenti e di accessibilità da parte dei consumatori. FAO, *Food security and food self-sufficiency as separate objectives?*, in *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual*, 1999. <http://www.fao.org/docrep/004/x3936e/x3936e03.htm4.2>. (ultimo accesso: 13/04/2025).

⁹² Cfr. P. H. SPAAK, *Intergovernmental Committee on European Integration. The Brussels Report on the General Common Market*, June, 1956, p. 46. https://aei.pitt.edu/995/1/Spaak_report.pdf (ultimo accesso: 13/04/2025).

⁹³ Il principio della «preferenza comunitaria» in materia agricola è enunciato dall'art. 44 par. 2 del TCEE (oggi abrogato): «I prezzi minimi non devono essere applicati in modo da ostacolare lo sviluppo di una preferenza naturale fra gli Stati membri», e, in particolare, nel Protocollo n. 16 del Trattato di adesione del 1972 «1.

rispetto a quelli importati da Paesi terzi, acquisisce un carattere strumentale e difensivo per raggiungere la sicurezza alimentare.

Ciononostante, il legislatore con la finalità dell'art. 39 TCEE ha inteso stabilire una «norma di prudenza»⁹⁴ che non esclude il commercio internazionale dei prodotti⁹⁵, essenziale per coprire il fabbisogno di materie prime non presenti o non nelle quantità necessarie nel territorio dell'Unione europea⁹⁶.

La distorsione dell'art. 39 TCEE, nella parte in cui prevede uno sviluppo «razionale» della produzione, ha condotto all'attuazione di una politica di sostegno che, oltre a favorire una produzione agricola eccedentaria rafforzando l'idea, spesso illusoria, di aver raggiunto una forma di autosufficienza alimentare «definitiva»⁹⁷, ha generato effetti collaterali rilevanti sia sul piano economico che su quello ambientale.

L'applicazione da parte dei nuovi Stati membri della regolamentazione agricola comunitaria, combinata con le misure transitorie previste nella parte quarta, titolo II dell'atto di adesione, comporterà, dal momento dell'applicazione di tali disposizioni, l'estensione della preferenza comunitaria per i prodotti agricoli a tutta la Comunità.». Il principio è la conseguenza «necessaria» dell'istituzione di un mercato comune «dotato degli stessi caratteri di un mercato nazionale, nonché dell'obbligo di assicurare un equo tenore di vita agli agricoltori degli Stati membri»: F. GENCARELLI, *La Politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, cit., pp. 72-76. Esso venne generalizzato nella sent. *Beus c. Hauptzollant*, cit., punto 3 in diritto, in cui la Corte stabilì che, nel bilanciamento degli interessi nell'attuazione della PAC, il Consiglio avrebbe dovuto tenere conto in favore degli agricoltori del principio c.d. della preferenza comunitaria. Tale principio trova il suo limite nel rispetto degli obblighi internazionali, in particolare in materia di liberalizzazione dei mercati che hanno ribadito l'applicazione della clausola della «nazione più favorita» contenuta nel GATT. In dottrina è presente una vasta bibliografia, si veda a titolo esemplificativo: G. OLMÍ, *Commento all'art. 44 TCEE*, cit., pp. 347-348; F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., p. 11; L. COSTATO, *La preferenza comunitaria (art. 44, par. 2, del Trattato)*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, II ed., Padova, 1997, pp. 56-57; D. BIANCHI, *La politica agricola comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, Pisa, 2007, pp. 72-73; P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004, p. 22.

⁹⁴ Sul punto si v. G. OLMÍ, *Commento all'art. 39 TCEE*, cit., p. 231 ss.

⁹⁵ L'obiettivo di «garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti» sancito dall'art. 39 TFUE deve, infatti, conciliarsi con l'apertura al commercio internazionale prevista dall'art. 206 TFUE. Sul punto v. C. CATTABRIGA, L. VISAGGIO, *Commento all'art. 39 TFUE*, cit., p. 624. Si v. anche E. TOMKIEWICZ, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000, p. 26.

⁹⁶ Non bisogna cadere nel facile equivoco di associare l'autosufficienza con autarchia che per definizione esclude l'apertura al mercato. Il dibattito non deve innestarsi in termini di autosufficienza o apertura al mercato come alternative nette richiedendo un discorso più sfumato e dettagliato per ogni Paese e sulla base delle condizioni economiche sociali e ambientali di ogni paese. In merito si v. J. CLAPP, *Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense*, in *Food Policy*, vol. 66, 2017, p. 91. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.12.001>.

⁹⁷ Sul punto si v. F. ALBISINNI, *La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia*, in *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, 15 febbraio 2021, *Quaderni dei Georgofili*, I, 2021, Firenze, 2021, p. 37.

3. Sicurezza alimentare, sostenibilità economica: l'introduzione della sostenibilità ambientale

Dal raffronto di un bilancio che cresceva rapidamente, il reddito agricolo che aumentava in maniera modesta e una comunità rurale in diminuzione, era evidente che i meccanismi della PAC si stavano progressivamente allontanando dal conseguimento delle finalità stabilite dal Trattato. Il tentativo di porre rimedio ha fatto sì che, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, l'attenzione per la funzione produttiva dell'attività agricola, congiuntamente alla spesa destinata al settore primario, venissero gradualmente ridimensionate, mediante la riduzione progressiva degli aiuti alla produzione, l'introduzione delle quote, dei diritti di impianto e dei vincoli di trasformazione. Inoltre, nonostante l'intenzione strategica di svincolarsi dai Paesi terzi, le successive scelte di politica economica, adottate in conformità agli Accordi di Marrakech⁹⁸, avevano privilegiato la stretta interdipendenza dei mercati alimentari a livello globale, a scapito delle capacità produttive interne. Di conseguenza, la sicurezza alimentare dell'Unione europea ha iniziato a dipendere dalle importazioni di *input*⁹⁹, proteine, materie prime e fertilizzanti essenziali¹⁰⁰.

L'oscillazione tra l'orientamento produttivistico originario ed uno antiproduttivistico è stata determinata da un cambio radicale degli strumenti di sostegno al reddito: da una forma di pagamento "accoppiato" alla produzione basato su un sistema di prezzi politici garantiti, visto con sfavore dall'Accordo agricolo per il potenziale distorsivo del mercato, si è passati gradualmente, ad una forma di aiuto "disaccoppiato".

⁹⁸ La tutela del settore agricolo è poi divenuta con la progressiva globalizzazione dei mercati «ostile» ad ogni forma di protezionismo: A. JANNARELLI, *Eccezionalismo agricolo* cit., p. 79. Sul tema della globalizzazione, R. BUDZINOWSKI, *Prawo rolne między globalizacją i lokalnością*, in *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego*, Katowice, 2018, p. 57 ss; ID., *Problemy ogólne prawa rolnego* cit., p. 76 ss. In arg. P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech*, cit.; L. COSTATO, *Globalizzazione: perché, quando, come*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 3, p. 331 ss.; M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale* cit., p. 177.

⁹⁹ L'UE importa diversi tipi di fertilizzanti minerali dai Paesi del vicinato orientale (come Bielorussia, Ucraina e Russia) e dal Nord Africa (Algeria e Marocco). In media, nel periodo 2010-2020 e a seconda del prodotto, l'UE dipende fino al 43% da un singolo Paese per i fertilizzanti. Ad esempio, nel caso dei fertilizzanti potassici, l'UE dipende dalla Bielorussia e dalla Russia per il 59% delle sue importazioni. Cfr. Commission Staff Working Document, Accompanying the document *Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis*, cit., p. 18.

¹⁰⁰ Sul punto si v. L. COSTATO, *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, in *Dir. Giur. agr. alim. amb.*, n. 2, 2011, pp. 87-91, il quale afferma che una politica che continua a fondarsi sulle importazioni viola l'art. 39 TFUE. L'aspetto sicuramente più problematico è la stretta dipendenza da un numero limitato di fonti: l'UE, infatti, importa semi oleosi soprattutto dagli USA (almeno il 50% degli importi totali nel 2015-2019) e Brasile (intorno al 25%). L'olio di palma soprattutto dall'Indonesia (quasi il 50% del totale) e Malesia (circa il 33 %): COM(2021) 689 def. *Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare*, cit., p. 9.

Con l'introduzione del disaccoppiamento (o *decoupling*), inizialmente ad opera della Riforma MacSharry del 1992, portata a termine con la Riforma Fischler del 2003, si è sfaldata la rete di protezione che, tutelando gli agricoltori, aveva svolto una funzione di incentivo alla produzione. Il mercato in tutta la sua incertezza e instabilità, oltre ad essere una delle fonti di rischio dell'attività agricola che giustifica l'adozione di un regime normativo speciale, diviene la fonte principale di reddito. L'intervento pubblico permane solo come "ancora di salvezza" a cui aggrapparsi in caso di crisi¹⁰¹. In altri termini, l'agricoltore viene valorizzato maggiormente nella veste di "imprenditore" il cui profitto equivale a «remunerazione del rischio»¹⁰² per le scelte di mercato che decide liberamente di assumersi. Ciò ha comportato, da un lato, la preferenza – talvolta – per una destinazione più remunerativa della produzione, sottratta all'offerta alimentare optando per quella, ad esempio, energetica¹⁰³; dall'altro, la decisione di minimizzare il rischio e i costi di produzione privilegiando le semplici attività legate al mantenimento di «buone condizioni agronomiche e ambientali», idonee a ricevere il pagamento in virtù della "condizionalità" introdotta dal reg. (CE) 1782/2003¹⁰⁴.

¹⁰¹ Sul punto v. L. COSTATO, *La controriforma della PAC*, cit., p. 376; A. JANNARELLI, *Eccezionalismo agricolo*, cit., p. 79

¹⁰² In questi termini si v. N. G. MANKIW, M.P. TAYLOR, *Principi di economia*, a cura di M. MERELLI-S. RIELA, II ed. italiana, Bologna, 2022, p. 44.

¹⁰³ Sul difficile rapporto tra sicurezza alimentare e energia si veda a titolo esemplificativo, L. COSTATO, *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente e alimentazione*, in *Agr. ist. merc.*, 1, 2007, p. 13; F. ADORNATO, *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, *Agr. ist. merc.*, 1, 2008, p. 5 ss. AA.VV., *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari*. Atti dell'incontro di studi di Udine, 12 maggio 2012, a cura di M. D'ADDEZIO, Milano, 2012.; AA.VV., *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, a cura di E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI, Milano, 2013. A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity*, cit., p. 577; ID., *Eccezionalismo agricolo*, cit., p. 79; S. BOLOGNINI, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: Quale futuro per il diritto delle agroenergie?*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 1, p. 491 ss.

¹⁰⁴ Sull'introduzione della condizionalità con la Riforma del 2003 si v. L. COSTATO, *La riforma della Pac del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, p. 387 ss.; ID., *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, cit., p. 87-91; D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, pp. 597; ID., *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario: riforma della politica agricola comune, allargamento dell'Unione e Costituzione europea, diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno organizzato in onore del prof. Luigi Costato (in occasione del suo 70. compleanno), Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre 2004, a cura di E. CASADEI-G. SGARBANTI, Milano, 2005, pp. 57 ss.; L. RUSSO, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, in *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. opportunità della nuova Pac?*, Firenze, 18 novembre 2005, *I Quaderni dei Georgofili*, XI, 2005, p. 19 ss. Per una visione più ampia della "condizionalità" si v. cap. II, par. 8.1.

Pertanto, da quando l'agricoltura europea è «salita sul toboga del mercato mondiale»¹⁰⁵ dove le regole della concorrenza non riescono a produrre effetti positivi che compensino gli svantaggi del settore agricolo, la PAC ha mostrato notevoli difficoltà nel soddisfare pienamente gli obblighi previsti dal Trattato in termini di produttività e sostenibilità economica¹⁰⁶. In maniera inversamente proporzionale, alla graduale diminuzione della garanzie appena menzionate si è affiancato un crescente interesse per la questione ambientale «lasciata in eredità alle generazioni future»¹⁰⁷.

Dal punto di vista giuridico, la spontanea interdipendenza tra agricoltura e ambiente si riflette oggi nel combinato disposto tra l'art. 39 TFUE e l'art. 11 TFUE il quale «risulta essere lo strumento primario per attuare la sostenibilità ambientale»¹⁰⁸ imponendo l'integrazione tra le esigenze di tutela dell'ambiente e le altre politiche ed azioni dell'Unione europea¹⁰⁹.

La tematica ambientale non era ancora all'ordine del giorno alla firma del Trattato di Roma¹¹⁰. Pertanto, è stato necessario attendere l'Atto Unico Europeo del 1987 che, con gli artt. 130R, 130S e 130T, ha segnato il passaggio dalla prospettiva frammentata e prevalentemente sanitaria delle misure di tutela verso una visione integrata dei problemi ambientali dando alla Comunità europea il potere di intervenire con nuovi strumenti giuridici¹¹¹. Il Trattato di Maastricht nel 1992 con la modifica dell'art. 2 TCEE ha sottolineato che «la Comunità ha il compito di promuovere mediante l'instaurazione di un mercato comune, di un'Unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle

¹⁰⁵ In questi termini si v. L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, cit., pp. 12-13. ID., *La controriforma della PAC*, cit., p. 376. ID., *Conclusioni*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, cit., p. 346. L'A. paragona il successo della liberalizzazione e della «rivincita della concorrenza sul mercato» come un «boomerang» in grado di ritorcersi sull'economia agraria e sull'intero sistema agroalimentare europeo.

¹⁰⁶ In merito si v. L. COSTATO, *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, cit., pp. 87-91; ID., *La controriforma della PAC*, cit., p. 376.

¹⁰⁷ In questi termini si v. F. CAPELLI, *Evoluzione della politica agricola dell'Unione Europea dalle origini ai giorni nostri: un sintetico commento*, in *Alimenta*, n. 4, 2015, p. 84 ss.; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., pp. 16-17 e p. 77.

¹⁰⁸ In questo senso si v. I. PINGEL-LENUZZA, *Commentaire à l'article 6 TCE*, in P. LEGER, *Commentaire article par article des Traités UE et Ce*, Paris, p. 200; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 1, p. 509 ss.

¹⁰⁹ La disposizione del TFUE trova ulteriore conferma nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rubricato «tutela dell'ambiente»: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.».

¹¹⁰ Sul punto si v. L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 19.

¹¹¹ Si v. L. COSTATO, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario tra agricoltura e ambiente anche a proposito dell'Atto unico europeo e dei regolamenti 1760 e 2242/87*, in *Raccolta di scritti in memoria di Angelo Lener*, a cura di B. CARPINO, Napoli, 1989, p. 407 ss. V anche G. BIVONA, *Il rapporto fra agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione europea*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 417 ss.

politiche e delle azioni comuni tra cui anche quelle nei settori dell'agricoltura e dell'ambiente, uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica che rispetti l'ambiente, un elevato livello di convergenza dei risultati economici, di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento della qualità della vita, la coesione economica, sociale e la solidarietà tra gli Stati membri». Da questo momento, tra i campi di azione dell'Unione europea, elencati all'art. 3, è comparsa anche la «politica nel settore dell'ambiente » (lett. k)) ¹¹².

L'attenzione del legislatore europeo alla nuova tematica è stata fortemente influenzata dal Rapporto Brundtland del 1987¹¹³ e dalla Dichiarazione di Rio del 1992¹¹⁴ i quali, prendendo atto dell'interconnessione tra ambiente e sviluppo economico, hanno teorizzato il principio di sviluppo sostenibile. La Dichiarazione di Rio, in particolare, è considerata una “pietra angolare” poiché ne porta a compimento la definizione prevedendo che «il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future» (Principio 3). Stabilisce, inoltre, che «al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo» (Principio 4) ¹¹⁵. Da notare che il binomio ambiente-sviluppo economico si ritrova

¹¹² Art. G lett. A) par. 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea.

¹¹³ Cfr. UN, *Report of the World Commission on environment and development, Our common future*, doc. A/42/427, 4 Agosto 1987. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (ultimo accesso: 16/04/2025). Il rapporto formalizza per la prima volta il concetto di sostenibilità riconoscendolo come “compatibilità” tra sviluppo e salvaguardia delle risorse naturali assumendo la formula di “crescita sostenibile”. Sancisce, inoltre, i paradigmi fondativi del termine: 1) la necessità di prendere in considerazione i bisogni delle generazioni presenti e future; 2) il rispetto di adeguati limiti in ordine allo sfruttamento delle risorse naturali; 3) il giusto riconoscimento del rapporto intergenerazionale nella individuazione di diritti e obblighi; 4) un approccio integrato ai temi dell'ambiente e dello sviluppo. Per un'analisi dettagliata del report si v. D. HINCHSEN, *Our Common Future: A Reader's Guide. The Brundtland Report Explained*, London, 1987. Sul tema in generale, V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. MASINI-V. RUBINO, Bari, 2021, p. 5; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 551.

¹¹⁴ Cfr. UN, *Rio Declaration on Environment and Development*, doc. A/CONF.151/26, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (ultimo accesso: 16/04/2025).

¹¹⁵ Per un approfondimento, K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, II ed., Routledge, London, 2016, p. 12 ss. <https://doi.org/10.4324/9781315553955>; S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile da Rio +20 al diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, cit., p. 207.

anche nel Trattato di Marrakesh del 1994 secondo il quale, in seno al WTO, avrebbe dovuto essere istituito un comitato su commercio e ambiente¹¹⁶.

A seguire, la Dichiarazione di Johannesburg, c.d. RIO+10, del 2002¹¹⁷ ha riconosciuto ufficialmente la ripartizione del concetto di sostenibilità in tre pilastri interdipendenti fra loro: economico, ambientale e sociale¹¹⁸. Per concludere, il documento finale della Conferenza di Rio del 2012 “*The future we want*”¹¹⁹ ribadisce e sottolinea l’obiettivo di raggiungere «una crescita economica inclusiva ed equa promuovendo una gestione integrata e sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi che supportino lo sviluppo economico sociale e umano facilitando nel contempo la conservazione la rigenerazione e il recupero degli ecosistemi e la resilienza di fronte alle sfide nuove ed emergenti»¹²⁰; viene indicata, inoltre, la *green economy* come «uno degli strumenti più importanti disponibili per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile»¹²¹.

Tuttavia, è innegabile che l’introduzione dell’imperativo della tutela ambientale come obiettivo autonomo dell’Unione europea abbia rivelato «una marcata tensione con le finalità di sviluppo economico»¹²². Se da un lato, infatti, l’elaborazione di strumenti economici (e giuridici) eco-sostenibili trasversali ai vari settori configura una nuova opportunità¹²³,

¹¹⁶ Sul punto v. M. D’ADDEZIO, *Agricoltura e ambiente*, cit., p. 54. Peraltro, la regolazione del mercato delle risorse naturali destinate ad uso alimentare era un tema centrale nelle tre conferenze internazionali tenutesi nel 2009, tra cui: il Round WTO di Ginevra sul commercio dei prodotti agricoli, la Conferenza della FAO sulla sicurezza alimentare a Roma e la Conferenza sul riscaldamento globale di Copenaghen: F. C. DUTILLEUL, *The law pertaining to food issues and natural resources exploitation and trade*, in *Agricultural and Food security*, n. 1, vol. 6, 2012. <http://www.agricultureandfoodsecurity.com/content/1/1/6> (ultimo accesso: 12/04/2025).

¹¹⁷ Cfr. UN, *Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, Johannesburg 24 agosto - 4 settembre 2002. <https://www.un.org/esa/sustdev/documents/Johannesburg%20Declaration.doc> (ultimo accesso: 12/04/2025).

¹¹⁸ In questo senso, S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, in *Profili di Diritto ambientale da Rio a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale e amministrativo*, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino, 2004, p. 187.

¹¹⁹ Cfr. UN, *The Future We Want: outcome of the Conference*, doc. A/CONF.216/L.1*, Rio de Janeiro, 20-22 June 2012. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/13662/N1238164.pdf?sequence=1&p%3BisAllowed=> (ultimo accesso: 12/04/2025).

¹²⁰ *Ivi*, Punto 4.

¹²¹ *Ivi*, Punto 56.

¹²² Sul punto si v. S. AMADEO, *Commento all’art. 11 TFUE*, in *Trattati dell’Unione europea*, cit., pp. 407-414.

¹²³ L’affiancamento dell’interesse ecologico all’interesse economico della produzione che è sempre stato al centro dell’attenzione per lo Stato, rappresenta una parte importante dello sviluppo di un Paese: E. R. BASILE, *Inquinamento in agricoltura*, cit., p. 504. Per quanto riguarda l’industria in generale «L’Europa deve sfruttare il potenziale di cui dispone per trasformare la propria leadership politica sul cambiamento climatico in un’opportunità concreta per le sue industrie innovative». Cfr. COM(2009)400 def., *Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell’UE: riesame 2009 della strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 24 luglio 2009, punto 2. Da ultimo, in riferimento al settore agricolo, è bene menzionare l’agricoltura biologica e l’agroecologia, quali opzioni di particolare rilevanza per i giovani agricoltori, combinando remunerazione economica con risultati ambientali e

dall'altro, i costi e le perdite economiche dovute alla loro attuazione rischiano di provocare uno svantaggio concorrenziale.

Seguendo l'evoluzione degli obiettivi dell'Unione europea, a partire dalla riforma MacSharry del 1992 e ancor più decisamente con la riforma Fischler del 2003, la revisione della PAC si è orientata lungo la «linea delle due agricolture: quella del mercato e quella multifunzionale»¹²⁴ in cui l'attività agricola è enfatizzata nella funzione produttiva, economica, ma soprattutto di custodia del territorio. La “nuova” componente ambientale è rappresentata dall'introduzione della condizionalità, quale insieme di obbligazioni che ciascun agricoltore interessato a conseguire il pagamento annuale, disaccoppiato dalla produzione, deve rispettare. In seguito, con l'*health check*, o “verifica dello stato di salute” della PAC del 2009, oltre a rafforzare la condizionalità, sono state inserite quattro nuove priorità da realizzare attraverso la politica dello sviluppo rurale: cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche e biodiversità¹²⁵.

4. Sicurezza alimentare, sostenibilità economica e sostenibilità ambientale: il tentativo di conciliazione

Un primo tentativo di conciliazione tra sicurezza alimentare, sostenibilità economica e ambientale si ritrova a partire dalla comunicazione “*La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione dell'agricoltura delle risorse naturali e dell'ambiente*” (in seguito, “*La PAC verso il 2020*”)¹²⁶ in cui, fin dalle prime righe, viene ricordato che la PAC è sempre stata chiamata ad assumere delle scelte strategiche per rispondere ai bisogni correnti con una prospettiva di lungo termine. Il rafforzamento del potenziale produttivo, in particolare, è ritornato all'ordine del giorno con i lavori per la PAC 2014-2020, che sarebbe entrata in vigore all'indomani della crisi economica del 2008¹²⁷ quando la volatilità dei

responsabilità sociale. Altre opportunità derivano dalla bioeconomia e l'agricoltura di precisione che possono aumentare la redditività attraverso l'ottimizzazione degli input a cui si aggiungono le strategie per gli assorbimenti permanenti di carbonio, la carbonicoltura e lo stoccaggio del carbonio.

¹²⁴ Per un approfondimento si v. F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999, p. 8.

¹²⁵ Cfr. COM(2007) 722 def., *In preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della PAC riformata*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Bruxelles, 20.11.2007.

¹²⁶ Cfr. COM(2010) 672, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 18.11.2010.

¹²⁷ Dal 2008 si è verificata una singolare instabilità e volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli connessa all'emergere di fenomeni di scarsità di prodotti alimentari. Per descrivere il fenomeno è stato coniato un nuovo termine “agflation” per evidenziare la crescita anomala dei prezzi dei prodotti agricoli destinati alla

prezzi sul mercato mondiale e la netta flessione dei redditi avevano riportato l'attenzione sull'esigenza di garantire «un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili»¹²⁸.

Per incentivare gli agricoltori all'adozione di pratiche agricole sostenibili, viene introdotto il c.d. *greening*, un pagamento supplementare (dimostratosi poi alquanto fallimentare¹²⁹), riconosciuto a coloro che avrebbero realizzato tre pratiche benefiche per clima e ambiente: la diversificazione delle colture, conservazione dei prati permanenti esistenti e la creazione di aree d'interesse ecologico¹³⁰.

In parallelo, l'Unione europea ha dato grande impulso alle politiche per la sostenibilità ambientale assumendo un ruolo di capofila nei negoziati internazionali¹³¹.

I “*Sustainable Development Goals (SDGs)*” previsti nell'Agenda 2030 pubblicata nel 2015¹³² diventano parte integrante non solo della comunicazione “*Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*”¹³³ che ha definito le linee evolutive della PAC 2023-2027¹³⁴, ma anche di un pacchetto di strategie sempre più strettamente legate alla necessità

alimentazione. Sul punto si v. A. JANNARELLI, *La nuova food Insecurity* cit., p. 567. Per un approfondimento sul tema v. O.P. CHEKMAREV ET AL., *Agflation as a Threat to Food Security: Analysis of Inflationary Factors*, in E.G. POPKOVA-B.S.SERGI (eds.), *Sustainable Agriculture. Environmental Footprints and Eco-design of Products and Processes*, Singapore, 2022. https://doi.org/10.1007/978-981-16-8731-0_9. Migliorare la competitività inoltre era percepito come un'azione necessaria per affrontare la liberalizzazione dei mercati che avrebbe dovuto essere completata con il Doha Round del WTO. Cfr. J. CLAPP, *Food self-sufficiency*: cit., p. 95.

¹²⁸ In questi termini si v. F. ALBISINNI, *La nuova Pac e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 63. Nonostante sia state mosse numerose critiche nei confronti della PAC 2014-2020, viene considerata da una parte della dottrina come un “compromesso accettabile”. Sul punto si v. F. DE FILIPPIS, *Conclusioni*, in *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'U.E. e le scelte nazionali*, a cura di DE FILIPPIS F., *Quaderni di gruppo 2013*, Roma, 2014, p. 165. Inoltre, è riuscita a contenere il processo di ridimensionamento della spesa agricola. Così L. PETRELLI, *Misure di sviluppo rurale*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, cit., p. 95.

¹²⁹ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 21/2017, *L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*.

¹³⁰ Per una disamina più ampia sul *greening* si v. cap. II, par. 9. 2.

¹³¹ Sul punto si v. S. CODERONI, *Sostenibilità ambientale in agricoltura. Alcune considerazioni introduttive*, in *Agriregionieuropa*, n. 41, 2015, p. 12.

¹³² Cfr. ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, 25 settembre 2015. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (ultimo accesso: 15/04/2025). Sul tema, E. CRISTIANI, *La sostenibilità delle filiere agroalimentari*, *Riv. dir. agr.*, 2021, 1, p. 60.

¹³³ Cfr. COM(2017) 713 def., *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 1.3.2017, p. 8, la quale traccia le linee essenziali della PAC 2023-2027 attualmente in vigore, stabilisce che la PAC avrebbe dovuto rendere il settore agricolo più moderno «aumentando il valore aggiunto dell'azione europea nella misura in cui riflette un livello di azione più elevato».

¹³⁴ Sul punto si v. S. BOLOGNINI, *La comunicazione della commissione europea “Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura”*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 1, p. 110 ss.

di promuovere la transizione sostenibile dell'intera filiera agroalimentare dal produttore al consumatore¹³⁵.

In primo luogo, nella cornice del *Green Deal*¹³⁶, un piano per una crescita economica circolare¹³⁷ dissociata dall'utilizzo esclusivo delle risorse naturali¹³⁸, la strategia "*Dal produttore al consumatore per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*" (in seguito, *Dal produttore al consumatore*)¹³⁹ si impegna a recuperare la centralità della dimensione produttiva dell'agricoltura, riducendone, al contempo, l'impronta ambientale e climatica. Prevede, inoltre, il rafforzamento della resilienza del sistema alimentare europeo con l'obiettivo di guidare la transizione globale verso una sostenibilità competitiva, dai campi alla tavola¹⁴⁰. Contestualmente, la "*Strategia sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*" (in seguito, "*Strategia sulla biodiversità*")¹⁴¹ riconosce il ruolo della natura come "alleata" nello sforzo di mitigazione del cambiamento climatico. La biodiversità, infatti, costituisce un «capitale naturale», fornendo una serie di benefici per l'umanità costituiti dai c.d. servizi ecosistemici che sono alla base, non solo dell'agricoltura, ma dell'economia in generale; si tratta, a titolo di esempio, del cibo, dell'acqua potabile, della regolazione del clima¹⁴². Puntare su soluzioni che migliorino le condizioni e la diversità

¹³⁵ Si v. A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC*, cit., p. 29 ss; L. RUSSO, *Emergenza Covid 19 e Politica agricola Comune*, cit., p. 45.

¹³⁶ Cfr. COM(2019) 640 def., *Il Green Deal europeo*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 11.12.2019.

¹³⁷ L'economia circolare si distingue dal modello lineare basandosi sul trinomio lavoisieriano: "produci, usa, trasforma". Sul punto si v. M. ALABRESE, *Politiche climatiche e politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, cit., p. 641.

¹³⁸ In questo contesto, si parla anche di "green growth" o di «sustainable growth»: S. CODERONI, *Sostenibilità ambientale in agricoltura. Alcune considerazioni introduttive*, cit., p. 2 ss. V. anche V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale*, cit., p. 16. Si v. anche D. GADBIN, *Le Pact vert, chance ou menace pour la PAC?*, in *Rev Dr. Rural*, n. 486, 2020, p. 18; Y. PETIT, *Pact vert, PAC et biodiversité : la nécessité d'une entente plus cordiale*, ivi, p. 19 ss.

¹³⁹ Cfr. COM(2020) 381 def., *Una strategia "dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit.

¹⁴⁰ Si v. G. DE LUCA, *La strategia "dal produttore al consumatore" e la questione della sostenibilità economica del Green Deal per i produttori primari*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 4, p. 655 ss.; H. SCHEBESTA, J. J. L. CANDEL, *Game-changing potential of the EU's Farm to Fork Strategy*, in *Nature food*, 14 October 2020. <https://doi.org/10.1038/s43016-020-00166-9>. Si v. anche K. LEŚKIEWICZ, *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, in *Przegląd prawa rolnego*, n. 2, 2020, pp. 75-85. doi: 10.14746/ppr.2020.27.2.4; C. BUSSE, *Gedanken zur „From Farm to Fork“-Debatte*, in *Agrar-und Umweltrecht*, n. 10, 2020, p. 361 ss.

¹⁴¹ Cfr. COM(2020) 380 def., *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030- Riportare la natura nella nostra vita*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 20.5.2020,

¹⁴² Per un approfondimento si v. L. PAOLONI, *La biodiversità agricola*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, cit., pp. 760-773.

degli agrosistemi – secondo detta strategia – rende inevitabilmente il settore agricolo più resiliente¹⁴³.

Nell’ambito del quadro europeo così delineato, la responsabilità di realizzare «un settore agricolo intelligente, resiliente, sostenibile e competitivo al fine di garantire la produzione di alimenti sicuri, di alta qualità, a prezzi accessibili, nutrienti e diversificati per i propri cittadini e un forte tessuto socioeconomico nelle aree rurali» (art. 5, reg. (UE) 2021/2115), è rimessa alla programmazione della PAC per il periodo 2023-2027.

Con il reg. (UE) 2021/2115¹⁴⁴ la sostenibilità viene espressamente riconosciuta nella sua triplice declinazione, estesa a ricomprendere per la prima volta anche il concetto di sostenibilità sociale¹⁴⁵.

I profili di sostenibilità ambientale, economica e sociale sono espressi chiaramente negli obiettivi generali di cui all’art. 5, quanto in particolare indicati nell’art. 6¹⁴⁶. Nel primo caso, il regolamento prevede che la PAC deve «d) 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; 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; f) contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi».

Nelle strategie europee delineate nell’ambito del *Green deal*, vengono delineate una serie di azioni che inevitabilmente influiscono sull’attività agricola, come l’obiettivo di aumentare fino al 30% di superficie terrestre e marina le aree protette così come la riduzione del 50% dell’uso di pesticidi chimici entro il 2030. La PAC 2023-2027 ha dovuto necessariamente accogliere queste indicazioni¹⁴⁷ cercando di raggiungere il più elevato livello di ambizione

¹⁴³ Si v. L. PAOLONI, *La biodiversità agricola*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Tomo I, cit., pp. 760-773.

¹⁴⁴ Regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell’ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013

¹⁴⁵ Questo aspetto è visibile, in particolare, nell’introduzione della condizionalità sociale che lega l’erogazione del pagamento disaccoppiato al rispetto della dignità dei lavori agricoli. Sul tema, I. CANFORA, V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 1, pp. 110-141; A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC*, cit., p. 41; F. ALBISINNI, *La nuova Pac e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, cit., p. 57.

¹⁴⁶ Sul punto si v. L. RUSSO, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., pp. 94-95.

¹⁴⁷ Le proposte di regolamento della PAC 2023-2027 sono antecedenti alla pubblicazione delle strategie. Esse tengono conto però dell’Agenda 2030. Le proposte di regolamento, nonostante gli impegni incisivi del *Green*

ambientale¹⁴⁸, accettando il rischio che l'adozione di misure così "rigorose" potesse inibire lo svolgimento della stessa attività produttiva¹⁴⁹.

Per quanto riguarda il secondo profilo, l'importanza di concentrare l'azione politica europea sulla tutela del reddito si ritrova nell'obiettivo di «a) 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; b) migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività delle aziende agricole, sia a breve che a lungo termine, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione; c) migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore». In ultimo, la sostenibilità sociale è chiaramente perseguita con l'obiettivo di «g) attirare e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali; h) 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 silvicoltura sostenibile; 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».

L'attuazione delle tre dimensioni della sostenibilità si concretizza attraverso l'introduzione della nuova "architettura verde" che, articolandosi lungo due binari paralleli di misure

Deal sono entrate in vigore senza sostanziali modificazioni. Per giustificare la "compatibilità" tra la PAC e il *Green Deal* la Commissione ha pubblicato il documento *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal* Commission Staff Working Document, Brussels, 20.5.2020, SWD(2020) 93 final. Sul punto si v. P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 40; L. RUSSO, *La PAC dal 2023: Le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, cit., p. 82; ID., *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Dir. agroalim.*, n. 3, 2022, p. 610.

¹⁴⁸ Secondo il cons. 30 al reg. (UE) 2021/20115 «Sostenere e migliorare la protezione ambientale e l'azione per il clima e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e di clima è una priorità assoluta per il futuro dell'agricoltura e della silvicoltura dell'Unione.» La PAC 2023-2027 puntava, infatti, ad una ambizione maggiore dal punto di vista ambientale suggellata dal principio del "no-backsliding" previsto all'art. 105 reg. (UE) 2021/20115 per cui gli Stati membri avrebbero dovuto conseguire gli obiettivi climatico-ambientali «in misura maggiore rispetto a quanto fatto complessivamente nel quadro del FEAGA e del FEASR nel periodo 2014 - 2020». Pur riservando il 40% della spesa per interventi di mitigazione del cambiamento climatico, il 25 % sulla spesa del Primo pilastro per gli ecoschemi e il 35% sulla spesa del secondo pilastro per strumenti legati agli obiettivi climatici e ambientali (+5% rispetto alla PAC precedente) (c.d. *ring-fenced budget*), non viene fornito un forte incentivo ad un incremento sostanziale dell'ambizione climatica.

¹⁴⁹ Cfr. L. Russo, *Emergenza Covid 19 e Politica agricola Comune*, cit., p. 47.

obbligatorie e volontarie, diviene espressione dell'innalzamento del livello di ambizione ambientale e climatica¹⁵⁰.

Al primo gradino di questo “edificio” permane l'istituto della condizionalità che diviene “rafforzata”, includendo anche gli impegni del *greening*. Essa subordina l'ottenimento completo del sostegno della PAC al rispetto, da parte degli agricoltori e degli altri beneficiari, delle norme in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, salute delle piante e benessere degli animali che comprendono, in forma semplificata, un elenco di criteri di gestione obbligatori (CGO) e di norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA).

La maggiore novità nell'ambito dei pagamenti diretti finanziati dal FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia), è l'introduzione dei regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, di cui all'art. 31 del reg. (UE) 2021/2115, comunemente chiamati “ecoschemi”. Si tratta di un pagamento aggiuntivo rispetto al pagamento di base (un tentativo di superare i deludenti risultati del *greening*), corrisposto al fine di incentivare e remunerare la fornitura di beni pubblici per mezzo di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente. Rappresentano uno “scatto di premialità” dovuto all'impegno volontario di «andare oltre» l'osservanza degli obblighi di condizionalità¹⁵¹.

L'ultimo tassello per tentare una ricostruzione, per quanto ancora sommaria, del quadro è costituito dagli impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione, di cui all'art. 70 del reg. (UE) 2021/2115. Si tratta di un pagamento supplementare nell'ambito del Secondo pilastro, cofinanziato dal FEASR, mirato a compensare gli agricoltori per le spese supplementari e per le perdite di reddito sostenute per l'attuazione di pratiche volte a ripristinare, preservare e migliorare gli ecosistemi promuovendo l'efficienza delle risorse e un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici. Anche in questo caso, al pari degli ecoschemi, gli impegni devono andare «al di là» dei pertinenti obblighi di condizionalità¹⁵².

¹⁵⁰ Sul punto v. P. LONDERO, *Il Piano strategico della Pac: uno strumento d'intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, in *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019; D. MARANDOLA, *La sostenibilità alimentare inizia dall'uso del suolo*: cit., p. 19 ss.; S. MASINI, *I piani strategici in Italia: il ruolo del MIPAAF e delle Regioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, pp. 257-273; M. GIUFFRIDA, *La nuova PAC: scelte e criticità*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2023, p. 18. Si v. ampiamente nel cap. II, par. 10.1.

¹⁵¹ Sul tema v. L. RUSSO, *La PAC dal 2023: Le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, cit., p. 89; N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, pp. 289-290; D. MARANDOLA, F. VANNI, *Le sfide della nuova architettura verde della Pac post 2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019, p. 26. Si v. anche B. WŁODARCZYK, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, in *Przegląd prawa rolnego*, n. 2, 2022, 11-26. doi: 10.14746/ppr.2022.31.2.1.

¹⁵² Si v. L. RUSSO, *La PAC dal 2023: Le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, cit., p. 90; ID., *Le “nuove” misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, cit., p. 142 ss.

Gli Stati membri sono chiamati a combinare i diversi interventi sulla base delle proprie esigenze nell'ambito del Piano strategico nazionale (PSP), inteso come strategia unitaria orientata al raggiungimento di risultati ambiziosi e tangibili, piuttosto che alla conformità di regole sempre più dettagliate¹⁵³.

5. Verso la Competitività: prospettive per la PAC *post* 2027

La PAC 2023-2027 ha dimostrato scarsa capacità di reazione di fronte alle calamità naturali e agli altri eventi esterni verificatisi dall'entrata in vigore, i quali hanno messo a rischio la sicurezza alimentare europea, la sostenibilità economica delle aziende agricole e, di conseguenza, il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi climatici e ambientali.

Il malcontento della popolazione agricola è culminato nelle proteste del gennaio 2024¹⁵⁴, le cui richieste sono state in parte accolte dalle Istituzioni europee attraverso l'introduzione di un regime di deroghe ed eccezioni ai regolamenti di base della PAC, finalizzate ad alleggerire gli obblighi ritenuti più onerosi per gli agricoltori e le amministrazioni nazionali. In questa sede, è opportuno anticipare un tema che sarà ripreso in seguito relativo alle modifiche apportate alla norma BCAA 7 e alla norma BCAA 8, in quanto rendono visibile il difficile tentativo del legislatore di trovare un compromesso tra tutela rafforzata dell'ambiente, sicurezza alimentare e sostenibilità economica¹⁵⁵.

Secondo le disposizioni originarie, la norma BCAA 7 prevedeva la rotazione delle colture sui seminativi, ad eccezione delle colture sommerse, al fine di preservare il potenziale del suolo. La norma BCAA 8, invece, era mirata al miglioramento della biodiversità nelle aziende agricole attraverso il mantenimento degli elementi e delle superfici non produttive. Tra i vari requisiti, la norma imponeva di riservare una percentuale minima di almeno il 4 %

¹⁵³ Si parla, a tal proposito di «*needs-based strategy*». EUROPEAN COMMISSION, ECORYS, IEEP, WAGENINGEN, *Mapping and analysis of the implementation of the CAP – Executive summary*, DG Agriculture and Rural Development, Publications Office, 2016. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/147473> (ultimo accesso: 12/04/2025). Cfr. COM (2017) 713 def., *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, cit., p. 21. Per un approfondimento si v. L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 121 ss.; L. RUSSO, *La PAC dal 2023: le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, cit., p. 82. 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. 51; ID., *I piani strategici in Italia: il ruolo del MIPAAF e delle Regioni*, cit., pp. 257-273; N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, cit., p. 296. Per un approfondimento sui Piani strategici nazionali si rinvia al cap. II, par. 10.

¹⁵⁴ Sul tema si v. G. MAZZOCCHI, M. VASSALLO, G. GABRIELI, R. HENKE, «*No farmers, no food*': a sentiment analysis of the 2024 farmers' protests in Italy», in *Italian Review of Agricultural Economics (REA)*, vol. 79, n. 2, 2024, pp. 93-106. <https://doi.org/10.36253/rea-15468>.

¹⁵⁵ Si v. cap. II, par. 10.

dei seminativi a livello di aziendale a superfici o elementi non produttivi, comprese le superfici lasciate a riposo¹⁵⁶.

Oltre all'eccessiva rigidità amministrativa derivante dall'inadeguatezza e l'inapplicabilità alle singole realtà agricole, il rapporto tra costi e benefici derivanti dalla loro attuazione risultava ampiamente sproporzionato. A fronte del beneficio ambientale auspicato, infatti, le disposizioni originarie risultavano limitative della produzione ed eccessivamente onerose per il reddito degli agricoltori. La prima deroga eccezionale e temporanea, valida solo per l'anno di domanda 2023, è stata apportata in occasione della guerra in Ucraina¹⁵⁷, quando la preoccupazione per l'insicurezza alimentare globale ha spinto ad un ripensamento della condizionalità (specialmente dell'obbligo di messa a riposo dei seminativi), seppur a scapito degli obiettivi di preservazione del potenziale del suolo e del miglioramento della biodiversità¹⁵⁸. Il fatto che, già a distanza di un anno, si sia poi reso necessario intervenire nuovamente, tramite il regolamento di esecuzione (UE) 2024/587¹⁵⁹ e il regolamento (UE) 2024/1468¹⁶⁰, con modifiche mirate a rispondere ad esigenze pressoché analoghe, mette

¹⁵⁶ Secondo l'Allegato III del reg. (UE) 2021/2115 intitolato "Norme sulla condizionalità di cui all'art. 12", la norma BCAA 7 prevede la rotazione delle colture sui seminativi, ad eccezione delle colture sommerse, al fine di preservare il potenziale del suolo. La norma BCAA 8, invece, è mirata al miglioramento della biodiversità nelle aziende agricole attraverso il mantenimento degli elementi e delle superfici non produttive. Tra i vari requisiti, la norma impone di riservare una percentuale minima di almeno il 4 % dei seminativi a livello di aziendale a superfici o elementi non produttivi, comprese le superfici lasciate a riposo.

¹⁵⁷ Regolamento di esecuzione (UE) n. 2022/1317 della Commissione del 27 luglio 2022 che prevede deroghe al regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'applicazione delle norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni (norme BCAA) 7 e 8 per l'anno di domanda 2023. Cfr. COM (2022) 133 def., *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 23 marzo 2022.

¹⁵⁸ In aggiunta con la Decisione di esecuzione (UE) n. 2022/484 della Commissione del 23 marzo 2022, che prevede deroghe al regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e al regolamento 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 del 25 marzo 2022, si prevede anche una deroga eccezionale e temporanea al *greening* al fine di incrementare la produzione di cereali per il consumo umano e per la mangimistica. In merito v. V. RUBINO, *Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova PAC, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare*, cit., p. 362.

¹⁵⁹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 2024/587 della Commissione, del 12 febbraio 2024, che deroga al regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'applicazione della norma relativa alle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni (norma BCAA) 8, le date di ammissibilità delle spese per il contributo del FEAGA e le norme relative alle modifiche dei piani strategici della PAC per quanto riguarda le modifiche di determinati regimi ecologici per l'anno di domanda 2024.

¹⁶⁰ Regolamento (UE) n. 2024/1468 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni. Il regolamento è stato preceduto da un documento informale in cui erano delineate una serie di azioni di breve e medio termine che avrebbero potuto contribuire a ridurre il peso degli oneri amministrativi, tra cui la semplificazione del metodo dei controlli al fine di ridurre del 50% il numero di visite da parte dei controlli e il chiarimento del concetto di forza maggiore e di circostanze eccezionali. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *The*

ancor più in evidenza l'inefficacia della PAC 2023-2027 nel garantire in maniera stabile la sostenibilità economica dell'attività agricola, senza compromettere il potenziale produttivo. Inoltre, a due anni dall'entrata in vigore, la riduzione dell'ambizione climatica e ambientale conseguita dagli interventi appena menzionati, ha contribuito ad un giudizio negativo delle performance da parte della Corte dei Conti secondo la quale l'attuale impostazione della PAC non è all'altezza dei risultati auspicati¹⁶¹, mostrando un evidente disallineamento con gli obiettivi e i valori-obiettivo stabiliti dal *Green deal*¹⁶².

Per rispondere al clima di insoddisfazione degli agricoltori europei, il 4 settembre 2024 è stato pubblicato il report finale del “*Dialogo Strategico sul futuro dell'agricoltura*” (in seguito, “*Dialogo strategico*”)¹⁶³ in cui i principali portatori di interesse del settore agroalimentare hanno elaborato una visione comune sul futuro dell'agricoltura europea. Mediante una serie di principi guida e raccomandazioni destinate alla Commissione e agli Stati membri, il report ambisce a tracciare un percorso di trasformazione verso un nuovo sistema agroalimentare socialmente responsabile, redditizio e sostenibile che sia competitivo sul mercato interno e globale. Partendo dal presupposto che l'agricoltura è connaturata dalle diversità strutturali, climatiche e socioeconomiche che portano inevitabilmente a contraddizioni e tensioni interne, si ritiene che l'approccio migliore risieda in una nuova

European Commission presents options for simplification to reduce the burden for EU farmers, Press release, Brussels, 22 February 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_1002. (ultimo accesso: 12/04/2025).

¹⁶¹ Il rapporto tiene in considerazione dell'impatto effettivo delle deroghe introdotte con il reg. di esecuzione 587/2024 e il reg. (UE) 1468/2024 in risposta alle richieste degli agricoltori e del livello di adesione degli agricoltori ai sistemi volontari. Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale 20/2024: Piani della politica agricola comune – Più verdi ma non all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente*, par. 89. doi:10.2865/97332 QJ-AB-24-020-IT-N. Si v. anche A. MÜNCH, ET AL., *Research for AGRI Committee, Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2023, Brussels, pp. 63-66. doi: 10.2861/561879; EUROPEAN COMMISSION, ECORYS, AGROSYNERGY, *Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans, Assessment of joint efforts for 2023-2027*, 2023, pp. 7-4. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/7155> (ultimo accesso: 12/04/2025); H. GUYOMARD ET AL., *Research for AGRI COMMITTEE – The next reform of the CAP*: cit., p. 32. V. anche S. BROECKE, *Offshoring, Reshoring, and the Evolving Geography of Jobs: A Scoping Paper*, OECD Social, Employment and Migration, Working Papers No.308, OECD Publishing, Paris, 2024, <https://doi.org/10.1787/adc9a9d5-en>.

¹⁶² L'apparente compatibilità tra PAC e *Green Deal* ampiamente sostenuta nel Commission Staff Working Document, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, cit., nell'atto pratico, sembra sia stata solo un'affermazione di principio: P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, cit., p. 40; L. Russo, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., p. 610.

¹⁶³ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture. A Shared Perspective on Agriculture and Food in Europe, Final report*, 4 September 2024. https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf (ultimo accesso: 12/04/2025).

«cultura della cooperazione»¹⁶⁴ che riflette la determinazione a collaborare per la distribuzione dei costi e la massimizzazione dei benefici lungo la filiera agroalimentare. Il report tratteggia i contorni di una futura PAC maggiormente “adatta allo scopo” in cui la sostenibilità ambientale debba essere necessariamente allineata con la dimensione economica e sociale.

Sulla base delle raccomandazioni formulate, il 19 febbraio 2025 è stata pubblicata la comunicazione “*Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future*” (in seguito, “*Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione*”) con cui la nuova Commissione intende tracciare le linee guida per rispondere alla seguente domanda: «come realizzare un sistema agroalimentare sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale, e quindi attrattivo, competitivo, pronto alle sfide del futuro ed equo per le generazioni attuali e quelle a venire?»¹⁶⁵.

Sulla scia del Rapporto Draghi¹⁶⁶, anticipato dalle Linee guida politiche della nuova Commissione¹⁶⁷, l'aumento della competitività è considerato l'elemento chiave per far fronte alla crisi economica e sociale in corso.

Al di là delle definizioni di carattere generale¹⁶⁸, nel settore agricolo la competitività si basa oggi su un duplice obiettivo: da un lato, l'incremento della capacità produttiva che favorisce la crescita economica di lungo termine aumentando i redditi e ottimizzando l'uso delle risorse; dall'altro la necessità di ridurre gli effetti negativi delle pratiche agricole sul clima,

¹⁶⁴ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture*, cit., pp. 28 ss. Da notare che il *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, Bruxelles, 1.3.2017, COM(2017) 2025 def., già enfatizzava il valore di una maggiore collaborazione tra UE e cittadini, oltre alla necessità di un bilancio adeguato.

¹⁶⁵ Cfr. COM(2025) 75 def., *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 19.2.2025. La menzione delle “future generazioni” richiama la COM(2020) 456 def., *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, {SWD(2020) 98 final}, Bruxelles, 27.5.2020.

¹⁶⁶ Cfr. M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe e The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations*, cit.

¹⁶⁷ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*, 2024, p. 21. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en. (ultimo accesso: 13/04/2025).

¹⁶⁸ La competitività è un concetto complesso che non trova una definizione univoca. In linea generale può essere definita come «la capacità di imprese, industrie, regioni, nazioni e regioni sovranazionali di generare livelli relativamente elevati di reddito e di occupazione dei fattori su base sostenibile pur essendo e rimanendo esposti alla concorrenza internazionale». In questo senso, T. HATZICHRONOGLU, *Globalisation and Competitiveness: Relevant Indicators*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No. 1996/05, OECD Publishing, Paris, 1996, p. 20. <https://doi.org/10.1787/885511061376>.

sull'ambiente e sul benessere degli animali¹⁶⁹. Il raggiungimento di questo equilibrio dipende dall'integrazione reciproca fra la produttività e la sostenibilità, in cui l'innovazione tecnologica funge da *trait d'union*. Sebbene l'obiettivo delineato nella citata comunicazione appaia quasi innovativo, non può che richiamare le finalità originarie della PAC sancite dall'art. 39 TFUE.

Pertanto, la Commissione, in tale ultima comunicazione, colloca la sicurezza alimentare (intesa primariamente come *food security*) a monte del percorso verso la competitività andando a conferire nuovamente una posizione prioritaria all'autosufficienza di materie prime ed energia per cui oggi l'Unione europea è fortemente dipendente dai mercati esteri. Con notevole pragmatismo, si riconosce che i risultati auspicati si ottengono unicamente mediante azioni che vadano ad incentivare e promuovere un cambiamento efficace e duraturo del settore agroalimentare. Di conseguenza, è necessario adottare un nuovo approccio alla sostenibilità¹⁷⁰ che, intesa nella sua tridimensionalità, oltre a rendere l'attività agricola resiliente innanzi alle instabilità naturali e commerciali, attribuisce un valore aggiunto al prodotto europeo.

Sulla scia di queste indicazioni la proposta per la PAC 2028-2034, pubblicata il 16 luglio 2025¹⁷¹, intende promuovere un settore agricolo competitivo, sostenibile e resiliente capace di sostenere la qualità della vita, garantendo la sicurezza alimentare e la vitalità delle comunità rurali. Pur essendo chiamata ad innalzare l'ambizione ambientale, è evidente come la futura PAC si concentri maggiormente sui profili di sostenibilità economica, ritenuta complementare nonché funzionale al raggiungimento della dimensione ambientale. In questo contesto, infatti, si richiama alla necessità di un sostegno pubblico, mirato al reddito degli agricoltori. La proposta è, inoltre, ispirata ad obiettivi (o esigenze) di flessibilità e semplificazione considerati i punti chiave per il raggiungimento di un'Europa più resiliente e competitiva. Come si vedrà successivamente, tuttavia, nonostante “i buoni propositi”, la struttura della nuova programmazione rivela numerosi elementi che destano perplessità alla luce non solo degli obiettivi dichiarati, ma anche delle finalità previste dall'art. 39 TFUE¹⁷².

¹⁶⁹ In merito v. H. GUYOMARD ET AL., *Research for AGRI COMMITTEE – The next reform of the CAP*, cit., p. 47.

¹⁷⁰ Cfr. COM(2025) 75 def., *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione*, cit., pp. 11-20; EUROPEAN PARLIAMENT, *Questionnaire to Commissioner-designate for Agriculture and Food Christophe Hansen*, Written Questions and Answers, 2024, p. 10. https://hearings.elections.europa.eu/documents/hansen/hansen_writtenquestionsandanswers_en.pdf (ultimo accesso: 14/05/2025).

¹⁷¹ Cfr. COM(2025) 560 def., Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034, Bruxelles, 16.7.2025.

¹⁷² Si v. cap. II, par. 11 e cap. IV, par. 2.2.1.

CAPITOLO II

I PAGAMENTI DIRETTI: GENESI, DECOUPLING, LIMITI E FUNZIONALITÀ

Sezione I

SOMMARIO: Sezione I. - 1. *Premessa*. - 2. Regolazione del mercato e il sistema di prezzi garantiti. - 2.1 Il sistema agromonetario (cenni). - 2.2 L'effetto "domino" della politica dei prezzi. - 3. Il Piano Mansholt e la prima comparsa di aiuto "diretto" al reddito: tra premio per la tutela dell'ambiente e il presagio di una "rendita". - 4. Il Libro verde del 1985. Un nuovo equilibrio tra mercato e ambiente: l'importanza crescente degli aiuti "diretti". - 5. *Set-aside* e aiuti transitori al reddito: la ricerca di un nuovo equilibrio tra ambiente, produttività e garanzia di un tenore di vita equo.

1. *Premessa*

Per comprendere le radici del sistema di pagamenti previsto dalla PAC è necessario ripercorrere brevemente l'evoluzione storica delle politiche agricole, da sempre caratterizzate da un'oscillazione tra liberismo e protezionismo che, influenzando la produzione agricola, hanno inciso sulle condizioni di sicurezza e/o insicurezza alimentare. Tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo il colonialismo e la diffusione innovazioni tra le tecniche produttive e nel settore dei trasporti, stimolarono lo sviluppo di produzioni estensive contribuendo anche ad un «avvicinamento dei continenti»¹⁷³. In questo contesto, la politica della libera concorrenza, ispirata alla filosofia del *laissez-faire*¹⁷⁴, oltre a rendere l'economia

¹⁷³ Sul tema si v. F. FAURI, *Dal liberismo al «protezionismo solidale»: la politica commerciale europea dal 1870 al 1914*, in *Studi storici*, I, 2005, p. 251. doi: 10.7375/71722.

¹⁷⁴ I fondamenti teorici si ritrovano nelle teorie di Adam Smith (*Ricchezza delle Nazioni* 1776), David Ricardo, (*Principi di economia politica e tassazione*, 1817) e John Stuart Mill (*Principi di economia politica*, 1848), secondo i quali le Nazioni, al pari degli individui, potrebbero produrre una quantità maggiore di beni in virtù di un'allocazione più efficiente delle risorse. In questo modo, il surplus ottenuto dalla specializzazione produttiva può alimentare gli scambi internazionali generando un beneficio per tutti gli Stati (c.d. *gains from trade*): maggiori esportazioni diminuiscono il vincolo di bilancio, da un lato, dall'altro consentono di aumentare le importazioni. Uno dei più grandi oppositori alla filosofia del *laissez-faire* e, al contempo, sostenitori dell'intervento pubblico in economia è John Maynard Keynes il quale, nel saggio *La fine del Laissez-faire* del 1926 (contenuto della raccolta: *Democrazia e mercato. Saggi tra il 1923 e il 1946*, pp. 41-43) scrive: «Liberiamoci dai principi metafisici o generali sui quali, in varie occasioni si è basato il laissez-faire. Non è vero che gli individui posseggano una "libertà naturale" nelle loro attività economiche. [...]. Il mondo non è governato dall'alto in modo che gli interessi privati e sociali coincidano sempre. [...]. Quindi non possiamo risolvere su basi astratte, ma dobbiamo trattare dei suoi meriti ciò che Burke chiamava "uno dei problemi più interessanti del legiferare", ossia determinare ciò che lo Stato dovrebbe prendere su di sé per dirigere attraverso il giudizio pubblico e quanto dovrebbe lasciare, con la minima interferenza possibile

mondiale interdependente, favorì la circolazione sul mercato di un ingente quantitativo di derrate alimentari a basso costo, causando una crisi economica mondiale. Il conseguente crollo dei prezzi e lo squilibrio dei singoli mercati nazionali spinsero i Paesi europei, che fino a quel momento avevano tratto beneficio dalle importazioni cerealiche, specialmente statunitensi, ad allontanarsi dalle teorie del mercato autoregolato¹⁷⁵.

Da questo momento, gli Stati, non ritenendo più opportuno dipendere dalle importazioni di grano, materia prima fondamentale nell'alimentazione, sentirono la necessità di intervenire per proteggere la produzione agricola interna dalle incertezze dei mercati mondiali¹⁷⁶. Inoltre, il timore di un declino della "vitalità economica" dell'agricoltura, con il conseguente spopolamento, ha fatto sì che la difesa dei redditi degli agricoltori diventasse un elemento comune e prioritario delle politiche agricole nazionali¹⁷⁷.

Nonostante le spinte protezionistiche, al termine della Seconda guerra mondiale, l'Europa frammentata, con economie collassate e una profonda scarsità di risorse, dovette

all'attività privata». Secondo Keynes «L'intervento più importante dello Stato si riferisce non a quelle attività che gli individui privati esplicano già, ma a quelle funzioni che cadono al di fuori del loro raggio d'azione, a quelle decisioni che nessuno compie se non vengono compiute dallo Stato».

¹⁷⁵ O meglio, non «particolarmente regolato»: L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, cit., p. 4. A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity*, cit., p. 585 ss., ripercorre l'andamento storico dei sistemi economici che hanno marcato i c.d. *food regime*, ossia «la nascita e il declino delle agricolture nazionali in quanto parte della storia geopolitica del capitalismo, sul presupposto che ogni periodo dell'accumulazione capitalistica è legata ad una differente divisione del lavoro a libello internazionale che, dunque, dà di fatto vita ad un sistema relativo alla produzione e al consumo di alimenti». Si tratta di un concetto elaborato da H. FRIEDMANN, P. MCMICHAEL in *Agriculture and the State System: The Rise and decline of National Agriculture*, in *Sociologia Ruralis*, vol. XIX, 1989, p. 93 ss., e approfondito in altri contributi dei medesimi autori, tra cui H. FRIEDMANN, *The Political Economy of food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order*, in M. BURAWOY-SKOCPOŁ (eds.), *Marxist Inquiries: Studies of Labour, Class and States*, in supplement to vol. 88, *American Journal of Sociology*, 1982, p. 248 ss.; P. MCMICHAEL, *A food regime, genealogy*, in *The Journal of Peasant Studies*, 2009, p. 139 ss. Sulle conseguenze della crisi economica in Italia, si v. L. VILLARI, *Per la storia del protezionismo in Italia, Le prime polemiche sul libero scambio*, in *Studi Storici*, VI, 1965, 3, p. 496.

¹⁷⁶ Questo "cambio di rotta" non avvenne solo negli Stati fascisti, ma anche in quelli più tradizionalmente liberali e liberisti come l'Inghilterra, paese "fedele" alla politica del *laissez faire*. In questi termini, L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., p. 5. Sul passaggio dal liberismo al protezionismo nel sistema economico si v. F. FAURI, *Dal liberismo al «protezionismo solidale»*, cit., pp. 243-272, secondo il quale le misure che vennero introdotte erano ispirate ad un protezionismo «solidale», ossia un regime restrittivo basato sugli interessi economici e politici della nazione: «solidale con le esigenze di aumento delle entrate dello Stato, con gli interessi degli industriali e possidenti rurali contro la concorrenza dall'estero [...]». Ivi ampia bibliografia sul tema. Si v. anche S. MALPASSI, *La «Democrazia economica» americana. Alla ricerca di un ordine giuridico del mercato, tra cultura individualistica e tentazioni corporativistiche (1919-1939)*, Milano, 2022, p. 25 ss.; P. BIANCHI, *Industria e sviluppo industriale nel dibattito economico nei primi cinquanta anni dell'Italia unita (1861-1911)*, in *L'industria*, 2, 2014. doi:10.1430/77442; A. MCCALLA, *Protectionism in international agricultural trade, 1850-1968*, in *Agricultural History*, 1969, vol. 43, n. 3, pp. 329-344. Inoltre, per i paesi tendenzialmente importatori il beneficio economico si ha nella sostituzione del prodotto importato con quello interno. Mentre nei paesi tendenzialmente autosufficienti, il sostegno va a promuovere le esportazioni: J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, a cura di F. DE FILIPPIS, Bari, 1982, p. 6.

¹⁷⁷ Si v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *op. ult. cit.*, p. 6.

necessariamente aprire i confini agli aiuti provenienti dagli USA nell'ambito del Piano Marshall – ufficialmente denominato *European Recovery Program* (ERP, 1947) – che destinò una parte significativa dei fondi all'adozione di tecnologie moderne e dell'uso di fertilizzanti per aumentare le rese produttive. La sicurezza alimentare, infatti, divenne una priorità assoluta per garantire la stabilità sociale e politica¹⁷⁸, come non è difficile intravedere, in filigrana, nello stesso tessuto dell'odierno art. 39 del TFUE, risalente al Trattato di Roma. Contestualmente, si stava prefigurando la creazione di una struttura sovranazionale che potesse regolare i rapporti politici ed economici tra Paesi europei e Paesi terzi¹⁷⁹. L'integrazione della Comunità economica europea venne perseguita attraverso l'unione economica, da realizzare con la creazione di un mercato comune in cui venisse garantita la libertà degli scambi all'interno della comunità e la protezione nei confronti dei beni di provenienza extra comunitaria. Pertanto, il Trattato di Roma all'art. 2 promosse «uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del

¹⁷⁸ Il surplus strutturale che si ottenne alcuni anni dopo con l'attuazione della PAC non era un fenomeno “nuovo” nello scenario europeo poiché, alcuni paesi dell'OECD, soprattutto la Francia sin dal 1949/50, raggiunsero la soglia della sovrapproduzione, a fronte di un aumento scarso della popolazione. Cfr. OEEC, *Agricultural Policies in Europe and North America: Price and Income Policies*, 1957. Per un approfondimento sul Piano Marshall, è presente una vasta bibliografia, si veda a titolo esemplificativo: J.B. DE LONG, B. EICHENGREEN, *The Marshall Plan: History's most successful structural adjustment program*, National Bureau of Economic Research Working Paper n. 3899, Cambridge, 1991; E. AGA ROSSI, *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1983; P. P. D'ATTORRE, *Il Piano Marshall: politica, economia, relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, in *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, a cura di E. DI NOLFO, R. H. RAINERO, B. VIGEZI, Settimo Milanese, 1990; D.W. ELLWOOD, *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa Occidentale, 1945-55*, Bologna, 1994; G. A. BERMAN, R. J. GOEBEL, W. J. DAVEW, E. M. FOX, *Cases and materials on European Union Law*, II ed., St. Paul, MN, 2002, pp. 4-6.

¹⁷⁹ Il problema dell'integrazione delle agricolture degli Stati europei all'interno di un'organizzazione europea dei mercati agricoli, è stato per la prima volta affrontato durante la Conferenza del Movimento europeo di Westminster del 1949, dove venne raccomandata la coordinazione delle produzioni nazionali attraverso organismi incaricati di assicurare la regolarità degli scambi. Nel 1950 l'OECE propose la creazione di mercato europeo organizzato per alcuni prodotti essenziali per dare sviluppo all'agricoltura europea e liberalizzare gli scambi. A seguire, diversi sono state le dimostrazioni di interesse al tema: il Piano Mansholt nel 1950 che propose la creazione di un pool agricolo e una Alta Autorità dell'agricoltura a carattere sopranazionale a cui il Piano Charpentier 1951 propose di assegnare ampi poteri esecutivi al fine di equilibrare la produzione e i bisogni del consumo dei paesi europei. Per reagire alle opposizioni ai precedenti progetti, il Memorandum Pflimlin del 1951 prevedeva la creazione di un mercato comune solo per alcuni prodotti e l'istituzione di organi comuni analoghi a quelli della CECA. Seguirono altre Conferenze agricole fino al 1955 quando venne costituito un Comitato ministeriale dell'agricoltura e dell'alimentazione in seno all'OECE i cui lavori culminarono nel Rapporto Spaak del 1956. Per un approfondimento si v. V. GREMENTIERI, *La pianificazione in agricoltura e le organizzazioni comunitarie europee*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, 1, pp. 343-345; L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., pp. 129-130; D. VELO, *Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea*, in *Il mercato comune agricolo. Il punto sull'Europa verde e sulla politica agricola comunitaria*, a cura di C. BERNINI CARRI-E. CALCATERRA-J. MARSH-D. VELO, Firenze, 1979, p. 12 ss.

tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri».

Per raggiungere questo obiettivo, l'istituzione di una politica agricola comunitaria (art. 3 TCEE) era concepita come un elemento fondamentale¹⁸⁰; l'agricoltura, infatti, essendo parte integrante dell'intera economia (art. 39, par. 2 TCEE) ha sempre influito anche sullo sviluppo di tutti gli altri settori produttivi, come quello meccanico e chimico. Inoltre, dato che il tenore di vita della popolazione incide sul livello della produzione dei prodotti agricoli – necessari per l'alimentazione umana e animale – era interesse comune affrontare e risolvere le problematiche del settore primario aprendo la strada alla sua prosperità economica¹⁸¹.

La Comunità ha dovuto confrontarsi con un settore caratterizzato da un'elevata frammentazione, i cui problemi si articolavano su due assi fondamentali: produzione e reddito agricolo. Infatti, secondo il Primo piano Mansholt¹⁸², la situazione agricola degli Stati membri era caratterizzata da un equilibrio "precario" tra produzione e sbocchi commerciali, da un marcato divario tra redditi agricoli, tipicamente più bassi, e quelli percepiti in altri settori¹⁸³.

Il diverso peso che l'agricoltura rivestiva nelle economie dei singoli Stati membri sia in termini di occupazione che di reddito prodotto si ripercuoteva sia sul livello di trasferimenti

¹⁸⁰ In merito L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., pp. 129-130; F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., p. 11. La legislazione comunitaria in materia agricola è vista come un «véhicule d'intégration», ossia come fattore essenziale di unità: R. LECOURT, *Le marché commun agricole devant le juge*, in *Rev. Dr. Rur.*, 1974. Da ciò deriva lo sforzo costante della Corte tendente a consolidare e salvaguardare il diritto agrario comunitario contro le forze centrifughe che tentano di minarne l'unità e l'applicazione uniforme in tutto il territorio comunitario: F. GENCARELLI, *La Politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria*, cit., p. 2; P. DE CASTRO, *Piano Marshall e avvio delle politiche comunitarie*, in *Rivista di storia dell'agricoltura*, n. 2, 2024, p. 59.

¹⁸¹ Nonostante le opinioni contrarie all'inclusione della materia agricola nella CEE, la tesi del ministro Spaak riuscì ad affermarsi: «On ne peut pas concevoir l'établissement d'un marché commun général en Europe sans que l'agriculture s'y trouve incluse. C'est l'un des secteurs où les progrès de productivité qui résulteront du marché commun, c'est-à-dire de la spécialisation progressive des productions et de l'élargissement des débouchés, peuvent avoir les effets les plus importants sur le niveau de vie des producteurs aussi bien que des consommateurs.». Cfr. Comité Intergouvernemental Créé par la Conférence de Messine, *Document de travail n°5 – Agriculture*, Bruxelles, le 7 mars 1956, (2ème Rédaction – Corrigée). Disponibile online: https://www.cvce.eu/content/publication/2006/11/22/879966fb-7e08-4c4a-867f-454ebe14b5b9/publishable_fr.pdf. (ultimo accesso: 12/05/2025). In dottrina si v. L. COSTATO, *I quarant'anni del diritto agrario comunitario*, in *40 anni di diritto agrario comunitario nel quarantesimo anniversario del Trattato di Roma*, Atti del Convegno, Martina Franca, 12-13 giugno 1998, a cura di G. ANGIULLI, Milano, 1999, p. 1 ss.

¹⁸² Cfr. COM(60)105, *Proposals for the working-out and putting into effect of the Common Agricultural Policy in application of article 43 of the Treaty establishing the European Economic Community*, European Economic Community Commission, Brussels, 30 June 1960.

¹⁸³ *Ivi*, parte I, punto 1

di risorse a favore degli agricoltori, sia sull'urgenza con cui erano valutati i "problemi" agricoli. Ad es. Francia e Paesi Bassi, essendo autosufficienti con una produzione eccedente rispetto al consumo interno, erano più interessate alla promozione delle esportazioni; mentre Germania e Italia, in una situazione opposta, avevano interesse a mantenere un prezzo inferiore per agevolare le importazioni necessarie per colmare il *gap* tra consumo interno e produzione¹⁸⁴. Anche la struttura e la dimensione agricola erano fortemente differenziate¹⁸⁵, così come le forme di conduzione: se da un lato, era prevalente il modello agricolo familiare, dall'altro, le grandi aziende erano gestite sulla base di un rapporto di affitto o di mezzadria. La stessa variabilità si aveva anche per i prezzi dei prodotti agricoli e per i ricavi dei singoli agricoltori nella Comunità¹⁸⁶.

Per reagire e rispondere alle peculiarità del mercato agricolo, a partire dalla crisi del '29, furono adottate forme di intervento diverse in ogni Stato¹⁸⁷, come: la limitazione dell'importazione del grano estero; l'obbligo dei trasformatori di utilizzare percentuali sempre più alte di prodotto nazionale per le loro lavorazioni; l'istituzione di contingenti di produzione e di vendita per disincentivare la coltivazione del prodotto eccedente; la fissazione di prezzi minimi tutelati; l'adozione di sussidi ai produttori nazionali per integrarne i ricavi realizzati dal mercato; la costituzione di ammassi volontari ad opera di cooperative fra agricoltori oppure il presidio totale del mercato del grano ad enti pubblici, agenti in regime di esclusiva sotto la direzione dello Stato¹⁸⁸.

Alla luce della complessità di stabilire una disciplina comune per il settore agricolo¹⁸⁹, venne convocata a Stresa una Conferenza degli Stati membri¹⁹⁰ (come previsto dall'art. 43 par. 1

¹⁸⁴ Sul punto si v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 11.

¹⁸⁵ *Ibidem*. Gli AA. Richiamano l'attenzione sul fatto che, ad esempio, una grande azienda agricola collinare ha un potenziale produttivo inferiore rispetto ad un'azienda di modeste dimensioni in pianura. Allo stesso modo, ci sono differenze nella frammentazione fondiaria.

¹⁸⁶ Si v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 12. Cfr. COM (80) 800, *Reflections on the common agricultural policy*, Commission communication to the Council, Bulletin of the European Communities Supplement 6/80, Brussels, 5 december 1980, p. 4

¹⁸⁷ Fatta eccezione per i paesi controllati dal regime comunista e paesi estremamente poveri: L. Costato, *Dalla food security alla food insecurity*, cit., pp. 10-11. Secondo A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity*, cit., pp. 588-590, dalla crisi del '29 fino agli Accordi di Bretton Woods del 1969 si può parlare di secondo *food regime* in cui è compreso il periodo delle due guerre mondali e la nascita della comunità europea.

¹⁸⁸ Per un'analisi degli interessi degli Stati membri, v. D. R. HARVEY, *National interests and the CAP*, in *Food Policy*, vol. 7, n. 3, 1982, pp. 174-190. [https://doi.org/10.1016/0306-9192\(82\)90056-2](https://doi.org/10.1016/0306-9192(82)90056-2); J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 10.

¹⁸⁹ Si v. G. OLMÍ, *Commento all'art. 40 TCEE*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario*, diretto da R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI, Milano, 1965, p. 316, riporta la posizione assunta nel rapporto Spaak secondo cui «ces problèmes ne peuvent obtenir leur réponse tout à la fois et en une seule fois».

¹⁹⁰ Cfr. Conferenza agricola degli Stati membri della Comunità Economica europea, pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee n. 11 del 1 agosto 1958

TCEE) con la quale sono state tracciate le linee essenziali per la futura politica¹⁹¹. Le principali decisioni includevano la creazione di un mercato unico per i prodotti agricoli attraverso l'eliminazione delle barriere commerciali tra i Paesi membri, la «preferenza comunitaria»¹⁹² dando priorità ai prodotti agricoli europei rispetto a quelli importati da Paesi terzi mediante tariffe e quote di importazione, e la «solidarietà finanziaria», intesa come condivisione dei costi della PAC tra tutti i Paesi membri. Prendendo atto delle debolezze strutturali delle sue economie agricole, la conferenza di Stresa delineava, inoltre, una stretta correlazione tra la politica di mercato e la politica di adattamento strutturale. Mentre la prima, infatti, attraverso la fissazione dei prezzi, avrebbe dovuto mirare al miglioramento della produttività promuovendo la competitività del settore¹⁹³, la seconda avrebbe portato ad un ravvicinamento dei costi e ad «un razionale orientamento della produzione», garantendo redditi simili a quelli degli altri settori economici¹⁹⁴.

Sulla scia di Stresa, il Primo piano Mansholt o «Bibbia Verde» del 1958, riconosceva che le carenze strutturali influivano negativamente tanto sulla produttività quanto sul reddito¹⁹⁵, i cui problemi non si limitavano “solo” alla giusta remunerazione dell'agricoltore e dei suoi familiari coinvolti nell'attività agricola, ma si estendevano anche alla capacità di effettuare investimenti¹⁹⁶. Pertanto, la politica agricola venne prefigurata come un sistema in cui le misure strutturali e quelle di mercato avrebbero dovuto essere integrate da una politica commerciale, volta a garantire un'armoniosa crescita del commercio mondiale e da una politica sociale, capace di migliorare incrementare le condizioni di vita della popolazione agricola¹⁹⁷: «Se la situazione sociale della popolazione agricola è insoddisfacente, l'armonia della società è ampiamente minata»¹⁹⁸.

¹⁹¹ Sulle risultanze della Conferenza, vi è numerosa dottrina, si riporta L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., p. 78. ID, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., p. 158 ss.

¹⁹² Si v. nota 93

¹⁹³ È essenziale inoltre ricercare un equilibrio fra la produzione e le possibilità di sbocchi, tenendo conto delle esportazioni e importazioni possibili, come pure di una specializzazione conforme alle strutture economiche e alle condizioni naturali interne della Comunità. Cfr. Ivi, parr. 3 e 4.

¹⁹⁴ Cfr. Conferenza agricola degli Stati membri della Comunità Economica europea, cit. par. 8.

¹⁹⁵ Cfr. COM(60)105, *Proposals for the working-out and putting into effect of the Common Agricultural Policy*, cit., Parte I, punto 14.

¹⁹⁶ Ivi, Parte I, punto 13.

¹⁹⁷ La parte del Piano che prevedeva interventi per migliorare le strutture non fu attuato, salvo la previsione di regole che consentissero di concentrare l'offerta. Così, L. COSTATO, *La politica agricola comune*, cit., p. 79.

¹⁹⁸ Cfr. COM(60)105, *Proposals for the working-out and putting into effect of the Common Agricultural Policy*, cit., Parte II, punti 7 e 10.

2. Regolazione del mercato e il sistema di prezzi garantiti

Il Primo piano Mansholt fu alla base della creazione dell'Organizzazione comune di mercato (OCM) per i prodotti agricoli elencati nell'Allegato II (oggi I TFUE), così come enunciato al par. 2 dell'art. 40 TCEE¹⁹⁹, mirata a raggiungere gli obiettivi dell'art. 39 TCEE, tra cui assicurare un adeguato reddito ai produttori agendo contemporaneamente sui prezzi, onde evitare aumenti eccessivi che potessero minare il potere di acquisto dei consumatori²⁰⁰; infatti, soltanto «attraverso una equilibrata difesa di entrambi si può raggiungere la finalità generale di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti»²⁰¹.

Si tratta di un complesso di disposizioni mirate a “regolare il mercato” dei prodotti agricoli, una nozione ampia che non si limita al controllo degli scambi, ma implica, più in generale, l'intervento su tutte le componenti del mercato – prezzo, offerta, domanda – al fine di disciplinare e correggere gli eventuali squilibri²⁰². Il tentativo di raggiungere gradualmente l'unitarietà del mercato interno²⁰³ era perseguito imponendo che tutte le OCM avrebbero condiviso, almeno idealmente, due caratteristiche: l'autonomia normativa dal diritto degli Stati membri e l'uniformità di applicazione del loro regime legale in tutta la Comunità²⁰⁴.

Tuttavia, era inevitabile fare i conti con le diverse forme di intervento pubblico già consolidate nei singoli Stati membri, il cui smantellamento e la conseguente apertura al mercato concorrenziale appariva come una soluzione politicamente e socialmente inaccettabile²⁰⁵. Pertanto l'art. 43 TCEE stabilì che l'OCM potesse sostituirsi alle organizzazioni nazionali solo nel caso in cui avesse offerto garanzie sufficienti a favore dell'occupazione e del tenore di vita dei produttori e condizioni analoghe a quelle esistenti nel mercato nazionale. In caso contrario, il Trattato dava facoltà agli Stati membri che già disponevano di una organizzazione nazionale e che si opponevano di bloccare la costituzione dell'organizzazione comune²⁰⁶. Il mantenimento di una forte identità nazionale ha impedito,

¹⁹⁹ Si v. nota 82

²⁰⁰ Cfr. COM(60)105, *Proposals for the working-out and putting into effect of the Common Agricultural Policy*, cit., Parte I, punto 24.

²⁰¹ In questi termini si v. L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., p. 163. Si v. anche S. VENTURA, *Aspetti giuridici dei rapporti fra la politica delle strutture e la politica dei mercati agricoli nella Comunità economica europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, 1, p. 846.

²⁰² Per la definizione di “regolazione del mercato” v. G. OLMÍ, *Commento all'art. 40 TCEE*, cit., p. 271.

²⁰³ In merito si v. F. CASUCCI, *Il modello agricolo europeo sui mercati internazionali*, Napoli, 1999, p. 92 ss.

²⁰⁴ Almeno «idealmente»: F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., p. 87 ss.

²⁰⁵ Secondo D. VELO, *Il mercato comune agricolo. Il punto sull'Europa verde*, cit., p. 15, la Comunità «è riuscita egualmente nell'intento, ma in queste condizioni le soluzioni trovate non potevano non essere, per definizione stessa, inadeguate». Si v. anche F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., p. 11; J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 3, nella cui Prefazione M. DE BENEDICTIS, la definisce una «eredità vincolante» che la CEE non poteva ignorare.

²⁰⁶ Sul punto v. G. OLMÍ, *Commento all'art. 40 TCEE*, cit., p. 277 ss.

almeno nelle fasi iniziali la creazione di un mercato comune, determinando piuttosto un coordinamento di politiche divergenti fra loro²⁰⁷.

Ricalcando le logiche di intervento già applicate in ciascuno Stato membro, il regime dei prezzi e i meccanismi di stabilizzazione dei mercati agricoli previsti dal Trattato erano di tipo protezionistico, non assicurando una reale concorrenzialità tra le imprese operanti nel settore²⁰⁸. Pertanto, c'era una chiara contraddizione tra la «fede liberista» alla base del mercato unico e un meccanismo di direzione e garanzia dei prezzi mirato ad attenuare gli inevitabili effetti della concorrenza²⁰⁹.

Le OCM, infatti, si avvalevano di alcune deroghe alle disposizioni concernenti le regole di concorrenza (art. 42 TCEE) e la possibilità di applicare, in deroga al divieto generico dettato dall'art. 30 TCEE, un sistema di prezzi minimi al di sotto dei quali le importazioni potevano essere variamente limitate (art. 44 TCEE). Si comprende, quindi, che il raggio di azione andava oltre il mercato interno, estendendosi anche agli scambi intracomunitari e con i Paesi terzi. La nozione di prezzo definita dalla regolamentazione comunitaria divergeva sensibilmente dalla definizione economica che lo identifica come «la quantità di denaro necessaria per ottenere dal produttore, nel libero gioco del mercato, caratterizzato dall'incontro della domanda e dell'offerta, la cessione del prodotto»²¹⁰. Nell'accezione comunitaria, invece, il prezzo era concepito come “un valore assoluto”, imposto allo scopo di assicurare agli agricoltori un introito economicamente e politicamente soddisfacente, tale cioè da rendere equo il tenore di vita mantenendo, al contempo, il prezzo ragionevole per i consumatori²¹¹. Inoltre, in linea con l'obiettivo di «sviluppo razionale della produzione», il

²⁰⁷ «In assenza di un'Europa unita non c'è una soluzione al problema agricolo»: D. CASATI, *L'Europa verde o la riforma impossibile*, in *Riv. pol. agr.*, n. 1-2, 1975, p. 6; L. COSTATO, *Interventi*, in *Organizzazione del mercato agricolo nella Comunità economica europea*, cit., p. 313; A. ZELLER, *L'imbroglio agricolo del mercato comune. Una ricerca del gruppo Agenor*, Milano, 1979, p. 53. Per un'analisi degli interessi degli Stati membri si v. D. R. HARVEY, *National interests and the CAP*, in *Food Policy*, cit., pp. 174-190. Sul coordinamento delle politiche nazionali si v. anche J.A. MCMAHON, *Eu Agriculture Law and Policy*, Cheltenham, UK, 2019, p. 13.

²⁰⁸ Sul punto si v. F. CAPELLI, *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, Milano, 1981, p. 412 ss.; F. CASUCCI, *Il modello agricolo europeo sui mercati internazionali*, cit., p. 106. A. MCCALLA, *Protectionism in international agricultural trade, 1850-1968*, cit., p. 329-344.

²⁰⁹ Si v. D. CASATI, *L'Europa verde o la riforma impossibile*, cit., p. 3.

²¹⁰ Si v. F. CASUCCI, *Il modello agricolo europeo sui mercati internazionali*, cit., p. 103.

²¹¹ Per regolamentazione dei prezzi si intende la determinazione di un prezzo politico da imporre sul mercato creando a carico degli organi pubblici e degli operatori economici l'obbligo di rispettarlo con mezzi indiretti, come i prelievi alla frontiera, che con interventi sul mercato interno. Il prezzo fisso è adoperato piuttosto raramente, solo nei casi in cui è possibile farlo rispettare ad es. quando l'acquirente del prodotto è unicamente lo Stato (ad es. il tabacco greggio in Italia e in Francia) o un ristretto numero di imprese trasformatrici (ad es. la barbabietola da zucchero). Sul punto v. G. OLMÍ, *Commento all'art. 40 TCEE*, cit., p. 281.

sistema di regolazione dei prezzi, o “politica dei prezzi”, avrebbe dovuto evitare la super produzione consentendo all’agricoltura europea di produrre a prezzi competitivi²¹².

In applicazione dell’art. 40 TCEE, venne stabilito un livello “minimo” di prezzo che consentiva al produttore di cedere la sua produzione ad un organismo pubblico, c.d. di intervento, qualora gli risultasse impossibile formare un prezzo superiore nelle transazioni commerciali. Un livello “massimo”, invece, impediva che un sistema di protezione dell’agricoltore così congegnato potesse produrre danni irreversibili al sistema regolato, «rendendolo odiosamente estraneo alla logica dello scambio commerciale»²¹³. Dunque, i mercati erano in maggior parte, regolati o amministrati, in cui i prezzi per i prodotti “fluttuavano” soltanto in una forcilla già concordata²¹⁴. Comprendevo, inoltre, la costituzione di scorte e il riporto di esse attraverso gli organismi di intervento, la stabilizzazione delle importazioni e delle esportazioni con l’istituzione dei prelievi e delle restituzioni (art. 40, par. 2 TCEE).

Nello stabilire i criteri dell’organizzazione, si esclude ogni discriminazione fra produttori e consumatori applicando una politica di prezzi basata su un criterio unico e metodi di calcolo uniformi per tutto il territorio comunitario (art. 40, par. 3 TCEE). Dal punto di vista del finanziamento, per consentire all’OCM di raggiungere i suoi obiettivi il reg. (CEE) 25/62²¹⁵ istituì il FEOGA che si configurava come un “bilancio federale finanziato con entrate federali”²¹⁶. Il successivo reg. (CEE) 17/64²¹⁷ ripartì poi il Fondo fra la sezione orientamento (che includeva le azione per il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli e per lo sviluppo degli sbocchi commerciali dei prodotti agricoli), e la sezione garanzia circoscritta alle spese per le restituzioni all’esportazione verso i Paesi terzi e per gli interventi sul mercato interno.

²¹² Sul punto si v. L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., p. 158 ss. Sulla politica dei prezzi, amplissima bibliografia, a titolo di esempio: F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea* cit., p. 14 ss.; H.L. SILVIS, R. LAPPERRE, *Market, price and quota policy: half a century of CAP experience*, in *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen 2010, pp. 165-182; J. SWINNEN, *The political economy of agricultural and food policies*, in *The Routledge Handbook of Agricultural Economics*, London 2018, pp. 381-398; P.H. FEINDT, *Policy-learning and environmental policy integration in the common agricultural policy, 1973-2003*, in *Public Administration*, vol. 88, n. 2, 2010, pp. 296-314; A. ZELLER, *L’imbroglio agricolo del mercato comune*, cit., p. 56 ss.; F. CAPELLI, *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, cit., p. 107 ss.

²¹³ Così F. CASUCCI, *Il modello agricolo europeo sui mercati internazionali*, cit., p. 103.

²¹⁴ In questi termini si v. F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*. cit., pp. 99-100.

²¹⁵ Regolamento (CEE) n. 25/62 del Consiglio del 4 aprile 1962, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

²¹⁶ J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 20.

²¹⁷ Regolamento (CEE) n. 17/64 del Consiglio del 5 febbraio 1964, relativo alle condizioni di concorso del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

La prima «maratona agricola» per la definizione dei prezzi dei prodotti agricoli della storia del Consiglio della CEE si concretizzò con il reg. (CEE) 19/62²¹⁸ che prevedeva una disciplina comune per il grano tenero, l'orzo, il granturco e la segala (art. 5) e alcune disposizioni specifiche per il grano duro (art. 11)²¹⁹. La descrizione dei tratti essenziali del sistema di prezzi istituzionale del settore cerealicolo è funzionale a comprendere il livello e il dettaglio della protezione dei prodotti e dei prodotti agricoli delineata dalla PAC. L'intervento pubblico nel settore del grano mirava a soddisfare due fondamentali esigenze: evitare eccessivi rialzi di prezzo del prodotto per ragioni di carattere sociale e politico, senza provocare per contro l'abbandono o una forte contrazione della produzione del cereale comprimendo il prezzo al di sotto dei costi; proteggere la produzione stimolandola o limitandola a seconda dei casi per raggiungere o conservare l'autosufficienza in un settore ritenuto fondamentale nel campo dell'alimentazione²²⁰.

Il reg. (CEE) 19/62 trovava applicazione per un periodo transitorio (così come definito e suddiviso in tappe dall'art. 8 TCEE) che mirava all'unificazione del mercato, l'armonizzazione e il ravvicinamento delle politiche dei prezzi nazionali. Secondo l'art. 13, il Consiglio avrebbe dovuto stabilire (con la procedura prevista all'art. 43 TCEE) un sistema di prezzo unico vincolante per tutta la Comunità, composto da: un prezzo indicativo di base con l'individuazione dei limiti massimi e minimi applicabili rispettivamente nei centri di commercializzazione delle zone più deficitarie e più eccedentarie degli Stati membri; un

²¹⁸ Regolamento (CEE) n. 19/62 del Consiglio del 4 aprile 1962, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

²¹⁹ Per l'accuratezza e dovizia di dettagli del regolamento, si farà riferimento prevalentemente a L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., p. 79. Altri contributi sul tema: ID., *L'O.C.M. nel settore dei cereali*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., 2003, pp. 788-797. F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea* cit., p. 13. F. CASUCCI, *Il modello agricolo europeo sui mercati internazionali*, cit., p. 92 ss; V. GREMENTIERI, *La pianificazione in agricoltura e le organizzazioni comunitarie europee*, cit., pp. 354-355.

²²⁰ Si v. L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., pp. 126-127. Il grano, o i cereali in generale, ha sempre assunto una particolare importanza, essendo un prodotto strategico per ovvie ragioni di approvvigionamento alimentare. Il mercato di questo cereale dava origine a due ordini di difficoltà: da un lato, per ragioni climatiche e di conformazione del territorio, alcuni paesi hanno produzioni eccedentarie (c.d. esportatori netti), mentre altri, al contrario non riescono a produrne una quantità sufficiente per far fronte al fabbisogno alimentare (c.d. importatori netti). Dall'altro, è sempre stato necessario fornire degli strumenti per riequilibrare il mercato nei casi di squilibri contingenti e congiunturali che potessero provocare oscillazioni nei prezzi in grado di mettere in difficoltà le economie più fragili. I primi accordi di scambio internazionali avevano proprio ad oggetto il grano: nel 1934 era stato oggetto di un accordo fra i principali paesi importatori ed esportatori, volto alla fissazione di un prezzo che attenuasse gli effetti di sovra o sotto produzione e con lo scopo di ridurre il protezionismo agricolo. Tale prototipo di intesa fu seguita dall' International Wheat Agreement il cui obiettivo dal 1949 in poi era garantire la stabilità ai prezzi e fornire ai paesi importatori, soprattutto a fronte delle conseguenze del secondo conflitto mondiale. Gli impegni terminarono nel 1967 quando, durante la sessione di negoziati del Kennedy Round del Gatt venne concluso il primo International Grains Agreement che includeva la Wheat Trade Organization e la Food Aid Convention. Sul punto v. P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech*, cit., pp. 69-71.

metodo unico di determinazione dei prezzi di intervento; un prezzo di entrata comune per le importazioni; un luogo di transito di frontiera per la determinazione del prezzo CIF (*Cost Insurance Freight*)²²¹.

Tenuto conto delle decisioni del Consiglio, ciascuno Stato membro fissava ogni anno un prezzo indicativo di base per l'acquisto all'ingrosso del grano tenero, valido nel centro di commercializzazione della zona più deficitaria (art. 5, par. 1).

Qualora, «per effetto delle condizioni naturali della formazione dei prezzi sul mercato», il divario tra quest'ultimo e il prezzo della zona più eccedentaria avesse superato una soglia del 5%, gli Stati membri avrebbero dovuto determinare i prezzi c.d. derivati applicabili nei centri di commercializzazione d'importanza regionale (art. 5, par. 2).

Al fine di proteggere i produttori da eccessivi ribassi dovuti alle variazioni di mercato, gli Stati membri erano tenuti a definire, prima dell'inizio di ogni campagna di commercializzazione un prezzo di intervento, pari al prezzo indicativo diminuito di una percentuale fissa, tra un minimo del 5 e un massimo del 10% (art. 7, par. 1).

Gli organismi di intervento, istituiti in ciascuno Stato membro²²², avevano l'obbligo di acquistare ai prezzi di intervento il grano loro offerto che non poteva essere venduto in condizioni tali da impedire ai prezzi di evolvere verso il livello del prezzo indicativo valevole nel centro di commercializzazione (art. 7, parr. 3 e 4). Con questa impostazione, il prezzo del grano poteva fluttuare fra il prezzo di intervento e il prezzo indicativo, superato il quale diveniva conveniente importare il cereale dall'estero²²³.

Sul presupposto che i prezzi mondiali fossero spesso inferiori a quelli stabiliti per il mercato interno, venne introdotto il c.d. prelievo all'importazione, una forma di dazio mobile pari

²²¹ Con la clausola CIF, il prezzo CIF, Cost Insurance and Freight, Il venditore è responsabile della consegna della merce alla nave e del suo carico sulla nave nel porto specificato nel contratto. Inoltre, il venditore deve fornire una copertura assicurativa per la spedizione fino al raggiungimento del porto di destinazione e farsi carico di tutte le spese di trasporto. Quando la merce arriva al porto di destinazione dell'acquirente, le responsabilità passano all'acquirente che deve affrontare le spese relative all'importazione e alla distribuzione della merce.

²²² Gli organismi di intervento sono organismi nazionali, la cui natura, struttura e organizzazione interna era disciplinata dagli Stati membri sui quali incombeva l'obbligo di individuarli o istituirli. Oltre alle attività derivanti dai regolamenti comunitari, potevano svolgere altri compiti di carattere esclusivamente nazionale. Ad esempio, in Italia era già presente l'A.I.M.A. Sul tema si v. F. MEROLLA, *L'azienda di stato per gli interventi nel mercato agricolo (A.I.M.A.) e il finanziamento degli interventi di mercato*, in *Organizzazione del mercato agricolo nella Comunità economica europea*, cit., p. 39. Si v. anche D. DINI, *L'organismo italiano d'intervento nei mercati agricoli: funzioni, attività, prospettive*, in *ivi*, p. 239 ss.; L. Costato, *La controriforma della PAC*, cit., p. 375

²²³ Le importazioni, infatti, in caso di scarsità di risorse interne e conseguente aumento dei prezzi si riteneva assolvessero ad una funzione di «calmieratore». Tuttavia, prima che «scattasse la valvola dell'importazione» era possibile effettuare uno spostamento tra le zone eccedentarie verso quelle deficitarie. In questi termini si v. L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit., p. 134-136.

alla differenza tra il prodotto CIF del prodotto e il prezzo di entrata dello Stato membro importatore. Un sistema flessibile, a differenza di un dazio fisso, avrebbe garantito la stabilità ai prezzi di mercato interno, pur lasciando un margine per la libertà di commercio²²⁴. Tuttavia, sebbene fosse mirato alla tutela del cereale comunitario nei confronti di quello proveniente dall'estero, l'applicazione del prelievo non era esente da criticità comportando l'abolizione di ogni limitazione quantitativa alle importazioni di grano, salvo eventuali perturbazioni di mercato che avrebbero giustificato l'applicazione della clausola di salvaguardia (art. 22)²²⁵.

Era prevista, inoltre, la possibilità per gli Stati membri di sovvenzionare l'esportazione dei prodotti protetti dal regime dei prelievi, con la restituzione dell'importo necessario a colmare la differenza tra il prezzo del cereale nello stato esportatore e i corsi del mercato mondiali. Tali sovvenzioni erano adottate non solo per annullare il gap di prezzo nei confronti di quello mondiale (ragione economica), ma anche per sostenere le nuove economie emergenti trattenendole nella sfera di influenza dell'Occidente (ragione politica)²²⁶.

La Decisione del Consiglio del 15 dicembre 1964 fissava la data di decorrenza del mercato unico dei cereali al primo luglio 1967, a partire dal quale sarebbero stati aboliti i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente, i contingenti tariffari, i contratti a lunga scadenza e i prezzi minimi²²⁷. Il termine del periodo transitorio è segnato, in particolare, dal reg. (CEE) 120 del 13 giugno 1967²²⁸.

La principale novità riguardava il grano duro dove, invece, oltre al prezzo indicativo e al prezzo d'intervento veniva fissato un prezzo minimo garantito per il centro di commercializzazione della zona più eccedentaria. Se il prezzo di intervento fosse stato inferiore al prezzo minimo garantito sarebbe stato concesso un aiuto "diretto" alla produzione di grano duro (art. 10, reg. 120/67), che gli Stati membri dovevano versare sotto forma di "integrazione" al prezzo, su domanda del produttore «corredata dai giustificativi necessari alla verifica della sua fondatezza» (art. 3 reg. (CEE) 135/67²²⁹).

²²⁴ Sul punto si v. G. OLMÍ, *Titolo II. Agricoltura*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, cit., p. 236

²²⁵ Si v. L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano*, cit. pp. 114-115.

²²⁶ I c.d. «governi "amici" dell'Occidente»: L. COSTATO, *La controriforma della PAC*, cit., p. 375.

²²⁷ A questo sistema si sostituisce un regime uniforme in modo da ravvicinare le economie agricole dei Sei, evitarne la perturbazione durante la fase transitoria e predisporla ad una vera e propria integrazione con un'unica organizzazione agricola europea. Sul punto si v. V. GREMENTIERI, *La pianificazione in agricoltura e le organizzazioni comunitarie europee*, cit., p. 352.

²²⁸ Regolamento (CEE) n. 120/67 del 13 giugno 1967 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore cereali.

²²⁹ Regolamento (CEE) n. 135/67 del 13 giugno 1967 relativo all'aiuto per il grano duro.

Questa soluzione minava, da un lato, il principio secondo il quale il prezzo garantito doveva assicurare al produttore il collocamento presso l'Organismo di intervento, al fine di evitare che il mercato determinasse un ribasso eccessivo del prezzo; dall'altro comprometteva il postulato di base della politica cerealicola per cui i redditi degli agricoltori dovevano essere ricavati principalmente dai prezzi di consumo nei quali confluivano i prezzi fissati dalla CEE, sufficientemente alti da fornire un discreto livello di vita alla comunità agricola. Tuttavia, mentre gli agricoltori beneficiavano direttamente del vantaggio derivante da un aumento della produttività²³⁰, i consumatori subivano il peso economico dei continui aumenti dei prodotti. Con il sistema introdotto dal reg. (CEE) 120/67, invece, il reddito del produttore non sarebbe stato garantito dal livello dei prezzi al consumo, ma dall'aiuto diretto alla produzione erogato dallo Stato membro trasferendo l'onere di spesa sul contribuente²³¹. Considerando il sistema integrativo e il mancato onere sul consumatore, l'aiuto alla produzione poteva essere assimilato ad una sorta di *deficiency payment* inglese seppur con una notevole differenza. Quest'ultimo, adottato con l'Agricultural Act del 1947, consisteva in un intervento statale pagato direttamente ai produttori, di importo pari alla differenza tra il prezzo medio del prodotto, formato liberamente sul mercato senza "protezioni" dalle importazioni, e il prezzo minimo garantito. Dal punto di vista commerciale, comportava l'allineamento fra prezzi interni e prezzi internazionali e il conseguente "smantellamento" della difesa dal mercato esterno²³². L'adozione di questo sistema era giustificata dal fatto che l'Inghilterra, in qualità di importatore netto aveva necessità di incentivare la produzione nazionale solo per una parte dei prodotti agricoli ritenuti "vantaggiosi", riservando il resto alle importazioni²³³. Nel caso comunitario, invece, l'integrazione era calcolata sulla differenza fra prezzi garantiti²³⁴, al fine di evitare il possibile abbandono o riduzione della produzione di cui la Comunità era deficitaria e la probabile conversione dei terreni alla coltivazione del grano tenero, di cui, invece, è produttrice in eccedenza²³⁵.

In definitiva, la regolamentazione comunitaria, anziché imporre degli obblighi e limitare la disponibilità del prodotto, creò nei produttori la legittima aspettativa nel vedersi garantito un prezzo minimo per il cereale, a condizione che fosse prodotto nel territorio comunitario;

²³⁰ Sul punto si v. V. GREMENTIERI, *La pianificazione in agricoltura e le organizzazioni comunitarie europee*, cit., p. 347.

²³¹ Si v. L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano* cit., pp. 121-122.

²³² Sul punto si v. M. FATTORI, *Per una nuova politica comunitaria dei prezzi agricoli*, in *Riv. pol. agr.*, n. 1, 1976, pp. 44-45.

²³³ In merito L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano* cit., p. 104 e pp. 109-110.

²³⁴ *Ibidem*

²³⁵ *Ivi*, pp. 126-127.

mentre nell'utilizzatore (ossia i trasformatori) la certezza che il prezzo non potesse evolvere al di là del prezzo indicativo²³⁶. Ne conseguiva un "diritto soggettivo" in capo al produttore volto a pretendere dall'Organismo pubblico l'acquisto del grano al prezzo di intervento, fissato per il luogo di consegna e il mese in cui la consegna è effettuata²³⁷.

2.1 Il sistema agromonetario (cenni)

Per una visione onnicomprensiva del sistema di protezione dei prezzi dei prodotti agricoli è opportuno menzionare, senza pretese di esaustività, il sistema agromonetario, introdotto con l'obiettivo di attenuare le oscillazioni dei prezzi agricoli derivanti dalle fluttuazioni valute nazionali²³⁸. Come visto, l'unità del mercato agricolo avrebbe dovuto essere assicurata dalla fissazione di prezzi comunitari per i singoli prodotti e dalla libera circolazione di questi ultimi. Questo avrebbe implicato, però, la rinuncia alla sovranità monetaria per gli Stati nazionali che non avrebbero potuto influenzare i prezzi agricoli svalutando o rivalutando la propria moneta (ad es. se il franco fosse stato svalutato i prezzi dei prodotti agricoli francesi sarebbero aumentati automaticamente per allinearsi con quelli comunitari, lasciando illesa l'unità del mercato)²³⁹.

Alla firma del Trattato di Roma, vigevano gli Accordi di Bretton Woods, stipulati nel 1944, i quali stabilivano un regime di cambio fisso tra le valute internazionali ancorate al valore del dollaro, a sua volta collegato all'oro. Questo sistema, noto come *golden exchange*

²³⁶ *Ivi*, p. 127.

²³⁷ In merito L. COSTATO, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano* cit., p. 127. Secondo l'A. il rifiuto di acquistare deve considerarsi un atto illecito della pubblica amministrazione e come tale sottoposto alla cognizione della giurisprudenza ordinaria. A livello pratico, le disposizioni comunitarie sortirono un effetto diverso in ogni Stato membro: ad es. in Italia venne meno il regime di ammasso non obbligatorio per contingente sostituito dal nuovo sistema comunitario. In Francia si mantenne il vecchio regime monopolistico degli Organismi di stoccaggio, imponendo agli agricoltori di vendere il grano non già al prezzo di libero mercato, ma al solo prezzo di intervento. Sulla situazione negli altri Stati membri, *ivi*, pp. 115-118.

²³⁸ Sul punto si v. F. P. RUGGERI-LADERCHI, *Il regime agromonetario*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., 2003, pp. 1008-1017. Sul tema ampissima bibliografia, si v. a titolo esemplificativo: F. FAURI, P. TEDESCHI, *Note sul processo di creazione dell'euro dagli anni Sessanta al nuovo millennio*, in *Moneta e Credito*, vol. 77 n. 308, 2024, pp. 323-339. <https://doi.org/10.13133/2037-3651/18820>; F. FAURI, *L'Unione Europea. Una storia economica*, Bologna, 2017; J. STIGLITZ, *The Euro: And Its Threat to the Future of Europe*, London, 2016; D. MARSH, *The Euro. The Battle for the New Global Currency*, New Haven, London, 2011; M.G. TENAGLIA AMBROSINI, *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht e oltre*, Torino, 1996. Si vedano anche gli scritti raccolti in A. STEINHERR (a cura di), *30 Years of European Monetary Integration from the Werner Plan to EMU*, New York, 1994; J. DRIFFILL, M. BEBER, *A currency for Europe. The Currency as an Element of Division or of Union of Europe*, London, 1991; C. CECCHI, *Economia e politica dell'agricoltura e dell'ambiente*, Milano, 1991, p. 450 ss.; R.S. MASERA, R. TRIFFIN, *Europe's money. Problems of European Monetary Co-ordination and Integration*, Oxford, 1984; H.J. DÖRSCH, J.V. LOUIS, N. MICHIELS, *L'Union Economique et Monétaire. 1970-1973*, Bruxelles, 1977.

²³⁹ Sul punto si v. D. VELO, *Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea*, in *Il mercato comune agricolo*, cit., p. 20.

standard, si poneva alla base di un'economia liberista, volto a favorire la libera circolazione delle merci e dei capitali²⁴⁰. All'interno della Comunità, infatti, non solo garantiva la stabilità dei cambi tra gli Stati membri, ma anche la possibilità di convertire il prezzo politico determinato dal Consiglio, espresso in Unità di conto europea (UCE), in valuta nazionale, c.d. "monete verdi", secondo un tasso di cambio ugualmente fisso, c.d. "tasso verde"²⁴¹.

Tra il 1969 e il 1971 lo stravolgimento dell'assetto monetario internazionale²⁴² – in seguito alla crisi petrolifera e al boom delle materie prime²⁴³ – portò alla caduta degli Accordi di Bretton Woods (con la dichiarazione unilaterale del Presidente USA Richard Nixon), sostituiti dallo Smithsonian Agreement che introdusse un sistema fluttuante dei cambi.

L'improvvisa situazione di instabilità produsse effetti rilevanti anche negli Stati membri, alimentando un fenomeno speculativo che rischiava di determinare distorsioni significative nel commercio comunitario²⁴⁴. A fronte della svalutazione del franco francese²⁴⁵ e, all'opposto, della rivalutazione del marco tedesco, i prodotti agricoli francesi potevano essere rivenduti ad un prezzo superiore negli Stati membri dove avrebbero potuto lucrare maggiormente in altri Stati come la Germania, il cui mercato, rischiava di essere «inondato» dalla produzione agricola «a basso costo»²⁴⁶.

²⁴⁰ Si v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., pp. 36-38.

²⁴¹ Si v. J. MARSH, *La politica agricola europea: una soluzione confederale*, in *Il mercato comune agricolo*, cit., pp. 107-108. D. CASATI, *Novità monetarie per la politica agricola comune*, in *Riv. pol. agr.*, n. 1-2, 1975, p. 67 ss.; W. GRANT, *The Politics of the Green Pound, 1974-79*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 19 n. 4, 1981, pp. 313-329; J.G. LETELLIER, *Evaluation of the problems associated with the utilisation of the European unit of account for the common agricultural policy*, *Research and Documentation Papers Economic Series*, n. 2, EU European Parliament Document, 1977.; F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., p. 101 ss.; A. SABATINO, *La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea*, in *Il Federalista*, 2001, n. 2, p. 101 ss. https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/component/content/article?id=571&Itemid=0#_ednref6.

²⁴² Sul punto si v. E. CALCATERRA, *Presentazione*, in *Il mercato comune agricolo*, cit., p. 6.

²⁴³ A titolo di esempio si v. R. TRIFFIN, *Crisi del petrolio e problemi monetari internazionali e comunitari*, in *Moneta e Credito*, vol. 27, n. 106, 1974, pp. 148-161. ID, *Sistema monetario europeo e dollaro nel sistema monetario mondiale*, in *Moneta e Credito*, vol. 35, n. 139, pp. 265-287, 1982.

²⁴⁴ Sul punto si v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., pp. 36-38; A. ZELLER, *L'imbroglione agricolo del mercato comune*, cit., pp. 222-229.

²⁴⁵ Cfr. Risposta all'interrogazione scritta n. 219/69 dell'on. Oele alla Commissione delle Comunità europee (19 agosto 1969), in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, n. C 161/2 del 18. 12. 69: «Il governo francese ha basato la sua decisione di svalutare il franco e di prendere varie misure di accompagnamento sulla necessità di risanare la situazione economica e finanziaria della Francia e di ristabilire la fiducia nella moneta. Un'azione energica era comunque necessaria per eliminare alcune distorsioni che minacciavano di ripercuotersi sul complesso delle relazioni economiche e monetarie intracomunitarie e di compromettere i progressi sulla via dell'unione economica. La Commissione ritiene che la svalutazione del franco francese non abbia falsato seriamente le condizioni della concorrenza nella Comunità».

²⁴⁶ Si tratta peraltro di un'operazione «perfettamente legale: nel mercato comune agricolo la circolazione delle merci è libera, e corrisponde alle più elementari leggi di mercato il fatto che i beni si dirigano verso gli sbocchi ove possono lucrare un prezzo maggiore»: D. VELO, *Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 22.

Per reagire al rischio che il nuovo contesto ostacolasse e rallentasse la creazione dell'unione economica auspicato dal Trattato di Roma, la Comunità, pur mantenendo l'Unità di Conto agganciata al dollaro, introdusse con il reg. (CEE) 974/71, i c.d. montanti compensativi o importi monetari compensativi²⁴⁷. Non costituendo una protezione ulteriore, erano volti a mantenere in vigore i prezzi unici, nonostante il temporaneo abbandono delle parità fisse, al fine di evitare perturbazioni del sistema dei prezzi d'intervento tenendo in vita le normali correnti di scambio dei prodotti agricoli, sia fra Stati membri, sia coi Paesi terzi²⁴⁸.

Per quanto riguarda gli effetti, se da un lato, hanno consentito la prosecuzione del commercio intracomunitario rafforzando la preferenza comunitaria rispetto alle importazioni, dall'altro, hanno allontanato ulteriormente i prezzi politici dal prezzo "reale" dei prodotti agricoli. Oltre al peso sul bilancio comunitario, si aggiunse anche un'ulteriore distorsione della produzione²⁴⁹ venendo "stravolta" la naturale vocazione agricola delle diverse regioni condizionate artificialmente e potentemente dai fenomeni monetari²⁵⁰. In definitiva, l'unità del mercato, raggiunta fino al 1968, venne così distrutta²⁵¹.

La recessione economica degli anni 70 non poté che travolgere anche il settore agricolo e il futuro dell'agricoltura europea finì col dipendere, quindi, dalla capacità del mercato comune di superare i propri limiti nel quadro di un generale avanzamento del processo di integrazione verso l'unione economica²⁵². Per reagire alla variabilità dei cambi, venne stipulato nel 1972

²⁴⁷ Regolamento (CEE) n. 974/71 del Consiglio, del 12 maggio 1971, relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di fluttuazioni delle monete di taluni Stati membri. In dottrina si v. D. VELO, *Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 20; R. STRAUSS, *Economic Effects of Monetary Compensatory Amounts*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 21 n. 3, 1983, pp. 261-282; F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., pp. 106-114; F. P. RUGGERI-LADERCHI, *Il regime agrimonetario*, cit., pp. 1009-1011.

²⁴⁸ Cfr. Sentenza della Corte del 24 ottobre 1973, Carl Schlüter contro Hauptzollamt Lörrach, C-9/73, p. 14.

²⁴⁹ In alcuni anni assorbono fino al 15% dell'intero bilancio del FEOGA. Nel 1975, le esportazioni di latte e carne dalla Germania in Italia ricevono una sovvenzione come montante compensativo pari a circa il 30% del costo di produzione di questi stessi prodotti in Italia. R. Fanfani, *Lo sviluppo della politica agricola comunitaria*, Carocci editore, Roma, 1996; F. SOTTE, *La politica agricola europea: storia e analisi*, Firenze, Firenze, 2023, p. 44; J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., pp. 36-38.

²⁵⁰ Sul punto si v. D. VELO, *Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 24. Sulle controversie causate dagli importi compensativi si v. F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., p. 94 ss. Cfr. Sent. 24 ottobre 1973, causa C-5/73 *Balkan Import Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof* «Essi, infatti, mirano a mantenere in vita normali correnti di cambio nelle circostanze eccezionali determinate dalla situazione monetaria».

²⁵¹ Si v. D. VELO, *Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 24. Sulla "distruzione del mercato unico", v. anche M. FATTORI, *Per una nuova politica comunitaria dei prezzi agricoli*, cit., p. 41.

²⁵² Cfr. COUNCIL-COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community*, «Werner Report», Supplement to Bulletin of the European Communities, 11, 8 ottobre, 1970. In dottrina si v. D. VELO, *Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 29. Secondo l'A. «solo la creazione dell'Unione

un accordo che diede origine al “Serpente monetario europeo” precursore, seppur fallimentare, del Sistema monetario europeo (SME) introdotto nel 1978, il cui nucleo fondamentale era costituito dall’ECU, o scudo, una moneta virtuale, c.d. moneta paniere, il cui valore corrispondeva alla media ponderata delle valute degli Stati membri²⁵³. L’obiettivo era ristabilire una forma di stabilità monetaria mediante un tasso di cambio prefissato. Il valore non corrispondeva al valore di mercato, ma ad un valore “politico” imposto per gestire la PAC. Questo divario diviene ancora più evidente con lo “Switch over” del 1984²⁵⁴ in base al quale il valore dell’ECU venne adeguato al livello della moneta più rivalutata (il marco tedesco) e la corrispondente svalutazione delle altre monete verdi nazionali. Con il completamento del mercato unico del 1993 venne abolito il tradizionale sistema agromonetario della PAC e i prezzi delle derrate vennero fissati in base all’ECU di mercato (e non più utilizzando l’ECU verde), scomparso con l’unione monetaria del 1999/2000, tornando a variare liberamente a seconda della variazione della valuta nazionale di riferimento.

2.2 L’effetto “domino” della politica dei prezzi

Il sistema di prezzi istituzionalizzati attuato nei primi anni ha prodotto una serie di risultati che hanno influito in modo determinate sull’evoluzione delle programmazioni successive. Secondo la Comunicazione della Commissione “*Reflections on the common agricultural policy*”, pubblicata il 5 dicembre del 1980 a 15 anni dall’istituzione della politica dei prezzi²⁵⁵, il consumo di prodotti alimentari era migliorato in termini di quantità e qualità²⁵⁶. La PAC, inoltre, aveva incentivato la modernizzazione europea aumentando la produzione agricola, la capacità produttiva e l’uso ottimale dei fattori di produzione²⁵⁷. Le misure agricole avevano permesso al reddito agricolo di crescere in media del 2,8 % all’anno, proteggendo il settore dalla recessione economica mondiale. Dalla prospettiva della sicurezza dell’approvvigionamento, la Comunità non ha registrato carenze di prodotti

economico-monetaria, trasferendo il potere di battere moneta dagli Stati membri all’esecutivo europeo, può eliminare la spada di Damocle che grava sulla politica agricola comunitaria»

²⁵³ Sul tema si v. G. CORMEGNA, D. COMINO, *Lo S.M.I lo S.M.E e l’Agricoltura europea*, Padova, 1982.

²⁵⁴ Regolamento (CEE) n. 855/84 del Consiglio del 31 marzo 1984 relativo al calcolo e allo smantellamento degli importi compensativi monetari applicabili a taluni prodotti agricoli

²⁵⁵ Cfr. COM (80) 800, *Reflections on the common agricultural policy*, Commission communication to the Council, in Bulletin of the European Communities Supplement 6/80, Bruxelles, 5 December 1980.

²⁵⁶ *Ivi*, par. 5.

²⁵⁷ Questi risultati hanno contribuito tra gli anni ’60 e ’70 anche allo sviluppo dei settori industriale e terziario, fornendo la manodopera necessaria. Si riporta, infatti, che tra il 1958 e il 1979, oltre 10 milioni di persone lasciarono l’agricoltura per trovare occupazione in altri settori. *Ivi*, par. 7.

alimentari essendo, allo stesso tempo, al riparo da movimenti speculativi che hanno colpito i mercati mondiali delle materie prime²⁵⁸.

Tuttavia, non si può fare a meno di analizzare anche “il rovescio della medaglia” in termini di impatto economico e sociale che smentisce, almeno parzialmente, le suddette dichiarazioni²⁵⁹. In primo luogo, un sostegno al reddito fondato quasi esclusivamente su garanzie di prezzo, direttamente collegato al volume della produzione, garantiva, da un lato, la concentrazione dei benefici sulle aziende più grandi e più intensive, dall’altro, un reddito ritenuto sufficiente per la sopravvivenza anche del piccolo agricoltore nelle zone meno fertili. Nonostante le nobili intenzioni, questa situazione ha prodotto uno degli effetti distorsivi maggiori della politica di supporto alla produzione, poiché ha garantito il mantenimento di imprese inefficienti che apportavano uno scarso vantaggio per la collettività²⁶⁰.

Oltre all’abuso di distribuzione basato sulla dimensione dell’azienda, si verificò anche una discriminazione settoriale del sostegno, in favore dei beni agricoli prodotti c.d. continentali, come grano, latte e carne, rispetto ai prodotti c.d. mediterranei, come vino, olio e ortofrutta²⁶¹. Ciò si tradusse in un danno per l’economia (oltre che per la biodiversità) andando ad incentivare le monoculture già eccedenti in Europa, tralasciando le colture di cui era deficitaria. Nonostante la dichiarata autosufficienza, infatti, la Comunità rimaneva il

²⁵⁸ *Ivi*, par. 8. Basti pensare alla dipendenza dell’Europa in materia di energia e alla vulnerabilità degli approvvigionamenti provenienti dall’estero per capire che la Comunità con una popolazione di 260 milioni (in crescita), non possa permettersi di dipendere da altre realtà per il proprio approvvigionamento alimentare. Pertanto, ha il dovere di sfruttare la ricchezza del proprio suolo.

²⁵⁹ A tal proposito si v. A. BARTOLA, *La politica agraria comunitaria e l’agricoltura marchigiana*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario. Strumenti della PAC e ruolo delle Regioni*, Atti delle Secondhe giornate camerti di diritto agrario comunitario, 12-14 maggio 1988, a cura di E. CAPIZZANO, Camerino, 1989, p. 258. L’A. elenca una serie di effetti che discendono dalla c.d. economia del benessere: la politica dei prezzi favorisce solo le imprese di medio grandi dimensioni nonché le aree ad agricoltura più moderna; i costi del sostegno sono direttamente o indirettamente sostenuti dai “consumatori-contribuenti”; il sostegno provoca la formazione di eccedenze e la periodica necessità del loro smaltimento sui mercati internazionali destabilizzandone i prezzi e causando gravissimi problemi ai paesi in via di sviluppo; il sostegno favorisce, però, i consumatori dei paesi in via di sviluppo che possono beneficiare delle vendite sotto costo; il sostegno esaspera l’impiego di mezzi chimici presentando problemi di inquinamento sempre più frequenti; la garanzia illimitata collegata al sostegno ai prezzi esaspera le produzioni anche sul profilo qualitativo; la spesa per la PAC cresce in maniera esponenziale.

²⁶⁰ Si v. A. ARZENI, *L’impresa rurale: l’agricoltura multifunzionale e le nuove esigenze imprenditoriali*, in *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, a cura di A. ARZENI, R. ESPOSTI, F. SOTTE, Milano, 2003, p. 75

²⁶¹ Sul punto si v. D. VELO, *Il mercato agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 16.

principale importatore mondiale di prodotti alimentari²⁶² e di fattori produttivi, come i mangimi per la carne bovina, i fertilizzanti e il petrolio, di cui era largamente deficitaria. L'effetto discriminante si rifletteva anche sulle differenze del livello di sostegno al reddito tra aree produttive all'interno dello stesso Stato (nord e sud) e tra i Paesi membri²⁶³ che aveva agevolato le sperequazioni esistenti fra regioni agricole più sviluppate a conduzione capitalistica e altre meno sviluppate a conduzione familiare²⁶⁴. Per queste ultime solo l'avvio di una politica di incisiva ristrutturazione sarebbe stata fondamentale per «recuperare il ritardo accumulato»²⁶⁵. I prezzi e le garanzie offerte dai meccanismi di intervento, congiuntamente al progresso tecnologico²⁶⁶, aveva stimolato la crescita della produzione ad un ritmo che corrispondeva sempre meno alle capacità di assorbimento del mercato²⁶⁷; le eccedenze così accumulate erano «diventate un materiale esplosivo» che minacciava «di far saltare in aria l'intera politica agraria»²⁶⁸.

I limiti di questo sistema si ritrovano soprattutto nel finanziamento che richiedeva, in primo luogo, un grado di omogeneità politica a quel tempo inesistente. Infatti, la fissazione annuale dei livelli ufficiali dei prezzi da parte del Consiglio comportava non solo lunghi negoziati,

²⁶² È il caso dell'Italia che, nonostante gli incentivi, era ben lontana da raggiungere l'autosufficienza di grano duro, rendendo le importazioni una scelta obbligata. Questa situazione era accentuata poichè ai produttori di pasta italiani era imposto di utilizzare nella fabbricazione solo prodotti derivati dal grano duro. Cfr. art. 29, Legge n. 580 del 4 luglio 1967, *Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari*. Sul punto si v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., pp. 104-118. Si v. anche S. MARCHISIO, *Nuove «azioni comuni» e politica agricola comunitaria*, in *Il Nuovo diritto agrario*, 1979, p. 60.

²⁶³ Si v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 39.

²⁶⁴ Sul tema si v. D. VELO, *Il mercato agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 17; G. ORLANDO, F. DE FILIPPIS, M. MELLANO, *Piano alimentare o politica agraria alternativa? Elementi di discussione per un nuovo ruolo strategico dell'agricoltura nello sviluppo economico generale*, Bologna, 1977, p. 36 ss. Gli AA. fanno riferimento agli «effetti emarginanti» della politica agricola comunitaria con particolare attenzione al mezzogiorno d'Italia in cui la fissazione di un prezzo medio comportò un profitto più elevato per i paesi che producevano a bassi costi, mentre le realtà che producevano a costi più alti subirono perdite. Nel Mezzogiorno e nelle zone appenniniche si determinò, di conseguenza, il fenomeno delle terre lasciate incolte poichè continuare a produrre avrebbe portato a ricavi inferiori ai costi.

²⁶⁵ L'adesione dei Paesi del Mediterraneo – Grecia, Spagna e Portogallo – tra il 1981 e il 1985, aggiunse un elemento ulteriore di complessità che portò la situazione europea a subire un ulteriore aggravamento della spesa e della situazione comunitaria: J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., pp. 124 ss.; E. CALCATERRA, *Presentazione*, cit., p. 8.

²⁶⁶ Ad esempio, il frumento, grazie ad un lavoro di selezione, era più resistente alle malattie avendo uno stelo irrobustito in grado non solo di sopportare una concimazione più intensiva, ma anche di reggere un quantitativo maggiore di chicchi: G. THIEDE, *Progresso tecnologico e produzione agricola*, in *Riv. pol. agr.*, n. 1-2 1975, p. 70.

²⁶⁷ La creazione di un surplus viene considerata il «naturale epilogo» di una errata politica di prezzo: P. ALBERTARIO, *Il nuovo piano Mansholt*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, 2, p. 218.

²⁶⁸ In questi termini, G. THIEDE, *op. ult. cit.*, p. 70.

c.d. maratone verdi, ma anche gravi tensioni per tentare di raggiungere un consenso unanime²⁶⁹.

La PAC ha sempre rappresentato la voce di spesa più rilevante nel bilancio comunitario dovuta, da un lato, al livello dei prezzi, per cui la Comunità ha sempre preferito assumere un atteggiamento prudente fissando prezzi sempre più alti che hanno condotto piuttosto alla sovrapproduzione che alla sottoproduzione²⁷⁰; dall'altro, all'incremento delle spese sostenute per smaltire il surplus strutturale²⁷¹ mediante acquisti di intervento, ingenti sussidi all'esportazione²⁷² e ai «tentativi di tipo palliativo»²⁷³, come premi alle aziende che riducevano la produzione di latte o sradicavano i frutteti, oppure che distruggevano il prodotto denaturato²⁷⁴. In questo modo, non solo si sostenne una spesa nettamente superiore al valore della stessa²⁷⁵, ma vennero attratti anche nuovi agricoltori, innescando nuove eccedenze²⁷⁶.

Questa situazione portò anche tensioni con altri Paesi produttori che vedevano come sleali le esportazioni agricole europee; infatti, per quanto la Comunità avesse raggiunto anche la

²⁶⁹ Si v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., pp. 38-39. A. ZELLER, *L'imbroglia agricolo del mercato comune*, cit., p. 53.

²⁷⁰ Se il livello dei prezzi fosse stato troppo alto rispetto il livello di equilibrio di mercato, il costo sarebbe ricaduto sui contribuenti o consumatori, in particolare sulle fasce indigenti. Se troppo basso, avrebbe avuto un'influenza negativa sui redditi degli agricoltori: J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 38 ss.; C. BERNINI CARRI, *Agricoltura italiana e accordi mediterranei*, in *Il mercato comune agricolo*, cit., p. 57; F. CASUCCI, *Il modello agricolo europeo sui mercati internazionali*, cit., pp. 102-103.

²⁷¹ Si differenzia dalle eccedenze cicliche dovute, ad esempio a fluttuazioni dei raccolti provocate da condizioni atmosferiche. Mentre il surplus strutturale è connesso ad un intervento amministrativo, politico e giuridico, queste ultime riflettono il rapporto dell'agricoltura con la natura: F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., p. 116.

²⁷² Ivi, p. 10. L'A. considera la PAC "costosa" anche dal punto di vista del lavoro istituzionale e normativo in quanto la maggior parte della legislazione comunitaria e delle decisioni della Corte di Giustizia era dedicati alla materia agricola. Lo stesso vale anche per la Direzione Generale agricoltura che assorbiva il 10% di tutto il personale amministrativo. Queste spese, inoltre, andavano prevalentemente a beneficio dei paesi esportatori netti, a scapito degli importatori. Per tale ragione, nel tumulto del disordine mondiale, l'allargamento ai paesi del nord nel 1973 – Irlanda, Regno Unito e Danimarca – non poté che inasprire la situazione essendo prevalentemente paesi importatori netti. Sul punto si v. J. MARSH, *La politica agricola europea: una soluzione confederale*, in *Il mercato comune agricolo*, cit., p. 106; J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., pp. 124 ss.; Per un approfondimento sulla prospettiva del regno unito, F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., p. 25 ss.

²⁷³ Sul punto si v. L. COSTATO, *Dalla Pac al diritto alimentare europeo*, in *Riv. dir. Ue*, 4, 2005, p. 876.

²⁷⁴ Per i dati sulle quantità distrutte e sulle risorse si v. A. ZELLER, *L'imbroglia agricolo del mercato comune*, cit., *passim*.

²⁷⁵ Ad es. si cedeva un chilo di burro a 100 lire, pagato al produttore 1200 lire che diventavano 1500 per le successive spese di conservazione e distribuzione. Sempre sul burro, alcuni imprenditori caseari producevano burro «per l'intervento» senza preoccuparsi della situazione di mercato poichè sanno che riceveranno comunque un prezzo garantito. Sul punto si v. P. ALBERTARIO, *Il nuovo piano Mansholt*, cit., p. 218; S. L. MANSHOLT, *Le critiche mosse al mio piano e come le rifiuto*, in *Riv. dir. agr.*, 1970, 2, p. 532.

²⁷⁶ In merito si v. J. MARSH, *La politica agricola europea: una soluzione confederale*, cit., pp. 106-107.

stabilità dei prezzi, si affermava che fosse avvenuto «a spese del resto del mondo»: i meccanismi della PAC erano tali per cui una situazione di abbondanza di offerta deprimeva i prezzi mondiali, ma non quelli della Comunità stessa; all'opposto, situazioni di scarsità interna erano compensate da importazioni che potevano «esasperare» la scarsità dell'offerta mondiale²⁷⁷.

In aggiunta, lo smaltimento delle eccedenze non si era rivelato proficuo neanche «in senso solidaristico», non contribuendo ad alleviare il problema mondiale della sicurezza alimentare²⁷⁸. A tal proposito, l'incremento della domanda da parte del Giappone, Cina, Unione sovietica e altri Paesi in via di sviluppo aveva determinato un «vertiginoso» aumento dei prezzi internazionali di alcuni prodotti agricoli²⁷⁹. In questo modo, venne meno una delle condizioni principali che giustificavano l'intero meccanismo del prezzo minimo, essendo stato concepito anche per difendere i produttori comunitari dai prezzi mondiali inferiori rispetto quelli europei²⁸⁰.

Per concludere la rassegna degli obiettivi mancati, l'obiettivo di eliminazione delle disparità intersettoriali di reddito restava sostanzialmente irrisolto²⁸¹. Il differenziale tra il prezzo assicurato ai produttori «scavalcava» i redditi di lavoro venendo inglobato nel prezzo della terra concorrendo alla sua lievitazione (c.d. *capitalization*)²⁸². Il regime speciale previsto per l'agricoltura dal Trattato non è riuscito, quindi, a risollevare l'agricoltura dalla posizione inferiore in cui si trovava sotto l'aspetto economico e sotto quello sociale²⁸³.

Oltre ad influire sulla società agricola e sull'economia, il sistema dei prezzi garantiti ha prodotto un impatto notevole sull'ambiente, tanto che, a metà degli anni settanta, la PAC nel suo complesso iniziò ad essere ampiamente riconosciuta come «concausa del degrado ambientale»²⁸⁴. Quest'ultimo aspetto rappresenta un elemento fondamentale per comprendere le azioni e il graduale cambio di rotta che svolgerà il legislatore europeo verso un'agricoltura «sostenibile».

²⁷⁷ Si v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 91; D. VELO, *Il mercato agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 17.

²⁷⁸ Così S. MARCHISIO, *Nuove «azioni comuni» e politica agricola comunitaria*, cit., p. 60.

²⁷⁹ Si v. M. FATTORI, *Per una nuova politica comunitaria dei prezzi agricoli*, cit., p. 43; T. C. COFFMAN, *Target Prices, Deficiency Payments, and the Agriculture and Consumer Protection Act of 1973*, in *North Dakota Law Review*, vol. 50, n. 2, 1974, p. 299.

²⁸⁰ Così M. FATTORI, *Per una nuova politica comunitaria dei prezzi agricoli*, cit., p. 43.

²⁸¹ Si v. M. DE BENEDICTIS, *Prefazione*, in J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 1 ss.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ Sul tema si v. L. COSTATO, *Il 2° Piano Mansholt e la legislazione agraria italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, 1, p. 196. D. VELO, *Il mercato agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 16.

²⁸⁴ V. nota 20

Il sostegno “accoppiato” ai quantitativi prodotti favorì lo sviluppo della produzione agricola, fino a promuovere una progressiva intensificazione dei metodi produttivi. Allo stesso modo, anche le misure strutturali, adottate con le direttive del 1972 (anticipate dal reg. (CEE) 17/64) in attuazione del Secondo piano Mansholt²⁸⁵, mirate a sostenere i redditi degli agricoltori, innescarono un processo di intensificazione incontrollata verso uno «sfruttamento abusivo della natura» causando inquinamento delle acque e degrado del suolo²⁸⁶.

Al di là dell'agricoltura, la protezione e il miglioramento dell'ambiente stavano diventando una preoccupazione urgente dei paesi industrializzati a causa del crescente squilibrio fra le quantità sempre maggiori di sostanze di origine biologica e chimica riversate nell'ambiente e le capacità di assorbimento dell'ambiente, in grado di esercitare una notevole influenza sulle condizioni di vita delle popolazioni²⁸⁷. La consapevolezza che il progresso economico si legasse a fenomeni di degradazione dell'ambiente naturale aveva portato la collettività e i pubblici poteri a riflettere sugli obiettivi socio-economici e su come perseguirli non essendo più possibile garantire «uno sviluppo armonioso», come previsto nell'art. 2 TCEE, delle attività economiche, senza tener conto delle conseguenze sul benessere dell'uomo, e sull'ambiente che lo circonda²⁸⁸.

I primi cenni di un'azione comune in materia di ambiente si registrarono il 22 luglio 1971 con la prima comunicazione sul programma delle Comunità europee per l'ambiente, nella quale si sottolineò che la lotta contro la degradazione della natura e dell'ambiente biologico avrebbe dovuto assumere una posizione rilevante fra gli obiettivi economici e sociali della Comunità e degli Stati membri²⁸⁹. Secondo la Commissione, l'aumento della qualità della

²⁸⁵ Cfr. COM(68) 1000, *Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community and Annexes* (Submitted by the Commission to the Council on 21 December 1968), 18 December 1968.

²⁸⁶ In questi termini si v. G. OLM, J.H.J. BOURGEOIS, *La direttiva della Comunità economica europea relativa all'ammodernamento delle aziende agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, 1, p. 57; F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea* cit., p. 167.

²⁸⁷ In arg. si vedano i contributi contenuti in AA.VV., *Environmental protection*, in *Cases and materials on European Union Law*, G.A. BERMANN-R. J. GOEBEL-W.J. DAVEW-E. M. FOX, II ed., St. Paul, MN, 2015, p. 1242 ss.

²⁸⁸ Si v. L. COSTATO, S. MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, cit., p. 1 ss.; S. MANSERVISI, *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, Roma, 2008, p. 177 ss. Oltre all'art. 2 TCEE, il collegamento con la materia ambientale viene riscontrato anche nell'art. 36 TCEE nella parte in cui viene stabilita la limitazione della libera circolazione delle merci per motivi di «tutela della salute, della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali».

²⁸⁹ Cfr. SEC (71) 2616 def., *Prima comunicazione sulla politica della Comunità in materia di ambiente*, Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 22 luglio 1971. L'istituzione di una politica ambientale comune era auspicabile in quanto la mancanza di cooperazione e coordinamento tra gli Stati membri in occasione di eventuali problemi ambientali provocava una frammentazione del mercato interno. Per una ricognizione delle iniziative legislative nazionali che componevano un quadro ampiamente frammentato sulla tematica ambientale si v. G. AMENDOLA, *Tutela dell'ambiente, comparazione della legislazione italiana con quella di altri paesi, specialmente europei*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, 1, p. 238 ss. Sulla situazione italiana, in

vita delle popolazioni dovuta al progresso economico è direttamente proporzionale al desiderio di migliorare l'ambiente tramite interventi collettivi. La salvaguardia dello spazio naturale divenne uno dei compiti prioritari dei pubblici poteri che avrebbero dovuto contribuire a raggiungere quattro obiettivi: ridurre o sopprimere gli effetti nocivi sull'ambiente del progresso tecnico e più in generale delle attività economiche e sociali, limitando gli effetti di tale azione sull'incremento economico; preservare le risorse naturali rare o in via di esaurimento, nonché quelle soggette a distruzione, promuovendo il mantenimento dell'equilibrio degli ecosistemi e la protezione della biosfera; orientare il progresso ed eventualmente suscitare una nuova evoluzione per rispondere alle esigenze reali dell'uomo, espresso non solo in termini quantitativi, ma anche qualitativi²⁹⁰. Si percepì, quindi, la necessità di riesaminare alcuni aspetti delle politiche comuni direttamente o indirettamente legate alla lotta contro l'inquinamento e al miglioramento delle condizioni di vita: questo vale, ad es. per la politica commerciale comune, che avrebbe dovuto considerare le ripercussioni economiche dei provvedimenti adottati in materia di protezione dell'ambiente sull'andamento degli scambi internazionali, ma soprattutto per la PAC.

Per quanto riguarda il percorso da intraprendere per perseguire le esigenze di tutela e protezione dell'ambiente, la Comunicazione richiama ad un approccio proporzionale mirato ad adottare soluzioni adeguate alla situazione socio economica e alle condizioni territoriali delle specifiche regioni²⁹¹. Pertanto, la Comunità avrebbe dovuto preservare il più possibile la libertà di valutazione delle autorità nazionali, regionali e locali, salvo quando fosse indispensabile garantire una protezione generale e rafforzata assicurando la libertà degli scambi in condizioni di concorrenza leale²⁹².

Inoltre, era necessario considerare che l'eventuale trasformazione delle tecniche agricole fino a quello momento utilizzate avrebbe comportato delle ripercussioni economiche consistenti nella diminuzione del rendimento di alcune produzioni agricole o di un aumento del loro prezzo di costo, dovuto, ad es. agli investimenti necessari per mettere a punto nuovi metodi di lotta contro i parassiti e di arricchimento delle terre²⁹³.

particolare v. M. BESSONE, *Difesa dell'ambiente, governo del territorio, politica di programmazione dell'ente locale*, in *Riv. dir. agr.*, 1978, 1, p. 876 ss.

²⁹⁰ Cfr. SEC (71) 2616 def., *Prima comunicazione sulla politica della Comunità in materia di ambiente*, cit., par. 3.

²⁹¹ *Ivi*, par. 2.

²⁹² In realtà c'erano già stati alcuni provvedimenti atti a ridurre l'inquinamento e gli inconvenienti ambientali, avrebbero dovuto garantire il buon funzionamento del mercato comune. Tutte le norme adottate o proposte per gli additivi, le sostanze indesiderabili, i residui degli antiparassitari e i provvedimenti veterinari, erano state fissate tenendo conto delle dosi giornaliere accettabili, valutate da un Comitato di esperti della FAO e dell'OMS, come pure dei regimi alimentari tipici dei vari paesi della Comunità: *ivi*, par. 1.

²⁹³ *Ibidem*

La stessa sensibilità ambientale che stava emergendo nel territorio europeo iniziava ad essere sempre più preminente anche sul piano internazionale. Infatti, il tema dei cambiamenti climatici venne lambito per la prima volta durante la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, a Stoccolma, dal 5 al 16 giugno del 1972²⁹⁴ e nella Conferenza di Bonn del 31 ottobre 1972 durante la quale si statuí che «l'ambiente non può essere considerato come un fattore esterno ostile all'uomo ma deve essere considerato come un dato indissociabile dall'organizzazione e dalla promozione del progresso umano»²⁹⁵. Quest'ultima portò all'approvazione del primo "programma d'azione" nel 1973 che rappresentò il primo esempio di strategia unitaria per l'ambiente²⁹⁶. Secondo il programma, le azioni avrebbero dovuto privilegiare la prevenzione dell'inquinamento, prima del solo contrasto degli effetti; pertanto, in ottica preventiva, prevedeva che ogni decisione politica avrebbe dovuto basarsi su una valutazione dell'impatto sull'ambiente²⁹⁷.

3. Il Piano Mansholt e la prima comparsa di aiuto "diretto" al reddito: tra premio per la tutela dell'ambiente e il presagio di una "rendita"

Per rispondere alla nuova realtà economica e sociale conseguente ai primi anni di attuazione della PAC, il commissario all'agricoltura Mansholt nel 1968 presentò il memorandum «Agricoltura 1980»²⁹⁸, un piano "volutamente rivoluzionario"²⁹⁹ fondato su un principio

²⁹⁴ «Lo scarico di sostanze tossiche o di altre sostanze e lo sprigionamento di calore in quantità o in concentrazioni tali che l'ambiente non sia in grado di neutralizzarne gli effetti che devono essere arrestati, in modo da evitare che gli ecosistemi subiscano danni gravi o irreversibili. La giusta lotta dei popoli di tutti i Paesi contro l'inquinamento dev'essere incoraggiata»: Principio n. 6 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, elaborata durante la Conferenza di Stoccolma, si v. nota 20.

²⁹⁵ Cfr. Principio n. 2, Conferenza di Bonn, 31 ottobre 1972, così come riportato nella Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale.

²⁹⁶ Cfr. Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee, *op. ult. cit.* Il programma di azione ambientale durava 5 anni, dal 1972-1976 seguito dai programmi: 1977-1981, 1982-1986, 1987-1992. Sul tema si v. A. CARROZZA, *Disciplina dell'agricoltura ed ambiente*, cit., pp. 109-110; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, III edizione, Bologna, 1990, p. 61 ss.

²⁹⁷ Il 3 marzo 1975, nell'ambito del programma d'azione del 1973, il Consiglio adottò la Raccomandazione 75/436/Euratom, CEEA, CEE, concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente, che descrive le norme di applicazione pratica del principio «chi inquina paga».

²⁹⁸ Cfr. COM(68) 1000, *Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community*, cit. Il Secondo piano Mansholt viene chiamato anche «Europa 1980» da G. U. PAPI, *Indicazioni di una «politica di struttura» per lo sviluppo dell'economia agricola europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, 1, p. 403, oppure «Progetto '80» in CREA, *Alcune valutazioni sindacali del «Piano Mansholt»*, in *Riv. dir. agr.*, 2, p. 490.

²⁹⁹ «Il documento propone alcune idee di orientamento [...] che per il vigore della formulazione, per la realistica adesione alle leggi dell'economia, per l'audace novità del contenuto, hanno prodotto un violento urto contro gli schemi e gli indirizzi tradizionali. L'urto era voluto; anzi l'autore del documento ha fatto il conto che tanto

essenziale: i redditi agricoli non potevano essere sostenuti solo tramite i prezzi, senza attuare una necessaria ristrutturazione del settore, che comprendesse la riduzione del numero di imprese inefficienti e dell'occupazione agricola³⁰⁰.

In particolare, si delineava una riforma dell'agricoltura che, mediante un insieme di misure sociali ed economiche, avrebbe consentito nel lungo periodo un riallineamento dei prezzi in funzione del mercato³⁰¹ investendo, contestualmente, sulla capacità produttiva delle imprese³⁰².

L'obiettivo era agevolare l'abbandono delle aziende marginali, la cui sopravvivenza era garantita unicamente dal prezzo artificiale, promuovendo la ristrutturazione delle aziende potenzialmente competitive. Nel primo caso, la riduzione del sostegno doveva essere di importo considerevole, onde evitare che gli agricoltori, a fronte di prezzi più bassi, si sentissero incentivati ad aumentare la propria produzione per conservare un reddito identico³⁰³. Il memorandum mirava a riformare un settore agricolo fondato su aziende "moderne e più redditizie" con una dimensione tale da permettere la diminuzione dei costi di produzione, l'adozione di tecniche produttive avanzate e l'adattamento alle dinamiche del mercato. Inoltre, il Piano promuoveva la formazione e la specializzazione dei produttori agricoli affinché fossero in grado di assumere autonomamente decisioni di investimento per la propria attività. In attuazione del Piano Mansholt, vennero adottate le direttive 72/159, 160, 161³⁰⁴ i cui interventi avevano natura di "incentivi" destinati a chi avesse rispettato le disposizioni mirate a favorire il miglioramento delle strutture agrarie³⁰⁵.

più alto sarà il clamore, tanto più vivace e approfondito scaturirà il dibattito». Così E. BASSANELLI, *Qualche aspetto della legislazione agraria italiana di fronte al documento «Agricoltura 1980»*, in *Riv. dir. agr.*, 1970, 1, p. 5. Si v. anche A. ZELLER, *L'imbroglione agricolo del mercato comune*, cit., pp. 188-199; G. U. PAPI, *Indicazioni di una «politica di struttura»*, cit., p. 406, definisce il Piano una «politica di shock».

³⁰⁰ Si v. E. BASSANELLI, *Qualche aspetto della legislazione agraria italiana*, cit., p. 5. Gli orientamenti del progetto Mansholt hanno anticipato le riforme agrarie dei singoli paesi membri sulla proprietà fondiaria, sui contratti agrari e le associazioni dei produttori. Si v. S. L. MANSHOLT, *Le critiche mosse al mio piano e come le rifiuto*, cit., p. 531; P. URI, *Un futuro per l'agricoltura europea*, Milano, 1971, pp. 22-23.

³⁰¹ Sul punto si v. S. L. MANSHOLT, *op. ult. cit.*, p. 537. Peraltro, l'adeguamento della produzione alla domanda era uno dei primi punti anche del Primo Piano Mansholt.

³⁰² Cfr. COM(68) 1000, *Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community*, cit., punti 56-58. Per la spiegazione si v. S. L. MANSHOLT, *op. ult. cit.*, p. 537; G. OLM, J.H.J. BOURGEOIS, *La direttiva della Comunità economica europea*, cit., p. 58.

³⁰³ Cfr. COM(68) 1000, *Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community*, cit., punto 56.

³⁰⁴ Cfr. Direttiva 72/159/CEE sulla modernizzazione delle strutture; Direttiva 72/160/CEE sull'introduzione di un regime di prepensionamento al fine di favorire la riduzione del numero delle aziende; Direttiva 72/161/CEE sull'ideazione di un sistema di informazione socio economica.

³⁰⁵ Il Secondo Piano Mansholt non riscosse una convinta adesione da parte del Consiglio. Le direttive ne rappresentano un'attuazione «in forma assai riduttiva»: L. COSTATO, *Le Riforme comunitarie delle strutture agrarie: dalle fasi iniziali agli interventi successivi all'Accordo agricolo del 1994, con i loro riflessi anche*

In questa sede, si riporta, in particolare, la direttiva 72/159/CEE sulla modernizzazione delle aziende agricole³⁰⁶ che introdusse la figura dell'imprenditore a titolo principale (i.a.t.p.), la cui definizione – seppur lasciata agli Stati membri – doveva seguire i seguenti parametri minimi: il reddito proveniente dall'attività agricola doveva essere superiore al 50% di quello complessivo, mentre il tempo dedicato ad attività extra aziendali doveva essere inferiore del 50% del tempo complessivo di lavoro³⁰⁷. La direttiva prevedeva un «regime selettivo»³⁰⁸ di incoraggiamento alla modernizzazione mediante la concessione di aiuti a tutti gli imprenditori a titolo principale che, avendo presentato un piano di sviluppo, dimostrassero di poter raggiungere entro 6 anni un reddito di lavoro comparabile a quello degli altri settori non agricoli della regione. Mediante la seguente definizione veniva messo in evidenza un nuovo aspetto dell'agricoltore come «imprenditore professionale», particolarmente dedito all'attività agricola, la quale non solo sarebbe stata in grado di adattarsi al mercato, ma avrebbe prodotto un reddito comparabile a quello medio dei lavoratori non agricoli nella regione interessata³⁰⁹.

sull'autonomia d'iniziativa dei conduttori, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., 2003, p. 570.

³⁰⁶ La direttiva del Consiglio del 17 aprile 1972, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole, è stata modificata, *in primis*, con il reg. (CE) 797/85, seguito dal reg. (CE) 2328/91 che è stato abrogato dal reg. 950/97 che incorpora le disposizioni sull'agricoltura di montagna e delle zone svantaggiate prevista dalla dir. 75/68. Con il reg. del 1991 la figura dello IATP iniziò ad essere "svuotata": l'art. 5, infatti, prevede che gli Stati membri possano concedere il regime di aiuti anche a coloro che pur non avendo la qualifica di IATP oltre ad un'attività agricola pari al 25% del reddito totale, svolgevano attività forestale, turistica o artigianale o di conservazione dello spazio naturale che usufruisse di sovvenzioni pubbliche. Il cambiamento della figura dell'imprenditore è emblematica del graduale cambio di rotta della PAC: se con la dir. del 1972, l'introduzione della figura era legata ad esigenze di razionalizzazione della produzione e del settore agricolo, a partire dagli '80 la problematica ambientale inizia ad assumere sempre maggiore rilevanza, incidendo e intersecandosi con la normativa agricola. Con il reg. 1257/99 relativo al sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEOGA, oltre ad abrogare il precedente regolamento, rimuove la qualifica di iatp come presupposto per la fruizione degli aiuti. Per l'exkursus normativo della figura dello IATP v. L. RUSSO, *L'imprenditore agricolo a titolo principale (I.A.T.P.)*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., 2003, pp. 263-266; F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, Norme, Casi, Roma*, Roma, 2004, p. 12. Sulla figura dello i.a.t.p c'è una vastissima letteratura, si veda a titolo di esempio: M. D'ADDEZIO, *L'imprenditore agricolo a titolo principale: uno status in formazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, 1, p. 389 ss.; G. GALLONI, *Agricoltura (diritto dell')* *Quali prospettive per gli anni '80*, cit., p. 9; A. CARROZZA, *Sulla traduzione in norme nazionali e regionali dei principi delle direttive comunitarie di imprenditore agricolo a titolo principale*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 2, p. 235 ss.

³⁰⁷ Inoltre, in conformità con l'obiettivo di Mansholt di formare una classe di imprenditori specializzati, gli Stati membri, potevano definire i criteri da considerare per la valutazione della capacità professionale tenuto conto del suo livello di formazione agricola e/o di una durata minima della sua esperienza professionale. La definizione prevista all'art. 3 della dir. 72/159 riguarda lo iatp "persona fisica", lasciando agli Stati membri il compito di definire lo IATP diverse dalle persone fisiche, di un'azienda il cui proprietario non sia l'imprenditore agricolo; di un'azienda data in mezzadria.

³⁰⁸ Così L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., p. 315; F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, cit., p. 12.

³⁰⁹ V. nota 306

Merita particolare attenzione, la direttiva 75/268/CEE, del 28 aprile 1975, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate, la quale mirava a preservare l'attività agricola considerata una forma necessaria di conservazione e tutela del territorio e della comunità rurale soggetta ad abbandono e deterioramento. L'obiettivo era garantire agli agricoltori delle regioni di montagna un reddito paragonabile a quello delle attività non agricole³¹⁰. A tal proposito, nell'ambito delle misure strutturali, venne prevista la concessione di aiuto diretto al reddito, in qualità di "premio" per la cura dello spazio naturale, destinato a compensare in modo permanente gli svantaggi naturali degli agricoltori situati nelle zone difficili che, implicando costi di produzione elevati, impedivano alle aziende di beneficiare di un reddito analogo a quelle delle aziende comparabili situate in altre regioni³¹¹.

Sebbene il Secondo piano Mansholt abbia posto le fondamenta della politica strutturale comunitaria, permaneva ancora la necessità di una riforma significativa del meccanismo di sostegno ai prezzi che fosse economicamente e socialmente accettabile da parte della comunità agricola. In tale contesto, è opportuno riportare alcune proposte alternative e/o complementari formulate in dottrina economica mirate a riorientare il settore agricolo verso un percorso di sviluppo³¹².

³¹⁰ Sul fronte italiano questo rappresenta, dunque, il miglior modo per il «razionale sfruttamento del suolo» come sancito dall'art. 44 Cost. In merito, A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 330-331. La seguente finalità è ora ribadita nel reg. (UE) 1305/2013 sullo sviluppo rurale nel punto in cui prevede la concessione di indennità a favore degli agricoltori delle zone montane e delle altre zone soggette a vincoli naturali, i quali si impegnino a proseguirvi l'attività agricola (art. 31).

³¹¹ Direttiva 75/268/CEE del Consiglio, del 28 aprile 1975, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate. Ai sensi dell'art. 3 par. 1, le zone svantaggiate comprendono zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale, soprattutto per proteggere dall'erosione o per rispondere ad esigenze turistiche, e altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell'ambiente naturale. Le zone di montagna sono composte da comuni o parti di comuni caratterizzati da notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e un notevole aumento dei costi di lavoro a causa dell'esistenza di condizioni climatiche difficili dovute all'altitudine che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato (art. 3 par. 3); ad un'altitudine inferiore, a causa dell'esistenza, nella maggior parte del territorio di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale oneroso; quando lo svantaggio derivante da ciascuno di questi fattori presi separatamente è meno accentuato, se sono presenti entrambi i fattori e la loro combinazione comporta uno svantaggio equivalente a quello che deriva dalle situazioni considerate singolarmente. Le zone svantaggiate minacciate di spopolamento nelle quali è necessario conservare l'ambiente naturale, sono composte da territori agricoli omogenei sotto il profilo delle condizioni naturali di produzione con le seguenti caratteristiche: (par. 4) esistenza di terre poco produttive, poco idonee alla coltura e all'intensificazione, le cui scarse potenzialità non possono essere migliorate senza costi eccessivi; ottenimento di risultati notevolmente inferiori alla media; scarsa densità o tendenza alla regressione demografica.

³¹² «Mentre i difensori del libero mercato imputavano le distorsioni alla PAC vigente proponendo di eliminare «le bardature imposte per dare libero sfogo alle forze della concorrenza», i c.d. riformatori, pur riconoscendo la necessità dell'intervento pubblico per sopperire ai limiti del libero mercato, ammettevano errori nell'uso degli strumenti adottati»: M. DE BENEDICTIS, *Prefazione*, in J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 2.

In primo luogo, iniziava ad essere avvertita la necessità di sostituire gradualmente il sostegno dei prezzi con un sussidio diretto al reddito, mirato ad “integrare” le perdite dovute alla transizione verso un nuovo sistema di pagamenti³¹³. Relativamente al metodo di calcolo, si escludeva un’esatta compensazione per la riduzione dei prezzi sul modello inglese dei *deficiency payments*³¹⁴ poiché, pur configurandosi in maniera differente rispetto al sistema comunitario, costituiva un sostegno non esente da notevoli criticità. Inoltre, ad un incremento di reddito del produttore, proporzionale all’entità dell’integrazione stessa, corrispondeva, infatti, un aggravio degli oneri finanziari sull’erario nazionale e, di conseguenza, sul contribuente³¹⁵.

Scartata l’ipotesi inglese, si proponeva di stabilire delle integrazioni di reddito che compensassero il minor livello dei prezzi dei prodotti agricoli, in base alle rese medie per ettaro o per capo di bestiame. L’ammontare dei compensi integrativi sarebbe stato calcolato in base all’effettiva area di coltivazione negli anni precedenti alla riduzione di prezzi. Il sussidio avrebbe dovuto avere una durata limitata e assegnato solo a coloro che avessero “il diritto a percepirlo”. In ultimo, per garantire l’equità nella distribuzione, i pagamenti avrebbero dovuto essere calcolati in modo inversamente proporzionale alla dimensione delle aziende³¹⁶. Se attuato in modo selettivo a favore di coloro che ne avevano bisogno e che vi avevano diritto (ad es. le «vittime di trasformazione», cioè coloro che hanno subito uno svantaggio competitivo dovuto alla riduzione del sistema accoppiato), un sistema di aiuti diretti così delineato sarebbe stato nettamente più economico di un sistema di aiuti globali alla produzione³¹⁷. È rilevante notare il “disaccoppiamento” del sostegno al reddito dalla produzione che rende questa proposta un prodromo del *decoupling*, implementato in Europa dalla Riforma Macsharry del 1992 in poi.

³¹³ Sul punto si v. P. Uri, *Un futuro per l’agricoltura europea*, cit., p. 81 ss.

³¹⁴ *Ivi*, p. 85. Il Rapporto Haberler del 1958 sottolineava l’importanza di minimizzare l’effetto dei sussidi agricoli sulla competitività suggerendo di sostituire il supporto al prezzo con un deficiency payment non collegato alla produzione. Cfr. Report by a Panel of Experts, Agreement on Tariffs and Trade Geneva, *Trends in International Trade*, October, 1958, par. 50. https://www.wto.org/english/res_e/book_sp_e/gatt_trends_in_international_trade.pdf (ultimo accesso: 12/06/2025). A livello europeo, l’adozione del modello inglese era stata già esclusa in sede di discussione sulle OCM poiché ritenuta insostenibile per il mercato comunitario dove l’agricoltura aveva un peso maggiore nell’economia rispetto all’Inghilterra. Infatti, all’interno del panorama comunitario, l’unico esempio che più si avvicina all’ “integrazione” è rappresentato dall’aiuto per il grano duro. V. *supra* par. 2.

³¹⁵ Sul punto si v. M. FATTORI, *Per una nuova politica comunitaria dei prezzi agricoli*, cit., p. 44-45.

³¹⁶ Così P. URI, *Un futuro per l’agricoltura europea*, cit., p. 86 ss.

³¹⁷ Secondo A. ZELLER, *L’imbroglio agricolo del mercato comune*, cit., pp. 135-137, l’attuazione di questo progetto assumerebbe il carattere di «operazione verità»: «verità dei prezzi» che devono riacquisire la loro funzione garantendo un giusto orientamento della produzione; una «vera politica» di sostegno aiutando coloro che sono stati sopraffatti da questa politica; «verità per la CEE» che deve impegnarsi per assicurare uno sviluppo armonico riducendo le disparità regionali, di reddito e strutture.

Non sono mancate critiche circa il rischio che gli aiuti diretti potessero diventare «un incoraggiamento al dolce far niente» poiché una parte del reddito non sarebbe più dipeso dallo sforzo produttivo³¹⁸. Annullando i propositi di Mansholt, sarebbero state ulteriormente agevolate le aziende marginali e/o le aziende non interessate né a produrre né a migliorare la produzione né tantomeno ad aumentare le proprie dimensioni. Poteva, quindi, comportare costi diretti per la Comunità che avrebbe dovuto “accollarsi” l’onere diretto dell’integrazione e indiretti, come il peggioramento o la cristallizzazione dell’efficienza produttiva di alcune aziende³¹⁹. Le medesime perplessità riguardavano la possibilità di estendere a tutti i gli imprenditori agricoli un’indennità compensativa per capo o per ettaro sul modello previsto a favore dell’agricoltura di montagna e di altre zone svantaggiate, realizzato con la direttiva 75/268³²⁰; infatti, sebbene tale regime avrebbe garantito il mantenimento di un livello minimo di popolazione e la conservazione dell’ambiente naturale in dette zone, l’aiuto sarebbe stato concesso indipendentemente dai risultati economici ottenuti³²¹. Nel corso della disamina sarà possibile osservare come le critiche formulate quando i pagamenti diretti al reddito erano solo un progetto meramente teorico, si siano poi concretizzate divenendo una questione fortemente dibattuta.

4. Il Libro verde del 1985. Un nuovo equilibrio tra mercato e ambiente: l’importanza crescente degli aiuti “diretti”

Le proposte di revisione della PAC erano legate da un «minimo comune denominatore», rappresentato dalla necessità di una «lettura evolutiva» dell’art. 39 TCEE³²². L’obiettivo dell’incremento della produttività doveva essere reinterpretato in maniera conforme al rispetto degli equilibri ambientali e territoriali³²³. La garanzia degli approvvigionamenti doveva essere legata, da un lato, alla riduzione della dipendenza dall’estero della Comunità e dei singoli Stati membri, dall’altro – tenendo conto della strategia alimentare mondiale

³¹⁸ *Ibidem*

³¹⁹ Sul punto si v. R. CHIDICHIMO, *Passato e futuro della politica agricola comunitaria*, in *Riv. pol. agr.*, n. 4, 1973, p. 35 ss. M. FATTORI, *Per una nuova politica comunitaria dei prezzi agricoli*, cit., p. 44.

³²⁰ Si v. R. CHIDICHIMO, *Passato e futuro della politica agricola comunitaria*, cit., p. 35 ss.

³²¹ *Ibidem*. Per completezza si riporta una terza proposta che prevede il mantenimento dell’attuale politica dei prezzi, fissando però il livello dei prezzi di orientamento e intervento sulla base dei costi di produzione delle aziende agricole più rappresentative della Comunità o di quelle che, ad una certa data, realizzassero redditi vicini ai redditi delle altre attività extra agricole. La proposta mirava, in sostanza, a creare le condizioni per elevare i redditi di tutte le aziende agricole al livello di quelli conseguiti dalle aziende più efficienti

³²² Si v. S. MARCHISIO, *Il dibattito sulla riforma della Politica agricola comune*, in *Il Nuovo Diritto Agrario*, 1981, p. 2.

³²³ *Ibidem*

delineata nel 1974 dalla FAO³²⁴ – allo sforzo di contribuire alla sicurezza alimentare mondiale. La revisione della PAC non poteva ignorare le conseguenze dell'attività agricola sull'intera catena alimentare: «Una politica agraria comune può difficilmente esistere se non nell'ambito della più vasta concezione di una politica alimentare comune»³²⁵.

In un'ottica di lungo termine, i problemi della PAC non avrebbero dovuto essere considerati solo dal punto di vista del ripristino dell'equilibrio finanziario della Comunità, senza tener conto delle conseguenze di natura sociale ed economica, determinate dalle caratteristiche speciali del settore agricolo e disparità tra differenti regioni agricole³²⁶. In questo caso, il rischio era una frammentazione della politica agricola comune che avrebbe dovuto essere «razionalizzata e non rinazionalizzata»³²⁷. Per quanto concerne la politica commerciale estera, per poter espandere le proprie esportazioni e mantenere la propria parte sul mercato mondiale, l'agricoltura comunitaria avrebbe dovuto accettare in misura crescente i meccanismi “fisiologici” di mercato.

Pertanto, alla luce della consapevolezza che mantenere un sistema di prezzo garantito o un livello di aiuto per quantità illimitate sarebbe stato finanziariamente insostenibile, il memorandum “*Orientamenti per l'agricoltura europea*” del 1981³²⁸, proponeva l'aggiustamento delle OCM mediante l'introduzione del principio della corresponsabilità o della partecipazione del produttore alle spese, oltre ad un ri-aggiustamento della politica strutturale³²⁹. Sulla base di questo principio, se la produzione agricola avesse superato un “quantum globale comunitario” di produzione il costo avrebbe dovuto essere parzialmente a carico del produttore. Veniva così stabilito un limite di garanzia, superato il quale sarebbe stata attuata una riduzione progressiva del prezzo garantito³³⁰.

³²⁴ V. nota 20.

³²⁵ Cfr. COM 83(500), *Politica Agraria Comune: Proposte della Commissione*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, Bruxelles, 28 luglio, 1983, par. 2.9.

³²⁶ Cfr. COM 83(500), *Politica Agraria Comune*, cit., parr. 1.6-1.7. Sul punto si v. S. MARCHISIO, *Il dibattito sulla riforma della Politica agricola comune*, cit., p. 9.

³²⁷ Cfr. COM 83(500), *Politica Agraria Comune*, cit., parr. 1.6-1.7.

³²⁸ Cfr. COM (81) 608, *Orientamenti per l'agricoltura europea*, Memorandum integrativo del rapporto della Commissione sul mandato del 30 maggio 1980, Bruxelles, 23 ottobre 1981. Gli orientamenti si sono basati sulla Risoluzione del Parlamento europeo sui *miglioramenti della politica agricola comune*, Gazzetta Ufficiale, C 172, 13.7.198.

³²⁹ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo sui *miglioramenti della politica agricola comune*, *op. ult. cit.*, par. 25. Sul punto S. MARCHISIO, *Il dibattito sulla riforma della Politica agricola comune*, cit., p. 5, il quale riporta la preoccupazione del Parlamento Europeo (Documenti di seduta 1981-82, Doc. 1-50/81, 19 marzo 1981 e Allegato, 6 aprile 1981) sulla possibilità di elevare il principio di corresponsabilità da «semplice strumento di contenimento della spesa agricola» a principio generale della PAC.

³³⁰ Misure ispirate al seguente principio erano già utilizzate, a gradi differenti, nel contesto delle organizzazioni di mercato esistenti con procedure diverse a seconda del prodotto in questione. Ad es., riducendo l'aumento del prezzo indicativo o del prezzo d'intervento se la produzione supera un quantitativo globale nel settore dei cereali. Cfr. Art. 3 *bis* al Regolamento (CEE) n. 2727/75 del Consiglio, del 29 ottobre 1975, relativo

Tuttavia, un intervento di questo genere dava origine ad un effetto economico sproporzionato dando per scontato che la generalità degli agricoltori fossero responsabili delle eccedenze³³¹. A fronte della condizione di «eguaglianza formale» dei produttori dinanzi al mercato, il legislatore comunitario dava origine a «disuguaglianze sostanziali» per la diversa produttività delle differenti aree a cui sarebbe stato possibile porre rimedio prevedendo aiuti diretti ai produttori svantaggiati³³². Infatti, nel caso del latte³³³, al fine di attenuare gli effetti sui redditi dei piccoli produttori, oltre ad una differenziazione in base al volume prodotto, venne previsto un sussidio diretto speciale di 120 milioni di ECU per le campagne di commercializzazione 1982/83 ed il 1983/84³³⁴.

Tuttavia, come riconosciuto dal Programma di Jacques Delors del 1985, si trattava di rimedi palliativi di breve termine che richiedevano la necessità di una riforma radicale per superare gli squilibri di mercato per la maggior parte dei prodotti agricoli³³⁵, anche se avrebbe portato

all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, modificato da ultimo dal Regolamento (CEE) n. 1451/82; oppure tramite la partecipazione dei produttori, attraverso un prelievo di corresponsabilità al costo dello smaltimento della produzione aggiuntiva (o al costo delle esportazioni nette) nel settore del latte. Il Regolamento (CEE) n. 1079/77 del Consiglio del 17 maggio 1977 relativo ad un prelievo di corresponsabilità e a misure destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, modificato da ultimo dal Regolamento (CEE) n. 861/84; e quote a livello nazionale o a livello di impresa prevista per lo zucchero sin dal Regolamento (CEE) n. 1009/67 del Consiglio del 18 dicembre 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati. Cfr. in particolare, artt. 23-24.

³³¹ Sul punto si v. L. COSTATO, *L'involuzione dell'intervento comunitario nel mercato dei cereali: il prelievo di corresponsabilità*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, 1, p. 682 ss., con particolare riferimento al reg. (CEE) 2727/75, come modificato dai regg. 1579 e 1983 del 1986 e ai regg. della Commissione pubblicati nello stesso anno. ID., *Eccedenze e forestazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 1, p. 165. La medesima riflessione è rivolta nei confronti della riduzione della politica dei prezzi proposta dal Libro verde da O. FERRO, *Garanzia limitata al mercato*, in *Riv. pol. agr.*, 1, 1986, p. 7. Sulla generalizzazione della produzione di eccedenze v. J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., pp. 104-118; S. MARCHISIO, *Nuove «azioni comuni» e politica agricola comunitaria*, cit., p. 60 ss.

³³² Si v. L. COSTATO, *L'involuzione dell'intervento comunitario nel mercato dei cereali*, cit., p. 683.

³³³ Il settore lattiero-caseario è emblematico poiché presentava manifestamente i problemi più urgenti. Il volume del latte prodotto nella Comunità era tale che uno smaltimento supplementare risultava realisticamente possibile soltanto a prezzo di sovvenzioni difficilmente accettabili dal contribuente comunitario. La Commissione prese in considerazione la possibilità di aumentare il prelievo di corresponsabilità già in vigore nel settore lattiero. Si riteneva, inoltre, di dover integrare il limite di garanzia in questo settore con un sistema di contingenti, affiancato da una politica dei prezzi restrittiva che avrebbe stabilizzato le consegne di latte, disincentivando la produzione eccedente e procurando introiti sufficienti per coprire il costo dell'eventuale smaltimento. Queste indicazioni si sarebbero poi tradotte, con il regolamento (CEE) 856/84, nelle cd. "quote latte". Cfr. COM 83(500), *Politica Agraria Comune*, cit., parr. 4.11-4.16. Per un approfondimento sull'evoluzione dell'OCM latte: A. DI LAURO, *L'OCM nel settore lattiero-caseario*, in *Trattato breve di diritto agrario*, cit., 2003, p. 813 ss.; D. BIANCHI, *Trent'anni di un regime temporaneo. Le quote latte nella PAC: 1984-2014*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, 1, p. 76 ss.

³³⁴ Rispettivamente, art. 2 bis del Regolamento (CEE) n. 1079/77 (come modificato dal Reg. (CEE) 1189/82) e art. 1 del Regolamento (CEE) n. 1207/84 del Consiglio del 27 aprile 1984 recante disposizioni destinate a sostenere i redditi dei piccoli produttori di latte durante le campagne lattiere 1984/1985 e 1985/1986.

³³⁵ Cfr. EUROPEAN COMMUNITIES COMMISSION, *Programme of the Commission for 1985, Statement by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament and his reply to the ensuing debate*

a nuove difficoltà economiche e sociali di bilancio³³⁶. L'obiettivo era adeguare la PAC in modo che potesse rispondere più efficacemente alla necessità di un'industria agricola moderna e competitiva sul mercato mondiale, capace di svolgere un ruolo attivo nella tutela dell'ambiente e nella conservazione del patrimonio naturale³³⁷. Infatti, in una economia industrializzata il ruolo dell'agricoltura iniziò ad essere concepito non solo nella funzione strategica, economica e sociale, ma anche fonte di esternalità positive per l'ambiente³³⁸. Per raggiungere questo obiettivo, tuttavia, sarebbe stato inaccettabile dal punto di vista sociale ed ambientale abbandonare milioni di ettari "eccedenti" e le persone che li coltivano³³⁹. Si prevedeva, quindi, che la Comunità avrebbe dovuto valutare la possibilità di separare la funzione economica della PAC in veste di «regolatore del mercato» dal suo ruolo di sostegno dei redditi agricoli, i quali dovevano essere garantiti con altri mezzi più selettivi³⁴⁰.

Nello stesso mese di luglio del 1985, infine, la Commissione europea pubblicò il Rapporto "*Prospettive per la politica agraria comune*" o "*Libro Verde*" sulla PAC che presentava un numero di opzioni basiche per il futuro sviluppo della politica agricola³⁴¹ proponendo «coraggiosamente» una politica decisamente meno protezionistica mirata esplicitamente a restituire ai prezzi di mercato il ruolo di guida della domanda e dell'offerta³⁴².

Strasbourg, 12 March 1985, Supplement 4/85-Bull. EC Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities), punto 14.

³³⁶ Ivi, Capitolo "*Preparing for the future*", punto 65.

³³⁷ Ivi, punto 14.

³³⁸ A tal proposito, O. FERRO, *Garanzia limitata al mercato*, cit., p. 8, parla di «terziarizzazione» dell'agricoltura in quanto fornitrice di servizi.

³³⁹ Cfr. EUROPEAN COMMUNITIES COMMISSION, *Programme of the Commission for 1985*, cit., punto 14.

³⁴⁰ *Ibidem*.

³⁴¹ Cfr. COM(85) 333, *Prospettive per la politica agraria comune*, Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 25 luglio 1985. Tale Comunicazione è detta anche "documento Andriessen" dal nome del Commissario all'agricoltura in carica.

³⁴² «L'approccio delineato in questo documento consultivo, che impegna le istituzioni e le organizzazioni comunitarie in un dibattito sulle opzioni per la PAC, richiede coraggio politico e realismo»: COM(85) 333, *Prospettive per la politica agraria comune*, cit., pag. VIII. Le azioni «drastiche» previste dal Libro Verde vennero temperate dalla COM(85)750 def., *Un futuro per l'agricoltura europea. Orientamenti della Commissione in base alle consultazioni effettuate nel quadro del "Libro verde"*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 18 dicembre 1985, c.d. Libro bianco, che abbandonava l'ottica di un'azione concentrata nel tempo per adottare una linea di azione pluriennale nella consapevolezza che gli effetti sperati avrebbero potuto manifestarsi soltanto gradualmente. Il Libro bianco si concentrava maggiormente sulla politica delle strutture, sull'esigenza della diversificazione e del miglioramento qualitativo delle produzioni, sul ruolo dell'agricoltura nella produzione di servizi ambientali e territoriali. Sul punto si v. F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, cit., p. 39. A. DIANA, *Sulla strada di Mansholt, Libro Verde della Commissione CEE: un contributo alla discussione del Comitato di Redazione*, in *Riv. pol. agr.*, 1, 1986, p. 4 prevede che «La strada maestra» è sempre agire sul livello dei prezzi differenziando in funzione della qualità. Concorde anche G. CODA NUNZIANTE, *La via maestra è il mercato*, ivi, p. 23, secondo il quale «un aggancio dei prezzi al mercato, attraverso un meccanismo di intervento semplice, è la via maestra per il riequilibrio fra domanda e offerta». Contrario alla riduzione dei prezzi per smaltire le eccedenze, O. FERRO, *Garanzia limitata al mercato*, cit., p.

L'intervento, inoltre, aveva perso la sua funzione iniziale di "rete di sicurezza", divenendo, in seguito al graduale abbassamento dei prezzi di mercato, «uno sbocco particolarmente attraente, in quanto evitava lo sforzo e il rischio della commercializzazione»³⁴³. La stagnazione o il declino della domanda sia nella Comunità che nei mercati esterni per prodotti essenziali come latte, cereali, carne e vino confermava l'assenza di una ragione giustificativa per prevedere garanzie di prezzo illimitate e l'intervento³⁴⁴.

Accettando una politica più orientata al mercato, sarebbe stato possibile liberare nuove risorse per diversificare gli strumenti della PAC e creare nuovi sbocchi per l'agricoltura³⁴⁵. Inoltre, sarebbe stato rafforzato il ruolo degli agricoltori non solo come tecnici, ma anche come manager e imprenditori³⁴⁶; infatti, nel considerare il futuro della PAC, la natura dell'agricoltura come un'attività di impresa, in cui gli imprenditori agricoli individuali hanno la libertà di adeguare le loro produzioni alla luce dei cambiamenti dell'ambiente economico e delle realtà commerciali, assunse una posizione prioritaria.

Nonostante il passaggio da una politica di garanzia ad una maggiormente orientata al mercato si configurasse come una scelta necessaria e coerente con la situazione economica e sociale, era inevitabile tenere in considerazione l'impatto depressivo sui redditi agricoli³⁴⁷. Mentre nel lungo periodo sarebbe stato necessario adottare misure strutturali stimolando lo sviluppo di un'economia nelle regioni rurali al fine di creare fonti di reddito alternative e altre possibilità di lavoro, per tutelare la popolazione rurale e il tessuto socio-economico dagli effetti immediati, la risposta venne trovata negli aiuti diretti al reddito, che potevano essere combinati e declinati in base alle differenti situazioni agricole della Comunità³⁴⁸. A tal proposito, la Commissione richiamava l'attenzione sulla loro neutralità rispetto alla

7, il quale sottolinea che il Libro Verde dà per scontata una situazione totale di eccedenza, senza contare il permanere di una situazione di dipendenza dalle importazioni in altri settori (v. *supra* par. 2.1). Secondo, l'A., dunque, gli effetti auspicati della riduzione dei prezzi risultano essere più teorici che effettivi portando soltanto ad una penalizzazione dei redditi.

³⁴³ Cfr. COM (80) 800, *Reflections on the common agricultural policy*, Commission communication to the Council, Bulletin of the European Communities, Supplement 6/80, 5 december 1980, par. 11.

³⁴⁴ «Per l'opinione pubblica la situazione di eccedenza del mercato ortofrutticolo e i rimedi attuati per arginarla evocano l'immagine di un «bulldozer» che distrugge tonnellate di prodotti invenduti o inutilizzati, quando, nello stesso momento, la popolazione mondiale sta morendo di fame»: EUROPEAN COMMUNITIES COMMISSION, *Programme of the Commission for 1985, Statement by Jacques Delors*, cit., in particolare, nel capitolo intitolato «Preparing for the future», paragrafo «The future of European agriculture», par. 68.

³⁴⁵ Cfr. COM (85) 333, *Prospettive per la politica agraria comune*, cit., p. IV. Sul punto si v. A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, in *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., pp. 190-191.

³⁴⁶ Cfr. COM (85) 333, *Prospettive per la politica agraria comune*, cit., p. V.

³⁴⁷ Cfr. COM (85) 333, *Prospettive per la politica agraria comune*, cit., p. 55.

³⁴⁸ A tal proposito, la parte IV lett. c) ha un titolo particolarmente significativo «Aiuti al reddito: un problema molte risposte».

produzione e sulla loro compatibilità con la politica di mercato, essendo diretti prevalentemente al reddito dell'imprenditore agricolo³⁴⁹. Un altro aspetto da considerare riguardava gli aspetti amministrativi pratici che non avrebbero dovuto concretizzarsi in un «labirinto di misure amministrative per la regolamentazione quantitativa della produzione»³⁵⁰.

Per quanto riguarda l'aiuto diretto, scartato un approccio tipo *deficiency payment*³⁵¹, vennero introdotte le c.d. misure di accompagnamento tra cui un incentivo al prepensionamento oltre 55 anni; un aiuto agli agricoltori professionali impegnati in ristrutturazioni dell'impresa, per assisterli temporaneamente e degressivamente durante la transizione; un aiuto sociale selettivamente concentrato sugli agricoltori effettivamente più poveri, al fine di evitare situazioni di disagio sociale derivante dalla ristrutturazione agricola³⁵².

Per quanto riguarda le implicazioni finanziarie, anche gli aiuti diretti sarebbero stati finanziati interamente o parzialmente dal budget comunitario, in accordo con la necessità di solidarietà soprattutto nei confronti delle regioni più povere. Un ricorso generalizzato ad aiuti di questo tipo sarebbe stato però più difficile, tenuto conto della diversità delle realtà economiche e strutturali che caratterizzavano la Comunità, per motivi tanto amministrativi quanto finanziari. Pertanto, era necessario attuare aiuti diretti più specifici, utili come strumento complementare nella gestione dei mercati, per attenuare alcuni problemi strutturali o tutelare l'ambiente³⁵³.

Esempi di questo tipo si possono trovare, *in primis*, con il reg. (CEE) 2088/85 del Consiglio del 23 luglio 1985 con cui divennero definitivamente operativi i Programmi integrati mediterranei (PIM), basati su azioni comunitarie a beneficio delle regioni mediterranee della Comunità (Grecia, Italia meridionale e Francia) con lo scopo di migliorare le strutture socio-economiche colmando il divario con le regioni settentrionali³⁵⁴. Questi, oltre alle misure di

³⁴⁹ Cfr. COM (85) 333, *Prospettive per la politica agraria comune*, cit., p. 55.

³⁵⁰ *Ivi*, p. IV

³⁵¹ Cfr. COM (85) 333, *Prospettive per la politica agraria comune*, cit., par 23.

³⁵² Sul punto A. DIANA, *Sulla strada di Mansholt, Libro Verde della Commissione CEE*, cit., p. 5, il quale considera il Libro Verde una mera elencazione di misure limitative della produzione. La logica assistenziale dell'aiuto diretto sembra essere uno dei pochi aspetti positivi. A favore di un'integrazione al reddito anche S. TARDITI, *Razionalizzare e organizzare*, in *Riv. pol. agr.*, 1, 1986, p. 13.

³⁵³ Cfr. COM(85) 750 def., *Un futuro per l'agricoltura europea. Orientamenti della Commissione in base alle consultazioni effettuate nel quadro del "Libro verde"*, cit., p. 8.

³⁵⁴ L'esigenza di una nuova strategia era giustificata dall'adesione della Spagna e del Portogallo. La caratteristica dei PIM è l'intersectorialità in quanto le azioni non si limitano all'agricoltura e alla pesca, ma riguardano anche l'edilizia, l'energia, i lavori pubblici e il turismo, con particolare riferimento alla costituzione di piccole e medie imprese. Sul tema si v. M. P. RAGIONIERI, *I programmi integrati mediterranei fra diritto agrario e diritto all'ecologia*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario*, cit., p. 416 ss; C. CECCHI, *Economia e politica dell'agricoltura e dell'ambiente*, cit., p. 469.; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, cit., p. 171; F. ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale*, cit., pp. 14-15.

mercato, prevedevano anche forme di aiuto diretto al reddito degli agricoltori e alla protezione dell'ambiente.

Nell'ambito delle azioni per la tutela ambientale, la Comunicazione in esame prevedeva la corresponsione di aiuti diretti mirati a remunerare gli agricoltori per i beni pubblici ambientali supportando l'imprenditore nella modifica delle tecniche abituali di produzione³⁵⁵. Questo orientamento portò al reg. (CEE) 797/85 del Consiglio relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie³⁵⁶ che, dando inizio ad un nuovo rapporto tra politica strutturale e politica dei mercati e tra agricoltura e ambiente, introdusse all'art. 19 un regime comune di aiuti nazionali a partecipazione comunitaria a favore degli agricoltori che avevano già adottato (o che intendevano introdurre) pratiche di produzione agricola sostenibili per l'ambiente.

La finalità ambientale era perseguita tramite altre misure di accompagnamento, mirate principalmente a limitare la produzione eccedentaria e le ripercussioni sul reddito degli agricoltori delle misure di stabilizzazione in materia di politica di prezzi. Esse consistevano in un regime di aiuto slegato dalla produzione, diretto a compensare l'agricoltore che aderiva ad un programma di ritiro dei terreni agricoli dalla produzione (c.d. *set-aside*)³⁵⁷, di estensivizzazione e riconversione delle produzioni eccedentarie con quelle di cui la Comunità era deficitaria³⁵⁸.

Per ricevere gli aiuti era previsto l'impegno a non intensificare la produzione agricola e a garantire che l'intensità di quella esistente non contrastasse con le esigenze ambientali. Inoltre, riprendendo la direttiva 72/268, per assicurare la conservazione dell'ambiente con il mantenimento dell'attività agricola venne concessa agli imprenditori agricoli che esercitavano la loro attività in zone svantaggiate un'indennità compensativa che assumeva i connotati di «compenso ecologico in termini di integrazione di reddito non collegato alla produttività ma all'attività dei agricoltori»³⁵⁹.

³⁵⁵ Cfr. COM (85) 333, *Prospettive per la politica agraria comune*, cit., par. 11.

³⁵⁶ Regolamento (CEE) n. 797/85 del Consiglio del 12 marzo 1985 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, che riforma le direttive socio-strutturali del 1972 e del 1975.

³⁵⁷ Il *set-aside* è un istituto di derivazione statunitense attuato a partire dal 1933, con l'adozione dell'Agricultural Adjustment Act (PL 73-10). Per un approfondimento sul *set-aside* e le differenze con il modello comunitario si v. C. D'ALOYA, *L'esperienza americana in materia di set-aside*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, 1, p. 456 ss.

³⁵⁸ Sul punto si v. M. D'ADDEZIO, *Diritto agrario comunitario e normative CEE in materia ambientale*, cit., p. 392; E. CAPIZZANO, *Primi appunti sulla 'nuova' politica comunitaria delle strutture: il regolamento CEE n. 797/85*, in *Nuovo diritto agrario*, 1986, 2, pp. 189-235; L. COSTATO, *Le nuove norme comunitarie sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, 1, p. 896.

³⁵⁹ In questi termini si v. M. P. RAGIONIERI, *I programmi integrati mediterranei fra diritto agrario e diritto all'ecologia*, cit., p. 416 ss. Si v. anche A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, cit., pp. 215-216.

5. *Set-aside* e aiuti transitori al reddito: la ricerca di un nuovo equilibrio tra ambiente, produttività e garanzia di un tenore di vita equo

Nel 1987 entrò in vigore l'Atto unico europeo i cui principi cardine e innovativi – coesione economica e sociale e tutela dell'ambiente – incisero direttamente sull'orientamento della PAC³⁶⁰. Nonostante la Comunità avesse adottato azioni mirate all'eliminazione delle eccedenze produttive e al contenimento del costante aumento degli oneri di bilancio, permaneva una situazione di squilibrio strutturale fra domanda e offerta che ostacolava la stabilizzazione dei prezzi di mercato e, di conseguenza, del miglioramento del reddito degli agricoltori³⁶¹.

La Comunicazione “*Portare l'Atto Unico al successo una nuova frontiera per l'Europa*”, presentata il 18 febbraio 1987, indica le tre direttive dell'azione riformatrice che la Comunità avrebbe dovuto intraprendere: riforma della PAC, dei fondi strutturali e del bilancio comunitario. Relativamente al primo obiettivo si propone di riportare l'intervento pubblico – ormai percepito come «un complemento artificiale del mercato, automatico e permanente» – al suo ruolo originario di regolazione dei dissesti commerciali nel breve termine³⁶².

La Commissione si proponeva di orientare gradualmente gli agricoltori ad assumere una maggiore responsabilità nelle loro scelte di produzione limitando l'acquisto pubblico e indirizzandoli verso qualità realmente ricercate dal mercato. In conformità con l'obiettivo della coesione economica e sociale, intendeva agevolare la riconversione verso produzioni deficitarie al fine di contribuire a uno sviluppo più armonioso delle regioni³⁶³.

La Commissione era consapevole del fatto che i cambiamenti richiesti sarebbero stati apportati ad una situazione agricola socioeconomica estremamente diversificata, a forte

³⁶⁰ Gli artt. 130 A-E presero in considerazione il raggiungimento della coesione economico sociale dell'insieme della Comunità da attuarsi mediante la riduzione del «divario tra le diverse regioni» e del «ritardo delle regioni meno favorite». Agli artt. 130R-T, invece, l'Atto unico ha assicurato alla nuova politica ambientale europea una base «costituzionale»: In questi termini, L. COSTATO, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente (anche a proposito dell'Atto unico europeo e dei regolamenti 1760 e 2242/87)*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 1, p. 515. Si v. anche A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, cit., pp. 180-185.

³⁶¹ Sul punto si v. F. DE FILIPPIS, *La Pac ridiscussa: verso una politica dei prezzi «sganciata» dal sostegno al reddito?*, in *La questione agraria*, n. 31, 1988, p. 157.

³⁶² Cfr. COM (87)100, *Portare l'Atto Unico al successo una nuova frontiera per l'Europa*, Bruxelles, 18 febbraio 1987, p. 11.

³⁶³ *Ivi*, pp. 11-12.

preponderanza di aziende a conduzione familiare, spesso di modeste dimensioni i cui redditi avrebbero risentito maggiormente³⁶⁴. Considerando la necessità di salvaguardare il «modello agricolo europeo» e di «parare i possibili contraccolpi della riforma»³⁶⁵ della PAC, la Commissione – in conformità con quanto già delineato nel Libro Verde – riteneva necessario introdurre a livello comunitario, un meccanismo selettivo e supplementare di sostegno diretto ai redditi³⁶⁶, avente carattere sussidiario rispetto alla politica dei prezzi e privo di effetti sulla produttività³⁶⁷. Un aiuto diretto al reddito avrebbe consentito non solo il pieno raggiungimento dell'art. 39 lett. b) TCEE), ossia la garanzia del tenore di vita equo, ma anche la produzione di nuovi «beni» e servizi, come un ambiente pulito e il mantenimento del paesaggio rurale³⁶⁸. Da questo momento inizia a delinearsi un'azione comunitaria «nuova» che avrebbe messo in discussione il primato della politica dei prezzi disaccoppiando, ossia «scorporando» il sostegno dalle quantità prodotte³⁶⁹.

Vennero riproposte le misure di accompagnamento già introdotte dal Libro verde – un regime comunitario di aiuto ai redditi agricoli; un regime di inquadramento degli aiuti nazionali ai redditi agricoli; un regime comunitario di prepensionamento per gli agricoltori dai 55 anni – che avrebbero sostenuto gli agricoltori economicamente più deboli e maggiormente colpiti dagli adattamenti dei mercati, senza che ciò si traducesse in un incoraggiamento della produzione³⁷⁰.

Per quanto riguarda il regime comunitario di aiuti ai redditi agricoli, l'obiettivo era «facilitare l'adattamento e la transizione delle aziende agricole indebolite dagli adattamenti in corso nel settore dei mercati, ma potenzialmente vitali al nuovo scenario politico ed economico»³⁷¹. Il target, quindi, erano le aziende che pur essendo «sostanzialmente sane», non erano in grado, per carenze strutturali o per mancanza del necessario capitale, di procedere agli adeguamenti necessari per potenziare la propria efficienza. Pertanto, un regime temporaneo e decrescente di aiuti al reddito, intesi come «qualsiasi apporto di fondi

³⁶⁴ Cfr. COM (87)100, *Portare l'Atto Unico al successo una nuova frontiera per l'Europa*, cit., pp. 11-12.

³⁶⁵ In merito si v. G. SGARBANTI, *Il regime di aiuti transitori al reddito agricolo: una nuova svolta della PAC?*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, 1, p. 388.

³⁶⁶ Cfr. COM (87)100, *Portare l'Atto Unico al successo*, cit., p. 13.

³⁶⁷ Così come specificato nel *Bilancio delle misure di controllo dei mercati agricoli e prospettive della Politica Agraria Comune*, COM (87) 410 Final, Bruxelles, 3 agosto 1987, par. 3.

³⁶⁸ Sul punto si v. F. DE FILIPPIS, *La Pac ridiscussa*, cit., p. 159.

³⁶⁹ Così F. DE FILIPPIS, *La Pac ridiscussa*, cit., p. 159.

³⁷⁰ Cfr. COM(87) 166 def/3, *Relazione*, Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime comunitario di aiuti al reddito agricolo. Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime d'inquadramento degli aiuti nazionali al reddito. Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime comunitario d'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola, Commissione delle Comunità europee, par. 7, p. 2.

³⁷¹ *Ivi*, par. 10, p. 3.

pubblici ad un'azienda agricola, senza contropartita né condizioni in materia di utilizzo da parte dei beneficiari»³⁷² a favore degli imprenditori agricoli e dei membri della loro famiglia che lavoravano a titolo principale, era necessario per consentire il superamento delle difficoltà. Si auspicava, infatti, che una volta ripristinato l'equilibrio sui mercati della Comunità, sarebbero stati in grado di proseguire l'attività in condizioni economicamente soddisfacenti. Lo scopo era evitare effetti socialmente ed economicamente inaccettabili che gli adeguamenti di prezzo avrebbero comportato sulla comunità agricola. A differenza di altri strumenti mirati a raggiungere il medesimo obiettivo, non comportava alcun legame diretto di proporzionalità tra sostegno finanziario garantito e la produzione agricola o i fattori di produzione che potessero stimolarne lo sviluppo³⁷³.

Il Consiglio europeo del febbraio 1988³⁷⁴, nel tentativo di attenuare le difficoltà del bilancio comunitario e gli «effetti perversi» della politica di garanzia³⁷⁵, confermò la precedente linea “restrittiva” delle eccedenze introducendo alcune misure che si riferivano a tre aspetti della PAC³⁷⁶: l'organizzazione di mercato per la quale vennero introdotti ulteriori «stabilizzatori di bilancio»³⁷⁷; l'abbandono di terreni, c.d. *set-aside*³⁷⁸, la cessazione anticipata dell'attività agricola³⁷⁹ e gli aiuti al reddito. Si trattava di azioni “a cavallo” tra gli interventi di mercato

³⁷² Art. 1 par. 2, COM(87) 166 def/3, Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime comunitario di aiuti al reddito agricolo, cit.

³⁷³ Sul punto si v. G. Sgarbanti, *Il regime di aiuti transitori al reddito agricolo: una nuova svolta della PAC?*, cit., p. 393.

³⁷⁴ Cfr. EUROPEAN COUNCIL, Note from the Presidency, *Making a success of the Single European Act*, Consolidates conclusions of the European Council, Text of SN/461/88, adapted were necessary to the “overall compromise” contained in SN/517/88.

³⁷⁵ In questi termini si v. A. JANNARELLI, *Diritto comunitario e diritto interno dopo la recente riforma della politica agricola comunitaria: prime considerazioni*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario*, cit., p. 236.

³⁷⁶ Si v. L. COSTATO, *Primo commento ai regolamenti applicativi della Riforma della PAC decisa nel febbraio del 1988, emanati nell'aprile del 1988*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario*, cit., p. 194. ID., *La riforma della Politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988 (I regolamenti applicativi emanati nell'aprile del 1988: primo commento)*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, 1, p. 420.

³⁷⁷ Si trattava di meccanismi di restrizione automatica diversi per ogni prodotto coperto da un'OCM, orientati a ridurre il sostegno qualora venissero superate soglie di produzione o di spesa. Per quanto concerne le misure di stabilizzazione relative ai cereali, il reg. 1097/88, introdusse un prelievo di corresponsabilità supplementare pari al 3% del prezzo di intervento, rimborsabile qualora nella campagna 1991/92 non fosse stato superato il limite massimo comunitario, pari a 160 milioni di tonnellate. In caso contrario, oltre al mancato rimborso, il prezzo di intervento stabilito dalla Commissione sarebbe stato ridotto.

³⁷⁸ Cfr. EUROPEAN COUNCIL, Note from the Presidency, *Making a success of the Single European Act*, cit., p. 24. Oltre al grano duro, gli stabilizzatori sono stati rinforzati e estesi agli altri settori produttivi, come i semi oleosi e le colture proteiche, zucchero. L'olio d'oliva e il cotone, invece, hanno mantenuto gli stabilizzatori già esistenti.

³⁷⁹ Regolamento (CEE) n. 1096/88 del Consiglio del 25 aprile 1988 che istituisce un regime comunitario d'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola (c.d. prepensionamento).

e quello strutturale³⁸⁰, finalizzate ad alleggerire la politica dei prezzi e le spese del FEOGA sezione “garanzia”, oltre ad incidere sulla sezione “orientamento”.

Tale duplice “natura” è evidente nel reg. (CEE) 1094/1088³⁸¹ sul ritiro dei seminativi della produzione, o *set-aside*, poiché venne riconosciuto che misure strutturali volte a frenare l’eccesso di offerta di prodotti costituivano un intervento complementare (talvolta sostitutivo) di quelli realizzati per garantire un determinato livello di prezzi, contribuendo al ripristino dell’equilibrio tra la produzione e la capacità del mercato³⁸².

Il *set-aside*³⁸³ rappresentò un cambio di rotta significativo, per la concezione di agricoltura come attività produttiva³⁸⁴. Era una misura obbligatoria per lo Stato membro, ma volontaria per gli agricoltori ai quali era lasciata piena libertà di valutare la destinazione da dare ai loro terreni³⁸⁵. Un elemento determinante per la scelta era l’erogazione di un premio – pari ad un minimo di 100 ECU a un massimo di 600 – per ogni ettaro lasciato a riposo calcolato in

³⁸⁰ Si v. F. DE FILIPPIS, *La Pac ridiscussa*, cit., p. 157.

³⁸¹ Regolamento (CEE) n. 1094/88 del Consiglio del 25 aprile 1988 che modifica i regolamenti (CEE) n. 797/85 e (CEE) n. 1760/87 per quanto riguarda il ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l’estensivizzazione e la riconversione della produzione. Il *set-aside* è descritto al Titolo 01. Il medesimo regolamento include ai Titoli 02 e 03, anche l’estensivizzazione e la riconversione della produzione. Il regolamento modificava il reg. 1760/87 del 15 giugno 1987 che modificava il reg. 797/85. Sul tema vastissima letteratura, a titolo esemplificativo: C. FORTUSINI, *La messa a riposo delle terre: problemi giuridici*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, 1, p. 427; L. COSTATO, *Primo commento ai regolamenti applicativi della Riforma della PAC decisa nel febbraio del 1988*, cit., p. 195; G. ANGIULLI, *Elementi di involuzione della più recente politica agricola*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario*, cit., p. 357; P. RECCHI, *I nuovi regolamenti CEE sulla diminuzione delle produzioni eccedentarie*, in *Nuovo diritto agrario*, 1988, 2, pp. 221-224; U. MALTESE, *Per la definizione del concetto giuridico di produzione eccedentaria nella legislazione comunitaria di adeguamento delle strutture agricole*, in *Nuovo diritto agrario*, 1990, 1, pp. 19-25. Per l’applicazione sul territorio italiano: L. COSTATO, *I decreti di «adattamento alla realtà nazionale» dei regimi di aiuti per l’estensivizzazione e di ritiri di seminativi dalla produzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, 1, p. 636 ss.

³⁸² Considerando, reg. (CEE) 1094/88. Sul punto si v. L. COSTATO, *La riforma della Politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988*, cit., p. 408; F. ADORNATO, *Evoluzione dell’intervento pubblico* cit., p. 41. Questa differenziazione è diventata ancora più evidente con le c.d. misure di accompagnamento introdotte dalla Riforma Macsharry del 1992, in particolare il reg. (CEE) 2078/92 in cui il Consiglio, rafforzando il legame tra la politica strutturale e gli interventi sui mercati, ha stabilito una separazione tra azioni comuni “oggetto” della politica strutturale e le misure di “natura” strutturale. V. *infra* par. 7.

³⁸³ Sul punto C. FORTUSINI, *La messa a riposo delle terre: problemi giuridici*, cit., p. 427. Il *set-aside* è un istituto di derivazione statunitense attuato a partire dal 1933, con l’adozione dell’Agricultural Adjustment Act (PL 73-10). Per un approfondimento sul *set-aside* e le differenze con il modello comunitario v. C. D’ALOYA, *L’esperienza americana in materia di set-aside*, cit., p. 456 ss.

³⁸⁴ Si v. L. COSTATO, *Primo commento sui regolamenti applicativi della Riforma della PAC decisa nel febbraio del 1988, emanati nell’aprile del 1988*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario*, cit., p. 195. Secondo G. ANGIULLI, *Elementi di involuzione della più recente politica agricola*, cit., p. 357 «l’involuzione della politica agricola comunitaria diviene definitiva» proprio con il reg. 1094/88. L’A. ricostruisce il processo di «involuzione» dell’orientamento produttivo a partire dalla c.d. quotizzazione, ossia l’introduzione dei limiti di garanzia nel 1981 proseguendo con le riforme strutturali previste con il reg. 767/85 e il reg. 1760/87.

³⁸⁵ Come nota A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, cit., p. 209, il regime di aiuti legati al ritiro dei seminativi dalla produzione si distingue dalle precedenti misure strutturali poichè viene erogato nell’ambito di un rapporto contrattuale tra il soggetto privato che si impegna al ritiro e l’amministrazione che eroga l’aiuto.

base alle perdite di reddito derivanti dal ritiro (art. 1 *bis*, par. 4, lett *a*)). In caso di adesione al regime in esame, avrebbero dovuto lasciare i terreni «incolti» per almeno 5 anni (con un termine anticipato di 3 anni), pari almeno al 20% di seminativi effettivamente coltivati, entro un periodo determinato dagli Stati membri, solo con i prodotti coperti da un'OCM (art. 1 *bis* parr. 2 e 3).

Sebbene contrastante con il significato di «incolto» il regolamento prevedeva che i terreni potessero essere lasciati a riposo, con possibilità di rotazione, destinati al rimboschimento o utilizzati a scopi non agricoli³⁸⁶. In ogni caso, avrebbero dovuto essere adottate misure opportune per il mantenimento delle terre in «buone condizioni agronomiche» che comportavano l'obbligo per il produttore di «aver cura dei terreni sottratti alla produzione in modo da proteggere l'ambiente e le risorse naturali» (art. 1 *bis* par. 3)³⁸⁷. Dietro al baluardo della protezione ambientale, si celava, in realtà, la necessità di ridurre le misure di intervento che nel medio lungo termine si sono rivelate in-sostenibili sotto il profilo ambientale, ma soprattutto sotto quello economico e sociale³⁸⁸.

Nel 1989 viene, poi, adottato il reg. (CEE) n. 768³⁸⁹ (in vigore da aprile del 1989 fino al 31 marzo 1993) sugli aiuti transitori al reddito, mirato non solo a ristabilire l'equilibrio di mercato garantendo un livello di vita equo per la popolazione agricola, conformemente all'obiettivo di cui all'art. 39, par. 1, lett. *b*) TCEE, ma anche a proteggere gli equilibri necessari per garantire la vitalità del mondo rurale³⁹⁰, tenendo conto delle esigenze di tutela del paesaggio e dell'ambiente³⁹¹.

Gli aiuti al reddito agricolo c.d. ARA consistevano in «qualsiasi contributo finanziario pubblico concesso esclusivamente ai coltivatori e ai loro familiari che lavorano nell'azienda,

³⁸⁶ Sul punto si v. L. COSTATO, *La riforma della Politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988*, cit., p. 409. Condivide la stessa opinione, specie per la parte sul «mantenimento in buone condizioni agronomiche e ambientali», G. ANGIULLI, *Elementi di involuzione della più recente politica agricola*, cit., p. 357.

³⁸⁷ In tema si v. P. RECCHI, *I nuovi regolamenti CEE sulla diminuzione delle produzioni eccedentarie*, cit., pp. 221-224.

³⁸⁸ Sul punto si v. L. COSTATO, *La riforma della Politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988*, cit., p. 407; ID., *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente*, cit., p. 522; M. D'ADDEZIO, *Diritto agrario comunitario e normative CEE in materia ambientale*, cit., p. 393.

³⁸⁹ Regolamento (CEE) n. 768/89 del Consiglio del 21 marzo 1989 che istituisce un regime di aiuti transitori al reddito agricolo preceduta dalla Proposta modificata di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime di aiuti transitorio al reddito agricolo. Il regolamento è stato puntualmente commentato e analizzato da G. SGARBANTI, *Il regime di aiuti transitori al reddito agricolo: una nuova svolta della PAC?*, cit., p. 393.

³⁹⁰ Secondo A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, cit., p. 237, l'effetto della riduzione dei prezzi sul reddito agricolo avrebbe indotto le istituzioni a dare maggiore attenzione non più solo alle strutture produttive, ma al soggetto agricolo. Allo stesso modo, la prospettiva del legislatore e della politica agraria si sarebbe spostata dal terreno economico a quello sociale, intervenendo a tutela dell'agricoltura «nel più ampio contesto del mondo rurale».

³⁹¹ Considerando, regolamento (CEE) n. 768/89 del Consiglio del 21 marzo 1989 che istituisce un regime di aiuti transitori al reddito agricolo.

il quale integri il reddito familiare globale»³⁹², corrispondente al reddito del conduttore agricolo e dei membri della sua famiglia, comprese le entrate extra agricole (art. 4). In particolare, dovevano sostenere lo sforzo di adattamento delle aziende a conduzione familiare indebolite dalle nuove condizioni dei mercati, mantenendo il reddito a livelli equi, riducendo l'impatto derivante dagli obblighi finanziari delle aziende agricole e supportando il processo di diversificazione dell'attività del coltivatore. Essi non dovevano incoraggiare le produzioni agricole né provocare distorsioni concorrenziali (art. 1); perciò, non potevano essere concessi in funzione dei prezzi né dei volumi di produzione.

Si può notare che nello sforzo di riparare le conseguenze negative della politica dei prezzi, la Comunità fu costretta a centralizzare altre scelte di politica economica adottando un modello dirigistico, onde evitare che i singoli stati riproducessero o perpetuassero misure destinate ad alterare la concorrenza³⁹³. Per ottenere il finanziamento comunitario, lo Stato membro interessato avrebbe dovuto elaborare un programma di aiuti al reddito agricolo c.d. PARA, indicando il campo d'applicazione geografico pari al territorio nazionale o delimitato in funzione delle regioni amministrative (art. 3). Inoltre, era essenziale la valutazione della situazione economica e sociale della zona d'applicazione in generale, l'importanza dell'attività agricola, i settori di produzione caratteristici e le strutture delle aziende agricole e i dati economici relativi alla redditività delle aziende agricole, alla loro situazione finanziaria nonché al livello medio e alla distribuzione dei redditi agricoli familiari. I programmi dovevano stabilire l'importo dell'aiuto al reddito in base al «pregiudizio» derivante dall'adattamento delle condizioni dei mercati e dal riassetto delle OCM (art. 5)³⁹⁴. La decisione del Consiglio europeo del 1988 sulla continua introduzione di stabilizzatori e misure di contenimento suscitò numerosi dubbi e perplessità. Sebbene avesse posto le basi per l'adozione di misure dal carattere spiccatamente selettivo³⁹⁵, oltre a non ridurre effettivamente la spesa comunitaria, continuava a non tenere conto dell'eterogeneità della situazione produttiva. Gli interventi effettuati sulle OCM, rendendo incerti i prezzi dei prodotti agricoli durante la campagna di commercializzazione, penalizzavano in modo egualitario tutti i produttori (fatta eccezione per alcune misure per i "piccoli"). La riduzione del prezzo sarebbe stata subita anche dai produttori che non avevano concorso alla

³⁹² Art. 1 reg. 3813/1989. Non erano qualificabili come ARA i contributi finanziari pubblici concessi attraverso i regimi fiscali e di previdenza sociale, purché giustificati in base ai criteri inerenti a questi regimi.

³⁹³ Così A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, cit., p. 237.

³⁹⁴ L'importo massimo dell'aiuto era 2500 ECU l'anno per unità lavorativa nell'azienda interessata (art. 5). Sul punto si v. F. DE FILIPPIS, *La Pac ridiscussa*, cit., p. 158.

formazione del surplus³⁹⁶. Pertanto, erano suscettibili di minare la garanzia di un equo reddito, in violazione dell'art. 39 TCEE³⁹⁷.

In ultimo, la seguente riforma finiva comunque a rafforzare le imprese “forti”, minando a quelle deboli con un grave impatto sul territorio. Si può affermare, dunque, che, nonostante il tentativo di riduzione delle eccedenze, non vennero previste misure incentivanti per le produzioni di cui l'Europa era fortemente deficitaria né un miglioramento degli standard qualitativi³⁹⁸.

³⁹⁶ Lo stesso valeva anche per i produttori di semi oleosi, i quali potevano percepire un minor prezzo anche senza aver contribuito al superamento del quantitativo massimo garantito a livello comunitario: L. COSTATO, *La riforma della Politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988*, cit., p. 421, il quale richiama il dubbio di costituzionalità già espresso in ID., *L'involuzione dell'intervento comunitario nel mercato dei cereali*, cit., p. 683

³⁹⁷ Si v. L. COSTATO, *La riforma della Politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988*, cit., pp. 422-423

³⁹⁸ Si v. L. COSTATO, *La riforma della Politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988*, cit., p. 407. Inoltre, secondo l'A., le misure di stabilizzazione erano destinate a ripetere gli insuccessi registrati nel settore lattiero caseario, mentre il *set-aside* rischiava di replicare l'esperienza fallimentare statunitense.

Sezione II

SOMMARIO: Sezione II. 6. Il “*Decoupling*” e l’Accordo agricolo: tra logica del “*do ut des*” alla base del supporto interno e la liberalizzazione del commercio agricolo: una previsione sul futuro della *food security*. - 7. Pagamenti compensativi. Prima applicazione del decoupling e re-interpretazione degli obiettivi della PAC. - 8. Regime di pagamento unico. Liberalizzazione del mercato e rinuncia allo strumento di programmazione: tra rendita e *food security*. - 8.1 La “condizionalità” e l’espansione della dimensione ambientale della PAC. - 9. La Riforma 2014-2020: tra sostenibilità ambientale e un “accenno” di *food security*. - 9.1 “Spacchettamento” del regime di pagamento unico e un tentativo di una maggiore selettività. - 9.2 Architettura verde e il *greening*: una dimensione ambientale “ingombrante”. - 10. Il *Green deal* e la «svolta» ancora più «verde» della PAC 2023-2027. - 10.1 Architettura verde, tra obbligo e scelte volontarie: una “retromarcia” verde. - 10.2 Sostegno di base per la sostenibilità: nessuna novità. - 11. Prospettive per la PAC *post* 2027. La riscoperta del sostegno al reddito?.

6. Il “*Decoupling*” e l’Accordo agricolo: tra logica del “*do ut des*” alla base del supporto interno e la liberalizzazione del commercio agricolo: una previsione sul futuro della *food security*

L’urgenza di un cambio di rotta era preminente non solo alla luce delle difficoltà di bilancio interne, ma anche per le continue controversie tra partner commerciali, specialmente gli USA, sfociate in controversie innanzi ai Panel del GATT³⁹⁹.

³⁹⁹ Un esempio è il Soja panel del 1982 che costituì una vera e propria transazione politica per l’Uruguay Round del GATT modificando le sorti delle PAC. La CEE, a partire dal 1973, decise di rafforzare il proprio meccanismo di sostegno mediante l’introduzione di misure di incentivo alla produzione di semi oleosi e proteine vegetali, tradizionalmente importate dagli USA. A seguito del crollo delle esportazioni dagli USA, il GATT riconobbe una sostanziale vanificazione dell’eliminazione dei dazi – beneficio assicurato agli USA dalle concessioni tariffarie stabiliti con gli accordi del 1962-1966 – poiché il sistema di protezione dei produttori comunitari era in grado di proteggere completamente i produttori comunitari dalle oscillazioni del mercato mondiale, annullando qualsiasi concorrenza fra prodotto interno e prodotto importato. Cfr. GATT, Bisd, 37S/86 1990 (European Communities – Payments and subsidies paid to processors and producers of oilseeds and related animal-feed proteins) (GATT Doc. L/6627). Per conformarsi alla decisione del Panel sulla soia, la CEE adottò il reg. (CEE) 3766/91, che prevedeva per i produttori un pagamento diretto per ettaro il cui importo dipendeva dalla resa storica media di cereali o di semi oleosi nella zona di produzione in cui è situata l’azienda del produttore. Nel regolamento venne, quindi, stabilito un principio di *decoupling* che commisurava il sostegno non più alle quantità prodotte, ma alle superfici. La controversia poté considerarsi conclusa prima con il reg. (CEE) 1765/92 adottato nell’ambito della Riforma Macsharry e poi con il reg. (CE) 1251/99, in applicazione dell’Accordo Agricolo, con cui venne cristallizzata l’inversione di tendenza in senso totalmente disaccoppiato dalla produzione. Per un approfondimento si v. P. BORGHI, *L’Agricoltura nel Trattato di Marrakech*, cit., p. 82.

Il nuovo regolamento sugli aiuti diretti del 1989 – neutrale rispetto alla produzione – sanciva ufficialmente l'ingresso del concetto di disaccoppiamento, o *decoupling*⁴⁰⁰ all'interno della PAC, segnando l'inizio dell'inversione di tendenza dettata dall'esigenza di recuperare la funzione orientativa del mercato.

Introdotta per la prima volta nella politica agraria statunitense⁴⁰¹, il *decoupling* si riferisce all'idea di assicurare il sostegno agli agricoltori mediante strumenti che non producano effetti collaterali diretti e indiretti sulla produzione e sul commercio dei prodotti agricoli⁴⁰². È un concetto ampio che può denotare le “misure” che non influiscono sui prezzi dei prodotti agricoli o sui fattori di produzione; l'“effetto” delle misure; oppure un'intera “politica” che non ha, o in minima parte, effetti sulla produzione e sul commercio⁴⁰³. Sul piano politico, consiste nel separare le decisioni che impattano sulla produttività da quelle afferenti alla sfera sociale e ambientale⁴⁰⁴. In questa accezione, il *decoupling* è «un modo nuovo» per riproporre gli argomenti in favore del libero mercato e dell'efficienza economica⁴⁰⁵. La definitiva liberalizzazione dei commerci e il distacco dei sostegni dalla produzione si verificò dapprima, in forma bilaterale e “semplificata” con l'Accordo di Blair House⁴⁰⁶, e poi su base definitivamente multilaterale con l'Accordo Agricolo incluso nel 1994 nel Trattato di Marrakech⁴⁰⁷.

⁴⁰⁰ Sul tema F. DE FILIPPIS, *Le vie della globalizzazione. La questione agricola nel WTO*, Milano, 2002, p. 159. Oltre a non esserci una definizione comune di *decoupling*, si pone un problema lessicale sulla possibile traduzione del termine in italiano: «disaccoppiamento», «sganciamento», «separazione» «sganciamento» che non rendono in modo completo e con “analoga immediatezza” ciò che intende il termine nordamericano. Nel dubbio, l'A. suggerisce di non tradurlo affatto. Per la prospettiva economica si v. F.C.A. ANDERSSON, *Decoupling: the concept and past experience*, SLI Working Paper, n. 1, 2004.

⁴⁰¹ Gli USA con il Farm bill del 1985 si erano resi promotori del libero commercio agricolo spingendo per la totale liberalizzazione della politica agricola: F. DE FILIPPIS, *La Pac ridiscussa*, cit., pp. 159-160.

⁴⁰² *Ivi*, p. 160.

⁴⁰³ Cfr. OECD, *Decoupling: A Conceptual Overview*, OECD Papers, vol. 5/11, 2006, p. 6. https://doi.org/10.1787/oecd_papers-v5-art37-en

⁴⁰⁴ Si v. J. MARSH, *Il decoupling: un punto di vista sulle difficoltà della CEE*, in *La questione agraria*, n. 31, 1988, p. 167.

⁴⁰⁵ Così F. DE FILIPPIS, *La Pac ridiscussa*, cit., p. 160.

⁴⁰⁶ Nonostante la natura “formalmente” multilaterale, il negoziato agricolo fu il risultato di una lunga trattativa bilaterale tra l'UE e gli USA che portò dapprima all'Accordo di Blair House. Venne sottoscritto solo successivamente da tutti gli altri Paesi assumendo così un carattere “multilaterale” tale da consentire la conclusione formale dell'Uruguay Round il 15 aprile 1994 a Marrakech.

⁴⁰⁷ Con la conclusione dell'Uruguay Round i più ottimisti vedevano il raggiungimento di una tappa storica, «una scelta di non ritorno», sulla via verso un commercio più libero garantito da regole multilaterali. Per i più cauti, invece, si trattava solo di un «colpo di freno» all'aumento del protezionismo e alla tendenza di ridefinire le relazioni internazionali in chiave regionalistica. L'importanza politica dell'accordo risiedeva nella spinta – in sé positiva – alla liberalizzazione commerciale che ne sarebbe derivata. Pur trattandosi di un accordo “debole” e – soprattutto – di un accordo “tra ricchi”, USA e CEE, imposto come «soluzione già confezionata da prendere o lasciare», considerando la situazione dei mercati agricoli caratterizzati da una profonda crisi del commercio internazionale e da politiche di sostegno interno accoppiato a forte contenuto protezionistico che ha dato adito al moltiplicarsi dei focolai di guerra commerciale, l'accordo costituiva un passo avanti notevole.

L'Accordo agricolo si incentra su c.d. tre pilastri o «*three legs of the stool*»⁴⁰⁸: accesso al mercato, supporto interno e sussidi all'esportazione. Nella parte relativa al sostegno interno, pone all'art. 6.1 un obbligo generale di riduzione di tutte le misure di sostegno ai produttori, con le sole eccezioni tassative individuate direttamente, come per la *clausola de minimis*⁴⁰⁹, o rinviando al suo Allegato II.

Il regime normativo si compone di misure vietate, misure ammesse e altre sottoposte ad una normativa intermedia essendo solo temporaneamente consentite. Le prime, rientranti nella c.d. scatola gialla o *amber box*, rappresentano misure di sostegno interno legate al prezzo del prodotto, come i prezzi garantiti, in grado di destabilizzare il mercato internazionale; sono ammesse nei limiti concordati nell'ambito dei negoziati che, qualora superati, comportano l'obbligo di riduzione⁴¹⁰. In conformità con l'Accordo, la PAC avrebbe dovuto ridurre drasticamente o eliminare gli strumenti corrispondenti a tale disposizione, convertendole nelle misure "ammesse" che, invece, confluiscono nella c.d. scatola verde⁴¹¹ comprendente i sostegni non aventi alcun effetto o un effetto minimo di distorsione del commercio o della produzione indicati nell'Allegato II.

Al par. 6 del suddetto allegato vengono introdotti cinque criteri generali per definire *ex ante* il sostegno al reddito disaccoppiato:

Così G. ANANIA, F. DE FILIPPIS, *Chi ha paura dell'accordo GATT?*, in *La questione agraria*, n. 52, 1993, pp. 7-9. Per un'analisi di tutti gli aspetti dell'Accordo agricolo: AA. VV., *L'Accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, a cura di G. ANANIA-F. DE FILIPPIS, Milano, 1996; P. BORGHI, *L'Agricoltura nel Trattato di Marrakech*, cit.; M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale*, cit.; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Il diritto dei mercati internazionali dei prodotti agricoli nell'ordinamento*, Torino, 2010; G. PERONI, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'Accordo WTO e nella giurisprudenza del Dispute Settlement body*, Milano, 2005, p. 23; AA.VV., *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, M.N. CARDWELL-M.R. GROSSMAN-C.P. RODGERS (eds.), Wallingford, 2003; J. MCMAHON, *The WTO Agreement on Agriculture. A commentary*, Oxford, 2006; D. COPPENS, *WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures. Balancing Policy Space and Legal Constraints*, Cambridge, 2014.

⁴⁰⁸ In questi termini si v. M.A. NORMILE, *Uruguay Round Agreement on Agriculture: The Record to Date*, in *Agricultural Outlook*, 1998, n. AO-257, pp. 28-33.

⁴⁰⁹ La *clausola de minimis* consiste nella determinazione di un tetto percentuale predefinito – 5 % per i paesi sviluppati e 10 % per quelli in via di sviluppo – in riferimento al quale solo in presenza di un suo sfioramento si è di fronte ad una condotta economico- commerciale in violazione dell'Accordo.

⁴¹⁰ L'unità di misura del sostegno interno e delle riduzioni è la c.d. MAS (misura aggregata di sostegno) corrisponde al livello annuo del sostegno espresso in termini monetari, fornito per un prodotto agricolo a favore dei produttori del prodotto agricolo di base o del sostegno non connesso a singoli prodotti fornito a favore dei produttori agricoli in generale, eccetto il sostegno fornito nell'ambito dei programmi previsti nell'Allegato II. Le misure rientranti nel concetto di "scatola gialla" dovevano essere ridotte del 20%, 15 % per i paesi in via di sviluppo, mentre quelli meno avanzati erano esentati.

⁴¹¹ Sul punto si v. J. RUDE, *Under the Green Box. The WTO and Farm Subsidies*, in *Journal of World Trade* vol. 35, issue 5, 2001, pp. 1015–1033; D. ORDEN, D. BLANDFORD, T. JOSLING, *The difficult task of disciplining domestic support*, in *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, cit., p. 427.

- (a) L'ammissibilità a tali pagamenti deve essere determinata da criteri chiaramente definiti, come il reddito, lo status di produttore o proprietario terriero, l'impiego di fattori produttivi o il livello di produzione in un periodo di riferimento definito e fisso.
- (b) L'importo di tali pagamenti, in un determinato anno, non deve essere collegato né basato sul tipo o volume della produzione (incluse le unità di bestiame) effettuata dal produttore dopo il periodo di riferimento.
- (c) L'importo dei pagamenti, in un determinato anno, non deve essere collegato né basato sui prezzi, nazionali o internazionali, applicabili a qualsiasi produzione realizzata dopo il periodo di riferimento.
- (d) L'importo dei pagamenti, in un determinato anno, non deve essere collegato né basato sui fattori della produzione utilizzati dopo il periodo di riferimento.
- (e) Non è richiesta alcuna produzione per poter beneficiare di tali pagamenti.

Tuttavia, come si vedrà diffusamente, la definizione del pagamento non assicura che il supporto non influenzi la produzione *ex post* rendendo la ricerca spasmodica di un supporto "neutrale" possibile solo a livello teorico⁴¹².

Per comprendere questo passaggio è opportuno partire dall'assunto che le esenzioni dalle riduzioni previste nella "scatola verde" mancano di chiarezza e flessibilità tale da rendere difficile riconoscere *in toto* un pagamento come disaccoppiato⁴¹³. Ai sensi del par. 6 dell'Allegato II, non viene specificato in termini quantitativi cosa si intenda per effetti "minimi" riferito agli effetti distorsivi dei pagamenti⁴¹⁴. Inoltre, il fatto che non debba esserci alcun legame con la produzione, ai sensi del par. 6 lett. e), apre ad interpretazioni diverse e contrastanti⁴¹⁵: il regime di supporto deve vietare di continuare a produrre? È sufficiente rimuovere il prerequisito obbligatorio della produzione? In quest'ultimo caso, però, verrebbe mantenuto un collegamento indiretto con la produzione. Il parziale disaccoppiamento del regime di pagamento unico trova conferma nel Cotton Upland Dispute in sede WTO, tra Brasile e USA⁴¹⁶.

Secondo il par. 1 dell'Allegato II le misure di sostegno, oltre a non doversi tradurre in sostegno dei prezzi a favore dei produttori, dovevano assumere le forme e perseguire le finalità individuate dal medesimo, tra cui, oltre ai pagamenti diretti agli agricoltori senza

⁴¹² V. cap. III, par. 5.

⁴¹³ Sul punto si v. C.P. RODGERS, M.N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, in *Agriculture and international trade*, cit., p. 15

⁴¹⁴ *Ivi*, p. 16.

⁴¹⁵ *Ivi*, p. 17.

⁴¹⁶ Cfr. Panel Report, United States – Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267/R, 8 September 2004. Per l'analisi dell'intera vicenda V. cap. III, par. 5.

effetti diretti sul prezzo dei prodotti (ad esempio sostegno al reddito su base fissa, sganciato dalla produzione) (par. 5 e 6), il sostegno alla ricerca, lotta alle malattie e parassiti (par. 2), gli stoccaggi pubblici per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare (par. 3), gli aiuti alimentari interni (par. 4), l'assicurazione e la garanzia del reddito in caso di sua rilevante perdita pari al 30 % che non deve comunque essere del tutto compensata (par. 7), o di grave calamità naturale (par. 8); l'assistenza al ritiro dei produttori dall'attività (par. 9 e 10), l'assistenza all'aggiustamenti strutturale fornita mediante programmi di smobilizzo delle risorse o aiuti all'investimento (par. 11), i pagamenti concessi nel quadro di programmi ambientali (par. 12) o di assistenza regionale limitata ai produttori situati in zone svantaggiate (punto 13).

Il criterio finalistico a cui sono ispirate le misure della scatola verde riflette un'altra funzione del disaccoppiamento che, parallelamente alla liberalizzazione dei mercati, consiste nel riconoscere agli agricoltori una ricompensa legata non alla produzione, ma alle esternalità positive generate dalla loro attività, in una logica di “*do ut des*”, visibile maggiormente andando a sussumere queste categorie in tre tipologie di pagamenti⁴¹⁷.

La prima si collega alla «priorità sociale», nel senso che gli aiuti diretti al reddito dovrebbero compensare le perdite causate dalla riduzione dei prezzi contribuendo, così, al «benessere collettivo» (come i pagamenti per le zone di montagna⁴¹⁸). Questi interventi diretti ai redditi, infatti, possono essere orientati verso gruppi particolarmente vulnerabili incentivando gli agricoltori a proseguire con l'attività specie nelle aree dove essa rappresenta un presidio essenziale per il territorio e l'ambiente⁴¹⁹. La seconda categoria riguarda interventi strutturali ispirati a strategie di lungo periodo destinati alla razionalizzazione e all'ampliamento strutturale delle aziende. La terza, invece, è relativa ai pagamenti destinati agli agricoltori per la fornitura di beni e servizi che, seppur di interesse generale, non sono remunerati direttamente dal mercato. È il caso dei c.d. beni o servizi pubblici ambientali, come la difesa degli habitat naturali che tendenzialmente deriva dall'attività agricola stessa⁴²⁰.

⁴¹⁷ Per la teorizzazione delle tipologie si v. J. MARSH, *Il decoupling: un punto di vista sulle difficoltà della CEE*, cit., p. 170.

⁴¹⁸ V. nota 311

⁴¹⁹ Sul punto si v. F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico*, cit., p. 41. Si v. anche A. ZEZZA, *L'evoluzione della politica delle strutture nella CEE ed in Italia*, in *Scarsità e sovrapproduzione*, a cura di M. GORGONI-A. ZEZZA, Bologna, 1990, p. 489. Sulla scia della Comunicazione il “Futuro del mondo rurale” del 1991, la politica agraria ha progressivamente esteso il campo d'azione dall'ambito strettamente economico a quello sociale, tutelando il soggetto agricolo e l'agricoltura «nel più ampio contesto del mondo rurale». A. JANNARELLI, *Diritto comunitario e diritto interno dopo la recente riforma della politica agricola comunitaria: prime considerazioni*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario*, cit., p. 237. Da qui deriva il carattere ibrido dei nuovi strumenti che, come visto in precedenza, contestualmente alla riduzione del livello del prezzo, incentiva lo sviluppo razionale della produzione assumendo maggiore importanza nel contesto sociale.

⁴²⁰ V. nota 21

Per quanto concerne, questi ultimi, ossia il pagamento “in cambio” di benefici ambientali, si possono ricondurre al concetto di *decoupling* alcune misure che facevano già parte della realtà politica comunitaria⁴²¹. Tra queste rientrano, in primo luogo, i programmi integrati mediterranei (PIM), i quali avrebbero dovuto contribuire a ridurre le pressioni sui gruppi vulnerabili e a proteggere l’ambiente. Inoltre, con il reg. (CEE) 797/85 gli Stati membri erano stati autorizzati ad adottare regimi speciali in zone sensibili dal punto di vista ambientale⁴²², allo scopo di introdurre o mantenere pratiche di produzione agricola compatibili con l’esigenza di tutelare l’ambiente naturale e di assicurare al contempo redditi adeguati agli agricoltori⁴²³.

Successivamente, il reg. (CEE) 2328/91 sul miglioramento dell’efficienza delle strutture agrarie, oltre a sottolineare maggiormente la necessità di uno sfruttamento razionale delle risorse agricole comunitarie e dello svolgimento nelle aziende agricole di attività di protezione e conservazione dell’ambiente e di manutenzione dello spazio naturale, istituiva un regime *ad hoc* di aiuti per l’attuazione facoltativa di pratiche di produzione agricole sostenibili⁴²⁴. In ultimo, ritornando al c.d. *set-aside*, a fronte di un premio per ogni ettaro lasciato a riposo, il reg. (CEE) 1094/1088 imponeva l’adozione di misure adeguate per il mantenimento delle terre in «buone condizioni agronomiche» che comportavano l’obbligo per il produttore di «aver cura dei terreni sottratti alla produzione in modo da proteggere l’ambiente e le risorse naturali»⁴²⁵.

Sulla rilevanza della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile nel WTO e, di conseguenza, nella PAC ha ampiamente influito la Dichiarazione di Rio del 1992, considerata una pietra angolare, poiché porta a compimento la definizione del concetto di sostenibilità formulata nel Rapporto Brundtland del 1987⁴²⁶, secondo il quale «il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all’ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future” (principio 3) collegandovi

⁴²¹ Si v. J. MARSH, *Il decoupling: un punto di vista sulle difficoltà della CEE*, cit., p. 170.

⁴²² Il reg. (CEE) 1760/87 definisce le «zone sensibili dal punto di vista ambientale» come quelle zone che rivestono interesse dal punto di vista ecologico, per la protezione di risorse naturali ed il mantenimento dello spazio naturale e dal punto di vista paesaggistico. Sul punto, G. SGARBANTI, *Il regolamento CEE n. 1760/1987. Commento agli articoli 2, 3 e 4*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 1, p. 527 ss. V. anche, L. COSTATO, *Agricoltura, ambiente e diritto comunitario*, ivi, 1987, 1, p. 518 ss.

⁴²³ Si v. M. P. RAGIONIERI, *I programmi integrati mediterranei fra diritto agrario e diritto all’ecologia*, cit., p. 416 ss. Si v. anche, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, cit., pp. 215-216.

⁴²⁴ Si v. M. D’ADDEZIO, *Diritto agrario comunitario e normativa C.E.E. in materia ambientale*, cit., p. 396.

⁴²⁵ V. *supra* par. 5.

⁴²⁶ Si v. nota 113.

inoltre anche quella di sviluppo economico sostenibile⁴²⁷. Viene rimarcato il dovere dei governi di modificare le strutture produttive adottando un *modus operandi* nuovo e sostenibile⁴²⁸.

In definitiva, il quadro normativo delineato è espressione dell'obiettivo del WTO di realizzare una maggiore liberalizzazione degli scambi in agricoltura portando tutte le misure che hanno effetti distorsivi sull'accesso delle importazioni e sulla competitività delle esportazioni sotto una disciplina normativa multilaterale rafforzata⁴²⁹. Dopo le politiche protezioniste mirate alla massimizzazione dei profitti, si ritornò alla necessità di un mercato sopranazionale operante in regime di concorrenza e di astensione dei pubblici poteri dall'ingerenza nell'economia⁴³⁰, in cui venisse dato spazio al raggiungimento di altri obiettivi come la tutela dell'ambiente e la garanzia della sicurezza alimentare (c.d. *non trade concern*⁴³¹). Secondo il paradigma liberista, infatti, il commercio agricolo ricopre un ruolo fondamentale nel garantire la disponibilità degli approvvigionamenti contribuendo alla *food security* a breve e lungo termine⁴³². Esso incide, infatti, su tutti i pilastri della *food security*, tra cui, in primo luogo, la disponibilità di alimenti poiché consente l'incontro tra la domanda dei Paesi privi di una produzione interna con l'offerta degli Stati esportatori. Inoltre, ha un effetto sulla dimensione economica dell'accesso al cibo in quanto consente la realizzazione delle produzioni laddove le condizioni (tecnologia, lavoro, materie prime, condizioni climatiche) siano più favorevoli e meno costose, ottenendo i prezzi più bassi⁴³³.

⁴²⁷ Cfr. K. BOSSELMANN, *The principle of sustainability*, cit., p. 53; L. COSTATO, S. MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, cit., p. 1 ss. S. MANSERVISI, *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, cit., p. 177 ss.

⁴²⁸ In questo senso, A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario*, cit., p. 15.

⁴²⁹ Già nel Documento sottoscritto dai ministri del Commercio estero dei paesi aderenti al GATT riuniti a Punta del Este, in Uruguay, il 20 settembre 1986 che diede avvio al negoziato si specificava che l'obiettivo sarebbe stato raggiungere una maggiore liberalizzazione degli scambi in agricoltura migliorando l'ambiente competitivo attraverso una maggiore disciplina dell'uso di tutti i sussidi, diretti e indiretti e delle altre misure che direttamente o indirettamente hanno effetti sugli scambi internazionali di prodotti agricoli: Ministerial declaration on the Uruguay Round, 20 settembre 1986. https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91240122.pdf (ultimo accesso: 10/05/2025).

⁴³⁰ Si v. G. PERONI, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'Accordo WTO*, cit., p. 23.

⁴³¹ Sul tema si v. M.R. GROSSMAN, *Multifunctionality and Non-Trade Concerns*, in *Agriculture and international trade*, cit., p. 95.

⁴³² Si v. F. DE FILIPPIS, *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*, cit., p. 34. La Dichiarazione di Roma del 1996, intervenuta pochi anni dopo la conclusione dell'Accordo agricolo, evidenzia il commercio come elemento chiave nella realizzazione della sicurezza alimentare specificando la necessità di un sistema commerciale equo e orientato al mercato internazionale. Si v. anche M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale*, cit., p. 39.

⁴³³ Si v. M. ALABRESE, *op. ult. cit.*, p. 15 e p. 78. Questa visione, tuttavia, tendeva a sostituire l'idea di sicurezza alimentare con quella di sicurezza economica in base al quale il libero mercato avrebbe condotto alla localizzazione delle risorse in maniera efficiente. Inoltre, la «sostanziale indifferenza quanto all'origine territoriale» favoriva i paesi aventi costi di produzione inferiori, ossia quelli più arretrati.

A fronte di questo beneficio, però, i piccoli produttori agricoli risultano maggiormente svantaggiati essendo incapaci di competere o di adeguarsi agli standard produttivi. Quest'ultimo punto mostra il nesso tra sistema del commercio agricolo internazionale e la dimensione dell'autonomia produttiva e del controllo dei propri sistemi agroalimentari, centrale nel concetto di sovranità alimentare⁴³⁴.

Ciononostante, se, da un lato, il nesso tra commercio e sicurezza alimentare si ritrova anche in termini di stabilità consentendo agli Stati di poter fare affidamento reciproco sui prodotti alimentari, dall'altro, non è un aspetto privo di criticità poiché rende le economie di tutti i Paesi interdipendenti, assoggettandole alla volatilità globale⁴³⁵.

7. Pagamenti compensativi. Prima applicazione del *decoupling* e re-interpretazione degli obiettivi della PAC

Gli strumenti “tradizionali” adottati nell'ambito della PAC – l'intervento sul mercato attraverso i prezzi garantiti, quote di produzione, nonché le misure di protezione come dazi, prelievi, sussidi all'esportazione e contingenti – apparivano chiaramente in contrasto con i principi del *decoupling*⁴³⁶. Tuttavia, la transizione ad un sistema ad esso conforme non

⁴³⁴ Sul tema si v. L. PAOLONI, *Sovranità alimentare e agricolture locali*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2023, pp. 12-13; ID., *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 3, 2011, p. 159. Si v. anche A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity*, cit., p. 594; ID., *Cibo e diritti. Per una agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, p. 62 ss. D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, in *Alimenta*, 3, 2022, p. 653 ss.; G. ZAGREBLESKY, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Dir. agroalim.*, n. 3, 2017, p. 437 ss. Il movimento per la sovranità alimentare ha preso slancio dopo la conferenza mondiale sull'alimentazione del 1996 da parte di La Via Campesina la quale nel documento “*The Right to Produce and Access To Land. Food Sovereignty: A Future without Hunger*” <https://safsc.org.za/wp-content/uploads/2015/09/1996-Declaration-of-Food-Sovereignty.pdf> (ultimo accesso: 11/06/2025), definiva la “sovranità alimentare” come «il diritto di ogni nazione di mantenere e sviluppare la propria capacità di produrre i propri alimenti di base nel rispetto della diversità culturale e produttiva. La sovranità alimentare è un presupposto per la vera sicurezza alimentare». Nel 2007, la dichiarazione di Nyéléni ha ulteriormente ampliato la definizione includendo maggiori dettagli «La sovranità alimentare è il diritto dei popoli a cibo sano e culturalmente appropriato prodotto in forma sostenibile ed ecologica, e il diritto di definire i propri sistemi alimentari e modelli di agricoltura. Essa pone al centro dei sistemi e delle politiche alimentari le aspirazioni e le esigenze di coloro che producono, distribuiscono e consumano cibo, anziché le richieste dei mercati e delle società». Declaration of Nyéléni, 27 February 2007, Nyéléni Village, Sélingué, Mali. https://nyeleni.org/IMG/pdf/Decl_Nyeleni-en.pdf (ultimo accesso: 10/05/2025).

⁴³⁵ In questo senso si v. M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale* cit., p. 40.

⁴³⁶ Si v. F. DE FILIPPIS, *La Pac ridiscussa*, cit., p. 160; J. MARSH, *Il decoupling: un punto di vista sulle difficoltà della CEE*, cit., p. 167.

poteva avvenire in maniera improvvisa rischiando di compromettere non solo la produzione, ma anche i redditi degli agricoltori⁴³⁷.

Con la riforma adottata nel 1992, in attuazione del Piano Macsharry⁴³⁸, che ha costituito «una vera innovazione nel modo di intendere giuridicamente la PAC»⁴³⁹ specialmente in relazione al nuovo modello rurale proposto e alla “diversa” lettura dell’art. 39 TCE⁴⁴⁰, si era assistito al tramonto ufficiale del sistema degli interventi in agricoltura basato principalmente sul sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli, compensato da meccanismi di integrazione diretta del reddito degli agricoltori non direttamente legate alle quantità prodotte, proporzionali alle superfici di terreno coltivate ed alla loro capacità produttiva⁴⁴¹. Mentre il reg. (CEE) 768/89 riguardava solo un ristretto numero di agricoltori danneggiati nei loro ricavi dai c.d. stabilizzatori, il reg. (CEE) 1765/92 aveva introdotto un regime generalizzato di pagamenti compensativi a favore dei coltivatori di seminativi, ossia cereali, semi oleosi e piante proteiche⁴⁴², condizionati alla messa a riposo obbligatoria del 15% dei terreni⁴⁴³. In realtà, più che in termini di obbligo, si è preferito delineare il *set-aside* come «fortemente incentivato»: infatti, il sostegno fungeva da incentivo a non produrre, mentre la

⁴³⁷ «Chi vede in tale approccio la panacea di tutti i mali dovrà valutarlo con grande attenzione per non correre il rischio di rimanere deluso»: J. MARSH, *op. ult. cit.*, p. 168.

⁴³⁸ Con “Piano Macsharry” si identifica la COM(91) 100 def., *Evoluzione e futuro della PAC - Documento di Riflessione della Commissione*, Comunicazione della Commissione al Consiglio di cui ci sono numerose versioni. In questa sede si prende in considerazione il testo pubblicato il 1 febbraio 1991.

⁴³⁹ Si v. L. COSTATO, *Il piano Macsharry per la riforma della Politica agricola comune*, cit., p. 227. Secondo la Commissione «l’unica scelta inefficace è quella dello status quo»: COM(91) 100 def., *Evoluzione e futuro della PAC*, cit., par. V, pp. 18-19.

⁴⁴⁰ Sul punto si v. L. COSTATO, *op. ult. cit.*, p. 229.

⁴⁴¹ Si v. L. COSTATO, *Obbligo di coltivare e disincentivi alla produzione*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, a cura di E. CASADEI, Milano, 1995, p. 558; ID., *Gli aiuti al reddito nella riforma della PAC*, in *Dir. giur. agr.*, n. 5, 1992, p. 261 ss. ID., *Norme ambientali di accompagnamento alla Riforma della PAC e regolamento sul prepensionamento*, in *Dir. giur. agr.*, n. 11, 1992, p. 587 ss. G. SGARBANTI, voce *Mercato agricolo*, in *Digesto*, IV ed. Disc. priv., Sez. commerciale, IX, Torino, 1993. Per una prospettiva sull’intera riforma si v. D. BIANCHI, *La Politica agricola comune (PAC)*, cit., p. 40 ss. Si v. anche W. VISCARDINI DONA, *La politique agricole commune et sa réforme*, in *Revue du Marché de la Union Européen (RMUE)*, n. 3, 1987, pp. 87-117; H. GUYOMARD, L. P. MAHE, *La réforme de la PAC. Une révolution ou un grand pas dans la bonne direction?*, in *ivi*, n. 366, mars 1993, pp. 222-236.

⁴⁴² La riforma del 1992 è quantomeno rivoluzionaria nel settore dei cereali: mentre per semi oleosi e proteaginose, il sostegno si era realizzato sempre mediante aiuti alla produzione, per i cereali vigeva una politica di sostegno mediante prezzi garantiti, con l’eccezione del grano duro, p. 431 ss: L. COSTATO, *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., 1997, p. 406; ID., *Gli aiuti al reddito nella riforma della PAC*, cit., p. 261 ss.

⁴⁴³ L’intero meccanismo poteva essere riferito alle superfici di ogni singola impresa o a una zona più ampia. In quest’ultimo caso, ad ogni zona era attribuita, sulla base di un dato storico, una «quota» di terreno utilizzabile per ottenere i cereali o le oleaginose o le proteiche. Se la superficie di zona fosse stata superata, sarebbe stato ridotto l’importo dell’aiuto per lo stesso anno e per l’anno successivo sarebbe stata aumentata la percentuale di terreno da mettere a riposo. Le «quote di zona» univano i difetti delle quote latte, quelli degli stabilizzatori e del prelievo di corresponsabilità sui cereali. Il rispetto, infatti, è fortemente incentivato anche da una sanzione orizzontale che colpisce tutti i produttori a prescindere dalle loro dirette responsabilità. *Ivi*, pp. 765-770.

sanzione che ne derivava, ossia la perdita del sostegno, era un incentivo a rispettare l'obbligo⁴⁴⁴. Dal punto di vista ambientale, costituiva, a sua volta, un incentivo a mantenere "in buone condizioni agronomiche" i terreni ritirati⁴⁴⁵.

In attuazione del criterio finalistico introdotto con l'Accordo agricolo, il compenso così riconosciuto per il mantenimento delle terre non poteva, dunque, considerarsi un «semplice indennizzo» in cambio di una prestazione di *non facere*, bensì un'incentivazione proporzionale allo svolgimento di nuovi compiti volti a soddisfare le esigenze collettive di salubrità dell'ambiente⁴⁴⁶. Tale aspetto è ancora più evidente con il reg. (CEE) 2078/92 che, tra le c.d. misure di accompagnamento⁴⁴⁷, prevedeva misure mirate a rendere la coltivazione dei terreni compatibile con le esigenze della salvaguardia ambientale.

Il regolamento ha introdotto una forma di incentivo economico in termini di sostegno «appropriato» per incoraggiare gli agricoltori a «svolgere un ruolo decisivo per l'intera società» adottando pratiche agricole compatibili con la tutela dell'ambiente, delle risorse naturali e della salvaguardia del paesaggio, tra cui una sensibile riduzione dell'impiego di concimi e/o fitofarmaci, oppure l'introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica⁴⁴⁸. Venne introdotto un *set-aside* di durata almeno ventennale nella prospettiva di utilizzare i terreni messi a riposo per scopi di carattere ambientale, in particolare per la creazione di riserve di biotipi o parchi naturali o per salvaguardare sistemi idrogeologici. Questo vincolo finalistico rendeva sostanzialmente limitata l'adozione di tale forma. Il pagamento, come per il reg. (CEE) 1765/92, era stabilito come un premio annuale per ettaro o per unità di bestiame ritirata, calcolato sulla base delle perdite subite o dei costi sostenuti,

⁴⁴⁴ In questo senso si v. L. COSTATO, *Obbligo di coltivare e disincentivi alla produzione*, cit. ID., *Gli aiuti al reddito nella riforma della PAC*, cit. p. 263; ID., *Modalità di applicazione del set-aside obbligatorio previsto dal reg. 1765/92*, in *Dir. giur. agr.*, n. 10, 1992 p. 525 ss.; G. SGARBANTI, voce *Mercato agricolo*, cit.

⁴⁴⁵ Il regolamento (CE) n. 762/94, che stabilisce le modalità di ritiro dei seminativi, prevedeva che gli Stati membri applicassero misure adeguate alla particolare situazione delle superfici ritirate dalla produzione in modo da garantire la tutela dell'ambiente. Il regolamento, oltre ad affermare al par. 3 dell'art. 3 che le misure potevano riguardare un'eventuale copertura vegetale, non specificava cosa si intendesse per tutela dell'ambiente lasciando agli Stati membri lo spazio per informare la Commissione in merito ai provvedimenti presi in applicazione della presente disposizione. Per un commento si v. P. RECCHI, *Le modalità del ritiro dei seminativi dalla produzione secondo il regolamento comunitario n. 762/94 del 16 aprile 1994*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 1, p. 119 ss.; L. COSTATO, *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie*, cit., p. 441; M. D'ADDEZIO, *Agricoltura e ambiente*, cit., pp. 48-49

⁴⁴⁶ Si v. S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995, pp. 27-28; M. GIUFFRIDA, *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo. Riflessioni in tema di responsabilità*, Milano, 2003, p. 204 ss.

⁴⁴⁷ I Regolamenti (CEE) n. 2079/92 e n. 2080/92 prevedevano, rispettivamente, il regime di aiuto al prepensionamento degli agricoltori e un regime d'aiuto alle misure forestali.

⁴⁴⁸ Considerando 4, reg. (CEE) 2078/92. Tra gli obiettivi generali, infatti, oltre a contribuire alla realizzazione degli obiettivi delle politiche comunitarie in materia agricola e ambientale, il regolamento mira ad assicurare agli agricoltori un reddito adeguato. M. D'ADDEZIO, *Agricoltura e ambiente*, cit., pp. 48-49. Sul ruolo dell'agricoltura biologica si v. cap. IV, par. 1.3.1.

destinato agli imprenditori agricoli che sottoscrivevano per almeno cinque anni uno o più degli impegni ambientali⁴⁴⁹.

Dal punto di vista degli impegni internazionali, l'attuazione del regolamento agroambientale contribuiva all'adempimento degli obblighi assunti dall'Unione europea con la Dichiarazione di Rio del 1992, risultando, al contempo, conforme all'eccezione prevista all'art. 6.5 dell'Accordo agricolo che ammette i pagamenti diretti previsti nell'ambito di programmi di contenimento della produzione purché l'ammontare fosse commisurato a una superficie fissa o a una resa fissa o a un numero fisso di capi di bestiame. Tali misure confluivano nella c.d. scatola blu che, contenendo i sostegni non direttamente collegati al prezzo o alla produzione, ma idonei a produrre comunque un effetto, erano ammesse solo provvisoriamente *sub condicione*⁴⁵⁰. A livello comunitario, vi rientravano i pagamenti compensativi previsti dal reg. (CEE) 1765/92, i «pagamenti per superficie» introdotti a parziale compensazione dell'ulteriore riduzione dei prezzi agricoli con il reg. (CE) 1251/99⁴⁵¹, nonché i *deficiency payments* del diritto statunitense⁴⁵². Era evidente, dunque, che si trattasse di una strategia politica negoziata come parte dell'accordo di Blair house volta a consentire a USA e la Comunità di attuare una transizione graduale dal sostegno accoppiato «disinnescando il potere potenzialmente coercitivo dell'accordo»⁴⁵³.

La riforma Macsharry suscitò numerose perplessità dovute ad una difficile compatibilità con le finalità descritte nell'art. 39 TCE⁴⁵⁴. In primo luogo, nonostante uno degli obiettivi della riforma fosse la correzione degli squilibri distributivi, era evidente il potenziale carattere

⁴⁴⁹ Sul punto si v. L. COSTATO, *Norme ambientali di accompagnamento*, cit., p. 587; ID, *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie*, cit., p. 400; M. D'ADDEZIO, *Agricoltura e ambiente*, cit., pp. 48-49;

⁴⁵⁰ Sul punto si v. P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakesh*, cit., p. 147; F. C. A. ANDERSSON, *Decoupling: the concept*, cit., p. 27.

⁴⁵¹ Si v. L. COSTATO, *Prime considerazioni sulla riforma della PAC del 1999*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 1, p. 210.

⁴⁵² In merito si v. L. RUSSO, *I production flexibility contracts nel Federal Agricultural Improvement and Reform Act del 1996*, in P. BORGHI-S. MANSERVISI-L. RUSSO, *Diritto agrario statunitense*, Milano, 2001, p. 77 ss.

⁴⁵³ Sull'efficacia della "scatola blu" sono riscontrabili opinioni piuttosto critiche. In primo luogo, nessuno Stato membro del WTO si è davvero impegnato a ridurre il proprio livello di sostegno interno. Inoltre, la MAS è stata definita in maniera volutamente "vaga" consentendo ad ogni Stato di scegliere come periodo di riferimento quello più favorevole – ossia, 1986-88 – durante il quale il sostegno risultava mediamente più elevato. Si aggiunge che il sistema prevede che ogni Stato notifichi autonomamente la propria MAS, concedendo, dunque, ampi margini di discrezionalità. Così F. DE FILIPPIS, *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*, cit., pp. 49-50; G. ANANIA, F. DE FILIPPIS, M. SCOPPOLA, *Le implicazioni dell'accordo Gatt per l'agricoltura europea e le politiche agrarie dell'Unione europea*, in *L'Accordo GATT in agricoltura*, p. 222 ss; M. R. GROSSMAN, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Domestic Support*, in *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, cit., pp. 40-42.

⁴⁵⁴ Contrariamente a quanto previsto dal Regolamento (CEE) n. 3290/94, relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round, il quale nei considerando affermava il tentativo di conciliare l'art. 39 e l'Accordo agricolo.

discriminatorio e antieconomico dei nuovi pagamenti al pari, seppur con motivi differenti, al regime accoppiato.

Calcolando, infatti, l'ammontare dell'aiuto per ettaro come pura compensazione della riduzione dei prezzi, gli agricoltori e le aree più produttive, che traevano maggiori vantaggi dal sostegno accoppiato, hanno visto «non solo salvaguardata, ma addirittura istituzionalizzata la loro posizione di vantaggio»⁴⁵⁵. L'attenzione «a coloro che hanno più bisogno» data dal Piano MacSharry originario, riduceva a una mera esenzione dall'obbligo di *set-aside* per i piccoli produttori⁴⁵⁶. Pertanto, oltre a non essere realmente disaccoppiati, i nuovi pagamenti compensativi divennero, insostenibili dal punto di vista finanziario⁴⁵⁷. Tale meccanismo – congiuntamente all'estensione a quasi la totalità della produzione agricola delle quote – ha, inoltre, contribuito alla progressiva amministrativizzazione dell'agricoltura che, temuta sin dal Libro verde⁴⁵⁸, avrebbe impattato – in particolare – nei paesi con strutture scarsamente efficienti e sulle piccole imprese che avrebbero adempiuto agli obblighi con maggiore difficoltà⁴⁵⁹.

I nuovi pagamenti si distinguevano anche per la chiara finalità antiproduttiva: se il reg. (CEE) 2078/92 faceva esplicito riferimento alla «rinuncia dell'agricoltore a qualsiasi nuova iniziativa volta a intensivizzare la produzione agricola» a favore di un impegno ad esercitare l'attività «in modo da proteggere, mantenere in buone condizioni o migliorare l'ambiente o lo spazio rurale»⁴⁶⁰, il reg. (CEE) 1765/92 affermava che la politica seguita andasse proprio

⁴⁵⁵ In questi termini si v. M. DE BENEDICTIS, F. DE FILIPPIS, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 1, p. 516. Sul punto anche M. SCOPPOLA, *Il disaccoppiamento nella Riforma Fishler della Pac: una prospettiva storica*, in *Agr. ist. merc.*, 2004, 1, p. 11; L. COSTATO, *Il piano Macsharry per la riforma della Politica agricola comune*, cit., p. 23; GERMANÒ, *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario*, cit., p. 18 ss.; P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakesh*, cit., p. 146. Inoltre, il legame fra pagamento e uso della terra determinava il trasferimento di parte del sostegno ai proprietari fondiari sottraendolo ai produttori.

⁴⁵⁶ In questo senso si v. L. COSTATO, *Gli aiuti al reddito nella riforma della PAC*, cit., p. 261 ss. ID., *Modalità di applicazione del set-aside obbligatorio previsto dal reg. 1765/92*, cit., p. 525.

⁴⁵⁷ Secondo la CORTE DEI CONTI EUROPEA nella Relazione Speciale n. 2/99 *sugli effetti della riforma della PAC sul settore dei cereali*, par. 5.10, l'aumento della spesa è stato maggiore delle previsioni. Sul punto si v. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 18 ss.; F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, cit., p. 44.

⁴⁵⁸ V. *supra* par. 4.

⁴⁵⁹ Si v. L. COSTATO, *Il piano Macsharry per la riforma della Politica agricola comune*, cit., p. 230, il quale in riferimento al caso italiano prevedeva che tale situazione avrebbe potuto tradursi in una sorta di «svantaggio comparato». In merito si v. anche G. ANANIA, *L'Agricoltura italiana e la nuova PAC: speranze, paure, rimpianti*, in *La questione agraria*, n. 49, 1993, p. 124. In occasione dell'adozione dei pagamenti compensativi erogati direttamente ai produttori, le Istituzioni hanno adottato il Regolamento (CEE) n. 3508/92 che istituisce un sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) di taluni regimi di aiuti che comprendeva (artt. 4-12): una banca dati informativa, un sistema alfanumerico di identificazione delle parcelle agricole, domande di aiuti, un sistema integrato di controllo.

⁴⁶⁰ Considerando, reg. (CEE) 2082/92

a «scoraggiare» la produzione stessa⁴⁶¹. Con riferimento al *set-aside* obbligatorio, considerato una modalità alternativa di conduzione agricola⁴⁶², si riteneva favorisse una trasformazione del ruolo dell'agricoltore, specialmente nelle aree meno favorite, da imprenditore produttivo a mero percettore di sussidi pubblici, scollegato dal lavoro o dall'attività di impresa⁴⁶³. Si prevedeva, inoltre, che l'elevato pagamento compensativo, specialmente per il grano duro, avrebbe avuto un effetto «deprofessionalizzante sugli imprenditori agricoli» stimolati a non produrre, limitandosi a svolgere solo le operazioni colturali minime che consentissero di mantenere il diritto all'aiuto⁴⁶⁴. Pertanto, la «tecnica dell'incentivazione»⁴⁶⁵ utilizzata per perseguire la causa ambientale si tradusse in «tecnica della disincentivazione» della produzione andando ad ostacolare la creazione di stock di materie prime all'interno della Comunità⁴⁶⁶.

La riforma del 1992 si è rivelata, dunque, una sorta di «controriforma», tracciando le linee guida per le riforme successive⁴⁶⁷ e orientandole verso le nuove priorità sociali – o c.d. *non trade concern* – come lo sviluppo rurale, la protezione dell'ambiente, la *food safety*⁴⁶⁸. L'obiettivo non era più accrescere la capacità produttiva, ma rafforzare la competitività dell'agricoltura europea, specialmente sul mercato mondiale⁴⁶⁹. Sulla base di questo

⁴⁶¹ Considerando, reg. (CEE) 1765/1992

⁴⁶² Così E. CASADEI, *Il problema della produttività in agricoltura fra diritto interno e diritto comunitario*, in Atti del XXI Incontro Ce.S.E.T., Perugia, 8 marzo 1991, Firenze, 1991, p. 216; S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, cit., pp. 27-28. In tal senso si veda, con formule analoghe e con diverse considerazioni, L. COSTATO, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989, p. 42 e p. 394, a cui aderisce G. SGARBANTI, in *Le limitazioni alla produzione derivanti dal diritto comunitario*, cit., p. 21.

⁴⁶³ Sul punto si v. L. COSTATO, *Le influenze del Trattato di Marrakech sulla Politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 1, p. 485.

⁴⁶⁴ Si v. L. COSTATO, *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie*, cit., p. 406.

⁴⁶⁵ In questi termini si v. M. D'ADDEZIO, *Diritto agrario comunitario e normativa C.E.E. in materia ambientale*, cit., p. 399; ID., *Agricoltura e ambiente*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, cit., p. 50.

⁴⁶⁶ Si v. L. COSTATO, *Le influenze del Trattato di Marrakech sulla Politica agricola comune*, cit. p. 485. L'A. riporta il caso «più eclatante» del grano duro la cui produzione nelle zone più tradizionali, assistita da un aiuto speciale pari a 300 ECU all'ettaro da aggiungersi all'aiuto ordinario, ha avuto un crollo verticale, non compensato da nuove semine. Si v. anche P. BORGHI, *Effects of the WTO on the CAP and on National agricultural law, particularly with regard to organic agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, p. 295.

⁴⁶⁷ Così L. COSTATO, *La controriforma della PAC*, cit. L'A. aveva già anticipato che solo l'esperienza avrebbe dimostrato se l'art. 39 sarebbe stato rispettato: ID., *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie*, cit., p. 406.

⁴⁶⁸ V. *supra* par. 6

⁴⁶⁹ Sul punto si v. M. DE BENEDICTIS, F. DE FILIPPIS, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione europea*, cit., p. 526; F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico*, cit., p. 49. Secondo S. VENTURA, *La riforma della PAC e il mercato unico*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, cit., p. 585, «se non si tratta di rivoluzione, siamo comunque in presenza di una rapida evoluzione. Non basta più, come in passato, produrre».

scenario, Agenda 2000⁴⁷⁰ – che definì le linee programmatiche delle politiche europee per il periodo 2000-2006 – consolidò la figura dell'agricoltore “multifunzionale” che, inserito all'interno di zone rurali anch'esse «plurifunzionali»⁴⁷¹, non avrebbe dovuto essere più remunerato unicamente per la produzione di beni agricoli, ma anche per la fornitura di beni e servizi utili per l'interesse collettivo che non trovano adeguata remunerazione sul mercato⁴⁷².

8. Regime di pagamento unico. Liberalizzazione del mercato e rinuncia allo strumento di programmazione: tra *rendita* e *food security*

Nel 2003 la PAC è stata sottoposta ad una revisione di medio termine (c.d. Riforma Fischler)⁴⁷³ che ha dato origine ad una riforma ben più radicale⁴⁷⁴, mirata a rafforzare la competitività, la sostenibilità e la sussidiarietà della PAC, tenendo conto della salvaguardia dei redditi degli agricoltori in modo meno distorsivo degli scambi. Il mantenimento dello *status quo*, infatti, avrebbe indebolito la capacità di preservare le buone condizioni di vita della comunità agricola europea⁴⁷⁵. Le modifiche miravano a consentire agli agricoltori

⁴⁷⁰ Cfr. COM(97) 2000 def., *Agenda 2000 Per un'unione più forte e più ampia*, vol. I, Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 15.07.1996. Per un approfondimento si v. V. COVARELLI, *Lo sviluppo rurale nell'Agenda 2000*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1998, p. 239 ss.

⁴⁷¹ Cfr. COM(97) 2000 def., *Agenda 2000*, cit., par. 3. Sul punto, M. D'ADDEZIO, *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, cit., pp. 176-179; F. ADORNATO, *Agricoltura plurale paradigma dell'Europa*, in *Przegląd Prawo Rolnego*, n. 1, 2022, p. 20. DOI: 10.14746/ppr.2022.30.1.2; A. ARZENI, *L'impresa rurale: l'agricoltura multifunzionale e le nuove esigenze imprenditoriali*, cit., p. 75.

⁴⁷² «The key elements of multifunctionality are: i) the existence of multiple commodity and non-commodity outputs that are jointly produced by agriculture; and ii) the fact that some of the non-commodity outputs exhibit the characteristics of externalities or public goods, with the result that markets for these goods do not exist or function poorly»: OECD, *Multifunctionality Towards An Analytical Framework*, 2001. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2001/04/multifunctionality_g1gh17be/9789264192171-en.pdf (ultimo accesso: 15/06/2025). Si v. anche F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, *passim*; L. COSTATO, *Agenda 2000 e le prospettive giuridiche dell'evoluzione dei mercati*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1999, p. 11.

⁴⁷³ Cfr. COM (2002) 394 def., *Revisione intermedia della politica agricola comune*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 10.7.2002.

⁴⁷⁴ «Several experts define the Fischler reforms as the most radical reforms since the beginning of the CAP»: J.F. SWINNEN, *The Political economy of the Fischler reforms of the EU's Common agricultural policy: The perfect storm?*, in *The Perfect Storm. The political economy of the Fishler reforms of the Common agricultural policy*, J.F. M. SWINNEN (eds.), Brussels, 2008, p. 136. Tuttavia, L. COSTATO, *Diritti di proprietà – La riforma della PAC dal 2003 ed i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, in *Nuovo diritto agrario*, 1, 2004, p. 81, sollevava il fatto che, per quanto sottoporre a una continua riforma dei meccanismi di sostegno all'agricoltura denotasse un interesse nella situazione in cui versa il settore agricolo, era discutibile dal punto di vista della certezza del diritto.

⁴⁷⁵ Cfr. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *CAP Reform – Presidency Compromise* (in agreement with the Commission), Brussels, 30 June, No. 10961/03. Su questo tema uno studio della Commissione, ipotizza possibili opzioni per il futuro della PAC. La prima è quella dello “*Status quo*” cioè della conservazione alle

massima flessibilità nelle decisioni produttive semplificando in maniera significativa non solo l'erogazione degli aiuti, ma anche il funzionamento dell'intera politica agricola. In questo modo, si intendeva agevolare il processo di allargamento ai Paesi dell'Europa Centro orientale (PECO) rendendo la PAC ancora più difendibile in sede di negoziati WTO⁴⁷⁶. A tal proposito, dal punto di vista finanziario, l'aggravamento della spesa agricola dovuto all'ingresso dei «nuovi» Stati membri venne risolto con la riduzione graduale dei sostegni a favore dei «vecchi»⁴⁷⁷.

Entrando nel merito, il reg. (CE) 1782/2003⁴⁷⁸ prevedeva diverse forme di sostegno diretto finanziate dalla sezione Garanzia del FEAOG, tra cui un regime di pagamento unico, un aiuto al reddito semplificato e transitorio per gli agricoltori dei nuovi Stati membri, c.d. «regime di pagamento unico per superficie», e un aiuto accoppiato alla produzione destinati a determinati settori produttivi.

Pur riconoscendo la centralità del mercato, la previsione di forme di sostegno diretto al reddito rifletteva un approccio complementare, in base al quale è l'insieme dei ricavi di mercato e dei regimi di sostegno diretto – disaccoppiato e accoppiato – ad assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, come disposto dall'art. 33 TCE (ex art. 39

stesse condizioni, anche dopo il 2000, della riforma MacSharry. Da un lato - anche senza l'allargamento a est - le rese sarebbero aumentate portando ad un'ulteriore crescita della produzione in diversi settori chiave (con l'eccezione dello zucchero e del latte, dove esistevano già quote di produzione). D'altra parte, le possibilità di esportazione sovvenzionata erano state già limitate. La seconda opzione è una "riforma radicale" in senso liberistico: abolizione, o quasi, del sostegno dei prezzi e delle quote o altre analoghe misure di gestione dell'offerta; ulteriore disaccoppiamento dei pagamenti compensativi e loro riduzione nel tempo. Cfr. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries* (Agricultural Strategy Paper). Prepared for the European Council, Madrid, December 15-16, 1992. CSE (95) 607 final, 12 December 1995, pp. 20-21.

⁴⁷⁶ Cfr. COM (2002) 394 def., *Revisione intermedia della politica agricola comune*, cit., p. 3. In dottrina si v. L. RUSSO, *Riforma della PAC e allargamento dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 27 ss. L. COSTATO, *La riforma della Pac del 2003 e la circolazione dei fondi rustici*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, fasc. 12, p. 665; P. BORGHI, *Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, 1, p. 102; C.P. RODGERS, M.N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, cit., pp. 9-10.

⁴⁷⁷ Dal momento che estendere una politica basata sul mero sostegno alla produzione non sarebbe stata conveniente, era inevitabile proseguire il processo di riduzione dei prezzi - 15% per i cereali 15% per il latte e prodotti lattiero caseari dal 2005 e 20% per bovini - compensando le perdite con una forma di pagamento diretto disaccoppiato. Così M. DE BENEDICTIS, F. DE FILIPPIS, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma*, cit., p. 521; L. COSTATO, *La Pac riformata, ovvero la rinuncia a una politica attiva*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 1, p. 400.

⁴⁷⁸ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001

TCEE), e il suo mantenimento nelle aree rurali⁴⁷⁹. Considerando le implicazioni finanziarie, l'impatto e i vincoli sul sostegno provenienti dall'Accordo agricolo, la forma di sostegno "preferenziale" della Riforma Fischler è il regime di pagamento unico essendo in grado di promuovere un'agricoltura europea competitiva, sostenibile e qualitativamente elevata⁴⁸⁰.

Al fine di attenuare l'impatto sul reddito dei produttori dell'integrazione dei pagamenti accoppiati all'interno di un sistema disaccoppiato, il reg. (CE) 1782/2003 dava la possibilità agli Stati membri di computare il pagamento unico secondo un modello storico calcolato in base agli aiuti percepiti durante un periodo di riferimento, pari al triennio 2000-2002⁴⁸¹.

In alternativa il regolamento prevedeva anche la possibilità di applicare il modello regionale suddividendo il massimale destinato al pagamento unico tra le "regioni" – non necessariamente corrispondenti alle regioni amministrative (come nel caso dell'Italia) – definite da ciascuno Stato membro «secondo criteri obiettivi» per il numero di ettari di superficie ammissibile. A differenza del modello storico in cui gli importi risultavano differenziati tra ogni agricoltore, in questa ipotesi di calcolo il valore dei c.d. diritti all'aiuto⁴⁸² sarebbe stato unitario. È opportuno sottolineare che per ottenere il pagamento non era sufficiente ottenere il diritto all'aiuto che doveva essere necessariamente abbinato ad un ettaro ammissibile.

La "preferenza" verso il pagamento unico derivava dalla convinzione che potesse apportare un duplice vantaggio. Dal punto di vista amministrativo, il pagamento unico, unificando i sostegni per tutti i prodotti avrebbe attuato una semplificazione significativa; perciò, se in una "prima fase" il regime di pagamento unico comprendeva solo i seminativi, le leguminose da granella, le sementi, il riso, le carni bovine e ovicaprine, i foraggi essiccati, il latte e l'olio d'oliva (art. 33, Allegato IV), si auspicava l'estensione a tutti gli altri settori produttivi ancora coperti dall'aiuto accoppiato⁴⁸³. Inoltre, essendo basato su un diritto storico e sulla

⁴⁷⁹ Considerando 21, reg. (CE) 1782/2003

⁴⁸⁰ Considerando 24, reg. (CE) 1782/2003. Secondo D. BIANCHI, *La politica agricola comune (PAC)*, cit., p. 45, «gli aspetti di mercato passano per la prima volta in secondo piano» rispetto al quadro giuridico uniforme e armonizzato dei pagamenti diretti "orizzontali". Un preludio alla scomparsa dell'OCM?». Sul punto anche L. COSTATO, *Dalla Pac al diritto alimentare europeo*, cit., p. 881.

⁴⁸¹ Secondo l'art. 58 par. 1 ciascuno Stato membro ha facoltà di decidere entro il 1° agosto 2004 di applicare il RUP a livello regionale. Era prevista anche la possibilità di adottare modelli ibridi che contenessero elementi di attribuzione sia storica che forfetaria. I 12 nuovi Stati membri, infine, avevano la possibilità di applicare fino al 2010 (per Romania e Bulgaria fino al 2011) un regime semplificato temporaneo, passando in seguito al regime di pagamento unico regionalizzato. Sul punto si v. F. ALBISINNI, *Appunti sulla riforma della PAC di metà periodo*, in *Nuovo diritto agrario*, 2004, pp. 115-120; A. GERMANÒ, F. ALBISINNI, *Aiuti di stato e governo regionale dell'agricoltura: un nuovo modello*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, p. 215.

⁴⁸² Il reg. (CE) 1782/2003 fa riferimento ai «diritti all'aiuto», mentre in Italia il D.M MIPAAF in attuazione del 5.08. 2004 ai «titoli all'aiuto».

⁴⁸³ Considerando 25-26, reg. (CE) 1782/2003. Nel 2004, tenendo conto dell'adesione all'UE della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lettonia, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della

disposizione di qualunque superficie agricola dell'azienda investita a seminativi o a pascolo permanente c.d. «ettari ammissibili» (art. 44), avrebbe creato una condizione di sicurezza economica tale da concedere la libertà di orientare la produzione in base ai segnali del mercato anziché concentrarla in funzione delle sovvenzioni; in questo modo, l'agricoltore sarebbe stato libero di adattarsi al mutato ambiente economico prediligendo le colture più redditizie, più adeguate alle potenzialità della propria azienda o di non coltivare purché avesse mantenuto il terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali⁴⁸⁴.

Peraltro, la libertà di non produrre era considerata una “condizione essenziale” della libertà di impresa poiché avrebbe riassegnato all'agricoltore la facoltà di non produrre qualora lo avesse ritenuto più conveniente⁴⁸⁵. Considerando gli elementi delle politiche precedenti, infatti, l'obbligo di produrre, ma anche quello di non produrre mediante il *set-aside* obbligatorio, erano elementi tipici del dirigismo agricolo⁴⁸⁶. Tuttavia, è bene osservare che si trattava di una libertà “relativa” in quanto, ai sensi dell'art. 51, gli agricoltori «possono» utilizzare le parcelle agricole per ottenere l'aiuto per «qualsiasi attività agricola» compreso il luppolo, oliveti, banane, colture permanenti di ortofrutticoli, vivai; sono, tuttavia, escluse le colture permanenti e, a discrezione di ciascuno Stato membro, i prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati, le patate di consumo e/o i vivai⁴⁸⁷. Dall'analisi dell'art. 51 si nota il parziale disaccoppiamento, a dispetto della prospettiva di attuare una politica di aiuti completamente slegati dalla produzione, in ottemperanza agli obblighi del WTO previsti dalla “scatola verde”⁴⁸⁸.

Slovenia e della Slovacchia, con il reg. (CE)864/2004 il Consiglio ha adottato una serie di regolamenti, il c.d. “pacchetto mediterraneo”, che comprendevano il tabacco, all'olio d'oliva e olive da tavola, al cotone e al luppolo per i quali una parte dei pagamenti diretti alla produzione venne stato trasferito nel regime di pagamento unico disaccoppiato. La riforma del settore dello zucchero si inserisce in questo filone attraverso l'introduzione di un aiuto compensativo versato sotto forma di aiuto disaccoppiato dalla produzione. Il regime è stato esteso progressivamente al tabacco, cotone, luppolo nel 2006, alle banane nel 2007 e, infine, agli ortofrutticoli freschi e trasformati e vino. Per un approfondimento sul “pacchetto mediterraneo” si v. D. BIANCHI, *La politica agricola comune (PAC)*, cit., pp. 47-48; V. ADAM, *Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la politique agricole commune*, in *Revue du marché commun*, n. 475/2004, p. 96.

⁴⁸⁴ Considerando 28, reg. (CE) 1782/2003.

⁴⁸⁵ Si v. F. ALBISINNI, *Il regime di aiuto unico*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, a cura di F. ALBISINNI-A. SCIAUDONE, Napoli, 2008, p. 80 ss.

⁴⁸⁶ *Ibidem*

⁴⁸⁷ Sull'analisi dell'art. 51 si v. P. BORGHI, *La nuova politica agricola comunitaria e l'utilizzazione dei seminativi*, in *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità della nuova PAC?*, in Quaderni 2005-XI, Firenze, 18 novembre 2005, Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», Anno 2005 - Serie VIII - Vol. 2, Firenze, 2007, p. 7 ss.

⁴⁸⁸ Nel 2003 la riforma della PAC mirava ad eliminare la “scatola blu” considerata come «anacronistica»: A. SWIMBANK, *The reform in the EU's Common Agricultural Policy*, cit., p. 72; F. DE FILIPPIS, *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*, cit., p. 85. Per un approfondimento si v. cap. III, parr. 2-3

La «liberalizzazione» auspicata, da vantaggio e pregio principale della riforma del 2003 si è rivelata, nel medio e lungo periodo, una delle maggiori criticità che ha portato al mantenimento (fino ad oggi) di una quota di aiuti accoppiati⁴⁸⁹.

Come già osservato, il pagamento disaccoppiato è stato percepito come una sorta di “rendita”. Sebbene la definizione degli ettari ammissibili avesse fornito un apparente legame con il terreno⁴⁹⁰ e l’obbligo di mantenimento in «buone condizioni agronomiche e ambientale (art. 3)» avesse attenuato l’idea di mera rendita fondiaria⁴⁹¹, il calcolo basato sul metodo storico non consentiva che il pagamento fosse realmente indirizzato all’agricoltura, ma a coloro che avevano avuto la «ventura» di essere agricoltori e che mantenevano la disponibilità dei terreni⁴⁹². Qualora richiedessero il pagamento pur non avendo svolto un’attività agricola nel triennio di riferimento, o avendo beneficiato di aiuti solo per una parte del periodo, potevano essere comunque ammessi attraverso l’assegnazione di un importo attribuito dallo Stato con l’utilizzo della riserva nazionale «in modo da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza» (art. 42). Il modello storico, inoltre, avrebbe portato ad una situazione insostenibile nel lungo termine, per cui soggetti del tutto simili – sia nello *status* che nei comportamenti – avrebbero ricevuto pagamenti disaccoppiati fortemente differenziati, in quanto calcolati sulla base di parametri storici, riferiti ad un passato sempre più lontano.

Con il cambio di rotta, l’Unione europea si è privata di un importante strumento di programmazione delle produzioni agricole il quale, nell’ambito di «accesso liberismo» e globalizzazione dei mercati, sarebbe in grado di garantire la sicurezza dell’approvvigionamento europea e globale, oltre alla stabilità dei prezzi⁴⁹³. Il riferimento

⁴⁸⁹ Si v. L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, pp. 392-393.

⁴⁹⁰ Si è optato «su soluzioni più “agrarie” e meno di rendita»: L. COSTATO, *Diritti di proprietà*, cit., pp. 79-80. Si v. anche G. ANANIA, *Multilateral Negotiations, Regional Integration Processes and the CAP. What's Ahead?*, invited paper, 51st Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society (AARES), (Queenstown, New Zealand, 13-16 February 2007), TRADEAG Working Paper 2007-0. DOI: 10.22004/ag.econ.9463.

⁴⁹¹ In questo senso, se, da un lato, è stato ritenuto un naturale completamento del regime disaccoppiato, dall’altro, presupponendo un’attività preparatoria all’eventuale produzione, è stato ritenuto una ragione a sostegno del parziale disaccoppiamento: C. P. RODGERS, M. N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, in *Agriculture and international trade*, cit., pp. 10-11; F. ALBISINNI, *Il regime di aiuto unico*, cit., p. 82.

⁴⁹² Questo è evidente nel caso degli allevatori di bovini che, come già visto, possono godere del pagamento unico a condizione che continuino ad allevare una sola parte degli animali detenuti in passato: L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, 1, p. 486. ID., *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 10, 2007, p. 578.

⁴⁹³ Si v. L. COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario*, cit., p. 578. ID., *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, Brussels, 2008, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408951/IPOL_AGR_NT\(2008\)408951_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408951/IPOL_AGR_NT(2008)408951_FR.pdf). (ultimo accesso: 20/05/2025); S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e*

all'interno dell'attività agricola al mantenimento della terra in «buone condizioni agricole e ambientali» rimarca il distacco dell'attività agricola da ogni necessario rapporto con la produzione; l'attività, infatti, si identifica in ragione del bene “terra” e non per la finalizzazione produttiva⁴⁹⁴.

Infatti, il riferimento alla sicurezza alimentare – intesa come *food security* – non rappresentava più un tema centrale venendo data pressoché per scontata⁴⁹⁵. Nonostante la garanzia di un equo tenore di vita per gli agricoltori continuasse ad essere, come appena visto, uno degli obiettivi principali del sostegno al reddito, il venir meno di una “rete di sicurezza” stabile a fronte dell'instabilità dei mercati comportava un rischio non trascurabile per il benessere della comunità rurale⁴⁹⁶ il cui reddito era ormai lasciato in balia dell'oscillazione dei prezzi, a cui si aggiunge l'incertezza del ciclo biologico delle produzioni. Inoltre, non bisogna tralasciare il rischio, ad esso collegato, per il benessere dell'intera popolazione in quanto l'Europa si sarebbe privata di uno strumento per incentivare la produzione, specialmente a fronte dell'aumento della domanda mondiale di alimenti⁴⁹⁷.

Pertanto, come già ravvisato nella riforma MacSharry, la PAC sembrava allontanarsi dall'interpretazione autentica dell'art. 33 TCE poiché, prediligendo un «generico sostegno alla ruralità»⁴⁹⁸, non orientava la produzione né in direzione della sicurezza degli approvvigionamenti, né della stabilità dei mercati, incidendo anche sul reddito equo degli agricoltori⁴⁹⁹.

In ultimo, il nuovo ambiente commerciale in cui gli agricoltori privati del sostegno sono stati immersi aveva messo in evidenza l'asimmetria informativa, specie per i più piccoli non riuniti in associazioni produttive rispetto alle grandi imprese dedicate al commercio e alla trasformazione dei prodotti agricoli, da sempre esistente in campo agricolo. Pertanto, per aiutare gli agricoltori a conformarsi all'agricoltura moderna, sia dal punto di vista delle tecniche produttive sostenibili che per la scelta produttiva idonea alle esigenze del mercato,

agroenergie, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, p. 308 ss.; L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 19.

⁴⁹⁴ Sul punto si v. F. ALBISINNI, *Il regime di aiuto unico*, cit., p. 78.

⁴⁹⁵ Si v. L. COSTATO, *Diritti di proprietà – La riforma della PAC dal 2003*, cit., p. 80.

⁴⁹⁶ *Ibidem*

⁴⁹⁷ Si v. P. BORGH, *La nuova politica agricola comunitaria e l'utilizzazione dei seminativi*, cit., p. 16.

⁴⁹⁸ Si v. L. COSTATO, *Commentario al reg. (CE) 1234/2007*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2009, p. 9.

⁴⁹⁹ Sul punto si v. L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, cit., p. 485; ID., *De la Réforme de la Pac au Traité de Lisbonne*, cit.; ID., *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, 1, p. 453 ss.; ID., *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in *Agr. ist. merc.*, n. 2, 2011, pp. 17-18.

il regolamento aveva previsto un sistema di consulenza aziendale a cui, tuttavia, gli agricoltori potevano partecipare solo a titolo volontario⁵⁰⁰.

8.1 La “condizionalità” e l’espansione della dimensione ambientale della PAC

Gli obiettivi posti nella Comunicazione “*Revisione intermedia della politica agricola comune*”, alla base della Riforma Fischler, trovano esatta corrispondenza gli orientamenti del Consiglio europeo di Berlino del 1999⁵⁰¹ e del Consiglio europeo di Göteborg del 2001⁵⁰², volto a porre le basi per il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002 a Johannesburg c.d. RIO+10⁵⁰³, durante i quali si convergeva per una riforma che consentisse all'agricoltura di essere multifunzionale, sostenibile, competitiva e diffusa su tutto il territorio europeo, comprese le regioni con problemi specifici, di salvaguardare il paesaggio, di preservare l'ambiente naturale e di fornire un contributo fondamentale alla vita rurale, assecondando le preoccupazioni e le esigenze dei consumatori per quanto riguarda la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari, la protezione dell'ambiente la salvaguardia del benessere degli animali.

Con la riforma del 2003 la responsabilità dell’agricoltore nel perseguimento della sostenibilità ambientale promossa con la *cross-compliance*, c.d. condizionalità ambientale o eco-condizionalità volontaria⁵⁰⁴, introdotta dal reg. (CE) 1259/99⁵⁰⁵, venne rafforzata mediante la previsione del carattere obbligatorio⁵⁰⁶.

⁵⁰⁰ Sul tema L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, cit., p. 10.

⁵⁰¹ Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Berlino 24 e 25 marzo 1999. <https://www.consilium.europa.eu/media/21078/consiglio-europeo-di-berlino-conclusioni-della-presidenza.pdf> (ultimo accesso: 12/06/2025).

⁵⁰² Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Göteborg 15 e 16 giugno 2001. <https://www.consilium.europa.eu/media/20980/00200-r1i1.pdf> (ultimo accesso: 12/06/2025).

⁵⁰³ Cfr. UN, *Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, cit.

⁵⁰⁴ Era, però, obbligatoria nell’ambito dei Programmi per aree svantaggiate. L. COSTATO, *Prime considerazioni sulla riforma della PAC del 1999*, cit., p. 222; M. DE BENEDICTIS, F. DE FILIPPIS, *L’intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma*: cit., p. 528.

⁵⁰⁵ Regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune. Sul punto si v. S. MASINI, *Profili della riforma della politica agricola comunitaria: ecocondizionalità, modulazione e contratti con la pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell’agricoltura*, 2000, p. 145; L. COSTATO, *Prime considerazioni sulla riforma della PAC del 1999*, cit., p. 222.

⁵⁰⁶ Sulla condizionalità si v. D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell’agricoltore beneficiario*, cit., p. 597 ss; L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, cit., p. 391; ID., *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, cit., p. 578.

Secondo l'art. 3 del reg. (CE) 1782/2003, ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti era tenuto a rispettare i criteri di gestione obbligatori (CGO) di cui all'Allegato III, conformemente al calendario ivi fissato, e a mantenere la terra «in buone condizioni agronomiche e ambientali» (BCAA), di cui all'Allegato IV, a pena di privazione o riduzione del pagamento⁵⁰⁷. Il nuovo regime si basava, dunque, su un rapporto «sinallagmatico» tra rispetto degli obblighi e concessione del pagamento unico⁵⁰⁸.

I CGO erano prescritti dalla normativa comunitaria nei settori della sanità pubblica, salute degli animali, delle piante, ambiente, benessere degli animali. Al fine di evitare che i terreni agricoli, specialmente le terre non più utilizzate ai fini produttivi non venissero abbandonati, venne definito a livello comunitario un quadro minimo di BCAA all'interno del quale gli Stati membri potessero adottare i requisiti tenendo conto delle condizioni pedo-climatiche, le tecniche colturali in uso e le strutture agrarie. Essi miravano alla protezione del suolo dall'erosione; il mantenimento della struttura del suolo e dei livelli di sostanza organica; il mantenimento degli habitat. In questo senso, la condizionalità è ritenuta un naturale completamento del regime disaccoppiato⁵⁰⁹.

Le prescrizioni in tema di tutela dell'ambiente, sicurezza alimentare e benessere degli animali che fino a quel momento avevano operato come “limite esterno” all'attività produttiva nel senso che il comportamento inadempiente sarebbe stato punito con sanzioni penali o amministrative, venivano ora assunte come “limite interno”⁵¹⁰. Oltre ad essere rappresentata come limite, la condizionalità andava a costituire la “finalità”, nonché la giustificazione, del pagamento diretto disaccoppiato rendendolo conforme al criterio, appunto, «finalistico» dell'Accordo agricolo⁵¹¹. La condizionalità denotava, in particolare, una funzione sociale grazie alla quale gli aiuti erogati erano legati non solo a profili prettamente produttivistici, ma anche al perseguimento di finalità di carattere più generale⁵¹²,

⁵⁰⁷ Con particolare riguardo al regime sanzionatorio v. L. RUSSO, *La condizionalità nella riforma degli aiuti diretti e nello sviluppo rurale*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, cit., p. 139. ID., *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, in Quaderni 2005-XI, Firenze, 18 novembre 2005, Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», Anno 2005 - Serie VIII - Vol. 2, Firenze, 2007, p. 17 ss.

⁵⁰⁸ In questi termini si v. L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., p. 616.

⁵⁰⁹ Così C. P. RODGERS, M. N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, in *Agriculture and international trade*, cit., pp. 10-11.

⁵¹⁰ Sul punto si v. F. ALBISINNI, *Appunti sulla riforma della PAC di metà periodo*, cit., p. 110.

⁵¹¹ Così P. BORGHI, *Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)*, cit., pp. 100-101.

⁵¹² Si v. L. RUSSO, *La condizionalità nella riforma degli aiuti diretti e nello sviluppo rurale*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, cit., p. 139. ID., *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, cit., p. 17 ss.

stabilendo un legame sempre più stretto tra la concessione degli aiuti e ciò che l'opinione pubblica e il consumatore si attendeva dalla PAC⁵¹³.

L'introduzione della condizionalità non è stata priva di criticità e problematiche relative a diversi aspetti. In primo luogo, il contenuto eccessivamente minimalista, alla cui stregua gli Stati membri avevano un ampio margine di discrezionalità faceva dubitare della reale efficacia. Ad esempio, per impedire l'erosione del suolo era necessario proteggere il medesimo mediante misure idonee tra cui una copertura "minima" e una "minima" gestione delle terre che rispetti le condizioni locali specifiche⁵¹⁴. Inoltre, per quanto la condizionalità avesse rappresentato una risposta alle aspettative dei consumatori, l'aumento degli obblighi aveva destato preoccupazioni in merito all'accettazione da parte degli agricoltori, essenziale affinché il nuovo istituto potesse avere successo⁵¹⁵.

Tuttora essa rappresenta una sfida in quanto, oltre ad aumentare il carico di responsabilità nei confronti della società, si traduce in un insieme di norme dal cui rispetto dipende l'ottenimento integrale del pagamento⁵¹⁶. A partire dal 2003, infatti, gli agricoltori non hanno dovuto più limitarsi al solo rispetto delle condizioni di ammissibilità proprie di ogni regime di aiuto (ad es. l'età e il peso dell'animale per il premio alla macellazione, la semina delle superfici o l'utilizzo di sementi certificate, per i seminativi), né ad attenersi a disposizioni che in precedenza venivano applicate in modo indipendente l'una dall'altra, ma han dovuto conformarsi attentamente ad un unico elenco di obblighi che copre ambiti diversi. Essi, dunque, sono «minacciati» da una "duplice sanzione": una a titolo della condizionalità, l'altra in forza della normativa settoriale⁵¹⁷.

⁵¹³ Per un approfondimento cfr. COM(2007) 147 def., Relazione della Commissione al Consiglio sull'applicazione del sistema di condizionalità (ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori), Bruxelles, 29.3.2007. Sul punto si v. anche D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti*, cit., p. 597 ss.

⁵¹⁴ Così D. BIANCHI, *La politica agricola comune (PAC)*, cit., p. 226.

⁵¹⁵ «Poiché l'agricoltore è al centro del sistema di condizionalità e la sua adesione è primordiale per la buona riuscita del sistema stesso, occorre mettersi dal loro punto di vista»: COM(2007) 147 final, Relazione della Commissione al Consiglio sull'applicazione del sistema di condizionalità, cit.

⁵¹⁶ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 8/2008, *La condizionalità costituisce una politica efficace?*, par. 12. Sul punto si v. anche D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti*, cit., p. 597

⁵¹⁷ Cfr. COM(2007) 147 def., Relazione della Commissione al Consiglio sull'applicazione del sistema di condizionalità cit.; CORTE DEI CONTI EUROPEA, *op. ult. cit.*, par. 75.

9. La Riforma 2014-2020: tra sostenibilità ambientale e un “accenno” di *food security*

L’attuazione della riforma del 2003 ha dovuto fare i conti a livello internazionale con la crescita dei prezzi agricoli conseguente alla crisi dei mercati agricoli mondiali scoppiata tra il 2007 e 2008⁵¹⁸ (figlia, o forse prodromo, della più generale crisi economico-finanziaria che ha sconvolto i mercati in quegli anni), la quale ha influito pesantemente sulle discussioni inerenti all’efficacia della politica agricola nel perseguire gli obiettivi dell’art. 33 TCE, tra cui la sicurezza alimentare, la stabilità dei prezzi e la garanzia dei redditi equi.

In questo contesto, il tema della riduzione degli stock alimentari strategici, ha ricoperto un ruolo centrale nelle discussioni relative la sicurezza alimentare specialmente in un’era di accentuata globalizzazione e liberalizzazione degli scambi, rappresentando una delle condizioni che favoriscono l’instabilità dei mercati e dei prezzi⁵¹⁹. Infatti, anche l’Accordo agricolo (Allegato II, par. 3) non esclude che gli Stati membri e l’Unione europea si dotino di scorte che consentirebbero di sostenere la domanda di molti prodotti⁵²⁰.

Sebbene la situazione globale avesse riaperto il dibattito sulle opzioni politiche e di sostegno per perseguire l’obiettivo della sicurezza alimentare, la Comunicazione “*In preparazione alla “valutazione dello stato di salute (o health check)” della PAC riformata*”⁵²¹ e il conseguente reg. (CE) 73/2009⁵²² – pur orientato ad adeguare la PAC “sulla base dell’esperienza”⁵²³ – non ha riservato a questo tema alcuna posizione di rilievo.

La reazione delle istituzioni europee alla crisi alimentare del 2008 è divenuta evidente con la Comunicazione “*La PAC verso il 2020*”⁵²⁴ che, ponendo le basi per la PAC 2014-2020,

⁵¹⁸ Per una visione approfondita sull’impatto della crisi del 2008 sul settore agricolo ved. i contributi raccolti in AA.VV., *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, a cura di F. DE FILIPPIS, Roma, 8 luglio 2008, Quaderni del “Gruppo 2013”, Roma, 2008. Sul piano internazionale cfr. FAO, *Soaring food prices: facts, perspectives, impacts and actions required*, presentato durante la High-Level Conference on World Food Security: *The challenges of Climate Change and Bioenergy*, a Roma il 3-5 giugno 2008. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/HLC08-inf-1-E.pdf (ultimo accesso: 13/06/2025). Per un’analisi del documento si v. S. MANSERVISI, *L’interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, cit., pp. 230- 231.

⁵¹⁹ Si v. L. COSTATO, *De la Réforme de la Pac au Traité de Lisbonne*, cit. ID., *La controriforma della PAC*, cit., p. 378. ID., *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, cit., p. 14.

⁵²⁰ Si v. L. COSTATO, *La controriforma della PAC*, cit., p. 378.

⁵²¹ Cfr. COM(2007) 722 def., *In preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della PAC riformata*, cit.

⁵²² Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell’ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003.

⁵²³ Nei considerando il reg. (CE) 73/2009 fa continuo riferimento all’ «esperienza maturata», all’«esperienza che ha mostrato che...» «esperienza che ha dimostrato che... »

⁵²⁴ Cfr. COM(2010) 672, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, cit.

ha collocato la *food security* in posizione prioritaria nell'agenda europea sia in veste di sfida che di obiettivo; in questo senso, la Comunicazione si dimostra pienamente conforme agli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE (ex art. 33 TCE) – rimasto immutato con il Trattato di Lisbona⁵²⁵ – riuscendo anche apparentemente a conciliarli con la dimensione della sostenibilità ambientale che, sulla spinta dei documenti internazionali, stava permeando in maniera definitiva e trasversale tutte le politiche europee⁵²⁶.

La Comunicazione sostiene, infatti, un'azione mirata a preservare il potenziale di produzione alimentare dell'Unione europea «secondo criteri di sostenibilità», al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a lungo termine per i cittadini europei e contribuire a soddisfare la domanda mondiale di prodotti alimentari⁵²⁷. Propone, inoltre, di sostenere le comunità agricole che forniscono ai cittadini europei una grande varietà di derrate alimentari di pregio e qualità «prodotte in modo sostenibile»⁵²⁸. In ultimo, mira a preservare la vitalità delle comunità rurali, per le quali l'agricoltura costituisce un'attività economica importante in grado di creare occupazione locale al fine di ottenere vantaggi sul «piano socio-economico, ambientale e territoriale»⁵²⁹. Si colloca ampiamente in continuità con la “*Strategia Europa 2020*”⁵³⁰ e con la conseguente revisione del bilancio dell'Unione

⁵²⁵ Questo punto è evidenziato da L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, cit., p. 14 ss.; ID., *La controriforma della PAC*, cit., p. 378. Si v. anche M. R. PUPO D'ANDREA, *La Comunicazione della Commissione sulla PAC post-2013: è davvero questa la PAC di cui abbiamo bisogno?*, in *Agriregionieuropa*, n. 23, 2010, p. 40 ss.; F. ALBISINNI, *Le proposte per la riforma della PAC: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, cit., p. 61; ID., *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello UE*, cit., p. 26 ss.; D. BIANCHI, *La Pac «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 592 ss.

⁵²⁶ Tra il 2007 e il 2011 si segnalano i seguenti documenti strategici: Libro Verde della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa – quali possibilità di intervento per l'UE*, COM(2007) 354 def., Bruxelles, 29.6.2007; COM(2006) 216 def., *Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 - e oltre. Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 22.5.2006; COM (2008) 30 def., *Due volte 20 per il 2020. L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa*, del 23 gennaio 2008, che ha fissato entro il 2020 la riduzione del 20 % delle emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990); la quota di energie rinnovabili pari al 20 % del consumo; un aumento del 20 % dell'efficienza energetica; COM (2011) 112 def., *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*, dell'8 marzo 2011, ha previsto entro il 2050 una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dell'80-95 % rispetto al 1990 in tutti i principali settori.

⁵²⁷ Cfr. COM(2010) 672, *La PAC verso il 2020*, cit., pp. 1-2.

⁵²⁸ *Ibidem*

⁵²⁹ *Ibidem*

⁵³⁰ Cfr. COM(2010) 2020 def., *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Comunicazione della Commissione europea, Bruxelles, 3.3.2010. Per un approfondimento sul rapporto tra la strategia EUROPA 2020 e la PAC si v. G. GALLIZIOLI, *The Europe 2020 Strategy and its impact on the CAP and the CFP. Food production, sustainable exploitation of natural resources and “green” jobs*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Vol. I, Napoli, 2014, p. 385 ss.; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 1, p. 647 ss.

europea del 2010⁵³¹ che traccia un percorso verso una crescita più sostenibile, intelligente e inclusiva⁵³² favorendo lo sviluppo della competitività in un mondo caratterizzato da una crescente globalizzazione e da una crescente volatilità dei prezzi, senza compromettere la produzione agricola in tutta l'Unione europea⁵³³. Nel 2011, inoltre, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Commissione annunciava la volontà di elevare la spesa per l'azione climatica al 20%, pari a «1 euro su 5»⁵³⁴, integrando il bilancio destinato ai diversi settori di intervento, tra cui anche l'agricoltura⁵³⁵.

Peraltro, come anticipato, l'ambizione ambientale, nel passaggio tra i lavori preparatori della riforma 2014-2020 e la successiva attuazione, vede un progressivo rafforzamento, sulla spinta di documenti internazionali di portata rilevante. Nel 2012 il documento finale RIO 20+ “*The future we want*” ribadisce l'obiettivo di raggiungere «una crescita economica sostenuta inclusiva ed equa promuovendo una gestione integrata e sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi che supportino lo sviluppo economico sociale e umano facilitando nel contempo la conservazione la rigenerazione e il recupero degli ecosistemi e la resilienza di fronte alle sfide nuove ed emergenti»⁵³⁶. Nel 2015 tale impianto viene ulteriormente consolidato, *in primis*, con l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici poi con Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, un programma di azione costituito da 17 “*Sustainable Development Goals* (SDGs)” da raggiungere entro il 2030⁵³⁷.

Tuttavia, alla luce della crescente ambizione ambientale, le specificità dell'agricoltura richiama ad una maggiore responsabilità politica volta ad evitare la compromissione

⁵³¹ Cfr. COM(2010) 700 def., *Revisione del bilancio dell'Unione europea*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e ai Parlamenti Nazionali, Bruxelles, 19.10.2010. All'interno del documento la PAC si trova nella voce «Crescita sostenibile».

⁵³² Per approfondire la declinazione «crescita più sostenibile, intelligente e inclusiva» nel settore agroalimentare si v. nota 539.

⁵³³ Cfr. COM(2010) 672, *La PAC verso il 2020*, cit., pp. 2 e 6.

⁵³⁴ Cfr. CORTE DEI CONTI DELL'UNIONE EUROPEA, Relazione speciale n. 31/2016, *Spendere almeno un euro su cinque del bilancio UE per l'azione per il clima: i lavori in corso sono ambiziosi, ma rischiano fortemente di non essere sufficienti*. Sul punto si v. E. CRISTIANI, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, in *Agr. ist. merc.*, n. 2, 2016, p. 10.

⁵³⁵ Cfr. COM(2011) 500 def., *Un bilancio per la strategia Europa 2020 - Parte II: schede tematiche*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 29.6.2011.

⁵³⁶ Cfr. UN, Dichiarazione della Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, *The Future We Want*, Rio, cit., punti 4 e 56. In dottrina si v. S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile da Rio +20 al diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, cit., p. 207. ID., *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, cit., p. 107 ss.

⁵³⁷ Per una ricostruzione sistematica delle fonti internazionali sull'evoluzione dello sviluppo sostenibile si v. S. MANSERVISI, *op. ult. cit.*, p. 107 ss.; A. FORTI, *Emissioni agricole clima-alteranti e regole di mitigazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 1, p. 60 ss. Sul tema v. anche E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, cit., p. 647 ss.

degli altri obiettivi socio-economici della PAC, tra cui il sostegno a un tenore di vita equo e la garanzia di sicurezza degli approvvigionamenti.

Prima di analizzare come (e se) questo orientamento abbia avuto un seguito nell'attuazione della riforma, un primo segnale di difesa degli interessi agricoli era visibile nella "reazione" della Commissione alle sollecitazioni del documento di revisione del bilancio che invitavano a «rinunciare al sostegno al reddito e alla maggior parte degli interventi sul mercato, dando priorità all'ambiente rispetto alla dimensione economica e sociale»⁵³⁸.

La Comunicazione "*La PAC verso il 2020*", pur promuovendo una crescita verde del settore agricolo e dell'economia rurale⁵³⁹, non intendeva escluderlo in quanto, in mancanza, sarebbe aumentata la probabilità di concentrare ulteriormente la produzione in alcune zone caratterizzate da condizioni particolarmente favorevoli e da pratiche agricole più intensive, esponendo le zone meno competitive al rischio di marginalizzazione e di abbandono della terra⁵⁴⁰.

Il mantenimento di un equilibrio instabile tra interessi da perseguire andrà a caratterizzare tanto la riforma qui in esame quanto quelle successive.

9.1 "Spacchettamento" del regime di pagamento unico e un tentativo di una maggiore selettività

La programmazione della PAC 2014-2020 avrebbe dovuto poggiare su un Primo pilastro "più verde" e più equamente ripartito e su un Secondo pilastro maggiormente incentrato sulla competitività e l'innovazione funzionali al rafforzamento della mitigazione e

⁵³⁸ Cfr. COM(2010) 700 def., *Revisione del bilancio dell'Unione europea*, cit., p. 13.

⁵³⁹ Nell'ambito della *Strategia EUROPA 2020*, la COM(2010) 672, *La PAC verso il 2020*, cit., pp. 6-7, declina la «crescita più sostenibile, intelligente e inclusiva» nel settore agroalimentare in questi termini. Per «crescita intelligente» si intende l'aumento dell'efficienza delle risorse e migliorando la competitività grazie alla conoscenza e all'innovazione tecnologica, soprattutto "verde", sviluppando prodotti di qualità e ad alto valore aggiunto. La «crescita sostenibile» consiste, invece, nel garantire la produzione di prodotti alimentari ed energie rinnovabili, assicurando una gestione sostenibile delle terre, proteggendo la salute degli animali e delle piante proseguendo la lotta contro la perdita di biodiversità. Per l'aumento dell'efficienza delle risorse è necessario lo sviluppo tecnologico valorizzando i risultati della ricerca. In ultimo, la «crescita inclusiva» si ottiene liberando il potenziale economico delle zone rurali, sviluppando i mercati e l'occupazione locale, accompagnando il processo di ristrutturazione dell'agricoltura e sostenendo il reddito degli agricoltori al fine di preservare la sostenibilità dell'agricoltura in tutta l'Europa.

⁵⁴⁰ Cfr. COM(2010) 672, *La PAC verso il 2020*, cit., p. 4. Inoltre, nello studio AGROSYNERGIE, *Evaluation of effects of direct support on farmers' income. Common agricultural policy evaluations*, 2011, https://agriculture.ec.europa.eu/document/df27de29-2f42-4b31ext-eval-decoupling-short_sum_2010_fr.pdf (ultimo accesso: 17/07/2025), si evidenzia che se i pagamenti diretti non esistessero il reddito agricolo non solo crollerebbe di oltre il 50 % in 17 macroregioni dell'UE, ma si accentuerebbero le differenze tra piccole e grandi imprese.

dell'adattamento al cambiamento climatico⁵⁴¹. Per comprendere i nuovi orientamenti avrebbero dovuto forgiare gli interventi del primo pilastro, è opportuno partire dalla valutazione di impatto posta alla base della proposta di regolamento per i pagamenti diretti agli agricoltori⁵⁴² che, tra uno scenario di aggiustamento volto a preservare lo *status quo* e uno scenario di “riorientamento” nel quale la PAC avrebbe dovuto focalizzarsi esclusivamente sull'ambiente prevedendo la progressiva eliminazione dei pagamenti diretti, prediligeva uno scenario di integrazione, ritenuto il «più equilibrato» poiché comportava importanti cambiamenti strategici mediante il rafforzamento dei pagamenti diretti, essenziali nella sostenibilità economica delle aziende agricole, resi – al contempo – più mirati e più “verdi”⁵⁴³. L’obiettivo era assicurare la manutenzione dei beni e dei servizi pubblici ad essa associati, oltre che mantenere, a fini precauzionali, una capacità produttiva potenziale maggiore di quella ottenuta sulla base delle convenienze di mercato⁵⁴⁴.

Entrando nel merito della tipologia di pagamenti introdotti con la nuova programmazione, sebbene si riconoscesse la capacità del sostegno accoppiato di determinare un aumento della produzione, le pesanti distorsioni che tali politiche hanno determinato⁵⁴⁵, rendevano necessaria la ricerca di soluzioni alternative. Nonostante le riflessioni sull'inefficacia nel perseguire gli obiettivi dell'art. 39 TFUE, è stato riconfermato il sostegno disaccoppiato al fine di garantire l'orientamento al mercato, mantenendo l'intervento pubblico solo come «rete di sicurezza in caso di crisi di prezzo e turbative di mercato»⁵⁴⁶. A fronte delle criticità, infatti, non mancavano ampi margini di apprezzamento in quanto consentivano agli agricoltori di effettuare scelte produttive meno condizionate dall'intervento pubblico e più adeguate ai segnali del mercato⁵⁴⁷. Tuttavia, contrariamente alle aspettative di “ri-

⁵⁴¹ Cfr. COM(2010) 672, *La PAC verso il 2020*, cit., p. 3. Per una panoramica dell'impronta ambientale della PAC 2014-2020 si v. L. COSTATO, *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 1, p. 210; L. BODIGUEL, *Lutter contre le changement climatique: le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune*, in *Rev. Union Eur.*, 2014, p. 414 ss.; L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la «nuova» condizionalità ed il greening*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 641 ss.; F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, p. 266.

⁵⁴² Cfr. SEC(2011) 1154 def., *Sintesi della valutazione d'impatto, La politica agricola comune nella prospettiva del 2020*, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Bruxelles, 12.10.2011.

⁵⁴³ *Ibidem*

⁵⁴⁴ Sul punto si v. F. DE FILIPPIS, *La crescita dei prezzi agricoli: i fatti e le questioni*, in *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, cit., p. 22. L. SALVATICI, *La domanda e l'offerta mondiale di prodotti alimentari*, in *ivi*, p. 45.

⁵⁴⁵ V. cap. I, par. 2.2

⁵⁴⁶ Cfr. COM(2010) 672, *La PAC verso il 2020*, cit., p. 10.

⁵⁴⁷ Si riporta la valutazione svolta dall'OECD degli effetti del disaccoppiamento a partire dal 2010. Cfr. OECD, *Agricultural Policies: monitoring and evaluation*, OECD Publishing, Paris, 2018. https://doi.org/10.1787/agr_pol-2018-en.

prioritizzazione” della *food security*, accanto alla riconferma dell’orientamento al mercato e del disaccoppiamento, non è presente alcun riferimento alla costituzione di scorte alimentari né a misure volte ad aumentare la produttività agricola⁵⁴⁸.

Pertanto, nell’ambito di una dotazione di 313 miliardi di euro destinati al primo pilastro (rispetto ai 95 miliardi destinati al secondo), pari al 37% del budget totale europeo, la riforma 2014 ha rafforzato il pagamento disaccoppiato, seppur modificato nella forma mediante il c.d. “spacchettamento” del pagamento unico in diverse componenti, come previste all’art. 1 par. 1 lett. b) del reg. (UE) 1307/2013⁵⁴⁹: un pagamento di base a favore degli agricoltori; un pagamento redistributivo facoltativo; un pagamento a favore degli agricoltori che applicano pratiche agricole benefiche per il clima e l’ambiente, (di seguito, “*greening*”); un pagamento facoltativo a favore degli agricoltori delle zone soggette a vincoli naturali; un pagamento a favore dei giovani agricoltori che iniziano a esercitare l’attività agricola⁵⁵⁰; un regime di sostegno accoppiato facoltativo; un pagamento specifico per il cotone; un regime semplificato facoltativo a favore dei piccoli agricoltori⁵⁵¹.

Dal punto di vista metodologico, in questa sede si darà conto del regime di pagamento di base e del pagamento redistributivo, riservando una trattazione approfondita sia alla componente ambientale composta da condizionalità, *greening* e pagamenti agro-climatico-

⁵⁴⁸ Sul punto si v. L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, cit., p. 17 ss.; L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, cit. p. 13; F. ALBISINNI, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 206. ID., *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello UE*, cit., pp. 36-37.

⁵⁴⁹ Regolamento (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 regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio

⁵⁵⁰ Il pagamento accoglieva le sollecitazioni del Parlamento europeo che segnalava quanto il rinnovo generazionale fosse necessario per «preservare in futuro un elevato livello di qualità degli alimenti e di sicurezza alimentare nonché l’autosufficienza dell’Unione europea» e che la PAC avrebbe dovuto sopprimere gli ostacoli che «si frappongono attualmente ai giovani nell’accesso all’attività agricola, facendo del ricambio generazionale una delle sue priorità». Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 5 giugno 2008 sul futuro dei giovani agricoltori nel quadro dell’attuale riforma della PAC (2007/2194(INI)), punti A e 8.

⁵⁵¹ Con particolare attenzione ai piccoli agricoltori nella riforma 2023-2027: P. LATTANZI, *Le dimensioni aziendali nelle scelte della nuova PAC: le piccole aziende agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 2, 2022, pp. 180-215. Per l’analisi tecnica dei diversi elementi delle proposte e dei regolamenti adottati si v. M. R. PUPO D’ANDREA, *Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020. Alcune valutazioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 645 ss.; AA. VV., *La PAC 2014-2020. Analisi delle proposte della Commissione*, a cura di F. DE FILIPPIS, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2014, p. 45; AA. VV., *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell’UE e le scelte nazionali*, a cura di F. DE FILIPPIS, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2014 p. 45; p. 41 ss.; AA. VV., *The Political Economy of the 2014-2020. Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, J. SWINNEN (eds.), 2015; A. MATTHEWS, *Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development - A Review of Legislative Proposals*, Ictsd Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper n. 39, October 2011.

ambientali del Secondo pilastro⁵⁵² sia agli aiuti accoppiati in seguito⁵⁵³. Nell'analisi delle singole componenti è opportuno menzionare, in primo luogo, il regime di pagamento di base (art. 21), a cui era destinata una quota variabile tra il 48 e il 68% del massimale dei pagamenti diretti. Al pari del regime di pagamento unico, mirava a fornire agli agricoltori una sorta di “rete di sicurezza” rispetto ad un'elevata volatilità dei prezzi di mercato per i loro prodotti, contribuendo così a stabilizzare i redditi agricoli e a favorire decisioni produttive orientate alla domanda di mercato. Il pagamento era obbligatorio per tutti gli agricoltori di uno Stato membro o di una regione in possesso di diritti all'aiuto, assegnati in funzione degli ettari ammissibili detenuti nel primo anno di applicazione. L'ammissibilità al pagamento di base costituiva, inoltre, una preconditione da rispettare affinché gli agricoltori potessero ricevere altre voci di pagamento, quali il *greening* e il pagamento redistributivo ed il pagamento per giovani agricoltori.

Onde evitare che il perpetuarsi della distribuzione iniqua degli aiuti che ha consolidato una concezione dell'aiuto comunitario come “rendita”, basato sul diritto acquisito per il solo fatto di possedere una superficie ammissibile⁵⁵⁴ o assegnato anche a beneficiari non agricoli⁵⁵⁵, potesse ostacolare il conseguimento di risultati concreti e più efficienti, il regolamento proponeva una strategia unitaria di correzione in cui rientrava, *in primis*, un pagamento redistributivo (art. 41), facoltativo per gli Stati membri. Esso consentiva di destinare fino al 30% della dotazione del primo pilastro all'integrazione dei primi 30 ettari dell'azienda, al fine di supportare le strutture di dimensioni inferiori. Allo stesso scopo, era prevista una limitazione progressiva, c.d. *capping*, dei pagamenti concessi ai grandi beneficiari al di sopra di una soglia di 150000 euro per azienda agricola, con la possibilità di detrarre gli stipendi direttamente collegati alle attività agricole (art. 11) e una convergenza

⁵⁵² V. *infra* par. 9.2

⁵⁵³ V. cap. III, par. 4

⁵⁵⁴ In questi termini si v. M. R. PUPO D'ANDREA, *Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020. Alcune valutazioni*, cit., p. 651; M. R. PUPO D'ANDREA-F. DE FILIPPIS, *Il percorso, gli obiettivi e l'architettura della Pac*, in *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali*, cit., p. 38.

⁵⁵⁵ L'accusa di concedere i pagamenti diretti della PAC a beneficiari non agricoli è stata evidenziata dalla CORTE DEI CONTI EUROPEA nella Relazione speciale n. 5/2011, *Il regime di pagamento unico (RPU): aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria*, par. 91, che stima in oltre 150mila gli ettari senza alcun legame con l'agricoltura, ma con premi PAC fino a un milione di euro. In arg. si v. M. R. PUPO D'ANDREA, *Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020*, cit., p. 651; F. DE FILIPPIS-A. FRASCARELLI, *Il nuovo regime dei pagamenti diretti*, in *La PAC 2014-2020. Analisi delle proposte*, cit., p. 45; A. FRASCARELLI, *L'agricoltore attivo, la soglia minima e la degressività*, *ivi*, p. 41 ss; G. ANANIA- M. R. PUPO D'ANDREA, *The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy*, in *The Political Economy of the 2014-2020*, cit, p. 33 ss.

progressiva dei diritti all'aiuto (art. 25). Era necessario, infatti, rinunciare ai valori di riferimento storici che avevano creato «una cultura della dipendenza» dal sostegno⁵⁵⁶.

Per quanto riguarda i titoli, la riforma prevede il definitivo abbandono del modello storico e il passaggio ad un modello di distribuzione regionalizzato con un aiuto forfetario ad ettaro. Tuttavia, al fine di attenuare l'impatto che questo cambiamento avrebbe prodotto sugli agricoltori beneficiari, venne previsto un parziale mantenimento del criterio storico nei primi anni di applicazione del nuovo regime, anche se, com'era prevedibile avrebbe poi rallentato il processo di unificazione⁵⁵⁷.

Una distribuzione più efficiente richiedeva anche una maggiore "selettività" dei beneficiari del pagamento. Una prima novità si ritrova nella definizione di attività agricola, specialmente nella parte in cui non considera più il semplice «mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali» (rimasto immutato dal reg. (CE) 1782/2003 e dal reg. (UE) 73/2009), ma il «mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori», a cui si aggiunge «lo svolgimento di un'attività minima sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione» (art. 4 par. 1 lett. c))⁵⁵⁸. La definizione, a conferma della struttura multilivello della legislazione derivante dal pieno riconoscimento dell'agricoltura come competenza concorrente declinata nell'ambito della sussidiarietà⁵⁵⁹, estende la competenza regolatrice e definitoria degli Stati membri riconoscendo che ad essi spetta individuare i criteri per valutare il mantenimento di una superficie idonea ad un'eventuale produzione e il contenuto dell'attività minima, in ragione delle peculiarità territoriali e delle tecniche adottate⁵⁶⁰.

⁵⁵⁶ Cfr. COM(2010) 700 def., *Revisione del bilancio dell'Unione europea*, cit., p. 13.

⁵⁵⁷ Le "regioni" dovevano essere definite secondo "criteri oggettivi e non discriminatori" quali le caratteristiche agronomiche ed economiche, il potenziale agricolo o la struttura istituzionale/amministrativa. L'individuazione delle "regioni" era propedeutico e funzionale alla suddivisione del massimale nazionale. Il ravvicinamento dei titoli storici sarebbe avvenuto gradualmente secondo le seguenti modalità. Sul punto si v. F. DE FILIPPIS-A. FRASCARELLI, *Il nuovo regime dei pagamenti diretti*, cit., pp. 37-38; M. R. PUPO D'ANDREA, *Il pagamento di base*, in *La nuova PAC. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali*, cit., p. 60.

⁵⁵⁸ Per un commento sulle differenze definitorie si v. F. ALBISINNI, *Le proposte per la riforma della PAC*, cit., p. 61 ss.; ID., *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello UE*, in *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare*, cit., pp. 30-32.

⁵⁵⁹ Sulla qualificazione dell'agricoltura come competenza concorrente nel Trattato di Lisbona si v. L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, cit., p. 485; ID., *De la Réforme de la Pac au Traité de Lisbonne*, cit. ID., *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 119; ID., *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, 1, p. 213; D. BIANCHI, *La PAC "camaleontica" alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 592; F. GENCARELLI, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 19, 2010, p. 734; F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, p. 206; ID., *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: I codici europei dell'agricoltura*, in *Agri. ist. merc.*, 2, 2011, p. 29.

⁵⁶⁰ Sul punto si v. F. ALBISINNI, *Le proposte per la riforma della PAC*, cit., p. 61 ss.

In aggiunta, il pagamento viene delimitato ai soli «agricoltori in attività» al fine di escludere dal sostegno i soggetti per i quali l'agricoltura non è una parte significativa della propria attività economica e/o che da essa ottengono un reddito assimilabile ad una rendita. La definizione si ricava “per esclusione” dall'art. 9 che definisce gli agricoltori «non» in attività prevedendo che «non sono concessi pagamenti diretti a» coloro rientranti in un elenco negativo composto dalle persone fisiche o giuridiche (o ad associazioni di persone fisiche o giuridiche) le cui superfici agricole sono principalmente superfici mantenute «naturalmente» in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e che «non» svolgono su tali superfici l'attività minima definita dagli Stati membri di cui sopra; oppure coloro che gestiscono aeroporti, servizi ferroviari, impianti idrici, servizi immobiliari, terreni sportivi e aree ricreative permanenti.

Coerentemente con la maggiore flessibilità e sussidiarietà concessa agli Stati membri per definire l'attività agricola, essi hanno il potere di ampliare⁵⁶¹ (e mai ridurre) l'elenco negativo in base a «criteri oggettivi e non discriminatori». Tuttavia, l'apparente selettività della definizione di «agricoltore in attività» prevedeva un cedimento nella parte in cui ammetteva che un soggetto potesse essere riconosciuto come «agricoltore in attività» qualora avesse fornito «prove verificabili» che l'importo annuo dei pagamenti diretti era almeno pari al 5 % dei proventi totali ottenuti da attività non agricole nell'anno fiscale più recente per cui sono disponibili tali prove; le sue attività agricole non sono insignificanti; la sua attività principale o il suo oggetto sociale è l'esercizio di un'attività agricola.

Al luce delle modifiche al regime dei pagamenti diretti, esaminate in questa sede, con particolare attenzione al pagamento di base, è possibile affermare che pur costituendo una significativa fonte di reddito per molti agricoltori, presentava ancora numerosi limiti intrinseci, come riscontrato dalla Corte dei Conti nel 2018⁵⁶². L'ammontare del pagamento di base, infatti, continuava a non tener conto delle condizioni di mercato, dell'uso dei terreni agricoli o delle specifiche circostanze dell'azienda. Inoltre, essendo basato prettamente sulle superfici favoriva le aziende più grandi, aggravando il fenomeno della capitalizzazione dell'aiuto nel prezzo dei terreni, a beneficio dei grandi proprietari di terreni.

⁵⁶¹ Eventuali aggiunte devono essere oggettivamente giustificate in ragione del test di “analogia” di cui all'articolo 9, paragrafo 2, vale a dire, le aziende/attività di tali enti dovrebbero essere, per natura, simili a quelle di enti già rientranti nell'elenco negativo. Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 10/2018, *Il regime di pagamento di base per gli agricoltori: dal punto di vista operativo è sulla buona strada, ma sta avendo un impatto modesto su semplificazione, indirizzamento e convergenza dei livelli di aiuto*, par. 56.

⁵⁶² «La Corte conclude che detto regime è sulla buona strada dal punto di vista operativo, ma sta avendo un impatto modesto su semplificazione, indirizzamento e convergenza dei livelli di aiuto»: CORTE DEI CONTI EUROPEA, *op. ult. cit.*, par. 74.

In ultimo, la definizione di «agricoltore in attività», attribuendo il pagamento non sulla base della valutazione dell'attività agricola ma su criteri esterni (come lo svolgimento di attività extra-agricole) oppure su criteri ambientali (come il mantenimento dei terreni in condizioni idonee al pascolo o coltivazione), continuava a non valorizzare la funzione produttiva dell'attività agricola⁵⁶³. Pertanto, lo scostamento già preannunciato tra propositi della Comunicazione “*La PAC verso il 2020*” e la concreta attuazione delle misure, trovava pienamente conferma nel mancato perseguimento dell'obiettivo di *food security* anche per la riforma 2014-2020⁵⁶⁴.

9.2 Architettura verde e il *greening*: una dimensione ambientale “ingombrante”

Le misure agroambientali storicamente hanno rappresentato il cuore verde della PAC⁵⁶⁵, a cui è seguito un processo di “inverdimento” dei pagamenti diretti con l'introduzione della condizionalità risultato ampiamente inefficace⁵⁶⁶. Pertanto, il reg. (UE) 1307/2013 agli artt. 43-47 ha introdotto – come già anticipato – un pagamento “verde” (c.d. inverdimento o *greening*, “obbligatorio”, volto a sostenere pratiche rispettose dell'ambiente sempre più rigorose⁵⁶⁷ che si aggiunge alla condizionalità, rimasta immutata dal reg. (CE) 73/2009

⁵⁶³ Sul punto si v. L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, cit., p. 13; F. ALBISINNI, *Le proposte per la riforma della PAC: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, cit., p. 6 ss.; ID., *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello UE*, cit., pp. 36-37; F. DE FILIPPIS-A. FRASCARELLI, *Il percorso, l'impianto e gli obiettivi della riforma della PAC*, in *La nuova PAC 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, cit., p. 11 ss.

⁵⁶⁴ *Ibidem*

⁵⁶⁵ In generale sull'evoluzione delle misure agroambientali si v. ADORNATO F., LATTANZI P., TRAPÈ I., *Le misure agroambientali*, cit., p. 567.

⁵⁶⁶ La CORTE DEI CONTI EUROPEA nella relazione n. 8/2008 *La condizionalità costituisce una politica efficace?*. e poi nella relazione n. 26/2016 *Rendere la condizionalità più efficace e realizzare la semplificazione: la sfida continua*, ne ha evidenziato l'inefficacia nel perseguire gli obiettivi ambientali dovuta all'assenza di indicatori della performance, ad un sistema di controllo complesso e a numerose esenzioni, ad es. per i piccoli agricoltori, in cui la logica di semplificazione e il necessario raggiungimento degli obiettivi non sembravano bilanciati. Lo stesso vale anche per le misure agroambientali del 2° pilastro di cui la CORTE DEI CONTI EUROPEA nella relazione 7/2011 *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, parr. 80 ss, rinviene una scarsa focalizzazione del sostegno agro-ambientale da parte dei PSR, a causa di ricorso a causa della scarsa selettività dei progetti volti a conseguire un impiego ottimale delle risorse. Sull'inefficacia delle misure agroambientali si v. P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, 82 ss. Per una riflessione congiunta dell'inefficacia della condizionalità e delle misure del secondo pilastro si v. L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020*, cit., p. 641 ss.; L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2012, p. 55.

⁵⁶⁷ Sul pagamento *greening* si v. fra i tanti G. STRAMBI, *Greening*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., 2023, p. 326 ss.; ID., *Condizionalità e greening nella Pac: è abbastanza per il clima?*, in *Agr. ist. merc.*, n. 2, 2016, p. 63; S. MASINI, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 146; E. CRISTIANI, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, cit., p. 10; L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la*

(titolo VI, capo I, reg. (UE) 1306/2013⁵⁶⁸), ai nuovi pagamenti agro-climatico-ambientali del Secondo pilastro (art. 28, reg (UE) 1305/2013⁵⁶⁹).

Il *greening* imponeva la diversificazione colturale sulle superfici a seminativo superiori a 3 ettari, su cui dovevano coesistere almeno tre colture ognuna delle quali non avrebbe dovuto occupare più del 70% e non meno del 5% della superficie; il mantenimento dei prati e dei pascoli permanenti che non potevano essere convertite ad altre utilizzazione, se non nel limite del 5%. Le aree di interesse ecologico riguardavano tutti gli agricoltori i quali avrebbero dovuto assicurare che almeno il 7% della superficie ammissibile della propria azienda fosse costituito da terreni lasciati a riposo (*set-aside* ambientale), terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone o superfici oggetto di imboschimento. Sono assimilabili, per non dire fungibili, sul piano delle finalità e delle pratiche, alle misure del secondo pilastro. Queste ultime, tuttavia, erano misure contrattuali, co-finanziate dall'Unione europea e dagli Stati membri, basate su impegni assunti volontariamente dagli agricoltori che «vanno al di là» delle regole di condizionalità, del mantenimento di una superficie in stato idoneo alla coltivazione o allo svolgimento di un'attività minima (di cui *supra*), nonché dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e degli altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale. In questo caso, è maggiormente evidente la natura negoziale che si instaura con l'ente pubblico che, come controprestazione, compensa i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivante dagli impegni assunti⁵⁷⁰.

Nelle logiche della Commissione, i tre strumenti finalizzati alla tutela ambientale si dispongono secondo una architettura o «piramide verde»⁵⁷¹ in cui le norme e gli obblighi della condizionalità, riguardanti il gruppo di agricoltori più ampio, formano il primo livello diventando una sorta di prerequisito⁵⁷². Il *greening* si pone ad un livello intermedio, in

valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?, cit., pp. 20-21; ID., *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020*, cit., p. 641 ss.

⁵⁶⁸ Regolamento (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

⁵⁶⁹ Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio

⁵⁷⁰ Sul punto si v. S. MASINI, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità*, cit., p. 156; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 332.

⁵⁷¹ Per questa definizione: CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 21/2017, *L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*, par. 7.

⁵⁷² In merito si v. L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020*, cit., p. 641; ID., *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, cit., p. 55.

quanto consiste in una componente premiale per gli agricoltori che rispettano ulteriori obblighi definiti direttamente dal regolamento, caratteristica che gli è valsa la qualifica di “condizionalità rafforzata”⁵⁷³. Gli impegni di carattere ambientale più ambiziosi (applicabili a un gruppo di volontari più ridotto e a una superficie più limitata) costituiscono il vertice. L’insieme di questi strumenti avrebbe dovuto avere effetti combinati e complementari⁵⁷⁴.

A fronte di un apparente comportamento virtuoso da parte legislatore europeo, è difficile ignorare le molteplici criticità che si celano dietro al “pagamento verde” evidenziate, con particolare forza, dalla Corte dei Conti con la relazione speciale 21/2017⁵⁷⁵.

In primo luogo, essendo un regime obbligatorio, comportava che tutti gli agricoltori che avessero voluto aderire ai regimi di pagamento di base avrebbero dovuto inoltrare la domanda anche per la componente *greening* assoggettandosi agli obblighi derivanti, aggiuntivi rispetto agli obblighi di condizionalità, con cui si presentava il rischio di sovrapposizione⁵⁷⁶. A differenza delle misure agroambientali, di tipo contrattuale, la sanzione, in caso di mancata osservanza delle norme non avrebbe colpito solo la quota “verde”, ma anche il pagamento di base⁵⁷⁷.

Inoltre, le pratiche richieste per ottenere il pagamento non erano adattate alle specifiche condizioni ambientali e territoriali locali agendo trasversalmente su tutto il territorio⁵⁷⁸. Per

⁵⁷³ Si v. L. RUSSO, *op. ult. cit.*, p. 55.

⁵⁷⁴ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 21/2017, *L'inverdimento*, cit., par. 7. Si v. anche G. ANANIA, M.R. PUPO D'ANDREA, *The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy*, in *The Political Economy of the 2014-2020. Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, cit., p. 58.

⁵⁷⁵ Con particolare attenzione sull'inefficacia del *greening* cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 21/2017, *L'inverdimento*, cit.; ID., Relazione speciale n. 31/2016, *Spendere almeno un euro su cinque del bilancio UE per l'azione per il clima: i lavori in corso sono ambiziosi, ma rischiano fortemente di non essere sufficienti*. In dottrina si v. G. STRAMBI, *Greening*, cit., p. 326 ss.; ID., *Condizionalità e greening nella Pac: è abbastanza per il clima?*, cit., p. 64; A. FORTI, *Emissioni agricole clima-alteranti e regole di mitigazione*, cit., p. 73 ss.; ID., *Sulla 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*, cit., p. 373 ss.; F. VANNI, *Il possibile impatto dell'applicazione del greening in Italia*, in *Agiregionieuropea*, n. 35, 2013.

⁵⁷⁶ La valutazione di impatto già anticipava che se la scelta delle pratiche *greening* fosse stata ampia, ci sarebbero state maggiori difficoltà nell'assicurare la coerenza con la condizionalità, in particolare con le BCAA (con il rischio di un'eccessiva varietà di standard minimi nei diversi Stati membri) e successivamente con il Secondo pilastro (rischio di doppi pagamenti). Sugeriva, dunque, di adottare un approccio che prevedesse solo poche misure ma con benefici ambientali significativi. Cfr. SEC(2011)1153 final, *Impact Assessment, Common Agricultural Policy towards 2020*, Annex 2, Commission Staff Working Paper, Brussels, 12.10.2011.

⁵⁷⁷ In merito, L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la «nuova» condizionalità ed il greening*, cit., p. 641 ss.; L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, cit., p. 55. M.R. PUPO D'ANDREA, *Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020*, cit., p. 653. F. DE FILIPPIS, A. FRASCARELLI, *Il nuovo regime dei pagamenti diretti*, cit., p. 43.

⁵⁷⁸ Anche su questo punto la valutazione di impatto osservava che per l'efficacia del *greening* sarebbe stato fondamentale evitare un approccio tipo “menu” offrendo agli Stati membri e/o agli agricoltori la possibilità di scegliere fra un elenco prefissato di misure. Non essendo, infatti, flessibili e adattabili alle specificità dell'attività agricola, avrebbe portato ad un'inevitabile distorsione inducendo gli agricoltori a scegliere misure

mitigare la rigidità della previsione normativa, il regolamento concedeva agli Stati membri di scegliere quali delle cosiddette “pratiche equivalenti” o «verdi per definizione»⁵⁷⁹, così come definite nell’Allegato IV, cioè azioni già intraprese nell’ambito di altri strumenti della PAC, tra cui prevalentemente le misure agroambientali del Secondo pilastro, come l’agricoltura biologica, avessero effetti simili agli impegni del *greening*. In questo caso, anche se potevano essere considerate una sorta di *baseline* per le misure di sviluppo rurale, si rivelavano come una sorta di *escamotage* per limitare gli oneri che il regime comportava per gli agricoltori e per l’amministrazione, a scapito della massimizzazione i benefici ambientali attesi⁵⁸⁰.

L’evidente sovrapposizione e ridondanza degli impegni ha prodotto il c.d. “effetto inerziale”, rilevato dalla Corte dei Conti nel 2017, per cui i fondi pubblici (in questo caso il pagamento verde) vengono erogati a un beneficiario affinché fornisca beni che avrebbe comunque fornito alla collettività, anche in assenza di un sostegno pubblico, perché parte della sua normale attività o perché già prescritti dalla normativa. Tale effetto, insieme ad una logica di intervento incompleta e all’assenza di valori obiettivo chiari e sufficientemente ambiziosi, ha fatto sì che fosse improbabile che il *greening*, per quanto rappresentasse la prima occasione in cui il pagamento di base era effettivamente legato alla remunerazione di beni pubblici ambientali, migliorasse in maniera significativa la performance ambientale della PAC. Oltre ad esserci stata poca chiarezza sulla quantificazione dell’efficacia delle pratiche verdi, si è riscontrata una carenza nella giustificazione del rapporto tra benefici sull’ambiente e sul clima e costi per i produttori, in termine di spese sostenute per adempiere agli obblighi e perdite produttive subite⁵⁸¹.

Considerando anche la potenziale «asincronia temporale» tra costi immediati e benefici futuri e non quantificabili su ambiente e clima, era prevedibile una perdita di fiducia e credibilità nel *greening* considerato solo una soluzione “di facciata” o di vero e proprio «*greenwashing*» della PAC⁵⁸².

che già erano attuate o quelle che comportano un costo inferiore, riducendo così i benefici ambientali auspicati. Cfr. SEC(2011)1153 final, Impact Assessment, *Common Agricultural Policy towards 2020*, cit.

⁵⁷⁹ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 21/2017, *L’inverdimento*, cit., par. 4

⁵⁸⁰ *Ibidem*

⁵⁸¹ Al netto delle osservazioni specifiche, la Corte sottolinea la differenza tra l’elevata ambizione, i requisiti più stringenti e un minor numero di esenzioni dalle pratiche verdi prevista nella proposta iniziale rispetto a quanto effettivamente implementato, che corrisponde -invece- a tutte le preoccupazioni prefigurate nella valutazione d’impatto preparatoria alle proposte di regolamento del 2011. Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 21/2017, *L’inverdimento*, cit., par. 18. Sulla proposta di *greening* si v. L. COSTATO, *Agricoltura, ambiente e alimentazione*, cit., p. 215, il quale aggiunge che per quanto sia «meno draconiano» risulta comunque «molto stringente».

⁵⁸² Si v. M. R. PUPO D’ANDREA, *Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020*, cit., p. 651; E. ERJAVEC, M. LOVEC, K. ERJAVEC, *From “Greening” to “Greenwash”: The drivers and discourses of*

Al netto del fallimento dal punto di vista ambientale, il pagamento relativo al *greening* non contribuiva, anzi finiva per contrastare il raggiungimento dei principali obiettivi della riforma 2014-2020, comprimendo il perseguimento delle finalità dell'art. 39 TFUE e travisando anche gli artt. 11 TFUE e art. 3 TUE; in base a tali disposizioni, infatti, l'ambiente è un obiettivo trasversale e complementare e immanente a tutte le azioni e politiche dell'UE⁵⁸³.

Il *greening* rappresenta il “circolo vizioso” che il disaccoppiamento ha innescato⁵⁸⁴ a partire dalla Riforma MacSharry e più compiutamente con la Riforma Fischler.

La riduzione del sostegno al reddito legato alla produzione avrebbe dovuto consentire lo sviluppo dell'imprenditorialità dell'agricoltore consentendo di adeguare la propria attività alle richieste del mercato. In questo modo, avendo come obiettivo la ricerca della miglior fonte di reddito avrebbe potuto decidere di diversificare la produzione, di investire in attività connesse all'attività principale o di non produrre mantenendo il terreno «in buone condizioni agronomiche e ambientali» o, *in extremis*, di abbandonare l'attività in caso di non convenienza. La capacità produttiva subisce un'ulteriore contrazione quando la necessità di implementare modelli economici maggiormente compatibili con le istanze ambientali, ha coinvolto anche l'agricoltura quale attività a stretto contatto con le risorse naturali⁵⁸⁵.

In questo quadro, il sostegno al reddito disaccoppiato ha assunto, insieme alla funzione di “livello base” del reddito agricolo, anche quella di premio e remunerazione per i servizi ambientali forniti, a fronte del rispetto di impegni e obblighi che influiscono in maniera determinante sulla destinazione produttiva della terra. Ciò è evidente non solo dalla «pluralità» di agricolture che si configurano ai sensi dell'art. 4 per cui è sufficiente il “semplice” mantenimento in buone condizioni ambientali o lo svolgimento di un'attività minima, ma anche alla luce degli impegni del *greening*, sicché, più che premiare l'agricoltore per i benefici ambientali generati dall'attività agricola, detti aiuti finivano per ricompensarlo per aver sottratto una parte del fondo alla produzione.

CAP 2020 reform, in *The Political Economy of the 2014-2020. Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, cit., p. 229 ss. In termini di *climatewashing*, L. BODIGUEL, *Lutter contre le changement climatique*, cit., p. 414 ss.

⁵⁸³ Sul punto si v. L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura*, cit., pp. 20-21. A. FORTI, *Emissioni agricole clima-alteranti e regole di mitigazione*, cit., p. 371; M.R. PUPO D'ANDREA, *La Comunicazione della Commissione sulla PAC post-2013: è davvero questa la PAC di cui abbiamo bisogno?*, in *Agriregionieuropa*, 23, 2010, p. 40 ss.

⁵⁸⁴ Sul punto si v. L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura*, cit., pp. 20-21, parla di «effetto boomerang».

⁵⁸⁵ In questi termini si v. A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nelle filiere agro-alimentari tra diritto agrario e diritto alimentare: considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, 1, p. 243 ss.; ID., *Agricoltura sostenibile e nuova Pac: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 33 ss.

Questa situazione non si riversa solo in una grave insoddisfazione dell'obiettivo di garanzia della sicurezza alimentare, ma anche sulla garanzia al reddito equo. All'interno di un sistema orientato al mercato, la probabilità di un calo produttivo priva l'agricoltore degli eventuali guadagni provenienti dalle vendite. L'insieme di questi elementi conduce ad una concatenazione di risultati: in primo luogo, il ritorno alla dipendenza dal sostegno pubblico quale "rete di sicurezza" per l'incertezza del mercato e il perpetuarsi dell'effetto "rendita" per coloro che ritengono conveniente mantenere la superficie a riposo sottraendosi dalle dinamiche del mercato; come già menzionato, la conversione dei terreni ad attività non agricole più attrattive e profittevoli, ad es. la produzione di energie rinnovabili⁵⁸⁶ o l'abbandono dell'attività agricola non più remunerativa, a pena di spopolamento e degrado delle zone rurali. La totalità degli aspetti appena accennati dimostra l'insostenibilità economica, ambientale e sociale del sistema agricolo europeo che, minando alla capacità produttiva interna è portato ad incrementare la necessaria dipendenza dall'approvvigionamento di materie prime dai Paesi terzi, rendendosi meno competitivo e vulnerabile ad impreparato innanzi ad eventi improvvisi⁵⁸⁷.

La chiave è, quindi, comprendere che lo «spostamento del baricentro della PAC» può portare non solo a sacrificare un obiettivo a favore di altro, ma anche a non perseguirne nessuno⁵⁸⁸. Inoltre, dal punto di vista ambientale, è evidente che la realizzazione stessa di un'agricoltura che si possa dire sostenibile non può ridursi alla predisposizione di semplici vincoli legati all'uso delle risorse richiedendo una complessiva rivisitazione della politica agricola⁵⁸⁹.

10. Il *Green deal* e la «svolta» ancora più «verde» della PAC 2023-2027

La riforma *post* 2020 conferma il «processo di riformabilità permanente» che caratterizza la PAC come «laboratorio permanente di innovazione»⁵⁹⁰.

⁵⁸⁶ Sul difficile rapporto tra sicurezza alimentare e energia si v. nota 103.

⁵⁸⁷ Sul punto si v. L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020*, cit., p. 643. ID., *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura*, cit., pp. 20-21; F. DE FILIPPIS, A. FRASCARELLI, *Il nuovo regime dei pagamenti diretti*, cit., p. 44.

⁵⁸⁸ Si v. L. RUSSO, *op. ult. cit.*, p. 30.

⁵⁸⁹ Sul punto si v. A. JANNARELLI, *Cibo e diritti*, cit., pp. 51-52.

⁵⁹⁰ In questi termini, si v. F. ALBISINNI, *Introduzione*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, cit., 2023, p. XLIX; ID., *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate* cit., p. 45; ID., *Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura*, in *Przegląd Prawo Rolnego*, n. 1, 2021, p. 61. Lo stesso concetto è espresso come «cantiere sempre aperto e in continua evoluzione» da A. SCIAUDONE, *Presentazione Prima Sessione (La nuova PAC: considerazioni generali) e Seconda Sessione (PAC e finanziamenti in agricoltura)*, *La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi*, *Convegno del 19-20 dicembre 2019, Verona*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 21 ss. Già G. U. PAPI, *Indicazioni di una «politica di struttura» per lo sviluppo dell'economia agricola europea*, cit., p.

Questo aspetto è evidente osservando come l'ambizione ambientale in continua crescita si sia dovuta scontrare con la mutevolezza e la pluralità della realtà agricola. Considerando anche l'insieme di eventi avversi che hanno travolto lo scenario mondiale e le catene di approvvigionamento, essa ha portato alla "riscoperta" di un necessario bilanciamento degli obiettivi da perseguire, senza dare per scontata la garanzia della sicurezza alimentare e del tenore di vita equo degli agricoltori, secondo quanto disposto dall'art. 39 TFUE.

Pur risalendo al 1° giugno 2018, l'approvazione delle proposte dei regolamenti per la PAC 2023-2027 (in origine programmata per il 2021) ha subito un ritardo dovuto, in primo luogo, alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo – tenutesi nel 2019 – con la conseguente nomina di una nuova Commissione che mirava ad attuare una «svolta verde»⁵⁹¹ delle politiche europee. Il 20 giugno 2019, nel documento del Consiglio europeo che approva l'«*Agenda strategica per il quinquennio 2019-2024*»⁵⁹², tra le quattro priorità evidenziate emerge quella diretta a «costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero». In quest'ambito «promuovere l'agricoltura sostenibile» appare «essenziale per garantire la sicurezza alimentare e stimolare una produzione di qualità».

L'ambizione ambientale, assunta come *leitmotiv*, sfocia nella pubblicazione del *Green deal*⁵⁹³ a cui hanno fatto seguito la strategia «*Dal produttore al consumatore*»⁵⁹⁴ e la «*Strategia sulla biodiversità*»⁵⁹⁵, destinati a modificare le sorti delle politiche agricole europee⁵⁹⁶ per la quale già la Comunicazione del 2017 «*Il futuro dell'agricoltura e dell'alimentazione*», in ottemperanza agli impegni internazionali⁵⁹⁷, aveva assegnato una posizione prioritaria al rafforzamento dell'azione climatica e ambientale⁵⁹⁸. Il *Green Deal*,

407, affermava che «La riforma agraria deve considerarsi un processo che non ha mai fine». In tono più critico, L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, cit., p. 390 afferma che «È quasi ridondante parlare di riforma di una politica che è in continuo cambiamento».

⁵⁹¹ Sul punto si v. L. RUSSO, *La PAC dal 2023: le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 82 ss.

⁵⁹² Cfr. CONSIGLIO EUROPEO, *Una Nuova Agenda Strategica 2019-2024*. <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf> (ultimo accesso: 10/08/2025).

⁵⁹³ Cfr. COM(2019) 640 definitivo, *Il Green Deal europeo*, cit.

⁵⁹⁴ Cfr. COM(2020) 381 definitivo, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, cit.

⁵⁹⁵ Cfr. COM(2020) 380 definitivo, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, cit.

⁵⁹⁶ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0220_IT.html. (ultimo accesso 16/05/2025). Per un'analisi dei documenti programmatici che hanno portato alla pubblicazione del *Green deal*: E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, cit., pp. 652-655; L. RUSSO, *La PAC dal 2023: le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, cit., p. 82 ss.

⁵⁹⁷ V. *supra* par. 9

⁵⁹⁸ Sul punto si v. L. FERRARIS, *La protezione dell'ambiente nella Pac che verrà. Commento alla Comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, in *Agr. ist. merc.*, n. 2, 2016, p. 169. Cfr. COM(2018) 98 def., *Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Bruxelles, 14.2.2018

infatti, si presenta come la strategia per una «crescita sostenibile» che si fonda sull'idea che la crescita economica e lo sviluppo sociale debbano essere combinati sinergicamente con la tutela dell'ambiente⁵⁹⁹.

I target ambientali particolarmente ambiziosi come la riduzione entro il 2030 dell'uso di oltre il 50% pesticidi, azioni che rafforzino fino al 25% la produzione e il consumo di alimenti da agricoltura biologica; la riduzione di almeno il 20% della perdita di nutrienti assicurando il mantenimento della fertilità del suolo e dei fertilizzanti, sono rafforzati dalla strategia “*Dal produttore al consumatore*” e da quella “*sulla biodiversità*” che si concentrano prettamente sul settore agricolo e alimentare tentando di delineare i capisaldi per il recupero della dimensione produttiva dell'attività agricola conciliandola con la sostenibilità della filiera agroalimentare⁶⁰⁰. Pur mettendo in evidenza «le interrelazioni tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta»⁶⁰¹ in piena attuazione del principio *One health*⁶⁰², si temeva che misure tanto “rigorose” potessero andare ad inibire lo svolgimento della stessa attività produttiva⁶⁰³.

A differenza delle politiche di reazione alle crisi, come quella pandemica o per l'invasione russa dell'Ucraina, il *Green Deal* si pone come un piano da realizzarsi nel lungo termine per una trasformazione duratura della società⁶⁰⁴. Per quanto potesse apparire un importante

⁵⁹⁹ Sul *Green deal* in generale si v. D. BEVILACQUA, *Il green new deal*, Milano, 2024; AA.VV., *Ecological Sustainability and the law: The Europea Green Deal and the new frontiers of sustainability*, E. CHITI-A. GIORGI, (eds.), Torino, 2024; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 511 ss.; ID., *Agricoltura sostenibile e nuova PAC*, cit., p. 38 ss.; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, cit., p. 647 ss.; E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agroalimentari*, cit., p. 56 ss.; M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, cit., p. 618 ss.; P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, cit., p. 40; N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della Pac*, cit., p. 109 ss.

⁶⁰⁰ Sul punto si v. F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli stati membri: tra riforme annunciate e scelte pratiche*, cit., p. 43 ss. S. MASINI, *L'officina delle cose: sulla realtà dell'impresa agricola nella transizione ecologica*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, 1, p. 9; ID. *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale*, cit. p. 146; G. DE LUCA, *La strategia “Dal produttore al consumatore” e la questione della sostenibilità economica del Green deal per i produttori primari*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, p. 658 ss.; A. MANZONI, *Il food commons approach al banco di prova della PAC e della Strategia “From Farm to Fork”: una proposta innovativa per sistemi alimentari più sostenibili in UE*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, 2, p. 76 ss.

⁶⁰¹ Cfr. COM(2020) 381 definitivo, *Una strategia “Dal produttore al consumatore”*, cit.

⁶⁰² Sul tema si v. D. BUTTURINI, G. GUERRA, *Prospettive multidisciplinari sull'approccio One health. Contributi per un primo step verso l'attuazione giuridica*, Torino, 2025; S. MASINI, *One Health: una cerniera tra salute umana, sanità animale ed ecosistemi*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, 2, p. 95 ss. Per un approfondimento si v. F. COLI, *L'approccio One Health*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 3, p. 489 ss.

⁶⁰³ Sul punto si v. L. RUSSO, *Emergenza Covid 19 e Politica agricola Comune*, cit., p. 47; L. COSTATO – L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 138

⁶⁰⁴ Si v. D. BEVILACQUA, *Il green new deal*, cit., pp. 13-14

traguardo del percorso agro climatico intrapreso dall'UE per coniugare le esigenze economiche con quelle ambientali «trasformando una crisi in una potenziale crescita»⁶⁰⁵ richiedeva un necessario coordinamento con la PAC medesima, la quale già prevedeva azioni dirette in questa direzione⁶⁰⁶.

Nonostante, come visto, l'azione ambientale fosse stata assunta come pietra miliare già nella programmazione precedente, i risultati ottenuti erano modesti⁶⁰⁷.

La PAC 2023-2027 puntava, infatti, ad un livello più elevato di ambizione sotto il profilo ambientale, come sancito dal principio del “*no-backsliding*” (art. 105, reg. (UE) 2021/2115), riservando il 40% della spesa per interventi di mitigazione del cambiamento climatico, il 25 % sulla spesa del Primo pilastro per gli ecoschemi e il 35% sulla spesa del secondo pilastro per strumenti legati agli obiettivi climatici e ambientali (+5% rispetto alla PAC precedente), c.d. *ring-fenced budget*⁶⁰⁸.

Dal punto di vista della *governance*, questa situazione ha portato la Commissione ha modificare il proprio approccio verso un nuovo sistema di attuazione (c.d. *new delivery model*) più orientato ai risultati per perseguire traguardi realistici, adeguati e misurabili (*from compliance to performance*)⁶⁰⁹. In questo contesto, le parole chiave sono: semplificazione, in quanto è stata messa in evidenza l'eccessiva burocrazia quale uno dei principali ostacoli che impediscono all'attuale politica di realizzare i risultati previsti; sussidiarietà e flessibilità

⁶⁰⁵ Sul punto si v. V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale*, cit., p. 37 ss.

⁶⁰⁶ Si v. L. RUSSO, *La Politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, in *Dir. agroalim.*, 2, 2025, p. 333 ss.; ID., *Emergenza Covid 19 e Politica agricola Comune*, cit., p. 45.

⁶⁰⁷ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 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*», par. 8. Lo stesso emerge dalla Consultazione REFIT del 2017 su «Modernizzazione e semplificazione della PAC», che ha confermato un ampio consenso sul fatto che gli attuali strumenti della PAC riescano solo in parte a far fronte alle sfide di oggi, in particolare per quanto riguarda le sfide ambientali e climatiche, in cui la maggioranza degli agricoltori e dei portatori di interessi ritiene che la PAC dovrebbe fare di più. Cfr. Highlights from the public consultation “*Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy*”, 7.07.2017. https://agriculture.ec.europa.eu/consultations-eu-initiatives-agriculture-and-rural-development/modernising-and-simplifying-common-agricultural-policy_en. (ultimo accesso: 13/06/2025).

⁶⁰⁸ Per la PAC 2021 è stato allocato il 40 % del suo budget su interventi relativi al clima. Il bilancio per la nuova PAC, già in netta diminuzione con la riforma 2014-2020⁶⁰⁸, ammontava a 336,4 miliardi di euro - 258,6 miliardi al FEAGA, 77,8 miliardi al FEASR, a cui si aggiungono 750 miliardi di euro supplementari di cui 7,5 miliardi per le misure di sviluppo rurale messi a disposizione dal NGEU, e 10 miliardi riservati al settore agricolo dal programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione “Orizzonte Europa”.

⁶⁰⁹ Conformemente alla logica della COM(2018) 321 def., *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2.5.2018.

che avrebbe consentito agli Stati membri di tenere conto più specificamente delle condizioni ed esigenze locali per eseguire i regimi della PAC⁶¹⁰.

La maggiore ambizione e la ricerca di un modello di attuazione più vicino alla realtà ha messo “in discussione” l’approccio “dall’alto verso il basso (c.d. *top down*)” verso un approccio “dal basso verso l’alto (c.d. *bottom up*)” il quale si è concretizzato nel Piano strategico. Elaborato a livello nazionale da ciascuno Stato membro, esso combina un’ampia gamma di interventi mirati e corrispondenti alle esigenze specifiche del rispettivo paese dell’UE volti a produrre risultati tangibili in relazione agli obiettivi a livello dell’UE⁶¹¹. Il *fil rouge* che lega gli interventi di semplificazione è rappresentato dal rafforzamento della responsabilità condivisa, prevista all’art. 128 reg. (UE) 2021/2115, e dallo «spirito di cooperazione»⁶¹² tra la Commissione e gli Stati membri, chiamati ad identificare con attenzione sfide e soluzioni, alla luce delle concrete e diverse condizioni ambientali e territoriali di riferimento⁶¹³. Il “peso” burocratico dell’amministrazione della PAC è passato in gran parte dalla Commissione agli Stati membri⁶¹⁴. Sebbene gli Stati abbiano avuto la possibilità di assumere delle decisioni in termini di definizione e quindi di allocazione delle risorse assegnate, ciò è avvenuto in uno «strettissimo reticolo procedimentale»⁶¹⁵.

⁶¹⁰ Si v. nota 153

⁶¹¹ Ad eccezione del Belgio che ne è previsto uno per le Fiandre e uno per la Vallonia. Tra i numerosi riferimenti bibliografici sul tema si segnala, L. RUSSO, *Emergenza Covid 19 e Politica agricola Comune*, cit., pp. 82-93; M. GIUFFRIDA, *La nuova Pac: scelte e criticità*, cit., p. 18; S. MASINI, *I piani strategici in Italia: il ruolo del MIPAAF e delle Regioni*, cit., pp. 257-273; M.R. PUPO D’ANDREA, *Le novità della Pac 2023-2027*, in *Agriregionieuropa*, numero speciale 1, 2021, p. 5; P. LONDERO, *Il Piano strategico della Pac: uno strumento d’intervento integrato*, cit.; F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, cit. p. 61 ss. L. COSTATO, *L’ennesima riforma della Pac: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti e mercato*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, 3, p. 1.

⁶¹² Cfr. COM(2024) 139 def., Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l’ambiente e il benessere degli animali, le modifiche dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni, Bruxelles, 15.3.2024, p. 1.

⁶¹³ Sul rapporto tra la sostenibilità e il territorio v. A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova Pac*, cit., p. 33.

⁶¹⁴ La decisione di ricorrere ad un rafforzamento del principio di sussidiarietà aumentando il potere degli Stati membri, è stato ampiamente messo in discussione all’entrata in vigore della PAC 2023-2027 da L. RUSSO, *La Pac dal 2023: Le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, cit., p. 81; M. GOLDONI, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. XXII, il quale osserva che una *governance* ispirata da un obiettivo di semplificazione induce piuttosto a pensare alla possibilità di controlli solo apparenti e a iniziative disorganiche degli Stati membri «capaci se non di frantumare di far traballare l’idea stessa di politica agricola comune». Per una riflessione su quale possa essere il livello di *governance* più efficace, v. anche V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale*, cit., p. 3 ss.; S. MASINI, *Pianificazione nazionale e ruoli di stato e regioni nell’ottica della nuova PAC*, cit., p. 39 ss.

⁶¹⁵ Si v. F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, cit., p. 60 ss.

Gli obiettivi generali e specifici (artt. 5 e 6, reg. (UE) 2021/2115) si snodano lungo tre aspetti fondamentali: la sicurezza alimentare, la protezione dell'ambiente e, in ottica di complementarità conforme al dettato dell'art. 39 TFUE e dell'art. 11 TFUE, la necessaria sostenibilità economica e sociale dell'attività produttiva⁶¹⁶. Tuttavia, si può già anticipare che le dichiarazioni del reg. (UE) 2021/2115 si sono rivelate “più di principio” che realistiche in termini di miglioramento della redditività e produttività dell'azienda⁶¹⁷.

10.1 Architettura verde, tra obbligo e scelte volontarie: una “retromarcia” verde

Mentre l'architettura già costruita con la PAC 2014-2020 al fine di perseguire maggiori finalità ambientali propendeva per l'elemento obbligatorio – condizionalità e *greening* – riservando l'elemento volontario solo alle misure agroambientali del Secondo pilastro, con la nuova programmazione ispirata ad un'impostazione più mirata e ambiziosa, ma anche flessibile, si è cercato di dare maggiore spazio alla capacità decisionale dell'agricoltore che, a fronte di un incentivo economico, intenda fare uno “sforzo aggiuntivo” per l'ambiente⁶¹⁸. In questo modo, si è affermata ulteriormente, la responsabilità individuale dell'agricoltore nell'elaborazione delle sue strategie imprenditoriali, ma anche collettiva impegnandosi a contribuire al progresso nel settore.

Il *greening* scompare come componente dei pagamenti diretti, venendo redistribuito negli obblighi di condizionalità che diviene “rafforzata” (art. 13 reg. (UE) 2021/2115). Congiuntamente ai regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, c.d. ecoschemi (art. 31, reg. (UE) 2021/2115) e agli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione (in seguito, impegni agro-climatico-ambientali) del Secondo pilastro (art. 70, reg. (UE) 2021/2115), costituisce la “nuova” architettura verde⁶¹⁹.

⁶¹⁶ Sul punto si v. L. RUSSO, *La Politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica*, cit., p. 334; ID., L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., p. 610 ss. Per l'elenco degli obiettivi si v. cap. 1, par. 4.

⁶¹⁷ Si v. L. RUSSO, *op. ult. cit.*, p. 635.

⁶¹⁸ Lo studio del Joint Research Centre (JRC), menzionato a p. 141 della valutazione di impatto allegata alle proposte di regolamento per la PAC 2023-2027 (SWD(2018)301 final, Part 3/3, of 1 June 2018), ha considerato le opinioni di due *focus group* composti da agricoltori più inclini ad adottare pratiche “verdi” e quelli, invece, più convenzionali. Il primo gruppo associa gli incentivi “*green*” a schemi volontari, l'altro a schemi obbligatori. Per impedire che gli agricoltori arrechino gravi danni all'ambiente, i regimi obbligatori, facendo leva sulle sanzioni per garantire il rispetto delle disposizioni normative sulle pratiche ecocompatibili, sono stati ritenuti più efficaci. Tuttavia, in generale, i partecipanti hanno considerato i regimi volontari, basati sulla ricompensa, come uno strumento più appropriato, dato il suo approccio incoraggiante e costruttivo, compatibile con il valore della libertà degli agricoltori.

⁶¹⁹ Sull'architettura verde: N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, cit., p. 304 ss; E. DE MEO, R. ROMA, A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della*

La “nuova” condizionalità avrebbe dovuto basarsi sull'attuazione di un insieme semplificato di condizioni ambientali e climatiche, maggiormente delineate da ciascuno Stato membro considerando le situazioni, rischi climatici e bisogni specifici⁶²⁰.

Il punto focale dei nuovi ecoschemi è il carattere di obbligatorietà per lo Stato Membro che è tenuto a svilupparli all'interno del Piano strategico nazionale associando le finalità ambientali della PAC all'effettiva realtà operativa delle aziende agricole, a fronte dell'adesione facoltativa degli agricoltori. Rappresenta un tentativo di flessibilità degli obblighi ambientali poiché accanto all'automatismo dell'erogazione del sostegno di base al reddito che avviene sulla base del riconoscimento dei titoli di conduzione, vi è uno scatto di premialità dovuto all'impegno a voler “andare oltre”, ossia a non limitarsi all'osservanza dei pertinenti CGO e delle BCAA né ai requisiti minimi per l'impiego di fertilizzanti di fitofarmaci e degli standard richiesti dal benessere sugli animali.

Mentre le misure del Secondo pilastro coprono solo i costi addizionali e le perdite di profitto, i pagamenti per gli ecoschemi possono essere addizionali al pagamento di base. A norma dell'art. 10 e dell'Allegato II del reg. (UE) 2021/2115, sono conformi all'Accordo agricolo rientrando nella c.d. “scatola verde” qualificandosi come pagamenti diretti disaccoppiati dalla produzione erogati come garanzie di reddito ei programmi finalizzati all'adeguamento strutturale⁶²¹. La *ratio* che giustifica l'inserimento di ulteriori voci di pagamento risiede ampiamente nella ricerca di “sostenere” la sostenibilità economica dell'attività agricola, messa a repentaglio da requisiti ambientali altamente impattanti sullo svolgimento dell'attività stessa⁶²².

L'ambizione ambientale riflessa nell'architettura verde ha dovuto, tuttavia, fare i conti con la realtà dimostrando l'inadeguatezza e una disomogeneità tra «impostazione di programma e svolgimenti attuativi»⁶²³. Sul piano degli obiettivi, le modifiche che sono state apportate

PAC 2023-27, cit., 2022, 2, p. 283; D. MARANDOLA, F. VANNI, *Le sfide della nuova architettura verde della Pac post 2020*, cit.; L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare*, cit., p. 616.

⁶²⁰ Sul punto si v. S. MASINI, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale*, cit., p. 154.

⁶²¹ Si v. L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano ed europeo*, cit., p. 126. Per un approfondimento si v. cap. III, par. 4.

⁶²² Sul punto si v. L. RUSSO, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercati e rapporti contrattuali di filiera*, cit., p. 94 ss.; G. DE LUCA, *La strategia “Dal produttore al consumatore” e la questione della sostenibilità economica del Green deal per i produttori primari*, cit., p. 658 ss.; P. LATTANZI, *Il “New Green Deal”, la Pac 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, I ed., Milano, 2021, p. 708.

⁶²³ In questi termini si v. M. GOLDONI, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. XXIII.

dimostrano la difficoltà nel conciliare gli obiettivi della PAC, specialmente la garanzia della sicurezza alimentare, di un tenore di vita equo e della tutela ambientale⁶²⁴.

L'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, rendendo evidente la necessità di ridurre la dipendenza dalle importazioni dei fattori produzione e dei prodotti agricoli “chiave”⁶²⁵, ha reso necessario “liberare” ettari dai vincoli ambientali consentendo un aumento della superficie totale a seminativo disponibile per la produzione di alimenti e di mangimi. A tal proposito, sono state apportate deroghe temporanee ad alcuni requisiti della PAC.

Con la decisione di esecuzione (UE) 2022/484 è stato consentito agli Stati membri di derogare agli impegni del *greening* per l'anno di domanda 2022, decidendo che i terreni lasciati a riposo fossero considerati una coltura distinta ai fini della diversificazione delle colture o un “area di interesse ecologico”, anche se tali terreni erano stati utilizzati per il pascolo o la raccolta a fini di produzione o sono stati coltivati. In tal caso, gli Stati membri potevano decidere anche di consentire l'utilizzo di prodotti fitosanitari sulle superfici utilizzate.

Con il reg. di esecuzione (UE) 2022/1317 del 27 luglio 2022 sono state previste deroghe all'art. 13 del “nuovo” reg. (UE) 2021/2115 per quanto riguarda l'applicazione delle norme relative alle BCAA 7 «Rotazione delle colture sui seminativi, ad eccezione delle colture subacquee» e per il primo requisito della BCAA 8 «Obbligo di destinare una percentuale minima di almeno il 4 % dei seminativi a livello di azienda agricola destinati a superfici ed elementi non produttivi, comprese le superfici lasciate a riposo» per l'anno di domanda 2023. La diffusione delle “proteste degli agricoltori” tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024 ha portato all'adozione di ulteriori modifiche ai piani strategici nazionali della PAC. Ricalcando le modifiche già apportate per la guerra in Ucraina, il regolamento di esecuzione approvato

⁶²⁴ È un risultato che era stato già ravvisato dal Joint Research Centre, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model* (2021), dopo la pubblicazione delle strategie essend o mancata una valutazione di impatto che le sostenesse. Dallo studio emerge, infatti, che dall'attuazione delle strategie “*Dal produttore al consumatore*” e “*sulla biodiversità per il 2030*”, avrebbero potuto comportare un a “non irrilevante” riduzione della capacità produttiva europea, e conseguentemente del reddito degli agricoltori. Ciò avrebbe provocato un aumento delle importazioni dei prodotti agroalimentari da Paesi terzi e un aumento dei prezzi. Il JRC mette anche in discussione gli effetti sull'ambiente. Cfr. J. BARREIRO HURLE, M. BOGONOS, M., M. HIMICS, J. HRISTOV, I. PEREZ DOMINGUEZ, A. SAHOO, G. SALPUTRA, G., ET ALL, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, doi:10.2760/98160. Sul punto si v. L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra l e esigenze di sicurezza alimentare*, cit., p. 636 ss.

⁶²⁵ Cfr. Dichiarazione di Versailles, Riunione informale dei capi di Stato o di governo, 10 e 11 marzo 2022, punto 21; COM(2022) 133 def., *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 23.3.2022; EUROPEAN PARLIAMENT, *Need for an urgent EU action plan to ensure food security inside and outside the EU in light of the Russian invasion of Ukraine*, (2022/2593(RSP)), P9_TA(2022)0099, 24 March 2022

il 13 febbraio consentiva, in primo luogo, agli agricoltori dell'UE di avvalersi, per l'anno di domanda 2024, della deroga al primo requisito della norma BCAA 8; inoltre, autorizzava gli Stati membri a decidere che gli agricoltori potessero, in via eccezionale e temporanea, soddisfare con modalità "alternative" il primo requisito della norma BCAA 8 destinando una percentuale minima di almeno il 4 % dei seminativi a livello di azienda agricola a superfici ed elementi non produttivi, non solo a terreni lasciati a riposo, ma anche a colture azotofissatrici e/o le colture intercalari. Dopo il rapido intervento sulla BCAA 8, la saga legislativa continua con il reg. (UE) 2024/1468 che ha introdotto una disposizione generale per consentire agli Stati membri di concedere deroghe temporanee e mirate a taluni requisiti di condizionalità, in caso di condizioni climatiche impreviste che impediscono agli agricoltori di rispettarli⁶²⁶.

Nello specifico, il reg. (UE) 2024/1468 modifica in via definitiva il disposto dell'Allegato III, eliminando completamente il primo requisito dalla norma BCAA 8; per quanto riguarda la norma BCAA 7, mirata a preservare il potenziale del suolo mediante la rotazione delle colture, il regolamento autorizza gli Stati membri ad ammetterne il soddisfacimento anche attraverso la diversificazione colturale, maggiormente adeguata ai terreni colpiti da siccità periodica o da precipitazioni eccessive.

Per evitare che l'intervento di semplificazione potesse minare il raggiungimento degli obiettivi previsti dal reg. (UE) 2021/2115, la Commissione ha previsto che gli Stati membri potessero adottare un ecoschema⁶²⁷, destinato a ricompensare forme più ambiziose di rotazione e diversificazione delle colture. Da ultimo, la proposta di semplificazione, c.d. pacchetto OMNIBUS III del 14 maggio 2025⁶²⁸, propone l'esenzione per i piccoli agricoltori

⁶²⁶ Per perseguire la medesima finalità, la Commissione ha esteso l'interpretazione della "clausola di forza maggiore", prevista all'art. 3, reg. (UE) 2021/2116, che esonera gli agricoltori colpiti da calamità naturali dalle conseguenze giuridiche derivanti dall'inosservanza degli obblighi di condizionalità. Di norma, la suddetta clausola dovrebbe essere interpretata in maniera restrittiva imponendo agli Stati membri di decidere caso per caso chi possa avvalersi della deroga, su richiesta individuale. Tuttavia, laddove si verificano eventi meteorologici gravi le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate con la dovuta diligenza, gli Stati membri, possono *presumere ragionevolmente* (corsivo proprio) che le condizioni di forza maggiore siano soddisfatte a livello individuale dagli agricoltori della popolazione presente nella zona colpita. Eliminando la necessità di una valutazione specifica o la presentazione di singole richieste, vengono ridotti, pertanto, gli oneri amministrativi per gli agricoltori e le autorità nazionali. Cfr. COM(2024) 225 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio *sulla forza maggiore e le circostanze eccezionali di cui al regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune*, del 30 maggio 2024.

⁶²⁷ È il caso dell'ecoschema n. 4, adottato nel Piano strategico italiano che prevede l' «Avvicendamento dei sistemi foraggeri estensivi con impegni relativi alla coltivazione di leguminose da granella o foraggio o di altre colture foraggere o da rinnovo e di non uso di prodotti fitosanitari e di diserbanti chimici».

⁶²⁸ Cfr. COM(2025) 236 def., Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2021/2115 per quanto riguarda il sistema di condizionalità, i tipi di intervento sotto forma di pagamenti diretti, i tipi di intervento in determinati settori, lo sviluppo rurale e le relazioni

da determinate norme ambientali nell'ambito della condizionalità, senza precludere la possibilità di beneficiare degli ecoschemi⁶²⁹.

Il pacchetto di semplificazione mira a tenere conto delle diverse pratiche agricole e delle condizioni locali, riducendo la sovrapposizione con le norme nazionali esistenti. Ad esempio, sulle orme del *greening*, questo cambiamento introduce una “presunzione” tale per cui le aziende agricole biologiche certificate saranno automaticamente considerate conformi ad alcuni requisiti ambientali dell'UE per il finanziamento, come ad es. la BCAA 6 e la BCAA 7. La proposta consente agli Stati membri di compensare, attraverso ecoschemi o impegni agro-climatico-ambientali, i costi sostenuti dagli agricoltori derivanti dalla legislazione nazionale, se questi vanno oltre i requisiti minimi stabiliti dalla normativa UE⁶³⁰. Si nota, dunque, che gli interventi apportati rivedono l'equilibrio tra strumenti obbligatori e misure volontarie, a favore di un approccio più flessibile, maggiormente adeguato a rispondere alla concorrenza di eventi estremi e dissesti economici.

Le deroghe ai requisiti del *greening* e alle norme BCAA 7 e 8 non sono casuali in quanto, nonostante perseguano l'obiettivo di preservare il potenziale del suolo e migliorarne la fertilità per garantire la produttività a lungo termine, incidono nettamente sull'uso dei seminativi e sul reddito degli agricoltori⁶³¹. Sebbene la Commissione abbia cercato di operare un bilanciamento tra le diverse esigenze, evitando la riduzione delle ambizioni ambientali, le valutazioni conseguente non hanno dato i risultati sperati. Secondo la Corte dei Conti nella relazione pubblicata il 30 settembre 2024⁶³², anche se la nuova architettura verde ha migliorato, in via teorica, il profilo ecologico e le ambizioni della PAC attualmente in vigore, i singoli Stati membri avvalendosi anche di deroghe e eccezioni, non hanno

annuali sull'efficacia dell'attuazione e del regolamento (UE) 2021/2116 per quanto riguarda la governance dei dati e dell'interoperabilità, la sospensione dei pagamenti in relazione alla verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione, i controlli e le sanzioni, Bruxelles, 14.5.2025 Per una riflessione sulla tecnica del “pacchetto legislativo” adottata sempre più frequentemente con una «funzione di snellimento istituzionale» si v. P. DE PASQUALE, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata*, cit., pp. 56-58.

⁶²⁹ Secondo questa stima, 2,3 milioni di agricoltori in più potrebbero beneficiare del nuovo regime, con un risparmio di circa 1,46 miliardi di euro (tenendo conto del valore monetario della riduzione del tempo impiegato dai beneficiari per presentare le domande di aiuto della PAC legate alla condizionalità e ai regimi di pagamento diretto multipli). Per le amministrazioni nazionali, si prevedono costi una tantum legati alla riprogettazione dei Piani PAC per integrare questo strumento. Cfr. SWD(2025) 236 final, Commission Staff Working Document, Accompanying the document, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/2115 as regards the conditionality system, cit., Brussels, 14.5.2025, p. 13.

⁶³⁰ Cfr. COM(2025) 236 def., Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2021/2115 per quanto riguarda il sistema di condizionalità, cit., p. 10.

⁶³¹ Considerando 3, reg. di esecuzione (UE) 2022/1317

⁶³² Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale 20/2024: *Piani della politica agricola comune*, cit., par. 40.

formulato i Piani strategici in modo tale da massimizzare il relativo potenziale ambientale e climatico⁶³³. Lo stesso vale per la propensione per le misure volontarie, come gli ecoschemi, che, per quanto giustificata dalla necessità di preservare la redditività delle aziende, hanno generato minori benefici ambientali e climatici⁶³⁴.

Infine, molti interventi del FEASR hanno replicato gli impegni del periodo 2014-2020 non incoraggiando gli aderenti a sforzi ambientali “ulteriori”⁶³⁵. Altri “passi indietro” rispetto alle ambizioni del *Green deal* sono visibili anche al di fuori della PAC, come la posticipazione del reg. (UE) 2023/1115 volto a combattere la deforestazione e il degrado forestale a livello mondiale, dovuto alla produzione e al consumo dell’UE e, da ultimo, la direttiva 2024/1785/UE sull’inquinamento industriale da cui i colegislatori UE hanno deciso di escludere gli allevamenti intensivi di bovini (e in parte di suini e avicoli)⁶³⁶.

10.2 Sostegno di base per la sostenibilità: nessuna novità

Il regolamento ripropone i pagamenti diretti calcolati per ettaro come principale forma di sostegno⁶³⁷, nonostante la Corte dei Conti nel 2018 li avesse considerati esemplificativi del rapporto «debole» tra interventi proposti e obiettivi. Basati sul numero di ettari posseduti o utilizzati, infatti, non consentono di affrontare, in maniera approfondita, le problematiche

⁶³³ Cfr. A. MÜNCH ET AL., *Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*, cit., pp. 63-66

⁶³⁴ Sul tema v. anche H. GUYOMARD, M. STICKEL, C. DÉTANG-DESSENDRE, L. G. SOLER ET AL., *Research for AGRI Committee - The next reform of the CAP*, cit., p. 28.

⁶³⁵ Lo stesso punto è confermato dalla valutazione dei 28 PSP pubblicata a maggio del 2025 aggiungendo che ciò ha comportato una spesa inferiore rispetto a quanto pianificato per i nuovi interventi. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *The 28 CAP Strategic Plans underway. Summary of implementation in 2023-2024 – facts and figures*, June 2025. <https://ec.europa.eu/3841fb7d-cd43-4322-afd8-b977f486c4b1/download> (ultimo accesso: 17/07/2025).

⁶³⁶ Per la disamina dei dettagli e dei motivi dei «passi indietro» e della «retromarcia» sugli obiettivi del *Green Deal* v. L. RUSSO, *La Politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica*, cit., pp. 348- 352.

⁶³⁷ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 23/2019, *Stabilizzazione del reddito degli agricoltori: è disponibile una gamma completa di strumenti, ma occorre porre rimedio al loro limitato utilizzo e alle compensazioni eccessive*. Secondo uno studio del 2017, *Scenar2030* ripreso nella Valutazione di impatto delle proposte dei regolamenti (SWD(2018)301 final, Part 3/3, of 1 June 2018), la liberalizzazione dei mercati conseguente alla riduzione netta o l’eliminazione del sostegno, porterebbe a rischi considerevoli, dovuti al calo della produzione il cui effetto positivo per l’ambiente, in termini di calo delle emissioni e uso delle risorse, rischia di essere neutralizzato, in primo luogo, dall’aumento delle emissioni in altre aree del mondo dove la produzione verrebbe spostata, dall’altro dall’aumento dei prezzi e delle importazioni da Paesi terzi. Si v. R. M’BAREK, J. BARREIRO-HURLE, P. BOULANGER, A. CAIVANO, ET ALL, *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020 (Summary report)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017. doi:10.2760/749027, JRC109053. A tal proposito cfr. anche WORLD BANK GROUP, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*, EU Regular Economic Report; No.4. 2018. <http://hdl.handle.net/10986/29381> (ultimo accesso: 17/07/2025).

ambientali né costituiscono il modo più efficiente per sostenere un reddito agricolo sufficiente⁶³⁸.

Alla luce dei risultati ambientali riscontrati, è evidente che, sebbene il reg. (UE) 2021/2115 aggiunga nella denominazione del sostegno di base e del sostegno redistributivo «per la sostenibilità», ciò che conta è la sostanza e non la forma⁶³⁹.

In questo contesto, tuttavia, permanendo l'obiettivo di garantire un sostegno equo e più mirato al reddito degli agricoltori, si riprende la medesima strategia della riforma 2014⁶⁴⁰, composta dalla riduzione progressiva dei pagamenti, o *degressività*, da 60.000 a 100.000 euro da applicare obbligatoriamente e *capping* inteso come un tetto all'ammontare massimo pari a 100.000 euro di pagamenti diretti per le grandi aziende agricole. L'ammontare stimato dalla riduzione dei pagamenti avrebbe dovuto essere usato primariamente per contribuire al finanziamento del supporto al reddito redistributivo per la sostenibilità destinato ai primi ettari di un'azienda previsto, oltre che per finanziare misure di sviluppo rurale. Il meccanismo di convergenza interna iniziato con la riforma del 2013 mirato ad abbandonare gradualmente il modello storico di riferimento verso un livello uniforme prosegue anche con il sostegno di base resta processo principale per ottenere una distribuzione più equa del sostegno diretto al reddito tra gli agricoltori. Tuttavia, alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, hanno optato per il mantenimento del sistema dei titoli fino al 2026, purché sia soggetto alle regole della convergenza interna, differenziando l'ammontare per ettaro in base al valore dei titoli⁶⁴¹. Per favorire il ricambio generazionale attirando i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali viene riproposto anche il sostegno complementare

⁶³⁸ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Parere n. 7/2018 *sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020* [COM(2018) 392, 393 e 394 final], par. 4.

⁶³⁹ Si v. F. SOTTE, *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, in *Agriregionieuropa*, numero speciale 1, 2021, invitava a non farsi trarre in inganno dalla terminologia utilizzata, essendo calcolato su un importo fisso per ettaro.

⁶⁴⁰ V. *supra* par. 9.2

⁶⁴¹ L'Italia ha fissato il valore della convergenza pari all'85%, come il Belgio, l'Irlanda, la Francia, e la Spagna. Insieme alla Francia hanno stabilito il valore di diminuzione al 30%. Per l'Italia il valore massimo dei titoli è 2000 fino a 1400.

al reddito per i giovani agricoltori⁶⁴² a cui è destinato il 3% del massimale per i pagamenti diretti da reperire non più esclusivamente nell'ambito del Primo pilastro⁶⁴³.

Per quanto riguarda la selettività dei beneficiari, rispetto alla proposta di regolamento, in cui si faceva riferimento all' «agricoltore vero e proprio, o *genuine farmer*» (art. 4 par. 1 lett. d)), escludendo in maniera più netta «coloro le cui attività costituiscono una parte “insignificante” delle attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola», viene riconfermata la definizione di «agricoltore in attività» concedendo il sostegno solo a chi svolga “seppur” in minima parte la funzione produttiva dell'attività agricola⁶⁴⁴. Nella determinazione, gli Stati membri applicano criteri oggettivi e non discriminatori, come 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. Ogni Stato membro nel proprio Piano strategico ha la possibilità di decidere quali forme utilizzare e se creare un “elenco negativo” per escludere determinati agricoltori.

Nonostante la definizione di «agricoltore in attività», sia pienamente coerente con l'orientamento al mercato della PAC, volto, da un lato, ad evitare che le scelte produttive siano influenzate dalla percezione dell'aiuto, dall'altro, a rendere gli aiuti compatibili con le disposizioni della “scatola verde”⁶⁴⁵ di cui all'art. 10, è sintomatica del disincentivo a svolgere un'attività produttiva di prodotti agricoli privilegiando, ancora una volta, una posizione di “rendita”. Il riflesso di tale impostazione è evidente sul piano del livello di

⁶⁴² Specialmente dopo le critiche rivolte dalla CORTE DEI CONTI EUROPEA, nella Relazione speciale n. 10/2017, *Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale*, che riteneva logica di intervento su cui si basava il sostegno ai giovani agricoltori nel reg. 1307 inadeguata. Non sono stati tenute in considerazioni le esigenze dei giovani, né specificate i risultati né tantomeno gli impatti attesi. Pertanto, la strategia per il ricambio generazionale dovrebbe essere più mirata. Sul tema si 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. Sulla figura del “giovane” imprenditore agricolo si v. M. BRUNORI, *Le qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo. Criteri, evoluzione, prospettive*, Torino, 2024, pp. 152-157.

⁶⁴³ Inoltre è previsto l'ampliamento del ventaglio degli strumenti utilizzabili: accanto all'insediamento dei giovani agricoltori le somme possono essere usate anche per gli investimenti materiali e/o immateriali fatti dai giovani agricoltori. Sul punto si v. M.R. PUPO D'ANDREA *Le novità della PAC 2023-2027*, cit., p. 5. Sul rapporto tra giovani e innovazione si v. cap. IV, par. 1.2

⁶⁴⁴ Critico sulla proposta di regolamento in raffronto con il reg. (UE) 1305/2013, in particolare sul «*genuine farmer*»: F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, cit., p. 60, il quale afferma che non richiedere lo svolgimento di un'attività agricola seppur minima «significa nei fatti svalutare la funzione produttiva dell'agricoltura privilegiando posizioni di rendita privilegiando chi disponga di superfici senza destinarle né al pascolo né alla coltivazione». L'A. collega la definizione al fatto che la sicurezza alimentare nelle proposte di regolamento sembra più un «ossequio formale più che effettiva adesione ad un progetto», *ivi*, p. 58. Sul punto si v. ID. *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *questa rivista*, p. 146.

⁶⁴⁵ Sul punto, L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario*, cit., p. 145.

produzione e su quello della garanzia di sicurezza alimentare che, nonostante le dichiarazioni di principio, continua a non essere perseguita.

11. Prospettive per la PAC *post* 2027. La riscoperta del sostegno al reddito?

Sebbene anche la riforma del 2023-2027 fosse stata annunciata come “epocale”, le criticità dell’effettiva attuazione richiedono nuovamente un cambio di rotta. Dopo la pubblicazione di diversi documenti programmatici, dall’“*Agenda Strategica 2024-2029*” adottata in 27 giugno 2024⁶⁴⁶ alla Comunicazione “*Una visione per l’agricoltura e l’alimentazione*”⁶⁴⁷, le prospettive per la programmazione 2028-2034 sono state ufficialmente delineate da tre atti normativi pubblicati nel 2025 – la proposta di semplificazione⁶⁴⁸, la proposta per il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)⁶⁴⁹ e la proposta per la futura PAC⁶⁵⁰ – legati da un unico *fil rouge*: promuovere un settore agricolo competitivo, sostenibile e resiliente che continui a sostenere la qualità della vita, garantendo la sicurezza alimentare e la vitalità delle comunità rurali. Per quanto l’attenzione sulla sostenibilità ambientale permanga, è evidente che il *focus* sia maggiormente sui profili di sostenibilità economica⁶⁵¹, ritenuta complementare nonché funzionale al raggiungimento della prima dimensione. L’eventuale rallentamento sulle ambizioni del *Green Deal*, non andrebbe considerato una sconfitta, ma una presa di consapevolezza che la transizione “verde” non può essere istantanea, ma richiede la necessaria e dovuta ponderazione con il contesto economico, territoriale e sociale attuale⁶⁵². Con la proposta per la nuova programmazione, alla PAC viene riconosciuto un ruolo essenziale poiché, andando a garantire la sicurezza alimentare, nel senso di alimenti quantitativamente sufficienti, sicuri e accessibili, e la protezione delle risorse naturali,

⁶⁴⁶ Cfr. EUROPEAN COUNCIL, *Strategic Agenda 2024-2029*. https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf

⁶⁴⁷ Cfr. COM(2025) 75 def., *Una visione per l’agricoltura e l’alimentazione*. cit.

⁶⁴⁸ Cfr. COM(2025) 236 def., Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2021/2115 per quanto riguarda il sistema di condizionalità, cit.

⁶⁴⁹ Cfr. COM(2025) 570 def., *Un bilancio dell’UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 16.7.2025.

⁶⁵⁰ Cfr. COM(2025) 560 def., Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le condizioni per l’attuazione del sostegno dell’Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034, Bruxelles, 16.7.2025.

⁶⁵¹ Si v. L. RUSSO, *La Politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica*, cit., pp. 343-345.

⁶⁵² *Ibidem*

sostiene la qualità della vita⁶⁵³. In questo contesto, si richiama alla necessità di un sostegno pubblico, mirato al reddito degli agricoltori⁶⁵⁴.

A tal proposito, all'art. 3 par. 1, lett. d) della proposta di regolamento che istituisce un "Fondo unico per la prosperità e la sicurezza sostenibili in campo economico, territoriale, sociale, rurale e marittimo" (in seguito, Fondo unico), è previsto l'obiettivo di «sostenere la qualità della vita dell'Unione» attraverso «il sostegno a un reddito più equo e adeguato per gli agricoltori e alla loro competitività a lungo termine, incluso il rafforzamento della posizione degli agricoltori nella catena del valore; ii) il contributo alla sicurezza alimentare a lungo termine; iii) il miglioramento dell'attrattività e degli standard di vita nelle aree rurali, compreso ad es. l'accesso all'assistenza sanitaria, condizioni di lavoro eque e la preparazione ad affrontare rischi[...]; iv) la garanzia di sostenibilità, competitività e resilienza del settore della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione; in ultimo, v) il miglioramento delle pratiche sostenibili di gestione dell'agricoltura e delle foreste per promuovere azioni climatiche resilienti, la fornitura di molteplici servizi ecosistemici, il supporto a una gestione efficiente dell'acqua, [...] e il miglioramento del benessere animale»⁶⁵⁵.

Il nuovo budget europeo per il 2028-2034, inoltre, mira a garantire un supporto stabile e prevedibile al reddito degli agricoltori, senza modificare gli strumenti "tradizionali" della PAC⁶⁵⁶.

Conformemente all'esigenza di correggere gli abusi di distribuzione, i pagamenti sono differenziati sulla base di un criterio soggettivo in quanto sono mirati «agli agricoltori più

⁶⁵³ Cfr. COM(2025) 565 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 {SWD(2025) 565 final}, Brussels, 16.7.2025.

⁶⁵⁴ Cfr. COM(2025) 560 def., Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le condizioni, cit.

⁶⁵⁵ Cfr. COM(2025) 565 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing the European Fund, cit., (traduzione propria)

⁶⁵⁶ L'Art. 5, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034, cit., elenca: il sostegno decrescente al reddito per superficie; sostegno accoppiato al reddito; pagamento specifico per il cotone; pagamento per vincoli naturali e altri vincoli territoriali specifici; sostegno per svantaggi derivanti da determinati requisiti obbligatori; azioni agroambientali e per il clima; pagamento per i piccoli agricoltori; sostegno agli strumenti di gestione del rischio; sostegno per gli investimenti a favore di agricoltori e silvicoltori; sostegno per l'insediamento di giovani agricoltori, i nuovi agricoltori, l'avvio di imprese rurali, anche nuove, e lo sviluppo delle piccole aziende agricole; sostegno ai servizi di sostituzione nell'azienda agricola; LEADER; sostegno alla condivisione di conoscenze e all'innovazione nei settori dell'agricoltura e della silvicoltura e nelle zone rurali; iniziative di cooperazione a livello territoriale e locale; interventi in determinati settori di cui al parte II, titolo I, capo II bis, del regolamento (UE) n. 1308/2013; interventi nelle regioni ultraperiferiche; interventi nelle isole minori dell'Egeo; programma dell'UE destinato alle scuole di cui al parte II, titolo I, capo II bis, del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; pagamenti in caso di crisi agli agricoltori.

bisognosi» individuati nei giovani e i nuovi agricoltori, le donne, i piccoli agricoltori, o gli agricoltori soggetti a vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici. Il sostegno, inoltre, è destinato principalmente agli agricoltori attivi, che esercitano un'attività agricola nella propria azienda e contribuiscono "attivamente" alla sicurezza alimentare. Tuttavia, non sono esclusi i piccoli agricoltori pluriattivi che esercitano almeno un livello minimo di attività agricola stabilito dagli Stati membri.

Per quanto riguarda l'equità nell'assegnazione per ciascun agricoltore, l'importo totale dei pagamenti è decrescente prevedendo ad es. una riduzione del 75% dell'importo annuo, se l'importo del sostegno al reddito per superficie concesso a un agricoltore supera i 75 000 di euro. In ogni caso, l'importo totale del sostegno al reddito per superficie non può essere superiore a 100 000 di euro per agricoltore all'anno. Inoltre, sono previsti pagamenti specifici per i piccoli agricoltori, facoltativi per gli Stati membri, che sostituiscono tutti gli interventi, pari ad un massimo di 3000 euro all'anno. La novità che ha destato maggiore perplessità è la privazione del sostegno per i richiedenti che entro il 2032 raggiungono l'età pensionabile. Nonostante le perplessità già osservate nel corso della disamina, il sostegno che sostituisce il sostegno di base al reddito per la sostenibilità, continua ad essere calcolato per superficie, e distribuito per ettari ammissibili (art. 6). Venendo meno il sistema dei titoli per tutti gli Stati membri, il pagamento è differenziato per gruppi di agricoltori o per zone geografiche, individuati sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, e calcolato in funzione del reddito degli agricoltori derivante dall'attività agricola in un periodo di riferimento rappresentativo.

Il supporto, inoltre, deve svolgere una funzione di *premio* per gli agricoltori che adottano pratiche compatibili con la natura e, al contempo, una funzione di *incentivo*, volta sia a favorire la transizione verso metodi di produzione sostenibili sia a rafforzare la resilienza riducendo la vulnerabilità delle imprese agricole di fronte alle crisi⁶⁵⁷; infatti, preso atto della complessità e dell'eccessiva onerosità degli impegni con cui la PAC 2023-2027 ha già cercato di raggiungere questo risultato, la Commissione intende implementare il passaggio ad un'agricoltura realmente sostenibile.

Per quanto concerne la sostenibilità ambientale, quale valore aggiunto nella competizione globale, dopo le valutazioni negative della Corte dei Conti⁶⁵⁸, la PAC *post* 2027, è chiamata non solo ad innalzare l'ambizione, ma anche a migliorare le azioni connesse con la tutela ambientale garantendo risultati tangibili e misurabili. In questo quadro, si inserisce, *in*

⁶⁵⁷ Cfr. COM(2025) 565 final, *Explanatory memorandum*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing the European Fund, cit., p. 2.

⁶⁵⁸ V. supra par. 10.1

primis, la condizionalità che, pur assumendo, una nuova denominazione «Gestione responsabile delle aziende agricole», comprende nuovamente i CGO in materia di clima e ambiente, salute pubblica e salute delle piante e benessere degli animali (Allegato I, parte A) e il sistema di condizionalità sociale relativa all'occupazione dei lavoratori i cui CGO (Allegato I, parte B)⁶⁵⁹. Tuttavia, sulla scia della proposta di semplificazione del reg. (UE) 2021/2115, per rispondere alle esigenze e alle problematiche arrecate dalla rigidità, complessità e inadeguatezza alle realtà agricole, la proposta effettua un cambiamento notevole in regole meno prescrittive.

In primo luogo, le BCAA vengono sostituite dalle «pratiche di protezione» definite dagli Stati membri, a livello nazionale o regionale, nel Piano di partenariato nazionale e regionale (PPNR)⁶⁶⁰, in base alle diverse condizioni ambientali e climatiche. Il regolamento stabilisce una cornice di obiettivi in cui scompaiono ad es. percentuali di destinazione (come il 4% dei seminativi ad elementi non produttivi per la BCAA 8 prevista dal reg. (UE) 2021/2115). Gli obiettivi generali sono interamente legati alla protezione dei suoli «anche attraverso» la rotazione o la diversificazione delle colture e delle acque; mentre per gli obiettivi specifici, si riporta a titolo di esempio «la protezione dei suoli ricchi di carbonio, compresa la protezione delle zone umide, delle torbiere e degli elementi caratteristici del paesaggio».

Per garantire maggiore flessibilità, gli Stati membri possono stabilire nei rispettivi piani esenzioni specifiche sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, quali le colture, i tipi di suolo, i metodi colturali o i danni subiti da prati permanenti. Come previsto nei regolamenti di modifica, le esenzioni devono essere limitate in termini di zona di copertura e, in base al principio di proporzionalità, applicate solo se e nella misura in cui siano necessarie a porre rimedio a problemi specifici, senza compromettere gli obiettivi a cui sono volte né falsare la concorrenza. Le stesse limitazioni valgono nel caso in cui gli Stati membri autorizzino deroghe temporanee alle pratiche di protezione, qualora si verifichino condizioni meteorologiche che impediscano agli agricoltori o altri beneficiari di attuarle.

Per porre rimedio al problema della sovrapposizione tra diverse pratiche mirate alla tutela dell'ambiente, gli ecoschemi e gli impegni agro-climatico-ambientali vengono unificati nelle «azioni agroambientali e per il clima», di cui all'art. 10, in cui è evidente la funzione di premio e di incentivo ricoperta dal relativo pagamento. Tali azioni consistono in impegni volontari annuali o pluriennali, in materia di gestione assunti dagli agricoltori e da altri

⁶⁵⁹ Profili di performance negativi nella valutazione dei PSP 2025 riguardano, in primo luogo, la sostenibilità sociale dove i soggetti coinvolti nei progetti di inclusione sociale (R. 42) risultano pari a 0, quindi con un mancato raggiungimento del risultato previsto pari al 100%: EUROPEAN COMMISSION, *The 28 CAP Strategic Plans underway. Summary of implementation in 2023-2024 – facts and figures*, cit.

⁶⁶⁰ V. cap. IV, par. 2.2.1

beneficiari, compresi gli impegni a mantenere l'agricoltura biologica e l'estensivizzazione, mirati ad es. alla protezione della qualità dell'acqua, protezione del suolo, alla conservazione della biodiversità, la mitigazione e adattamento dei cambiamenti climatici, alla salute e al benessere degli animali e ai servizi silvoambientali e la salvaguardia della foresta. Il pagamento comprende anche i progetti di transizione volontaria verso sistemi di produzione resilienti realizzati dagli agricoltori a livello dell'azienda o di parte di essa, compresa la conversione all'agricoltura biologica e all'estensivizzazione dei sistemi di produzione animale; inoltre, è concesso sulla base di un piano di azione di transizione elaborato da un agricoltore e approvato dallo Stato membro.

Le nuove «azioni agroambientali e per il clima» mantengono la medesima *ratio* degli ecoschemi e degli impegni del secondo pilastro della programmazione 2023-2027, in quanto vengono concessi solo se l'impegno va “al di là” dei CGO e dei requisiti minimi pertinenti, relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali, nonché degli altri requisiti obbligatori stabiliti dal diritto nazionale e dell'Unione⁶⁶¹.

⁶⁶¹ Tuttavia, qualora il diritto nazionale imponga requisiti che vanno “al di là” dei requisiti minimi obbligatori corrispondenti stabiliti dal diritto dell'Unione, può essere concesso un sostegno per gli impegni in materia di gestione di cui al paragrafo 1, lettera a), che contribuiscono al rispetto di tali requisiti.

CAPITOLO III

SOSTEGNO ACCOPPIATO, INTERVENTI DI MERCATO E ACCORDI DI SOSTENIBILITÀ

SOMMARIO: 1. *Premessa*. Luci e ombre del sistema di aiuti accoppiati alla produzione. - 2. Attuazione parziale del disaccoppiamento e mantenimento di una “quota strategica” di aiuti accoppiati. Un focus sui pagamenti supplementari dell’art. 69 del reg. (CE) 1782/2003. - 3. Sostegno specifico, selettivo ad elevato impatto ambientale: Art. 68 del reg. (CE) 73/2009. - 4. Dalla Riforma 2014-2020 alla proposta per la PAC 2028-2034: la rilevanza del sostegno accoppiato per la competitività dell’agricoltura europea. - 5. Il mito della neutralità del disaccoppiamento e un’apertura verso un “rinnovato” accoppiamento. Una riflessione alla luce della *Cotton Upland Dispute*. - 6. I *results-based payments* come forma di pagamento “accoppiato” ai risultati ambientali. - 7. Misure di mercato: “autentica” rete di sicurezza per gli agricoltori. Una visione complementare con gli altri strumenti della PAC. - 7.1 *Oldies but goldies*: intervento pubblico, ammasso e misure eccezionali contro le turbative del mercato. - 7.2 Profili di sostenibilità ambientale negli interventi di mercato. - 8. Accordi di sostenibilità art. 210 *bis*: integrazione o “conflitto” tra sostenibilità e art. 39 TFUE?. - 8.1 Tra volontarietà ed efficacia ambientale: *pro* e *contro* in una prospettiva di futura frammentazione della PAC.

1. *Premessa*. Luci e ombre del sistema di aiuti accoppiati alla produzione

Il sistema di aiuti “accoppiati” alla produzione, che ha caratterizzato la PAC dal 1962 fino alla riforma Fischler, ha prodotto un effetto molteplice che ha assunto una connotazione prevalentemente negativa, tra cui le distorsioni arrecate al commercio interno, al commercio mondiale, al degrado ambientale e all’iniquità della distribuzione del reddito tra la popolazione agricola⁶⁶². Tuttavia, oltre agli effetti, è necessario porre l’attenzione anche sull’“innesco” di quell’effetto domino, ossia l’aumento della produttività agricola che ha portato la Comunità ad una condizione di relativa autosufficienza.

Dunque, se nella combinazione “aiuti accoppiati - aumento produttivo - effetti distorsivi”, l’attenzione viene posta solo sui primi due elementi, emergono con maggiore evidenza anche le potenzialità dell’aiuto accoppiato, quale strumento di programmazione che rendeva agevole “guidare” la produzione agricola utilizzando il livello di sostegno previsto, quale “leva” per ogni singola produzione; se da un lato, si poteva aumentare il sostegno per incentivare la produzione in caso di deficit (pur con la consapevolezza che l’incremento di produzione non può essere un effetto immediato, essendo la conseguenza di decisioni

⁶⁶² V. cap. II, par. 2.2

imprenditoriali che necessitano a volte di anni per sortire effetti), dall'altro, in caso di produzione eccedentaria era possibile imporre limiti (come le quote e i prelievi), accompagnati da un sostegno come compensazione per la perdita (come nel caso del *set-aside*).

Con il disaccoppiamento progressivo degli aiuti, invece, la produzione non è stata più condizionata dalla mano pubblica, venendo lasciata alla determinazione dell'agricoltore nella veste più intima e autentica di imprenditore, chiamato ad assumere le decisioni produttive sulla base dell'andamento instabile e imprevedibile del mercato.

Anche in questo caso, si notano “luci e ombre”: alla libertà imprenditoriale conseguente alla liberazione del mercato dal meccanismo artificioso dei prezzi garantiti, è corrisposta la privazione di un vero e proprio incentivo a produrre, oltre che di un sostegno al reddito agricolo. Le produzioni deficitarie sono state affidate alle importazioni, rendendo l'agricoltura europea dipendente dal funzionamento imperfetto delle catene di approvvigionamento globale; l'attenzione si è spostata sulla “produzione” di altri beni che non troverebbero remunerazione sul mercato, ossia i c.d. beni pubblici ambientali, per cui, peraltro, non si riportano successi degni di particolare encomio.

Alla luce della mutevolezza dello scenario globale che accresce i rischi a cui è fisiologicamente esposta l'agricoltura europea, dai “limiti” interni del sostegno disaccoppiato risaltano le potenzialità di quello accoppiato, indispensabile per rafforzare la resilienza della produzione interna e l'indipendenza dalle importazioni da Paesi terzi. Pertanto, si evidenzia la necessità di un cambiamento nella forma di sostegno all'agricoltura fino ad oggi “preferita”, che possa consentire di perseguire gli obiettivi previsti all'art. 39 TFUE, tra cui la garanzia della sicurezza alimentare e del tenore di vita equo degli agricoltori, senza compromettere l'ambizione ambientale.

Di seguito, verrà analizzata l'evoluzione del sostegno accoppiato dopo la Riforma del 2003 mettendo in evidenza le ragioni che hanno portato il legislatore europeo a custodirne “gelosamente” una quota all'interno delle programmazioni della PAC. Inoltre, si porrà attenzione ai c.d. *result-based payments*, che fanno leva sull'effetto incentivante di un sostegno accoppiato “ai risultati”, che potrebbe essere determinante per rafforzare la produzione di effetti ambientali.

2. Attuazione parziale del disaccoppiamento e mantenimento di una “quota strategica” di aiuti accoppiati. Un focus sui pagamenti supplementari dell’art. 69 del reg. (CE) 1782/2003

La consapevolezza che l’apertura al mercato avrebbe potuto incidere negativamente sulla sostenibilità economica dell’agricoltura europea, ha portato, fin dalla Riforma del 2003, da un lato, a conservare il ruolo di “rete di sicurezza” dell’intervento settoriale, seppur utilizzabile di fatto solo contro i possibili crolli drammatici dei corsi mondiali⁶⁶³, dall’altro ad assumere un atteggiamento “cauto” nel disaccoppiare tutti gli aiuti.

Pertanto, oltre al mantenimento di una quota accoppiata per molti settori produttivi (art. 72 ss., reg. (CE) 1782/2003)⁶⁶⁴, venne prevista la possibilità per gli Stati membri di attuare solo parzialmente il regime di pagamento unico (art. 64-69, reg. (CE) 1782/2003), a dispetto degli obblighi previsti dalla “scatola verde” e dell’impegno di ridurre gradualmente gli aiuti previsti nella “scatola blu”⁶⁶⁵.

Le possibilità attribuite agli Stati membri di gestire l’attuazione del pagamento unico erano espressione della maggiore flessibilità e sussidiarietà stabiliti con la Riforma del 2003 al fine di adattare la PAC all’UE allargata composta da realtà sempre più eterogenee e differenziate⁶⁶⁶. Mediante questi strumenti, la politica agricola avrebbe potuto porre al centro i problemi nazionali cercando di adottare la soluzione più adeguata entro la cornice comunitaria.

A partire dagli aiuti accoppiati, la selezione dei settori per cui essi sono stati mantenuti non è stata casuale: *grano duro, le colture proteiche, il riso, la frutta a guscio, le colture*

⁶⁶³ «The Council’s decision to guarantee to farmers flat rate payments based on historical records in exchange for greater market orientation does not undermine the CMO’s, which will continue to regulate markets where and whenever necessary»: Council of the European Union, *CAP Reform – Presidency Compromise* (in agreement with the Commission), Brussels, 30 June, No. 10961/03. Si tratta quindi di uno strumento da utilizzare «solo in situazioni “disperate”»: L. COSTATO, *Diritti di proprietà – La riforma della PAC dal 2003 cit.*, fasc. 1, 2004, cit., p. 80; ID., *La riforma della PAC del 2003*, cit., pp. 483-485; ID., *De la Réforme de la Pac au Traité de Lisbonne*, cit.

⁶⁶⁴ Solo il 75% dei pagamenti era disaccoppiato: C. MAGNI, *La posizione competitiva dell’agricoltura italiana fra riduzione del sostegno e globalizzazione*, in *Riv. pol. agr.*, 2000, n. 1-2, p. 130.

⁶⁶⁵ Dall’introduzione di soluzioni «contraddittorie» si evince la natura compromissoria del reg. (CE) 1782/2003: L. COSTATO, *Diritti di proprietà – La riforma della PAC dal 2003 ed i cereali*, cit., p. 90. Questa situazione ha delineato una sorta di «re-coupling»: J. BINFIELD, T. DONNELLAN, K. HANRAHAN, C. HART, P. WESTHOFF, *CAP Reform and the WTO: Potential Impacts on EU Agriculture*, 2004 Annual meeting, August 1-4, Denver, CO 20020, American Agricultural Economics Association (New Name 2008: Agricultural and Applied Economics Association, 2004, DOI:10.22004/ag.econ.2002).

⁶⁶⁶ Si v. D. BIANCHI, *La politica agricola comune (PAC)*, cit., p. 270; F. DE FILIPPIS, A. FRASCARELLI, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un’applicazione selettiva dell’articolo 69*, Gruppo 2013, Working paper n. 2, maggio 2007, p. 3.

*energetiche, le patate da fecola, i prodotti lattiero caseari*⁶⁶⁷, *i seminativi, le sementi, gli ovini, le carni bovine e i legumi da granella, cotone, tabacco, luppolo e oliveti* (art. 1 del reg. (CE) 1782/2003, punto 3) rappresentavano, infatti, colture strategiche per l'agricoltura europea sotto molteplici aspetti⁶⁶⁸. Da una prospettiva economica, incentivando la produzione, ad es. di colture proteiche e di riso, gli aiuti avrebbero consentito alla Comunità di acquisire maggiore indipendenza dalle importazioni dai Paesi terzi. Inoltre, un supporto legato alla valorizzazione della qualità (ad es. per il grano duro) ne avrebbe migliorato la commercializzazione sia sul mercato interno che su quello globale. Da una prospettiva ambientale e sociale, avrebbero contribuito a prevenire l'abbandono dei territori e dell'attività agricola⁶⁶⁹ specialmente nelle regioni ultraperiferiche⁶⁷⁰ e nelle zone montane, oltre che, come per le colture proteiche, fissare nitrogeno in atmosfera non richiedendo l'uso di fertilizzanti azotati⁶⁷¹.

Per quanto riguarda l'attuazione parziale, invece, come anticipato, gli Stati membri potevano decidere entro il 1° agosto 2004, di erogare pagamenti supplementari per i seminativi (art. 66), per le carni ovine o caprine (art. 67) e per le carni bovine (art. 68), finanziati dalle trattenute sui massimali dei pagamenti diretti ad essi destinati⁶⁷². In ultimo, a differenza dei pagamenti specifici, l'art. 69 prevedeva la possibilità per ogni Stato membro di dedicare, fino al 10% dei massimali nazionali, per istituire pagamenti supplementari per ogni settore contemplato nell'Allegato VI, ossia tutti quelli inclusi *ex art. 33* nel regime di pagamento

⁶⁶⁷ Il pagamento fisso in veste di premio per i prodotti lattiero caseari e il pagamento supplementare rappresentavano una novità assoluta nel settore lattiero-caseario da sempre gestito sulla base del controllo dei prezzi istituzionali, di misure di aiuto allo smaltimento e quote di produzione: D. BIANCHI, *Trent'anni di un regime temporaneo*, cit., p. 76 ss.

⁶⁶⁸ A partire dall'art. 72, si tratta, precisamente, di un premio specifico di qualità del grano duro, premio alle colture proteiche, aiuto per il riso, aiuto per la frutta a guscio, aiuto per le colture energetiche, aiuto per le patate da fecola, premio per i prodotti lattiero caseari, aiuto regionale specifico per i seminativi, aiuto alle sementi, pagamenti per superficie per i seminativi, premi per pecora e per capra, pagamenti per le carni bovine, aiuto per i legumi da granella, pagamento specifico per il cotone, aiuto per gli oliveti, aiuto per superficie per il luppolo.

⁶⁶⁹ Nel caso dell'aiuto per la frutta a guscio, il pagamento supplementare era finalizzato ad evitare l'abbandono della produzione di frutta a guscio nelle zone tradizionali ed i conseguenti effetti negativi sul piano ambientale, rurale, sociale ed economico: considerando 38, reg. (CE) 1782/2003.

⁶⁷⁰ È il caso del premio alla coltura dei cereali nei paesi nordici, Svezia e Finlandia, il premio alle sementi e tutti gli aiuti diretti alle regioni ultraperiferiche come Azzorre, Madera, le isole Canarie e le isole del Mar egeo (considerando 43, art. 70, reg. (CE) 1782/2003).

⁶⁷¹ In aggiunta, si segnala anche l'art. 134 del reg. (CE) 1782/2003, il quale, tra i requisiti specifici previsti per l'erogazione del pagamento per capo di bestiame nell'ambito dei pagamenti per le carni bovine, richiedeva che i coefficienti di densità fossero stabiliti tenendo conto dell'impatto ambientale del tipo di produzione considerato, della sensibilità ambientale del terreno utilizzato per l'allevamento del bestiame e delle misure applicate allo scopo di stabilizzare o migliorare la situazione ambientale di tale terreno.

⁶⁷² Ad es. l'art. 66 del reg. (CE) 1782/2003 prevede che gli Stati membri potevano trattenere fino al 25 % della componente del massimale destinata ai pagamenti per superficie per seminativi o fino al 40% per quella destinata al pagamento supplementare per il frumento duro.

unico. L'obiettivo era incentivare tipi specifici di agricoltura ritenuti importanti per tutelare o valorizzare l'ambiente o per migliorare la qualità e la commercializzazione dei prodotti agricoli premiando gli agricoltori per i risultati qualitativi e ambientali ottenuti⁶⁷³. In sostanza, l'art. 69 mirava a rendere il pagamento PAC più selettivo e diretto a perseguire gli obiettivi riconducibili al ruolo multifunzionale dell'agricoltura⁶⁷⁴.

La selettività, inoltre, era considerata, di per sé, un obiettivo strategico per il futuro della PAC poiché ad essa si legava la giustificazione e la sostenibilità economica del sostegno disaccoppiato. Nel lungo termine, infatti, l'erogazione «incondizionata di una rendita improduttiva, derivante da uno status o da un comportamento dei beneficiari legati al passato» non sarebbe stata più ammissibile⁶⁷⁵. Pertanto, era necessario legare quanto più possibile i pagamenti ai prodotti e ai servizi che l'agricoltura fornisce, come i beni ambientali, la salubrità e la qualità⁶⁷⁶. Per raggiungere un ventaglio di beneficiari più ampio e raggiungere obiettivi più consistenti, inoltre, la misura non era limitata ai beneficiari del RUP, ma esteso anche a chi non possedeva titoli. Tuttavia, come avviene ogniqualvolta si introduca una nuova forma di pagamento diretto connesso ai risultati ambientali, era necessario mantenere un'adeguata distinzione rispetto alle norme di condizionalità e alle misure agroambientali del secondo pilastro e dei relativi controlli, onde evitare un "effetto inerziale" e comportamenti fraudolenti⁶⁷⁷.

Dal punto di vista degli effetti, nonostante la potenzialità della misura per la valorizzazione della qualità e della protezione dell'ambiente, la realtà non ha rispecchiato le aspettative. Con particolare riferimento all'Italia, infatti, sono stati definiti un insieme di criteri di erogazione poco selettivi che, ratificando le scelte produttive già diffuse e consolidate, non ha portato a nessuna modifica dei comportamenti né ad un incentivo ad "andare oltre" i requisiti ambientali già richiesti dalla condizionalità⁶⁷⁸. Inoltre, per quanto riguarda la

⁶⁷³ Sull'art. 69 del reg. (CE) 1782/2003: F. DE FILIPPIS, A. FRASCARELLI, *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'articolo 69*, cit., p. 3; *La politica agricola comune (PAC)*, cit., pp. 268-270; L. COSTATO, *La riforma della Pac del 2003 e la circolazione dei fondi rustici*, cit., p. 665.

⁶⁷⁴ Sul punto si v. F. DE FILIPPIS, A. FRASCARELLI, *op. utl.cit.*, p. 3.

⁶⁷⁵ *Ivi*, p. 4.

⁶⁷⁶ Si v. F. DE FILIPPIS, A. FRASCARELLI, *Qualificare il primo pilastro della Pac*, cit., p. 4.

⁶⁷⁷ In merito si v. F. DE FILIPPIS (a cura di), *Verso il 2013. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderno n. 4, 2004, pp. 77-79.

⁶⁷⁸ Per sfruttare il potenziale del pagamento ri-accoppiato a sostegno dei comportamenti ambiziosi dei produttori era necessario prevedere criteri più stringenti tra cui: motivazione e giustificazione dell'erogazione; selettività dei requisiti; una distribuzione sufficientemente equa su base regionale cercando di non aggravare gli oneri amministrativi. Ad esempio per i seminativi si sarebbe dovuto privilegiare le colture che favoriscono la qualità dei prodotti e in un'ottica di miglioramento del mercato del *made in Italy*, quelle con caratteristiche merceologiche più adatte a semola e pasta. F. DE FILIPPIS, A. FRASCARELLI, *Qualificare il primo pilastro della Pac*, cit., p. 5.

selettività dei beneficiari, i criteri distributivi sono stati creati in modo tale da far recuperare agli agricoltori le trattenute sui pagamenti unici⁶⁷⁹.

Da un rapporto di Agrosynergie sulla valutazione degli effetti sul mercato del disaccoppiamento parziale pubblicata nel 2011, è emerso che in presenza di aiuti accoppiati, il reddito legato all'attività produttiva risultava costituito da due parti: la prima derivante dalla vendita del prodotto e soggetta al rischio produttivo ed economico; la seconda derivante direttamente dall'aiuto ed esente da rischio. Questo effetto influenzava le scelte di produzione in virtù dell'avversione al rischio degli operatori economici⁶⁸⁰: da un lato, era possibile che le scelte produttive prediligessero le colture che garantivano un rendimento più elevato; dall'altro induceva al mantenimento o l'aumento dell'offerta di un prodotto a scapito dei prodotti coperti da aiuti disaccoppiati⁶⁸¹.

Tuttavia, non si può fare a meno di notare il duplice “contro-effetto”: da un lato, un aumento dell'offerta di un prodotto sostenuto dal mantenimento di un aiuto accoppiato poteva tradursi in una diminuzione del prezzo e, dunque, della redditività marginale di quella coltura; dall'altro, dal punto di vista della biodiversità, si riduceva la tendenza a diversificare la produzione⁶⁸². Questa dinamica si sarebbe riversata sulla possibile distorsione della produzione e ad una distorsione della concorrenza ricreandosi la medesima situazione che ha portato al graduale allontanamento da questa forma di sostegno.

Inoltre, l'applicazione molto variabile dell'art. 69 del reg. 1782/2003, rimessa alla discrezionalità degli Stati membri, avrebbe potuto influire sul funzionamento del mercato, portando ad un aumento della quota di mercato da parte degli agricoltori degli Stati membri che avrebbero attuato un disaccoppiamento parziale riservando una parte del massimale per gli aiuti accoppiati⁶⁸³. In questo modo, le attività beneficiarie di un aiuto accoppiato

⁶⁷⁹ Ad esempio, per quanto riguarda i seminativi l'Italia con il Decreto MIPAAF n. 1787 del 5.08.2004 prevedeva una trattenuta dell'8% sul massimale erogando il pagamento supplementare agli agricoltori che usano sementi certificate di grano duro, grano tenero e mais, il cui elenco coincideva con quelle normalmente più utilizzate; in alternativa, sul fronte dell'avvicendamento colturale ci si limitava ad un regime biennale, non particolarmente vincolante e qualificante. F. DE FILIPPIS, A. FRASCARELLI, *Qualificare il primo pilastro della Pac*, cit., pp. 9-16.

⁶⁸⁰ Sulla nozione di «*risk averse people*»: OECD, *Decoupling: A Conceptual Overview*, cit., p. 13; N. STANCANELLI, *The historical context of the green box*, in *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, cit., p. 31.

⁶⁸¹ Cfr. AGROSYNERGIE, *Evaluation des effets sur les marchés du découplage partiel*, Rapport final, 2011, pp. 44-55.

⁶⁸² *Ibidem*

⁶⁸³ *Ibidem*

sarebbero state agevolate dall'aumento artificiale della loro attività, quale effetto diretto dell'aiuto e dal minor rischio che questa forma sostegno comportava⁶⁸⁴.

3. Sostegno specifico, selettivo ad elevato impatto ambientale: Art. 68 del reg. (CE) 73/2009

Con la verifica dello stato di salute del 2009, a fronte dell'integrazione di altri settori all'interno del pagamento unico mirata a «promuovere l'agricoltura sostenibile»⁶⁸⁵, vennero mantenuti gli aiuti accoppiati per il riso, la fecola di patate, le colture proteiche, la frutta a guscio, le sementi, il cotone, lo zucchero, gli ortofrutticoli, le carni ovine-caprine e bovine (art. 1 lett. d) del reg. (CE) 73/2009)⁶⁸⁶. Infatti, secondo la Comunicazione *“In preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della PAC riformata”* del 2007, il sostegno parzialmente accoppiato conservava ancora una certa attrattiva nelle regioni svantaggiate, la cui produzione meritava di essere sostenuta per motivi economici o ambientali⁶⁸⁷.

Per quanto riguarda i pagamenti supplementari o ri-accoppiati facoltativi ex art. 69 1782/2003, considerando gli elementi di criticità rilevati, venne delineata all'art. 68 del reg. (CE) 73/2009 una nuova forma di sostegno denominato “Sostegno specifico”, anziché “Attuazione facoltativa per tipi specifici di agricoltura e per la produzione di qualità”, da erogare solamente in «determinati casi chiaramente definiti»⁶⁸⁸. L'obiettivo era rafforzare e

⁶⁸⁴ Cfr. AGROSYNERGIE, *Evaluation des effets sur les marchés du découplage partiel*, cit., pp.44-55. In definitiva, «Il decoupling completo o parziale appartiene ad un «nuovo tipo di normativa comunitaria detta “à la carte” non rispetta, appunto, le normative del Trattato in quanto non mira all'aumento della produttività né a garantire la stabilità dei mercati dato che punta solo ad eliminare ogni forma di programmazione nel settore primario, assegnando al pagamento una «funzione neutra» nel senso che lascia liberi gli agricoltori di produrre ciò che ritengono più conveniente»: L. COSTATO, *Dalla Pac al diritto alimentare europeo*, cit., p. 881.

⁶⁸⁵ Considerando 33-34, 40, reg. (CE) 73/2009

⁶⁸⁶ Si trattava, in particolare, di un aiuto specifico per il riso, un aiuto ai coltivatori di patate da fecola, il premio per le colture proteiche, pagamento per superficie per la frutta in guscio, aiuti alle sementi, pagamento specifico per il cotone, aiuto per i produttori di barbabietola da zucchero e di canna da zucchero, pagamenti transitori per i prodotti ortofrutticoli, premi nel settore delle carni ovine e caprine, pagamenti per i bovini.

⁶⁸⁷ Secondo la COM (2007) 722 *In preparazione alla “valutazione dello stato di salute” della PAC riformata*, cit., nonostante nelle zone montane potessero intervenire le misure di sviluppo rurale, non essendo direttamente mirate a mantenere in vita la produzione, occorre trovare un'altra soluzione istituita nel contesto della revisione dell'art. 69. Inoltre, la CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 11/2012, *Aiuti diretti per le vacche nutrici, le pecore e le capre erogati nel quadro della parziale applicazione delle disposizioni sull'RPU*, ha rilevato che la conservazione dei regimi d'aiuto oggetto dell'audit era motivata dalla constatazione che, nelle regioni in difficoltà o in settori vulnerabili, quali quelli delle carni bovine e delle carni ovine/caprine, misure sufficientemente mirate sono in grado di mitigare il rischio di abbandono della produzione e di eventuali conseguenti effetti negativi dal punto di vista sociale, economico e ambientale.

⁶⁸⁸ Considerando 35, reg. (CE) 73/2009

ampliare il ventaglio degli strumenti a disposizione degli Stati membri incentivandoli ad un'applicazione più selettiva rispetto al passato⁶⁸⁹.

Pur continuando ad essere facoltativo, il sostegno specifico era caratterizzato da maggiore flessibilità dettata, in primo luogo, a livello finanziario, dall'assenza di vincoli settoriali, in quanto le trattenute per alimentare l'art. 68 potevano provenire dal massimale totale per i pagamenti diretti⁶⁹⁰.

In particolare, l'art. 68 delineava tre "pacchetti" di pagamenti. Alla lett. a) prevedeva: i) pagamenti per specifici tipi di agricoltura importanti per la tutela o il miglioramento dell'ambiente definiti dagli Stati membri a cui era lasciata «una certa discrezionalità»⁶⁹¹ sulla base di vantaggi significativi e misurabili⁶⁹²; ii) pagamenti per il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli⁶⁹³; iii) pagamenti per il miglioramento della commercializzazione dei prodotti agricoli⁶⁹⁴; iv) pagamenti per il miglioramento dei criteri in materia di benessere degli animali; v) pagamenti per specifiche attività agricole che comportassero benefici agroambientali aggiuntivi. In riferimento a quest'ultimo, il pagamento era erogato solo se, oltre ad essere stato approvato dalla Commissione, avesse rispetto i requisiti fissati per i pagamenti agroambientali del secondo pilastro (art. 39, par. 3, reg. (CE) n. 1689/2005), ossia impegni che vanno al di là delle specifiche norme obbligatorie di condizionalità, i requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla legislazione nazionale. Erano volti, inoltre, a coprire esclusivamente i costi supplementari effettivamente sostenuti e la perdita di reddito subita per conseguire l'obiettivo prestabilito⁶⁹⁵.

⁶⁸⁹ Si v. A. FRASCARELLI, *L'articolo 68 e le possibili opzioni nazionali*, in *Il futuro della PAC dopo l'Health Check*, a cura di F. DE FILIPPIS, Roma, 8 luglio 2008, Quaderni del "Gruppo 2013", Roma, 2009, p. 43 ss.

⁶⁹⁰ *Ibidem*

⁶⁹¹ Considerando 27, Regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione del 29 ottobre 2009 recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al titolo III del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori

⁶⁹² Art. 40, reg. (CE) 73/2009

⁶⁹³ Secondo l'art. 68 par. 2 lett. b), questa misura è coerente con il regolamento (CE) n. 509/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari; con il regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari; in ultimo, con il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e al titolo II, capitolo 1, della Parte II del regolamento (CE) n. 1234/2007.

⁶⁹⁴ Art. 68 par. 2 lett. c), reg. (CE) 73/2009, purché il pagamento soddisfi i criteri stabiliti agli articoli da 2 a 5 del regolamento (CE) n. 3/2008 del Consiglio, del 17 dicembre 2007, relativo ad azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei Paesi terzi.

⁶⁹⁵ Art. 68, par. 2 lett. a), reg. (CE) 73/2009

Ai sensi della lett. b), altri aiuti potevano essere destinati a far fronte a svantaggi specifici a carico degli agricoltori dei settori lattiero-caseario, delle carni bovine, delle carni ovine e caprine e del riso in zone vulnerabili dal punto di vista economico o sensibili sotto il profilo ambientale. Onde evitare l'incentivo alla sovrapproduzione, il sostegno poteva essere erogato soltanto nella misura necessaria a incentivare il mantenimento degli attuali livelli di produzione⁶⁹⁶.

La terza misura, ex lett. c) consentiva di aumentare il valore dei titoli disaccoppiati in zone soggette a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo al fine di cautelarsi dal rischio che le terre siano abbandonate e/o di far fronte a svantaggi specifici per gli agricoltori di tali zone. In ultimo, la lett. e) prevedeva il versamento di compensazioni finanziarie agli agricoltori per le perdite economiche in caso di malattie animali (epizootie) o vegetali o dal verificarsi di un incidente ambientale, attraverso contributi finanziari ai fondi di mutualizzazione.

Tuttavia, onde evitare di incorrere in una violazione degli obblighi internazionali, tali aiuti avrebbero dovuto essere strettamente soggetti a specifiche condizioni: ad es. i pagamenti per tipi specifici di agricoltura, pagamenti accoppiati in zone vulnerabili e fondi di mutualizzazione avrebbero subito una limitazione pari al 3,5% dei massimali di bilancio nazionali, in modo da soddisfare le condizioni della "scatola verde"⁶⁹⁷.

Per comprendere l'efficacia dell'art. 68, con particolare attenzione alle misure agroambientali di cui al par. 1 lett. a) punto i) e v), è opportuno considerare il caso italiano a partire dal decreto di attuazione del MIPAAF del 29 luglio 2009 il quale destinava una somma di 99 milioni di euro a pagamenti annuali supplementari in favore degli agricoltori che avessero attuato tecniche di avvicendamento biennali tra cereali e colture miglioratrici. In particolare, gli agricoltori che aderivano a tale misura erano obbligati a inserire nel ciclo di rotazione, per la medesima superficie di terreno, almeno per un anno una coltura cerealicola e almeno per un anno una miglioratrice proteica od oleaginosa (art. 10). L'obiettivo era «incentivare, nelle regioni del Centro-Sud, pratiche colturali più coerenti con l'evoluzione climatica in corso e con l'esigenza di migliorare il livello di fertilità dei terreni nonché salvaguardare le aree interne da fenomeni erosivi per mezzo di tecniche di avvicendamento tra cereali e colture miglioratrici»⁶⁹⁸.

⁶⁹⁶ Art. 68, par. 3, reg. (CE) 73/2009

⁶⁹⁷ Art. 69 par. 4, reg. 73/2009. Sul punto si v. F. DE FILIPPIS, *L'Health check della Pac: uno sguardo d'insieme*, in *Il futuro della PAC dopo l'Health Check*, cit., pp. 19-20; A. FRASCARELLI, *L'articolo 68 e le possibili opzioni nazionali*, cit., p. 43 ss.

⁶⁹⁸ Considerando, D.M. MIPAAF del 29 luglio 2009 attuazione dell'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009. Si segnala anche "l'opportunità di attuare il sostegno specifico in favore degli agricoltori che realizzano una produzione di qualità in determinati settori, in coerenza con l'orientamento generale della politica agricola nazionale a tutela della qualità della produzione"; "l'opportunità di attuare il sostegno

Gli effetti positivi che potevano potenzialmente derivarne, tra cui un aumento della superficie totale ammessa al sostegno e del numero dei partecipanti grazie ad un premio relativamente elevato, andavano controbilanciati dalle numerose criticità rilevate dovute principalmente alla sovrapposizione con i pagamenti agroambientali nell'ambito dello sviluppo rurale⁶⁹⁹. Tale conseguenza risultava in contrasto con l'art. 68, par. 6, a norma del quale era necessario che il sostegno specifico concesso fosse coerente con le altre misure comunitarie.

Come sottolinea la Corte dei Conti nella relazione del 2013, «le misure che è stato possibile introdurre grazie all'art. 68 sono per la maggior parte comparabili (e in alcuni casi esattamente identiche) ad altri regimi precedenti. Per molti versi, dunque, l'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 (e il suo precursore, l'articolo 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003) è essenzialmente la base giuridica necessaria per garantire la continuazione delle misure esistenti, in particolare nella forma, già disponibile da tempo, dell'aiuto accoppiato»⁷⁰⁰. Peraltro, come affermato anche per il *greening*, i pagamenti accoppiati, così come definiti dagli Stati membri, davano origine al c.d. effetto inerziale, ovvero alla possibilità che l'agricoltore venisse sovvenzionato per una pratica – in questo caso l'avvicendamento colturale del grano duro – che praticava già prima dell'introduzione del sostegno specifico. Inoltre, l'aiuto veniva concesso senza alcun criterio che imponesse la modifica o il miglioramento delle prassi del passato. In definitiva, per quanto lo scopo dell'art. 68 (e prima dell'art. 69, reg. (CE) 1782) fosse fornire «soluzioni su misura per un numero limitato di problemi specifici», si è rivelato un *escamotage* all'estensione del

specifico per contribuire finanziariamente al pagamento dei premi corrisposti dagli agricoltori per l'assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante a copertura del rischio di perdite economiche causate da avversità atmosferiche e da epizootie o malattie delle piante o infestazioni parassitarie.

⁶⁹⁹ È il caso delle azioni previste dalla Misura 214 “pagamenti agroambientali” del PSR, il cui obiettivo era incentivare gli agricoltori a introdurre o proseguire l'utilizzazione di metodi di produzione agricola compatibili con la tutela e il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio agrario e delle sue caratteristiche, del suolo, della diversità genetica, rientravano le azioni mirate all'agricoltura biologica, integrata o la rotazione colturale. Ad esempio, in Basilicata, i premi per le attività agricole con benefici ambientali aggiuntivi dell'art. 68 erano compatibili con la Misura 214 azione 2, “Agricoltura biologica”, ma non con l'azione 1, “Agricoltura integrata”, sostenuta solo con il PSR. In Abruzzo, per l'agricoltura integrata e quella biologica si ricorse solo all'articolo 68. In Campania, invece, si poteva beneficiare di entrambi i tipi di sostegni. Nel Lazio risultavano compatibili sia il biologico che l'integrato, mentre la rotazione colturale (Misura 214 azione 11) era incompatibile venendo sostenuta solo tramite l'art. 68. Analogamente, in Puglia, non esisteva alcuna sovracompensazione, per cui si poteva beneficiare di entrambi i tipi di sostegno. Cfr. MIPAAF, *Il sistema degli aiuti accoppiati della PAC. L'applicazione dell'articolo 68 del reg. (CE) n. 73/2009 in alcuni paesi UE*, giugno 2014, p. 153 ss.

⁷⁰⁰ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 10/2013, *Politica agricola comune: il sostegno specifico previsto in base all'articolo 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio è ben concepito e attuato in modo soddisfacente?*, parr. 13-19.

disaccoppiamento⁷⁰¹. La scarsa selettività, si è tradotta, infatti, in un modo sottrarre una parte degli aiuti disaccoppiati per essere poi restituiti sotto forma di aiuti accoppiati, senza produrre alcun effetto economico, sociale o ambientale più ambizioso⁷⁰².

Aggiungendo anche la mancanza di elementi probatori che corroborassero il nesso tra attività sovvenzionate e obiettivi ambientali, il pagamento si configurava come un ricavo fisso per l'azienda che, indipendentemente dal suo valore, non obbligava l'agricoltore a modificare il suo comportamento nei confronti della gestione dei terreni⁷⁰³.

Alla medesima conclusione, peraltro, è giunta la Corte dei Conti nella valutazione dell'aiuto accoppiato diretto alle vacche nutrici, le pecore e le capre del 2012 in cui non ha riscontrato elementi probatori determinanti atti a dimostrare che, nell'ambito dell'attuazione parziale del regime di pagamento unico, costituissero uno strumento più efficace dell'aiuto disaccoppiato, insieme ad altre misure finanziate dall'UE o da fondi nazionali, per mantenere la produzione e sostenere l'attività economica in regioni con poche alternative economiche, generando al contempo benefici di natura ambientale⁷⁰⁴. La Corte riteneva, inoltre, che un regime di sostegno che prevede il versamento di un premio per ciascun capo di bestiame senza altre condizioni specifiche «non fornisce agli agricoltori incentivi immediati per migliorarne la competitività»⁷⁰⁵.

4. Dalla Riforma 2014-2020 alla proposta per la PAC 2028-2034: la rilevanza del sostegno accoppiato per la competitività dell'agricoltura europea

Da ultimo, l'importanza della quota di sostegno accoppiato – quale evoluzione dei pagamenti “supplementari” finora analizzati - ha continuato ad essere mantenuta a discrezione degli Stati membri (salvo per il pagamento specifico per il cotone) anche nelle programmazioni 2014-2020 e 2023-2027, rispettivamente all'art. 52 del reg. (UE) 1307/2013 e art. 32 del reg. (UE) 2021/2115, per i seguenti settori: *cereali, semi oleosi, colture proteiche, legumi da granella, lino, canapa, riso, frutta a guscio, patate da fecola, latte e prodotti lattiero-caseari, sementi, carni ovine e caprine, carni bovine, olio di oliva, bachi da seta, foraggi essiccati,*

⁷⁰¹ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 10/2013, *Politica agricola comune: il sostegno specifico*, cit., par. 17.

⁷⁰² Cfr. MIPAAF, *Il sistema degli aiuti accoppiati della PAC*, cit., pp. 119-120.

⁷⁰³ Si v. A. FRASCARELLI, *L'articolo 68 e le possibili opzioni nazionali*, cit., p. 43 ss.

⁷⁰⁴ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 11/2012, *Aiuti diretti per le vacche nutrici, le pecore e le capre*, cit., par. 54

⁷⁰⁵ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 11/2012, *Aiuti diretti per le vacche nutrici, le pecore e le capre*, cit., par. 31

luppolo, barbabietola, canna e cicoria da zucchero, prodotti ortofrutticoli e bosco ceduo a rotazione rapida.

A partire dall'art. 52, alla luce delle criticità emerse dall'attuazione dell'art. 68 del reg. (CE) 73/2009, il sostegno accoppiato ha richiesto maggiore attenzione non solo nella scelta di quali settori premiare e di quali territori, ma anche di maggiore precisione e dettaglio su come attuare gli interventi unitamente a un sistema strutturato di controllo, onde evitare duplicazioni⁷⁰⁶.

L'art. 52 prevedeva che gli Stati membri potessero concedere il sostegno accoppiato utilizzando fino all'8% del massimale nazionale per tale forma di sostegno, da erogarsi come pagamento annuale, a quei settori o a quelle regioni in cui determinati tipi di agricoltura o determinati settori agricoli, ritenuti di particolare importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali, si trovino in difficoltà. Inoltre, poteva essere erogato solo nella misura necessaria ad incentivare il mantenimento degli attuali livelli di produzione nei settori interessati. Per ciascuna misura, inoltre, gli Stati membri dovevano stabilire un limite in conformità ai criteri della "scatola blu", che doveva riflettere i livelli di produzione della regione o del settore interessato in almeno uno degli anni compresi nel periodo di cinque anni precedenti alla decisione relativa al sostegno accoppiato facoltativo⁷⁰⁷.

Ai sensi dell'art. 55 la Commissione avrebbe approvato l'aumento della percentuale solo qualora lo Stato membro avesse avuto la necessità di mantenere un determinato livello di una produzione specifica a causa della mancanza di alternative e di ridurre il rischio di abbandono della produzione e con i conseguenti problemi sociali e/o ambientali; di fornire un approvvigionamento stabile all'industria di trasformazione locale, evitando in tal modo le conseguenze economiche e sociali negative di una eventuale ristrutturazione; di compensare gli agricoltori di un determinato settore per gli svantaggi derivanti dal protrarsi delle perturbazioni sul relativo mercato; in ultimo, di intervenire qualora l'esistenza di qualsiasi altro sostegno disponibile nell'ambito del reg. 1307 o 1305, o di qualsiasi regime di aiuti di Stato approvato, fosse ritenuta insufficiente a soddisfare le altre esigenze.

Nonostante questa definizione potesse far auspicare l'applicazione di «sostegni accoppiati realmente utili» a giudizio della Corte dei Conti, nel parere sulle proposte di regolamento

⁷⁰⁶ Cfr. MIPAAF, *Il sistema degli aiuti accoppiati della PAC*, cit., p. 172.

⁷⁰⁷ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Voluntary coupled support - Sectors mostly supported*, Notification of decisions taken by Member States by 1 August 2014, 2015. <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-09/voluntary-coupled-support-note-aug2014en0.pdf>

del 2012 occorreva definirne in maniera più «omogenea» i criteri⁷⁰⁸. Il supporto accoppiato, infatti, era nuovamente in grado di influire sulle condizioni di parità tra Stati membri, a causa delle differenze di implementazione che avrebbero potuto portare all'aumento della produzione e ad una competizione sleale.

Per quanto concerne la riforma 2023-2027, per comprendere l'importanza del mantenimento dei pagamenti accoppiati, si riportano le parole della valutazione d'impatto per i regolamenti di base, la quale prevedeva che «dove il mercato fallisce nel remunerare gli agricoltori per tutti i servizi che loro forniscono e dove la mancanza di supporto possa portare all'abbandono dei terreni e paesaggi ristretti (ad es. per allevamenti estensivi nei prati) un pagamento accoppiato può essere giustificato per aiutare il mantenimento della produzione nei territori e nei settori a rischio»⁷⁰⁹.

Secondo l'art. 32 del reg. (UE) 2021/2115, l'obiettivo del meccanismo di sostegno accoppiato al reddito è prevenire l'aggravarsi delle difficoltà di alcuni settori migliorando la competitività, la sostenibilità e/o la qualità delle produzioni. Considerando, però, la situazione di *deficit* in cui versa l'Unione europea, gli Stati membri non sono tenuti a dimostrare le difficoltà incontrate in relazione alle colture proteiche. A maggior ragione, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a destinare una parte aggiuntiva del proprio massimale finanziario disponibile per i pagamenti diretti alla concessione del sostegno accoppiato al reddito specificamente per il sostegno alla loro produzione⁷¹⁰. Mentre per tutte le produzioni, infatti, i sostegni accoppiati sono limitati a un massimo del 13 % degli importi del massimale per i pagamenti diretti, per le colture proteiche può subire un aumento percentuale pari al 2 %⁷¹¹.

Nonostante il richiamo della Corte dei Conti per le proposte precedenti ad una maggiore «omogeneità», il reg. (UE) 2021/2115 riduce il grado di dettaglio imposto a livello europeo che, limitandosi ad indicare obiettivi generali e specifici (art. 5 e 6) e gli indicatori di impatto e risultato, lascia agli Stati membri una maggiore definizione dei sostegni all'interno del Piano strategico, in cui sono chiamati non solo a fornire una descrizione del sostegno e dei

⁷⁰⁸ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Parere n. 1/2012 su alcune proposte di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo 2014-2020, p. 141. Sul punto si v. F. DE FILIPPIS, *Scelte complesse per sostegni accoppiati realmente utili*, in *L'Informatore Agrario*, n. 47, 2013, p. 5.

⁷⁰⁹ Cfr. SWD(2018)301 final, Part 3/3, cit., p. 26 (traduzione propria).

⁷¹⁰ Considerando 67, reg. (UE) 2021/2115

⁷¹¹ Dal punto di vista ambientale, insieme al *greening*, il supporto accoppiato alle colture proteiche, ha determinato un incremento le aree dedicate. C. DÉTANG-DESSENDRE, H. GUYOMARD (eds.), *Evolving the Common Agricultural Policy for Tomorrow's Challenges*, Versailles, 2023, p. 167. In particolare, 16 stati membri hanno proposto l'introduzione di un aiuto accoppiato per le colture proteiche, pari al 10% della quota totale da destinare ai pagamenti accoppiati. Per l'elenco dei Paesi membri che hanno adottato aiuti accoppiati per specifiche produzioni cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Voluntary coupled support*, cit.

beneficiari, ma anche delle difficoltà in cui versa il settore, nonché lo scopo mirato a raggiungere. In ultimo, per garantire la conformità all'Accordo agricolo, gli Stati hanno dovuto indicare in quale “scatola” potessero essere collocati.

Secondo l'art. 10 del reg. (UE) 2021/2115, al fine di garantire, infatti, che l'Unione europea possa rispettare i propri obblighi internazionali in materia di sostegno interno stabiliti nell'Accordo sull'agricoltura, gli Stati membri hanno elaborato gli interventi in modo tale che siano conformi alla “scatola verde”, ossia ai criteri dell'Allegato II. Questo vale, in particolare, il sostegno di base al reddito per la sostenibilità, il sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità, il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori e i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali⁷¹². Il pagamento specifico per il cotone, invece, avrebbe dovuto continuare a essere concepito in modo tale da rispettare le disposizioni della “scatola blu”⁷¹³. La conformità agli impegni internazionali è valsa anche per il sostegno accoppiato al reddito per il quale, tuttavia, non si fa espressamente menzione della “scatola gialla”⁷¹⁴.

A tal proposito, prendendo nuovamente in esame la situazione italiana, viene riconfermato il sostegno accoppiato al reddito per il frumento duro concesso per superficie, finalizzato a contrastare la perdita di superfici e di produzione, riducendo il divario di redditività tra frumento tenero e mais. Esso, inoltre, in maniera complementare con altri interventi volti a stimolare la competitività, l'aggregazione e l'orientamento della produzione alla domanda dell'industria e al mercato, mira a mitigare il rischio di abbandono dei terreni nelle aree marginali, contribuendo a rispondere alle esigenze di rafforzamento della competitività del settore frumento duro nelle regioni del Centro-Sud⁷¹⁵. Essendo una misura potenzialmente distorsiva per gli scambi, l'intervento è collocato nella “scatola gialla”, entro i limiti della quota assegnata all'Unione europea come membro del WTO⁷¹⁶.

⁷¹² Considerando 38 e art. 10, reg. (UE) 2115/2021

⁷¹³ Considerando 38, reg. (UE) 2021/2115

⁷¹⁴ Considerando 39, reg. (UE) 2021/2115. Come esempio di impegno internazionale, il regolamento riporta il Memorandum d'intesa tra la Comunità economica europea e gli Stati Uniti d'America sui semi oleaginosi nel quadro del GATT.

⁷¹⁵ Cfr. Piano strategico italiano, L'intero documento è disponibile sul sito. https://www.reterurale.it/download/sfc20212023IT06AFSP001_4.1_202501291155_161306734828_12078073.pdf. La misura risponde agli obiettivi di cui all'art. 6, reg. (UE) 2021/2115: “Sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione per migliorare la sicurezza alimentare e la diversità agricola nel lungo termine e provvedere alla sostenibilità economica della produzione agricola nell'Unione; 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”.

⁷¹⁶ I riferimenti alle “scatole” si ritrova nel Piano strategico al termine di ogni scheda relativa agli aiuti accoppiati.

Dopo l'invasione russa dell'Ucraina, l'aumento dei prezzi dei prodotti di base, la crescente preoccupazione per l'insicurezza alimentare ha rinnovato l'interesse per il supporto accoppiato, erogato al produttore in funzione della natura del prodotto coltivato e della quantità ottenuta, come strumento d'emergenza per tutelare e incentivare la produttività europea, con particolare attenzione ai settori maggiormente in difficoltà, quali cereali, fertilizzanti, semi oleaginosi, colture proteiche⁷¹⁷.

Se, da un lato, l'importante ritorno del sostegno accoppiato per affrontare le questioni settoriali può contribuire alla stabilizzazione economica complessiva del settore colpito, dall'altro rischia anche di ridurre i potenziali contributi agli obiettivi climatici e ambientali del *Green Deal*. Questo assunto vale, in particolare, per l'allevamento in quanto la reintroduzione del sostegno per animale potrebbe non incentivare gli allevatori a ridurre il numero di capi di bestiame e le relative emissioni di gas serra, se non altrimenti compensato da misure specifiche all'interno e all'esterno della PAC⁷¹⁸.

Da ultimo, la proposta per l'istituzione di un Fondo Unico e la proposta per la PAC 2028-2034, ripropongono il sostegno accoppiato al reddito agli agricoltori per settori e prodotti agricoli specifici, definiti, se del caso, in conformità dell'Allegato I del reg. (UE) 1308/2013, o a tipi specifici di agricoltura ivi contenuti, che «si trovano in difficoltà e sono importanti per motivi socioeconomici o ambientali». Esso dovrebbe essere assegnato sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, rispondendo al fabbisogno di reddito supplementare. Tenuto conto dell'impatto che i pagamenti accoppiati potrebbero produrre, gli Stati membri riducono al minimo l'impatto potenziale delle proprie decisioni di sostegno sul mercato interno. È il caso dell'impatto ambientale del sostegno per unità di bestiame da attenuare fissando criteri di densità massima nelle zone vulnerabili ai nitrati⁷¹⁹. Il regolamento per il Fondo unico, inoltre, prevede una dotazione massima del 20% del contributo assegnato ad ogni Stato membro, che può essere aumentato del 5% massimo per le colture proteiche, per

⁷¹⁷ Tale decisione si affianca alle deroghe alle norme di condizionalità, ritenute limitative della produzione. Cfr. COM(2022) 133 def., *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, p. 11; A. MÜNCH ET AL., *Research for AGRI Committee, Comparative analysis of the CAP Strategic Plans*, cit., pp. 60-61.

⁷¹⁸ Con riferimento al settore bovino, la relazione sulla valutazione dei Piani strategici del 2023 prevedeva che, contribuendo a garantire una miglior situazione reddituale dovrebbe aiutare queste aziende a investire e a superare le loro difficoltà. Dal punto di vista ambientale, si potrebbe attendere un contributo positivo alla biodiversità nel caso in cui il sostegno preservi l'agricoltura estensiva, mentre il reale impatto del sostegno accoppiato al reddito sul clima sarà valutabile dopo l'attuazione: COM(2023) 707 def., *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Sintesi dei piani strategici della PAC per il periodo 2023-2027: uno sforzo congiunto e un'ambizione collettiva*, Bruxelles, 23.11.2023, p. 5. Sul punto si v. anche A. MÜNCH ET AL., *op. ult. cit.*, pp. 60-61.

⁷¹⁹ Art. 11, COM(2025) 560 def., *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le condizioni, cit.*

i beneficiari che conducono sia attività di coltivazione che allevamento e, infine, per le aree a rischio abbandono. Quest'ultimo punto vale in particolare nelle regioni di confine orientali (*Eastern border regions*), ossia le regioni confinanti con Russia, Bielorussia e Ucraina⁷²⁰.

Alla luce di quanto appena osservato, sebbene il rafforzamento del sostegno accoppiato, definito come «l'ultimo baluardo della vecchia PAC»⁷²¹, possa essere interpretato come un ritorno a forme di aiuto potenzialmente distorsive, è innegabile che rappresenti un modo per incentivare la produzione di colture strategiche e l'adozione di tecniche innovative orientate allo sviluppo della capacità produttiva, generando al contempo esternalità positive capaci di rafforzare la competitività dell'agricoltura europea⁷²².

5. Il mito della neutralità del disaccoppiamento e un'apertura verso un “rinnovato” accoppiamento. Una riflessione alla luce della *Cotton Upland Dispute*

Il rafforzamento del sostegno accoppiato, tuttavia, è soggetto alle condizioni e ai limiti dettati dall'Accordo agricolo del Trattato di Marrakech in quanto fonte di potenziali distorsioni sugli scambi.

In questo contesto occorre evidenziare che, sebbene il pagamento disaccoppiato dalla produzione, collocato nella “scatola verde”, sia considerato una forma “preferenziale” in quanto, al contrario, potenzialmente esente dal potere distorsivo, da un'attenta analisi potrebbe evincersi un risultato relativamente differente.

In primo luogo, le esenzioni dalle riduzioni previste nella “scatola verde” mancano di chiarezza e flessibilità tali da rendere difficile qualificare un pagamento come totalmente disaccoppiato⁷²³. Ciò è evidente a partire dal par. 1 dell'Allegato II, in cui non viene specificato in termini quantitativi cosa si intenda per effetti distorsivi “minimi” (*minimal*) sugli scambi e sulla produzione⁷²⁴.

È assente, inoltre, una qualsivoglia spiegazione della relazione tra par. 6 lett. b) in base al quale l'importo di tali pagamenti, in un determinato anno, *non deve essere collegato né basato* sul tipo o volume della produzione (incluse le unità di bestiame) effettuata dal produttore dopo il periodo di riferimento, e la lett. e) che *non ammette alcuna produzione*

⁷²⁰ *Ivi*, Art. 5

⁷²¹ Così M. R. PUPO D'ANDREA, *Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020*, cit., p. 650.

⁷²² Si v. J.C. BUREAU, L. P. MAHÉ, *Was the CAP reform a success?*, in *The Political Economy of the 2014-2020. Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, cit., p. 103 ss.

⁷²³ Sul punto si v. C. P. RODGERS, M. N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, cit., p. 15

⁷²⁴ *Ivi*, p. 16.

per poter beneficiare di tali pagamenti⁷²⁵. Non è chiaro, infatti, se i due requisiti facciano riferimento a due situazioni distinte o se il par. 6 lett. b) sia totalmente sussumibile all'interno della lettera e) che diviene, di conseguenza, prevalente⁷²⁶.

In ultimo, l'esclusione "tranciante" di qualsiasi legame con la produzione dà adito ad interpretazioni diverse e contrastanti poiché la norma non chiarisce se riguardi solo i requisiti obbligatori richiesti ivi prescritti o anche i potenziali effetti derivanti dall'attuazione.

A fornire un'interpretazione delle norme appena appena menzionate, specialmente nella parte relativa al collegamento tra pagamento e produzione, è intervenuta la decisione del Panel del WTO (confermata anche dall'*Appellate body*) in merito alla *Cotton Upland Dispute*⁷²⁷ tra Brasile e USA⁷²⁸.

La disputa aveva ad oggetto il diritto all'esenzione dagli obblighi di riduzione stabiliti dall'art. 13 lett. a) (clausola di pace⁷²⁹) dell'Accordo Agricolo per i *contract flexibility production* e per i pagamenti diretti⁷³⁰, che secondo gli USA, rispondevano ai requisiti della "scatola verde". I pagamenti erano distribuiti sulla base della superficie coltivata durante un periodo di riferimento, essendo indipendenti dal tipo di produzione scelta dal produttore o dalla decisione di non produrre. La libertà decisionale incontrava, tuttavia, alcune limitazioni poiché i pagamenti venivano ridotti o eliminati se frutta, verdura (ad eccezione delle lenticchie, dei fagioli mung e piselli secchi) e riso fossero stati piantati, al momento della richiesta, su una superficie destinata in passato al cotone. In altri termini, il diritto al pagamento non era legato a nessun tipo di produzione, essendo, però, limitato qualora il produttore avesse scelto le colture espressamente escluse dal dato normativo. Gli USA erano sostenuti dalla Comunità europea per evidenti ragioni di interesse a prevenire l'eventuale conclusione sfavorevole del Panel, avendo ad oggetto una misura parificabile al regime di pagamento unico previsto dal reg. (CE) 1782/2003⁷³¹. L'art. 51 del reg. (CE) 1782/2003,

⁷²⁵ *Ivi*, p. 17.

⁷²⁶ *Ibidem*

⁷²⁷ Cfr. Panel Report, *United States – Subsidies on Upland Cotton*, WT/DS267/R, 8 September 2004.

⁷²⁸ Per un commento sull'intera vicenda v. J. MCMAHON, *The WTO Agreement on Agriculture. A commentary*, cit., pp. 79-88; L. BRINK, *The WTO disciplines on domestic support*, in *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, cit., p. 38; T. JOSLING, A. SWINBANK, *European Union*, in *Agriculture and international trade. Law*, cit., p. 85 ss.; A. SWINBANK, *The reform in the EU's Common Agricultural Policy*, in *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box*, cit., p. 70.

⁷²⁹ La "clausola di pace" consiste nell'impegno sancito dall'articolo 13 dell'Accordo sull'agricoltura dell'Uruguay round a non sollevare per nove anni a partire dal 1° gennaio 1995 dispute relative alle misure legittime sulla base dell'accordo stesso ed entro i limiti da esso previsti (per esempio i sussidi all'esportazione), ma non conformi alle regole generali WTO.

⁷³⁰ Introdotti rispettivamente dal FAIR act del 1996 per le campagne di commercializzazione 1996-2002 e dal FAIR act del 2002 per le campagne 2002-2007.

⁷³¹ Oral statement by the European Communities, ANNEX C-10, IV. The interpretation of ANNEX 2 of the Agreement on Agriculture (The "Green Box"), WT/DS267/R/Add.1, 24 July 2003, pp. C-47-49: «The EU,

infatti, relativo all'uso agricolo delle superfici ammissibili al regime di pagamento unico, ammetteva «qualsiasi attività agricola» escludendo le colture permanenti e, a discrezione di ciascuno Stato membro, i prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati, le patate di consumo e/o i vivaisti⁷³².

Secondo il parere della Comunità, la riduzione dei pagamenti per frutta e ortaggi prevista dal diritto statunitense era volta ad evitare una concorrenza sleale tra “ex coltivatori di cotone” che sarebbero stati sovvenzionati per la coltivazione successiva di frutta e verdura e i “produttori di frutta e verdura preesistenti” che non avrebbero potuto beneficiare dei pagamenti disaccoppiati non avendo prodotto cotone nel periodo di riferimento⁷³³. Pertanto, la riduzione dei pagamenti era necessaria per garantire che l'equilibrio stabilito dal mercato per la produzione di frutta e verdura non fosse artificialmente perturbato dall'introduzione di un sostegno disaccoppiato⁷³⁴. Ciononostante, al di là della ragione giustificativa dell'esclusione di determinate colture dal pagamento, la Comunità sosteneva, al pari degli USA, che il pagamento, non obbligando un agricoltore a produrre un particolare tipo di coltura, non avrebbe dovuto essere considerato incompatibile con il par. 6, lett. b).

Con una motivazione piuttosto sibillina il Panel smentiva la posizione USA-CE partendo dal presupposto che il significato ordinario dell'espressione “connesso a”, utilizzato nella lett. b), è abbastanza ampio da includere tanto una connotazione di natura “positiva”, come indicazione o requisiti di un “*facere*” (produrre), quanto una natura negativa compreso l'obbligo di “*non facere*” (non produrre), o una combinazione di entrambi, senza limitarsi a una connessione positiva o negativa, o assoluta o parziale⁷³⁵. In questo contesto ambiguo e incerto, il ruolo del par. 6 lett. e) è stabilire in maniera netta e incontrovertibile che il pagamento esente da riduzione deve essere completamente privo di qualsiasi legame con la produzione⁷³⁶. Secondo il Panel, l'interpretazione è sostenuta dal par. 11 dell'Allegato II, relativo all' “Assistenza all'aggiustamento strutturale fornita attraverso aiuti agli

doubtless conscious of similar provisions in the SPS introduced by the 2003 Fischler reforms». Sul punto si v. P. BORGHI, *La nuova politica agricola comunitaria e l'utilizzazione dei seminativi*, cit., p. 7 ss.; A. SWINBANK, R. TRANTER, *Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?*, in *Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 6, No 1, 2005, p. 53.

⁷³² Sul punto si v. P. BORGHI, *La nuova politica agricola comunitaria e l'utilizzazione dei seminativi*, cit., p. 7 ss.

⁷³³ Cfr. Oral statement by the European Communities, WT/DS267/R/Add.1, cit.

⁷³⁴ La tesi dell'Unione europea è confermata da OECD, *Decoupling: A Conceptual Overview*, cit., p. 11 ss.

⁷³⁵ Secondo il Panel, invece, “*basata su*” è usato in questo contesto, come «fondare, costruire o edificare (su) una base data, ossia un elemento in qualche modo precede o modella l'altro sviluppare intorno a una base (principalmente in senso figurato)», denota un concetto più specifico. Cfr. Panel Report, *United States – Subsidies on Upland Cotton*, cit., par. 324.

⁷³⁶ Pertanto, se «il par. 6 lett. b) potesse essere soddisfatto garantendo che non sia richiesta alcuna produzione per ricevere i pagamenti, il par. 6 e) sarebbe superfluo»: *ivi*, par. 326.

investimenti”, il cui contenuto, per quanto speculare al par. 6, si distingue per la lett. e) secondo la quale «i pagamenti non impongono né designano in alcun modo i prodotti agricoli che i beneficiari devono produrre, salvo imporre loro di non produrre un determinato prodotto». In questo caso, dunque, è ammessa la possibilità di introdurre un divieto parziale. Mediante questo confronto, il Panel ha concluso che, qualora i redattori dell’Accordo agricolo avessero voluto autorizzare espressamente una forma di sostegno interno che vietasse solo determinate produzioni, avrebbero potuto riprodurre quanto già previsto per gli aiuti agli investimenti⁷³⁷.

Ne consegue un’interpretazione restrittiva, in base alla quale un eventuale pagamento condizionato al divieto *totale* di produzione sarebbe disaccoppiato ai sensi dell’par. 6 lett. e), mentre un divieto *parziale*, come nel caso degli USA (e della CE), può potenzialmente incanalare la produzione verso le colture “consentite” influenzando le scelte dei produttori. In altri termini, né i pagamenti previsti dagli USA né il regime di pagamento unico possono essere considerati “totalmente” disaccoppiati, poichè, creando dei «vincoli significativi» alle decisioni di produzione, forniscono incentivi a favore delle colture ammissibili a scapito di quelle vietate⁷³⁸. Ciò risulta in contrasto con l’obiettivo del par. 6, ossia garantire una totale «neutralità» dei sostegni interni rispetto alla produzione⁷³⁹.

Il Panel, tuttavia, non chiarisce se il criterio dirimente debba consistere nella presenza/assenza di un requisito espressamente richiesto dalla norma, come nei pagamenti oggetto della controversia, o se, al di là del dato testuale, per considerare un pagamento distorsivo degli scambi o della produzione occorra valutare anche gli effetti dei pagamenti una volta attuati.

A partire da quest’ultimo assunto, prende avvio un’ulteriore riflessione idonea a mettere in discussione l’ininfluenza sulle produzioni dell’intero impianto prevalentemente disaccoppiato della PAC. Secondo la dottrina economica, infatti, a prescindere dall’esclusione di determinate produzioni, è la «certezza» di ricevere il pagamento sulla base di un diritto storico o sulle superfici che «modifica la distribuzione dell’incertezza del reddito agricolo, influenzando le decisioni di produzione degli agricoltori»⁷⁴⁰.

⁷³⁷ Cfr. Panel Report, *United States – Subsidies on Upland Cotton*, cit., par. 335-338.

⁷³⁸ *Ivi*, par. 329 – 331.

⁷³⁹ *Ivi*, par. 326.

⁷⁴⁰ Sul punto si v. G. ANANIA, *Multilateral Negotiations, Regional Integration Processes and the CAP. What's Ahead?*, cit., p. 13. Sulla dubbia compatibilità tra RUP e la “scatola verde”, A. SWINBANK, R. B. TRANTER, A. SWINBANK, R. TRANTER, *Decoupling EU Farm Support*, cit., pp. 1-15. Si v. anche P. BORGHI, *Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell’Organizzazione mondiale del commercio*, cit., pp. 100-101; C. P. RODGERS, M. N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, in *Agriculture and international trade*, cit., pp. 17-18.

In particolare, relativamente ad un agricoltore tipicamente avverso al rischio, incline a preferire guadagni più sicuri anche se potenzialmente inferiori, piuttosto che rischiare per ottenere guadagni più elevati ma incerti⁷⁴¹, il pagamento disaccoppiato può incidere sulle scelte produttive mediante un effetto ricchezza (o *wealth effect*)⁷⁴² a cui si collega un effetto sicurezza (o *insurance effect*)⁷⁴³. Ad esempio, un agricoltore potrebbe scegliere colture meno redditizie, ma più stabili; potrebbe vendere anticipatamente a prezzi fissi per ridurre l'esposizione alla volatilità del mercato o usare pagamenti diretti come "cuscinetto" per stabilizzare il reddito⁷⁴⁴. Gli agricoltori, inoltre, beneficiando di un pagamento per il solo fatto di essere produttori risultano meno incentivati a destinare risorse nell'ammodernamento delle strutture o verso un uso alternativo e più remunerativo sul mercato. In questo modo, tuttavia, si ottengono dei benefici di breve periodo che una volta svaniti lasciano il reddito nuovamente sotto pressione⁷⁴⁵.

Dunque, anziché, presumere un comportamento di massimizzazione del profitto da parte dell'impresa, il disaccoppiamento può indurre un comportamento di "soddisfazione" (*satisfying*), volto ad incoraggiare il mantenimento dello *status quo*⁷⁴⁶. Da un'altra prospettiva, non si esclude che, attenuando la percezione del rischio connesso all'attività agricola e contribuendo ad alleviare un vincolo finanziario, potrebbe anche indurre un aumento della produzione⁷⁴⁷.

In conclusione, dal confronto tra il testo del par. 6 dell'Allegato II, l'interpretazione restrittiva fornita dal Panel e l'analisi dei possibili effetti di un pagamento disaccoppiato, emerge che, in primo luogo, la sola definizione prevista nella "scatola verde" basandosi su criteri *ex ante*, non è in grado assicurare che il supporto non influenzi la produzione *ex post*⁷⁴⁸. Pertanto, la mera conformità di un pagamento con le norme dell'Accordo agricolo, non esclude la necessità di valutare gli effetti concreti sugli scambi, al pari di quanto avviene

⁷⁴¹ V. nota 680

⁷⁴² Sul punto si v. C. BELLMANN, J. HEPBURN, *Overview*, in *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*. cit., p. 5.

⁷⁴³ *Ibidem*

⁷⁴⁴ Si v. F.C.A. ANDERSSON, *Decoupling: the concept and past experience*, cit., pp. 17-19.

⁷⁴⁵ Si v. J. MARSH, *Il decoupling: un punto di vista sulle difficoltà della CEE*, cit., p. 170

⁷⁴⁶ Sul punto J. RUDE, *Under the Green Box. The WTO and Farm Subsidies*, in *Journal of World Trade*, vol. 35, n. 5, 2001, pp. 1015-1033; D. ORDEN, D. BLANDFORD, T. JOSLING, *The difficult task of disciplining domestic support*, in *Agriculture and international trade*, cit., p. 427.

⁷⁴⁷ In ultimo, i pagamenti diretti disaccoppiati potrebbe influenzare le decisioni produttive di un imprenditore soggetto a vincoli di indebitamento, in quanto migliorano la sua situazione finanziaria, alleviano la scarsa liquidità rendendo possibili investimenti altrimenti non sostenibili. Sul punto J. RUDE, *Under the Green Box*, pp. 1015-1033; M. CARDWELL, *The European Model of Agriculture*, Oxford, 2003, p. 323, riporta anche l'esempio dei sussidi per l'assicurazione che incentivano i produttori a continuare a produrre in aree ad alto rischio.

⁷⁴⁸ Si v. F.C.A. ANDERSSON, *Decoupling: the concept and past experience*, cit., p. 8.

con un supporto “espressamente” accoppiato⁷⁴⁹. Infatti, dietro l’apparente “libertà” di orientare le scelte produttive in base alle condizioni del mercato, garantita a livello teorico dal disaccoppiamento, permane, comunque, un legame implicito tra pagamento e produzione. Considerato, inoltre, che i pagamenti compresi nella “scatola verde” sono stati «concordemente identificati» durante i negoziati soprattutto da Comunità e USA⁷⁵⁰, si comprende come, talvolta, siano stati accolti con favore più per la «ragione giustificativa» che non per la reale assenza di un potenziale distorsivo⁷⁵¹.

Nel complesso, questi elementi dimostrano che la ricerca spasmodica, da parte dell’Unione europea, di un supporto “neutrale” conforme alla “scatola verde”, sia un obiettivo teorico più che pratico⁷⁵². Al contempo, la constatazione della labilità dei confini dell’Accordo agricolo e le potenzialità distorsive insite anche sostegno disaccoppiato, potrebbe portare ad una rivalutazione del sostegno accoppiato, attenuando la tradizionale connotazione puramente negativa e favorendo una maggiore apertura verso la loro implementazione nelle riforme della PAC future.

La possibilità di rivalutare, recuperare e rafforzare questa forma di supporto è sostenuta anche dalla valutazione della MAS annuale totale⁷⁵³ a disposizione dell’Unione europea, in quanto membro del WTO, ossia il valore massimo di sostegni potenzialmente distorsivi qualificati come “scatola gialla” che ciascun membro del WTO può introdurre senza essere soggetto a limitazioni. Secondo gli ultimi dati post-Brexit, l’UE ha una MAS di EUR 66,464 million (EUR 72,378 milioni pre-Brexit)⁷⁵⁴ di cui fino al 2021 sono stati spesi solo EUR 7,429.9. Tra questi sono ricompresi gli aiuti accoppiati della PAC che, come visto, sono qualificati dal Piano strategico come “scatola gialla”⁷⁵⁵. Alla luce del ruolo strategico che

⁷⁴⁹ Così P. Borghi, *L’agricoltura nel Trattato di Marrakech*, cit., p. 146; C. DÉTANG-DESSENDRE, H. GUYOMARD (eds.), *Evolving the Common Agricultural Policy*, cit., p. 53.

⁷⁵⁰ Si v. F. DE FILIPPIS, *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*, cit., p. 37; G. ANANIA, *L’agricoltura nell’accordo conclusivo dell’Uruguay round*, in *L’Accordo GATT in agricoltura e l’Unione europea*, cit., p. 156. Ciò identifica a maggior ragione la natura compromissoria della riforma del 2003.

⁷⁵¹ In questi termini si v. P. BORCHI, *Effects of the WTO on the*, p. 296: «the myth of the neutrality of decoupled measures». ID., *L’agricoltura nel Trattato di Marrakech*, cit., p. 146.

⁷⁵² Si v. F.C.A. ANDERSSON, *Decoupling: the concept and past experience*, cit., p. 8. Peraltro, la consapevolezza dell’impossibilità di identificare un intervento come “totalmente neutrale” potrebbe trovare conferma anche nel considerando 38 del reg. (UE) 2021/2115, il quale prevede che alcuni tipi di interventi previsti dal presente regolamento dovrebbero continuare a essere notificati come sostegno «scatola verde», «esente o praticamente esente da effetti distorsivi degli scambi o effetti sulla produzione».

⁷⁵³ Per la definizione, v. nota 410

⁷⁵⁴ Si ritiene che tale ammontare sia sufficiente a coprire l'intero bilancio attuale della PAC R. MÖGELE, M. SCHEELE, *Target-compatible Environmental Payments under the CAP – Economic Requirements and Legal Scope*, March 10, 2024. <https://capreform.eu/target-compatible-environmental-payments-under-the-cap-economic-requirements-and-legal-scope/> (ultimo accesso: 21/08/2025).

⁷⁵⁵ V. *supra* par. 4

gli aiuti accoppiati sono in grado di svolgere nella PAC e della distanza tra la spesa effettiva e il massimale disponibile, appare auspicabile che l'Unione europea orienti in futuro una quota maggiore di risorse verso questa tipologia di interventi⁷⁵⁶.

6. I *results-based payments* come forma di pagamento “accoppiato” ai risultati ambientali

Il rapido cambiamento dello scenario mondiale non solo esige di porre in posizione prioritaria l'obiettivo di sicurezza alimentare, ma richiede anche di incentivare la transizione verso sistemi agricoli resilienti e sostenibili, che possano contribuire attivamente alla mitigazione degli effetti del cambiamento climatico; infatti, come visto dai vari rapporti della Corte dei Conti, nonché dal rafforzamento della componente ambientale nelle riforme della PAC, specialmente in quella relativa al periodo 2023-2027 caratterizzata – teoricamente – da un approccio “*performance-oriented*”, i pagamenti che dovrebbe produrre maggiori risultati ambientali sono spesso giudicati inefficienti, con costi inutilmente elevati o scarsi effetti ambientali, oppure criticati dagli agricoltori perché complicati ed eccessivamente impegnativi.

L'urgenza di perseguire entrambi gli obiettivi potrebbe aprire la strada ad una rivalutazione dell'effetto incentivante del sostegno accoppiato al fine di sostenere l'incremento non solo della produzione di prodotti agricoli, come già visto *supra*, ma anche dei benefici ambientali, mediante pagamenti “agganciati” all'aumento effettivo dei risultati ottenuti.

Questa fattispecie di pagamento denominata “pagamenti ecosistemici” o “*result-based payments*”⁷⁵⁷ consiste in un pagamento corrisposto per l'assunzione di un impegno contrattuale volontario da parte dei “fornitori” non solo per l'adempimento dei requisiti e obblighi ambientali già prescritti nella normativa vigente, ma anche per le azioni intraprese che “vanno oltre” i loro compiti e le loro responsabilità ordinarie. Il pagamento è erogato dai beneficiari dei servizi ecosistemici, che includono individui, società private o agenzie pubbliche⁷⁵⁸. Questi pagamenti sono capaci, dunque, di garantire il raggiungimento di

⁷⁵⁶ Cfr. WTO, Notification, Domestic Support: European Union Reporting Period: Marketing Year From 01-07-2020 TO 30-06-2021, G/AG/N/EU/89, 20 December 2023. <https://web.wto.org.tw/file/PageFile/392842/GAGNEU89.pdf> (ultimo accesso 20/08/2025).

⁷⁵⁷ Sono noti anche come: «“payment-by-results”, “outcome-oriented”, “result-oriented”, “objective-driven”, “performance payment”». Per l'indicazione di ogni espressione e la rispettiva letteratura si v. A. SABA, *Legal Implications of Results-based Agri-Environmental and Climate Commitments in the EU Common Agricultural Policy*, Heidelberg, 2025, p. 58 nota 60.

⁷⁵⁸ Per un approfondimento dell'evoluzione della nozione giuridica si v. A. SABA, *op. ult., cit.*, p. 14 ss.; ID., *Result-based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues*

obiettivi ambientali predefiniti, garantendo la flessibilità di scegliere la gestione più appropriata al risultato⁷⁵⁹.

Con i pagamenti basati sui risultati, un agricoltore otterrebbe la remunerazione se, ad esempio, la lisciviazione dell'azoto fosse ridotta a un livello specifico, indipendentemente da come questi risultati siano stati raggiunti; inoltre, sarebbero differenziati in base alla quantità o alla qualità dei servizi ambientali forniti dall'agricoltore seguendo la logica: maggiore è il valore (ambientale), maggiore è il pagamento. Di conseguenza, una maggiore biodiversità in un pascolo o una migliore qualità dell'acqua in un bacino idrografico comporterebbero un pagamento più elevato.

Tuttavia, al pari dei pagamenti accoppiati alla produzione, anche in questo caso sussistono i limiti dell'Accordo agricolo.

In particolare, secondo il par. 12 dell'Allegato II i pagamenti devono essere parte di un programma ambientale o un programma di conservazione governativo chiaramente definiti, comprese specifiche condizioni relative ai metodi e ai fattori di produzione. Inoltre, l'ammontare dei pagamenti deve essere limitato ai costi extra o alle perdite di reddito conseguite all'attuazione del programma (par. 12 lett. b)). Sebbene la finalità del programma sia chiara, è evidente l'assenza di ulteriori definizioni relativamente alla distinzione tra programma "ambientale" o "conservativo"⁷⁶⁰. Il grado di dettaglio, inoltre, è nettamente differente rispetto, ad esempio ai programmi per le regioni svantaggiate, in cui oltre all'indicazione dei criteri per individuare l'area, l'art. 13 fornisce ulteriori parametri per evitare un collegamento con la produzione e i prezzi delle produzioni. È previsto, infatti, che l'ammontare dei pagamenti erogati in un anno non sia correlato né basato sul tipo o volume della produzione in qualsiasi anno successivo a quello di riferimento (se non per ridurre la produzione) (lett. b.); allo stesso modo, non deve esserci alcun legame con i prezzi, interni o internazionali, applicabili a qualsiasi produzione effettuata in qualsiasi anno successivo a quello di riferimento (lett. c). Inoltre, al pari dei pagamenti per i programmi ambientali, devono essere limitati ai costi aggiuntivi o alla perdita di reddito derivanti dallo svolgimento dell'attività agricola nella zona prescritta.

Se da un lato, l'assenza nel par. 12 di un riferimento esplicito alla produzione potrebbe sembrare il risultato di una sorta di "accettazione" della mancanza di qualsiasi legame diretto

and Emerging Trends, in Agricultural Law. Current Issues from a Global Perspective, M. ALABRESE, M. BRUNORI-S. ROLANDI-A. SABA (eds.), Cham, 2017, p. 83 ss.; S. WUNDER, *Revisiting the concept of payments for environmental services*, in *Ecological Economics*, vol. 117, 2015, pp. 234-243.

⁷⁵⁹ Sul punto si v. P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, cit., p. 88.

⁷⁶⁰ Così C. P. RODGERS, M. N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, cit., p. 19; C. BELLMANN, J. HEPBURN, *Overview*, cit., p. 9.

tra servizi ambientali e attività produttiva⁷⁶¹, dall'altro, l'attenzione alla produzione potrebbe evincersi, invece, indirettamente. Si può supporre, infatti, che limitando i pagamenti alla copertura dei costi e delle perdite, si intenda evitare la sovracompensazione dell'agricoltore, che potrebbe costituire incentivo ad aumentare la produzione⁷⁶².

Dal reg. (CE) 1257/1999 fino al reg. (UE) 2021/2115, i pagamenti agroambientali (denominati, da ultimo, impegni agro-climatico-ambientali *ex art. 70*) nell'ambito dello sviluppo rurale e una parte degli ecoschemi, di cui all'art. 31 par. 7 lett. b) del Primo pilastro hanno seguito questo approccio, in conformità con il par. 12, basando i pagamenti sui costi aggiuntivi e sulle perdite di reddito associati all'adesione volontaria a metodi di gestione che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi ambientali e climatici⁷⁶³.

A tal proposito, gli impegni agro-climatico-ambientali, *in primis*, e gli ecoschemi, anche se non qualificabili come impegno contrattuale, costituiscono delle forme embrionali di *results-based payments* in quanto diretti a premiare gli agricoltori che decidono di assumere impegni più ambiziosi, incentivando l'attuazione di pratiche virtuose che vanno "al di là" dei requisiti di tutela ambientale obbligatori stabiliti a livello europeo e nazionale⁷⁶⁴. Tuttavia, mentre nei *results-based payments* il pagamento dovrebbe avvenire solo quando il risultato è raggiunto, nelle misure agroambientali e negli ecoschemi il beneficiario lo riceve a prescindere, essendo commisurato sui costi e sulle perdite subite nell'attuazione delle pratiche di gestione⁷⁶⁵.

⁷⁶¹ Sul punto si v. C. P. RODGERS, M. N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, cit., p. 19.

⁷⁶² Cfr. P. BERKHOUT, A. VAN DOORN, R. SCHRIJVER, *Targeted payments for services delivered by farmers. Possible approaches*, Wageningen Economic Research, Report 2018-052, Wageningen, 2018, p. 14.

⁷⁶³ L'art. 10, reg. (UE) 2021/2115 e Allegato II richiamano alla conformità dei sostegni con l'Allegato II dell'Accordo agricolo; l'Allegato II del reg. (UE) 2021/2115 indica per ogni tipologia di pagamento la conformità ad uno specifico paragrafo dell'Allegato II dell'Accordo agricolo. In questo contesto, invece, il *greening* previsto dal reg. 1307/2013, prevedendo l'assunzione obbligatoria degli impegni a pena di riduzione sia della quota verde che dell'intero pagamento di base non può essere qualificato come un *results-based payment*.

⁷⁶⁴ Si v. P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, cit., p. 86 ss. Si nota che in Italia, inoltre, il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 24, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, all'art. 7 ha introdotto tale tipologia. In merito si v. anche D. PETTENELLA, G. BOTTARO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in *Commentario al Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, a cura di N. FERRUCCI, Milano, 2019, p. 241 ss. Sull'analisi dei *results-based payments* nella PAC 2023-2027 si v. A. SABA, *Legal Implications of Results-based Agri-Environmental*, cit., p. 117 ss.

⁷⁶⁵ I *results-based payments* vengono distinti in tre schemi: «pure results-based» in cui non imposta nessuna pratica specifica e il pagamento è commisurato solo sulla base dei risultati; gli «hybrid results-based» in cui sono richieste alcune pratiche di gestione e il pagamento si basa in parte su quest'ultime e in parte sui risultati; in ultimo i «management-based» in cui il pagamento si basa totalmente sulle azioni di gestione alla base dello schema: B. ALLEN, K. HART, G. RADLEY, G. TUCKER, C. KEENLEYSIDE, R. OPPERMAN, E. UNDERWOOD, H. MENADUE, ET ALL, *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement*. Report Prepared for the European Commission, DG Environment, ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, 2014, London, p. 3. <http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/handbook/docs/rbaps-report.pdf> (ultimo accesso: 12/08/2025). Gli impegni agroambientali della PAC corrispondono

In questo contesto, la conformità alla “scatola verde” costituisce un vincolo decisamente rilevante poiché tali pagamenti sono esenti dalle riduzioni imposte dall’Accordo agricolo solo nei limiti della compensazione dei costi e delle perdite, mentre, la quota puramente incentivante, denotata da un carattere di potenziale capacità distorsiva confluirebbe nella “scatola gialla”. A tal proposito, si evidenzia che, già con il reg. (CE) 1257/1999, risultano dei segnali di “evasione” dei pagamenti ambientali dai confini dell’Allegato II nella parte in cui l’art. 24, tra i criteri in base al quale è calcolato il sostegno per gli impegni agroambientali «la necessità di fornire un incentivo»⁷⁶⁶. Inoltre, in alternativa alla compensazione dei costi e delle perdite, gli ecoschemi possono essere concessi anche come pagamento aggiuntivo al sostegno di base. Infine, i pagamenti “supplementari” introdotti con l’art. 69 del reg. (CE) 1782/2003 e l’art. 68 del reg. (CE) 73/2009, evoluti poi nei sostegni accoppiati del reg. (UE) 1307/2013 e reg. (UE) 2021/2115, in cui il beneficio ambientale sia completamente legato alla produzione si collocano decisamente al di fuori la “scatola verde”.

Il problema, dunque, della compatibilità tra pagamenti basati sui risultati e Accordo agricolo non è solo definitorio determinando la privazione di strumenti utili per l’efficacia ambientale. Infatti, oltre ad influire sulla disponibilità dell’agricoltore ad accettare impegni più ambiziosi, potrebbero incoraggiarlo anche a investire nell’innovazione per produrre beni ambientali, promuovendo così lo sviluppo di nuove competenze e conoscenze⁷⁶⁷.

Invero, riprendendo la riflessione sulla MAS effettuata anche per gli aiuti alla produzione, per quanto l’ideale sarebbe che pagamenti basati sui risultati ambientali fossero conformi al par. 12, la qualificazione come “scatola gialla” potrebbe non costituire necessariamente un limite alla loro potenziale introduzione⁷⁶⁸. Premesso che, infatti, l’impegno dell’UE è di non superare il massimale assegnato, l’Accordo agricolo può consentire pagamenti che riflettono pienamente il valore sociale dei servizi ambientali forniti anche se vengano notificati come

esattamente all’ultimo schema menzionato: P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, cit., p. 88.

⁷⁶⁶ Si v. C. P. RODGERS, M. N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, cit., p. 20.

⁷⁶⁷ Si v. K. P. HASUND, M. JOHANSSON, *Paying for Environmental Results is WTO Compliant*, in *EuroChoices*, n. 15, pp. 33-38, 2016. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12110>; ROB J.F. BURTON, G. SCHWARZ, *Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change*, in *Land Use Policy*, Vol. 30, Issue 1, 2013, pp. 628-641, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.05.002>; J.C. BUREAU, *Does the WTO discipline really constrain the design of CAP payments?* October 23, 2017. capreform.eu/does-the-wto-discipline-really-constrain-the-design-of-cap-payments/ (ultimo accesso: 5/09/2025).

⁷⁶⁸ Sul punto si v. J. C. BUREAU, *Does the WTO discipline really constrain the design of CAP payments?*, cit.

aiuti potenzialmente distorsivi della concorrenza nell'ambito della "scatola gialla", purché rientrino nei limiti della MAS⁷⁶⁹.

Tuttavia, anche se comporta il rischio di rinunciare ad uno strumento determinante per una «svolta» verde⁷⁷⁰ davvero efficace, si ritiene che l'UE continuerà a notificare questo tipo di pagamenti nell'ambito della “scatola verde”, al fine di tenerli fuori dall'attuale MAS⁷⁷¹. Pertanto, fino ad oggi, nonostante questa forma di sostegno sia necessaria anche per incrementare il potenziale ambientale, l'Accordo agricolo, congiuntamente all'atteggiamento cauto dell'Unione europea, sembrano configurarsi come “limite” anche ad un pagamento “accoppiato” incrementale in virtù del beneficio ambientale⁷⁷².

In conclusione, è opportuno evidenziare anche altri due aspetti problematici che derivano dai *results-based payments*, ossia le difficoltà di sviluppo e monitoraggio degli indicatori e la previsione di un limite per evitare pagamenti eccessivamente elevati⁷⁷³. Al fine di evitare condizioni di concorrenza sleale tra Stati membri, sarebbe, dunque, necessario sviluppare metodi standardizzati e armonizzati per stimare il valore sociale degli effetti ambientali⁷⁷⁴. Da questa prospettiva, i *results-based payment* sarebbero in grado di incentivare non solo l'innovazione tra gli agricoltori, ma anche a livello amministrativo e gestionale richiedendo inevitabilmente conoscenze e sistemi di controllo digitalizzati⁷⁷⁵.

7. Misure di mercato: “autentica” rete di sicurezza per gli agricoltori. Una visione complementare con gli altri strumenti della PAC

Nella struttura della PAC, il ruolo dei pagamenti diretti disaccoppiati è garantire una “base” al reddito di tutti gli agricoltori che rispondano ai requisiti soggettivi e oggettivi previsti dai regolamenti di base. Concessi in virtù della superficie a disposizione, dovrebbero conferire un senso di “sicurezza” a fronte dell'incertezza dei mercati e della volatilità dei redditi, incentivando i beneficiari a produrre e ad investire nella resilienza e nella transizione

⁷⁶⁹ Sul punto si v. R. MÖGELE, M. SCHEELE, *Target-compatible Environmental Payments under the CAP*, cit.; K. P. HASUND, M. JOHANSSON, *Paying for Environmental Results is WTO Compliant*, cit.; ROB J.F. BURTON, G. SCHWARZ, *Result-oriented agri-environmental schemes in Europe*, cit., p. 630 ss.; J. C. BUREAU, *op. ult. cit.*

⁷⁷⁰ In questi termini si v. L. RUSSO, *La PAC dal 2023: le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, cit., p. 82 ss.

⁷⁷¹ Si v. R. MÖGELE, M. SCHEELE, *op. ult. cit.*

⁷⁷² Tuttavia, al netto dell'analisi svolta in questa sede, è necessario considerare che l'interpretazione di queste disposizioni è inevitabilmente soggetta a un certo grado di incertezza a causa della mancanza di giurisprudenza pertinente da parte dell'organo di conciliazione del WTO: *Ibidem*

⁷⁷³ ROB J.F. BURTON, G. SCHWARZ, *op. ult. cit.*, p. 630 ss.

⁷⁷⁴ *Ibidem*

⁷⁷⁵ Si v. A. SABA, *Legal Implications of Results-based Agri-Environmental*, cit., p. 149 ss.

sostenibile dell'impresa agricola. Tuttavia, come analizzato in precedenza, la scarsa selettività dei beneficiari, la distribuzione non uniforme basata sulle superficie e la progressiva riduzione del budget ad essi destinato, non consentono di realizzare questa prospettiva; limitandosi, infatti, a creare un "effetto rendita" a vantaggio delle grandi imprese, che – tendenzialmente – possiedono già i mezzi e il capitale per sostenere economicamente l'attività agricola, nonché di coloro che ritengono conveniente percepire il pagamento mantenendo i terreni in «buone condizioni agronomiche e ambientali», senza assumere i rischi legati alla produzione. Questa forma di pagamento risulta, dunque, priva di una reale componente incentivante che, oltre a ridurre l'abbandono dei terreni e aumentare il rinnovo generazionale, dovrebbe rafforzare la capacità dell'agricoltura europea di competere sul mercato interno e globale. Le conseguenze di tale assetto che contribuisce a rendere l'attività agricola "insostenibile" – dal punto di vista ambientale, economico e sociale – sono determinanti non solo per la redditività dell'attività agricola, ma anche per garanzia della sicurezza alimentare, di cui all'art. 39 TFUE.

In ottica di complementarità, gli aiuti accoppiati, salvo i limiti dell'Accordo agricolo, costituiscono uno strumento più mirato a perseguire risultati specifici in termini di aumento della produzione e, eventualmente, di risultati ambientali rilevanti ed evidenti. Pertanto, assumendo che il raggiungimento dell'obiettivo della competitività richiede l'indipendenza dalle catene di approvvigionamento mondiale, la resilienza agli shock di mercato e la capacità di contribuire attivamente alla transizione verde, essi sono potenzialmente uno strumento chiave nella strategia europea.

Nel quadro delineato dalla PAC volto – in teoria - a promuovere un'agricoltura "a prova di futuro", ricoprono una posizione rilevante anche gli interventi di mercato, i quali, raccogliendo l'eredità della PAC nell'originario ruolo di regolazione dei mercati, rappresentano l'autentica "rete di sicurezza" per gli agricoltori. Tali interventi sono rappresentativi del c.d. eccezionalismo agricolo in base al quale viene delineata una disciplina "speciale" per l'agricoltura, giustificata da una struttura connotata da una vulnerabilità intrinseca e dalla natura strategica dei prodotti agricoli⁷⁷⁶. In questo contesto, gli strumenti previsti dalle OCM, diretti a regolare il funzionamento del mercato dei prodotti agricoli consistono prevalentemente in "eccezioni" alle regole di concorrenza di norma applicabili alle imprese – artt. 101-106 TFUE – trovando legittimazione nella stretta connessione con gli obiettivi dell'art. 39 TFUE, stabilita nell'art. 42 TFUE. Gli interventi attualmente in essere derivano dal graduale "smantellamento" della politica agricola

⁷⁷⁶ Il tema dell'eccezionalismo agricolo è stato analizzato nel capitolo 1: si veda l'ampia bibliografia in nota 31

“dirigistica”, basata sui prezzi minimi garantiti e sui sussidi all’esportazione, compiuto progressivamente in parallelo al consolidamento del sistema disaccoppiato, che, oltre ad assicurare un equo tenore di vita degli agricoltori e il loro mantenimento nelle zone rurali, avrebbe dovuto aumentare la loro capacità di rispondere ai segnali del mercato⁷⁷⁷. In questo contesto, ha trovato origine il reg. (CE) 1234/2007 sull’OCM c.d. “unica” che, con l’obiettivo di «semplificazione e migliore regolamentazione della Politica agricola comune»⁷⁷⁸, ha riunito ventuno OCM settoriali armonizzando gli strumenti tradizionali della politica di mercato: intervento, ammasso privato, contingenti tariffari di importazione, restituzioni all’esportazione, misure di salvaguardia, normativa sugli aiuti di Stato e sulla concorrenza, nonché comunicazione e trasmissione dei dati⁷⁷⁹. In questo modo, nell’intento di realizzare una visione comune del mercato unico, degli aiuti all’agricoltura e del commercio con i Paesi terzi, sarebbe stato possibile garantire parità di condizioni sul mercato interno e perseguire pienamente la liberalizzazione degli scambi a livello mondiale, in conformità con gli obiettivi dell’Accordo agricolo⁷⁸⁰.

Attualmente con il reg. (UE) 1308/2013⁷⁸¹, come modificato dal reg. (UE) 2021/2117⁷⁸², gli interventi di mercato sono formulati per conciliare l’aspetto della tutela del reddito e il rafforzamento dell’offerta dei prodotti agricoli, contribuendo, al contempo, al miglioramento

⁷⁷⁷ Con la “valutazione dello stato di salute” del 2009, in particolare, la Commissione intendeva liberare la PAC dai «residui del passato» lasciando il sistema di intervento sui mercati da garanzia di sbocco sicuro per il collocamento del prodotto ad una semplice rete di sicurezza, che scatta solo in situazioni di vera emergenza. Cfr. Considerando 25, reg. (CE) 73/2009

⁷⁷⁸ COM (2005) 509 def., *Semplificazione e migliore regolamentazione della Politica agricola comune*, Bruxelles, 19 ottobre 2005. Sul punto, S. BOLOGNINI, *Commentario al reg. (CE) 1234/2007*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2009, p. 4.

⁷⁷⁹ Ponendosi in soluzione di continuità tra il reg. 1782/2003, il reg. 1698/2005 sullo sviluppo rurale e il 1290/2005 sul finanziamento della PAC rappresenta un’innovazione politica significativa “oltre” ad mera semplificazione “tecnica” marcando il cambio di rotta definitivo del primo pilastro della PAC: L. COSTATO, *Commentario al reg. (CE) 1234/2007*, cit., p. 1 ss. Alla luce della proliferazione di norme e provvedimenti che, oltre ad ostacolare l’effettivo raggiungimento degli obiettivi politici, stavano rendendo difficoltosa l’utilizzazione dei fondi europei, con la conseguente sfiducia dei cittadini, il legislatore comunitario mirava a portare avanti un’intensa opera di semplificazione della PAC. In questi termini, S. BOLOGNINI, *op. ult. cit.*, p. 4.

⁷⁸⁰ Cfr. COM (2005) 509 def., *Semplificazione e migliore regolamentazione della Politica agricola comune*, cit., p. 3.

⁷⁸¹ Regolamento (UE) n. 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. 1234/2007 del Consiglio

⁷⁸² Regolamento (UE) n. 1308/2013 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 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

della sostenibilità ambientale all'interno della filiera. Al pari degli aiuti accoppiati, detti interventi dimostrano come la specificità e la selettività del sostegno sia un carattere centrale nella costruzione di una strategia agricola ispirata alla competitività.

Per rafforzare il supporto ai settori considerati strategici per l'agricoltura europea, oltre alle misure previste dal reg. (UE) 1308/2013 per i prodotti elencati nell'Allegato I del TFUE (art. 1), il reg. (UE) 2021/2115 all'artt. 42 ss. stabilisce le norme per gli interventi settoriali per i prodotti ortofrutticoli, i prodotti dell'apicoltura, del settore vitivinicolo, del luppolo, dell'olio di oliva e delle olive da tavola e in altri settori elencati nel reg. (UE) 1308/2013 e nell'Allegato VI del reg. (UE) 2021/2115 stesso⁷⁸³.

Il tema della politica di concorrenza e delle OCM è ampio e articolato. Dal punto di vista metodologico, ci si limiterà ad affrontare due aspetti: da un lato, le misure che compongono il cuore della "rete di sicurezza" per proteggere il reddito agricolo dalle turbative del mercato, ossia interventi pubblici, aiuti all'ammasso e misure eccezionali; dall'altro, gli interventi settoriali di mercato mettendo in evidenza la strumentalità dei nuovi profili di sostenibilità ambientale al fine di migliorare la competitività dell'agricoltura europea.

7.1 Oldies but goldies: intervento pubblico, ammasso e misure eccezionali contro le turbative del mercato

L'intervento pubblico e il pagamento di un aiuto per l'ammasso privato per i prodotti originari dell'Unione europea⁷⁸⁴, due delle misure "classiche" della PAC, sono ancora oggi al centro della "rete di sicurezza" costituita dal reg. (UE) 1308/2013.

La complementarietà con il regime disaccoppiato è evidenziata nel considerando 10, secondo il quale, al fine di stabilizzare i mercati e assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola, «è stato elaborato un sistema differenziato di sostegno del mercato per i vari settori e sono stati introdotti dei regimi di sostegno diretto, tenendo conto sia delle esigenze specifiche di ogni settore, da un lato, sia dell'interdipendenza tra i diversi settori dall'altro»⁷⁸⁵. Il senso della "rete di sicurezza" è racchiuso nell'ultima frase in base alla quale «si ravvisa la necessità di continuare a mantenere in vita le misure di sostegno del mercato, che devono tuttavia essere razionalizzate e semplificate». Pertanto, emerge una sorta di consapevolezza che il sistema disaccoppiato non sia in grado di garantire, da solo, la

⁷⁸³ Ad es. il Piano strategico Italiano prevede anche gli interventi nel settore delle patate.

⁷⁸⁴ Secondo l'art. 9, inoltre, se si tratta di prodotti che provengono da colture, esse devono essere state raccolte nell'Unione e se si tratta di prodotti ottenuti dal latte, quest'ultimo deve essere stato prodotto nell'Unione.

⁷⁸⁵ Nel considerando 10 del reg. (CE) 1234/2007 si aggiungeva espressamente: «in concomitanza con l'introduzione dei regimi di sostegno diretto»

sicurezza negli approvvigionamenti e la stabilizzazione dei mercati, né assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori, qualora si verificano aumenti sensibili o cali drastici sul mercato mondiale. In questo modo, la Comunità ha cercato di conservare un ultimo strumento per esercitare una «potestà programmatica» sulle produzioni⁷⁸⁶.

A partire dall'intervento pubblico, gli artt. 11 ss. prevedono le condizioni per poter essere applicato tra cui i prodotti ammissibili⁷⁸⁷, i periodi di intervento, e la procedura di acquisto. Il Consiglio adotta, a norma dell'art. 43, par. 3 TFUE, le misure relative alla fissazione dei prezzi per gli acquisti all'intervento, nonché, eventualmente, le misure relative alle limitazioni quantitative in caso di acquisti effettuati a prezzo fisso. Secondo l'art. 15, per prezzo di intervento pubblico si intende: a) il prezzo al quale i prodotti sono acquistati grazie all'intervento pubblico a prezzo fisso, oppure b) il prezzo massimo al quale i prodotti ammissibili all'intervento pubblico possono essere acquistati nell'ambito di una procedura di gara⁷⁸⁸.

Secondo l'art. 16, lo smercio dei prodotti acquistati all'intervento si svolge in modo da evitare qualsiasi turbativa del mercato, assicurando un accesso non discriminatorio alle merci e la parità di trattamento degli acquirenti, nel rispetto degli impegni derivanti da accordi internazionali⁷⁸⁹. A tal proposito, il considerando 12 specifica che “solo” i prezzi di intervento corrispondono ai prezzi amministrati, qualificabili come «sostegno dei prezzi di mercato» ai sensi dell'Allegato III, par. 8 dell'Accordo Agricolo. In questo contesto, dunque, si intende far rientrare nella “scatola gialla” solo i prezzi di intervento, assumendo che le altre misure di mercato possano essere compatibili anche con la “scatola verde”. È il caso dell'ammasso, seppur vincolato dall'Allegato II, par. 3 a programmi finalizzati a garantire la sicurezza alimentare.

⁷⁸⁶ In questi termini si era espresso, L. COSTATO, *Commentario al reg. (CE) 1234/2007*, cit., p. 7, in riferimento al reg. (CE) 1234/2007. Ciò emerge, inoltre, anche dal mantenimento delle soglie di riferimento, di cui all'art. 7, per i settori coperti da OCM, ad es. 101,31 euro per tonnellata nel settore dei cereali, mentre per il risone, 150 euro per tonnellata per qualità tipo definita nell'Allegato IV al regolamento.

⁷⁸⁷ L'art. 11 elenca: frumento duro, tenero, orzo e granturco, risone, carni bovine fresche o refrigerate, burro con determinate caratteristiche produttive, latte scremato in polvere

⁷⁸⁸ Il reg. (CE) 1234/2007 presentava un maggior grado di dettaglio: ad es., secondo l'art. 18, il prezzo per il frumento tenero era uguale al prezzo di riferimento per un quantitativo massimo conferito all'intervento di 3 milioni di tonnellate per periodo d'intervento fissato nell'art. 11, lett. a), mentre per il burro era uguale al 90 % del prezzo di riferimento per quantitativi conferiti all'intervento entro il limite di cui all'art. 13, par. 1, lett. c).

⁷⁸⁹ Inoltre, secondo il par. 2, i prodotti acquistati all'intervento pubblico possono essere smaltiti mettendoli a disposizione del programma di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione istituito dagli atti giuridici dell'Unione pertinenti. In tali casi, il valore contabile di tali prodotti corrisponde al livello del prezzo fisso di intervento di cui all'articolo 14, paragrafo 2, del presente regolamento.

A tal proposito, il reg. (UE) 1308/2013 prevede un aiuto all'ammasso privato di cui agli artt. 17 ss. per alcuni prodotti come lo zucchero bianco, l'olio di oliva e le olive da tavola⁷⁹⁰, alle condizioni stabilite dalla Commissione tenendo conto dei prezzi medi di mercato rilevati nell'Unione europea, delle soglie di riferimento e dei costi di produzione dei rispettivi prodotti, e/o della necessità di rispondere tempestivamente a una situazione di particolare difficoltà del mercato o agli sviluppi economici aventi un notevole impatto negativo sui margini nel settore. L'ammasso costituisce da sempre una delle «chiavi di volta»⁷⁹¹ della rete di sicurezza poiché è diretto ad impedire che le modalità e la quantità dell'allocazione sul mercato della produzione agricola portino ad un crollo del prezzo dei prodotti, arrecando un danno degli agricoltori e innescando conseguenti turbative dei mercati⁷⁹². I prodotti vengono reimmessi in commercio solo quando le condizioni siano favorevoli⁷⁹³. Mentre in passato vigeva anche l'ammasso pubblico, il reg. (UE) 1308/2013 prevede solo la forma “privata”, basata sulla stipulazione di contratti tra le autorità competenti degli Stati membri e gli operatori economici privati, in virtù dei quali questi si impegnano a tenere in magazzino la merce per un certo periodo, dietro rimborso delle spese di ammasso tecniche e finanziarie⁷⁹⁴.

Nell'ambito dell'individuazione della “rete di sicurezza”, è opportuno accennare anche alle misure eccezionali, previste agli artt. 219-222, che rispecchiano l'esigenza di affrontare i potenziali rischi, dovuti a circostanze che possono insorgere in via eccezionale nei mercati agricoli.

Attualmente, con l'aumento dei casi di diffusione di epizootie e fitopatie, nonché altri problemi specifici, come le condizioni climatiche avverse, in grado di causare un rapido deterioramento delle condizioni di produzione e di mercato, queste ricoprono un ruolo essenziale. In maniera complementare rispetto agli interventi nazionali, dette misure sono mirate a contrastare le turbative di mercato contribuendo al risanamento delle perdite reddituali subite dai produttori (art. 219).

⁷⁹⁰ L'art. 17 prevede anche le fibre di lino, carni bovine fresche o refrigerate, burro con determinate caratteristiche produttive, formaggio, latte scremato in polvere da latte vaccino, carni suine, ovine e caprine

⁷⁹¹ Cfr. CORTE DEI CONTI, Relazione Speciale n. 5/88 sulla Gestione ed il controllo dell'ammasso pubblico corredata delle risposte della Commissione, Allegato III.

⁷⁹² Si v. L. COSTATO, *Commentario al reg. (CE) 1234/2007*, cit., p. 15.

⁷⁹³ La Corte dei Conti nel parere del 1988 sottolineava, inoltre, il grande interesse che tale misura suscitava in ragione della «concretezza di questa attività che, per le sue dimensioni impressionanti, colpiva facilmente l'immaginazione ed ispira descrizioni pittoresche che evocano “laghi e montagne”»

⁷⁹⁴ Tali aiuti sono stati concessi durante la campagna di commercializzazione 2018/2019 poiché il *surplus* produttivo dell'olio di oliva spagnolo, greco e portoghese aveva depresso i prezzi di mercato. Cfr. reg. di esecuzione della Commissione n. 2019/2187 del 19 dicembre 2019 che stabilisce l'importo massimo dell'aiuto all'ammasso privato di olio di oliva nell'ambito della procedura di gara indetta dal regolamento di esecuzione (UE) 2019/1882.

In particolare, l'art. 220 consente, in via eccezionale, di compensare i produttori colpiti dagli effetti indiretti delle limitazioni agli scambi per contrastare la diffusione di «una malattia animale, organismi nocivi per le piante e alla perdita di fiducia dei consumatori in seguito ai rischi per la salute pubblica, per la salute degli animali o per la salute delle piante». L'applicazione di tale misura di sostegno riguarda i settori delle carni bovine, del latte e dei prodotti lattiero caseari, le carni suine, ovine e caprine, pollame e delle uova. La compensazione dev'essere cofinanziata al 50 % dall'Unione europea ed è subordinata all'adozione di misure di gestione da parte dello Stato membro richiedente. Tra il 2023 e il 2025, Italia, Lituania e Polonia hanno richiesto il sostegno eccezionale di cui all'art. 220 a causa della diffusione dell'influenza aviaria e della peste suina tra gli allevamenti nazionali⁷⁹⁵.

Con l'art. 221, vengono adottate misure necessarie per risolvere «problemi specifici», che, seppur non tipizzati, devono costituire un motivo di particolare gravità, tale da impedire il funzionamento del mercato. Tali misure possono derogare alle disposizioni del regolamento OCM soltanto nei limiti e per il periodo strettamente necessari e – comunque – per un periodo non superiore a 12 mesi. Per imperativi motivi di urgenza, qualora le circostanze possano causare un rapido deterioramento della situazione cui potrebbe essere difficile far fronte in caso di ritardi nell'adozione di misure, è possibile adottare atti di esecuzione immediatamente applicabili. Sulla base dell'art. 221, nel 2025 per la Bulgaria, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia e Romania sono stati concessi aiuti a causa delle perdite di raccolto conseguenti a temperature più elevate della norma che hanno determinato una crescita precoce delle colture, colpite duramente da gelate e piogge prolungate nell'arco della medesima stagione⁷⁹⁶.

In ultimo, l'art. 222 autorizza la Commissione ad adottare atti di esecuzione per esentare dall'applicazione del diritto della concorrenza gli accordi e le decisioni adottati per stabilizzare il mercato dagli agricoltori e dalle loro associazioni, dalle organizzazioni di produttori riconosciute, dalle associazioni di organizzazioni di produttori o dalle organizzazioni interprofessionali riconosciute, rientranti in categorie individuate dal

⁷⁹⁵ Cfr. Regolamento di esecuzione (UE) n. 2023/834 della Commissione del 18 aprile 2023 relativo a misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia; n. 2025/1485 della Commissione, del 24 luglio 2025, relativo a misure di mercato eccezionali nei settori delle uova e delle carni di pollame in Polonia; n. 428/2014 della Commissione, del 25 aprile 2014, che istituisce misure eccezionali di sostegno nel settore del mercato delle carni suine in Lituania e che modifica il regolamento (UE) n. 324/2014 che istituisce misure eccezionali di sostegno del mercato nel settore delle carni suine in Polonia.

⁷⁹⁶ Regolamento di esecuzione (UE) n. 2025/2061 della Commissione del 10 ottobre 2025 che prevede un sostegno finanziario di emergenza per i settori agricoli colpiti da condizioni climatiche avverse in Bulgaria, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia e Romania in conformità del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

regolamento, tra cui l'ammasso da parte di operatori privati (art. 222, par. 1, lett. c)⁷⁹⁷. A tal proposito, il ricorso agli aiuti all'ammasso in situazioni eccezionali di turbativa dei mercati si rinviene, in primo luogo, a seguito della riduzione drastica delle esportazioni verso la Russia, dovuta all'embargo verso le esportazioni di prodotti agroalimentari europei, imposto dal 2014-2016, come ritorsione per le sanzioni adottate dall'Unione europea durante la crisi con l'Ucraina⁷⁹⁸. In tempi più recenti, è stato adoperato per sopperire alle forti restrizioni imposte alla circolazione negli Stati membri e alla riduzione delle vendite di alcune categorie di prodotti dovute alla pandemia da Covid 19 che ha avuto ripercussioni negative considerevoli sui margini dei settori produttivi compromettendo la solidità finanziaria degli agricoltori⁷⁹⁹. Infine, sono stati concessi a seguito dell'aggressione sferrata dalla Russia contro l'Ucraina⁸⁰⁰, insieme ad una misura ai sensi dell'art. 219 che ha offerto un aiuto eccezionale a carattere temporaneo agli agricoltori attivi in tutti i settori dediti ad attività che promuovono la sicurezza alimentare o che rispondono agli squilibri di mercato⁸⁰¹.

7.2 Profili di sostenibilità ambientale negli interventi di mercato

Nel panorama politico europeo che ha posto gli obiettivi di sostenibilità in posizione prioritaria, le misure di mercato, quali eccezioni alle norme di concorrenza, diventano anche un «veicolo», uno strumento privilegiato (almeno nelle intenzioni del legislatore) per implementare una transizione sostenibile ed efficiente della filiera agroalimentare⁸⁰². La

⁷⁹⁷ Secondo la Relazione della Commissione *sul ricorso alle misure di crisi* dal 1 gennaio 2014 alla fine del 2023 la Commissione europea ha adottato 63 misure eccezionali a sostegno degli agricoltori e dei produttori colpiti dalla perdita di produzione, dalla riduzione dei prezzi, dall'aumento dei costi di produzione o dall'interruzione della catena di approvvigionamento. Tali misure hanno convogliato oltre 2,5 miliardi di euro di fondi dell'UE verso il settore agricolo dell'UE e hanno dimostrato la costante solidarietà dell'UE nei confronti dei suoi agricoltori. Cfr. COM(2024) 12 def., Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Il ricorso alle misure di crisi adottate a norma degli articoli da 219 a 222 del regolamento OCM*, Bruxelles, 22.1.2024.

⁷⁹⁸ A titolo di esempio si riportano per i prodotti lattiero caseari i regolamenti di esecuzione della Commissione nn. 947 e 948 del 4 settembre 2014 recante apertura dell'ammasso privato per il burro e per il latte scremato fissazione anticipata dell'importo dell'aiuto; regolamento delegato (UE) 2015/1852 della Commissione, del 15 ottobre 2015, che istituisce un regime eccezionale e temporaneo di aiuto all'ammasso privato per taluni formaggi. Per i prodotti suinicoli i regolamenti di esecuzione n. 2015/360 del 5 marzo e del 14 dicembre 2015 recante apertura dell'ammasso privato per le carni suine e fissazione anticipata dell'importo dell'aiuto.

⁷⁹⁹ Si riportano a titolo di esempio i regolamenti di esecuzione della Commissione nn. 595, 597, 598 del 30 aprile 2020 relativi alla concessione di aiuti all'ammasso privato e alla fissazione anticipata dell'importo dell'aiuto di carni ovine e caprine, di burro, di latte scremato in polvere.

⁸⁰⁰ Regolamento di esecuzione (UE) n. 2022/467 della Commissione del 23 marzo 2022 che prevede un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori dei settori agricoli.

⁸⁰¹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 2022/470 della Commissione del 23 marzo 2022 relativo alla concessione di aiuti all'ammasso privato di carni suine e alla fissazione anticipata dell'importo dell'aiuto.

⁸⁰² Così M. MAURO, *Prime riflessioni a margine della novella dell'art. 210 bis, del reg. (UE) n. 1308/2013, introdotto dal reg. (UE) n. 2021/2117*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2023, p. 503. Per approfondire l'intreccio tra il

Comunicazione “*Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide*” che promuove la ripresa dell’Unione europea dopo la pandemia, si basa sull’idea che la concorrenza possa fornire un fondamentale contributo «a un mercato unico verde, digitale e resiliente»⁸⁰³ rappresentando la trasposizione non solo degli obiettivi del *Green Deal*, ma soprattutto della strategia “*Dal produttore al consumatore*” nella parte in cui incarica la Commissione di «chiarire le regole di concorrenza per le iniziative collettive che promuovono la sostenibilità nelle catene di approvvigionamento»⁸⁰⁴. L’intreccio, della sostenibilità con il funzionamento del mercato persegue una duplice finalità: da un lato, tentare di rendere partecipe l’intera economia nell’obiettivo di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, dall’altro di trasformare gli sforzi verso una «svolta» sostenibile in un valore aggiunto per la produzione europea. Da questa prospettiva, è evidente come la sostenibilità diventi il «motore» della competitività, da cui deve trarre vantaggio (e non una perdita) ogni anello della filiera, a partire dagli agricoltori⁸⁰⁵.

L’analisi di come il «canone» di sostenibilità ambientale⁸⁰⁶ permei i profili delle misure di mercato verrà svolta attraverso gli interventi settoriali previsti dal reg. (UE) 2021/2115, con particolare attenzione al settore ortofrutticolo, olivicolo e vitivinicolo in quanto paradigmatici dell’operatività di questi strumenti.

Per il settore olivicolo⁸⁰⁷ e ortofrutticolo assumono un ruolo fondamentale le Organizzazioni dei produttori (OP) le quali, destinatarie dei sostegni previsti, oltre a svolgere il “tradizionale” compito di concentrazione dell’offerta al fine di superare la frammentazione

principio di sostenibilità e la filiera agroalimentare si v. L. COSTANTINO, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell’era della sostenibilità*, Torino, 2024. ID., *La sostenibilità della filiera agroalimentare nell’ottica dell’economia circolare*, in *Agr. ist. merc.*, 1, 2017, p. 5; E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agroalimentari*, cit., p. 64; N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare*, cit., p. 127.

⁸⁰³ Cfr. COM(2021) 713 def., *Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 18.11.2021.

⁸⁰⁴ Cfr. COM(2020) 381 definitivo, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, cit., p. 3.

⁸⁰⁵ La sostenibilità ambientale come elemento cardine della competitività è promossa dalla recente comunicazione della Commissione, *Una visione per l’agricoltura e l’alimentazione* cit., p. 12. Per un commento sia consentito il rinvio a M. CICCONE, *Verso la Competitività: prospettive e aspettative per la prossima PAC. Riflessioni a margine sulla nuova Comunicazione «Una visione per l’agricoltura e l’alimentazione»*, in *Dir. agroalim.*, 2, 2025, p. 251 ss. Sulla sostenibilità quale elemento distintivo tra competitor sul mercato si v. A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, in *Dir. agroalim.*, 2020 p. 315.

⁸⁰⁶ In questi termini si v. D. CRISTALLO, *Mercati agricoli e diritto transnazionale. Forme, strumenti e soggetti per la costruzione di un sistema agroalimentare sostenibile*, Torino, 2025, p. 33.

⁸⁰⁷ Per un approfondimento sugli interventi settoriali della PAC 2023-2027 nel settore olivicolo con particolare attenzione al Piano strategico italiano si v. D. CRISTALLO, *La filiera olivicolo-olearia nella dimensione promozionale della PAC 2023-2027 e nella strategia nazionale: armonie e idiosincrasie tra competitività e sostenibilità*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2025, p. 23 ss.

dell'offerta e «governare le relazioni giuridiche tra i soggetti presenti nella filiera agroalimentare»⁸⁰⁸, possono contribuire alla promozione e la diffusione di pratiche agricole sostenibili e innovative attraverso i loro aderenti⁸⁰⁹.

In questo contesto, il reg. (UE) 1308/2013 prevede che le OP nei rispettivi Statuti debbano imporre ai propri aderenti l'obbligo di applicare le regole in materia di produzione, commercializzazione e di tutela ambientale (art. 153 par. 1 lett. a)). Allo stesso modo, anche le Organizzazioni Interprofessionali (OI)⁸¹⁰, di cui all'art. 157 par. 1 lett. c) punto vii, in primo luogo, possono fornire le informazioni e svolgere le ricerche necessarie per innovare, razionalizzare, migliorare e orientare la produzione, la trasformazione e la distribuzione verso prodotti più adatti al fabbisogno del mercato e ai gusti e alle aspettative dei consumatori, con particolare riguardo alla qualità dei prodotti e alla protezione dell'ambiente, all'azione per il clima e alla salute e al benessere degli animali. Inoltre, le stesse possono promuovere e condurre la ricerca sulla produzione integrata e sostenibile o su altri metodi di produzione rispettosi dell'ambiente, attuando anche misure volte a prevenire, controllare e gestire i rischi per la salute degli animali, i rischi fitosanitari e i rischi ambientali.

Nella prospettiva ambientale, l'art. 46 del reg. (UE) 2021/2115, tra gli obiettivi nei settori dei prodotti ortofrutticoli, del luppolo, dell'olio di oliva e delle olive da tavola, prevede non

⁸⁰⁸ Sul ruolo svolto dalle OP nel settore ortofrutticolo si v. L. COSTANTINO, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell'era della sostenibilità*, cit., p. 135; I. CANFORA, *La commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto agrario e comunitario*, Bari, 2008, pp. 108-109; A. JANNARELLI, *Organizzazioni di produttori ortofrutticoli e loro associazioni dopo la recente riforma comunitaria del 2007: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, 1, p. 26. ID., *La nuova disciplina comunitaria in materia di organizzazioni ortofrutticole: prime considerazioni problematiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, p. 272 ss.; ID., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Bari, 2003, p. 25 ss.; S. MANSERVISI, *Le organizzazioni dei produttori ortofrutticoli nelle leggi comunitarie del 1999/97 e del 1998*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 1, p. 112 ss.

⁸⁰⁹ Sul punto il considerando 50 del reg. (UE) 2117/2021: «Per contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali dell'Unione, gli Stati membri dovrebbero poter riconoscere le organizzazioni di produttori che perseguono finalità specifiche relative alla gestione e alla valorizzazione dei sottoprodotti, dei flussi residui e dei rifiuti, in particolare per proteggere l'ambiente e stimolare la circolarità, nonché organizzazioni di produttori che perseguono finalità relative alla gestione dei fondi di mutualizzazione per qualsiasi settore. È pertanto opportuno ampliare l'attuale elenco degli obiettivi delle organizzazioni di produttori di cui all'articolo 152 del regolamento (UE) n. 1308/2013. Ai fini di una maggiore trasparenza delle organizzazioni di produttori, gli statuti delle organizzazioni di produttori dovrebbero altresì consentire agli aderenti il controllo democratico dei conti e dei bilanci dell'organizzazione». Sui profili di sostenibilità nelle OP: L. COSTANTINO, *op. ult. cit.*, p. 132 ss.; C. GERNONE, *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche. Profili di diritto europeo e nazionale*, Torino, 2025, p. 43 ss.; D. CRISTALLO, *Mercati agricoli e diritto transnazionale*, cit., p. 60 ss.; ID., *Il contributo delle organizzazioni dei produttori e delle organizzazioni interprofessionali verso una regolazione sostenibile: un percorso in via di definizione*, in *Pers. Merc.*, 4, 2024, pp. 1319-1358.

⁸¹⁰ Sulle Organizzazioni interprofessionali in generale si v. L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000; ID., *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 239.

solo la promozione della ricerca e lo sviluppo dei metodi di produzione sostenibili, compresa la resistenza agli organismi nocivi, alle malattie degli animali, nonché la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, ma anche la tutela e il miglioramento della biodiversità compreso l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali. Ciascuno Stato membro, secondo l'art. 47, nei Piani strategici era tenuto a definire gli interventi – da attuare mediante i programmi operativi delle OP o AOP riconosciute – maggiormente idonei a perseguirli, tra cui investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali e metodi di ricerca e produzione sperimentale in settori come la conservazione del suolo, il miglioramento dell'uso e della gestione delle risorse idriche e la prevenzione dei danni causati da avversità atmosferiche, oltre a interventi di produzione biologica e/o integrata. Al fine di raggiungere un raggio più ampio di condivisione della conoscenza, sono previsti i servizi di consulenza, assistenza tecnica e formazione, compresi l'orientamento e lo scambio di *best practices*.

Attraverso il settore olivicolo è possibile osservare la complementarietà delle diverse misure predisposte dalla PAC 2023-2027 e attuate dal Piano strategico italiano, volte ad assicurare un'adequata remunerazione ai produttori e la stabilità economica dell'interno comparto, mediante la tutela rafforzata del paesaggio, del territorio e della biodiversità che incidono in maniera determinante sulla qualità del prodotto finale⁸¹¹. Oltre a poter percepire il pagamento di base per la sostenibilità, il pagamento redistributivo e/o il supplemento per i giovani agricoltori (sempre che sussistano i requisiti di ammissibilità, incluso il rispetto degli obblighi di condizionalità), gli olivicoltori sono destinatari del sostegno accoppiato al reddito per coloro che aderiscono al sistema di controlli per la produzione di olii DOP e IGP e, solo in caso di scelta volontaria, dell'Ecoschema 3 (ECO3) per la «salvaguardia degli olivi di particolare valore paesaggistico e storico»⁸¹². Considerando anche gli interventi di sviluppo rurale, come gli investimenti per i nuovi oliveti o la modernizzazione di quelli esistenti, e gli interventi settoriali ivi in esame, si riconferma il fatto che il punto debole del sistema della PAC ad elevata ambizione ambientale risieda nell'affidamento “semi-esclusivo” alla volontà dei singoli agricoltori che si trovano a dover decidere se convenga aderire agli ecoschemi, agli impegni agro climatico ambientali e, in ultimo, se entrare a far parte di una OP⁸¹³.

A seguire, per quanto riguarda il settore vitivinicolo⁸¹⁴, l'art. 57 prevede che gli interventi di mercato debbano perseguire l'obiettivo di miglioramento della sostenibilità economica e

⁸¹¹ Per l'accurata ricostruzione delle misure a sostegno del settore olivicolo si v. D. CRISTALLO, *La filiera olivicolo-olearia nella dimensione promozionale della PAC 2023-2027*, cit., p. 37 ss.

⁸¹² *Ibidem*

⁸¹³ *Ibidem*.

⁸¹⁴ In merito al rapporto tra vino e ambiente: L. F. PASTORINO, *La filiera vitivinicola e la sostenibilità “ambientale” con particolare attenzione all'uso dei prodotti fitosanitari*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2025, p. 19

della competitività dei produttori, contribuendo, al contempo, al cambiamento dei sistemi di produzione, in ottica di riduzione dell'impatto ambientale e tutela della biodiversità. Le azioni, inoltre, sono volte a salvaguardare il reddito dei produttori che subiscono perdite dovute ad avversità climatiche.

Al pari degli altri interventi settoriali, l'ambizione ambientale di cui tali obiettivi sono intrinseci trova concreta attuazione attraverso gli interventi previsti all'art. 58 par. 1 tra i quali, si segnalano, le azioni di ristrutturazione e di riconversione dei vigneti, incluse le riconversioni varietali e il sovrainnesto per ragioni di adattamento ai cambiamenti climatici o per il miglioramento della diversità genetica, e i miglioramenti alle tecniche di gestione dei vigneti, in particolare introduzione di sistemi avanzati di produzione sostenibile, compresa la riduzione dell'uso di pesticidi. Sul punto, occorre tuttavia osservare che la Corte dei Conti nella relazione del 2023 ha riscontrato che il quadro normativo delineato dalla PAC non consente di raggiungere gli obiettivi ambientali previsti presentando carenze a livello di concezione ed attuazione. Inoltre, gli obiettivi strategici ed i valori-obiettivo fissati dagli Stati membri per la misura di ristrutturazione sono poco ambiziosi in termini di sostenibilità ambientale, non essendo dirette a ridurre l'impatto della viticoltura sull'ambiente e/o sul clima⁸¹⁵.

Proseguendo nell'analisi degli interventi, sono previsti all'art. 58 par. 1 lett. m) anche investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali volti ad accrescere la sostenibilità della produzione vinicola migliorando l'uso e la gestione delle risorse idriche; contribuire alla conservazione del suolo e all'aumento delle capacità di sequestro del carbonio nel suolo; creare o preservare gli habitat propizi alla biodiversità o salvaguardando il paesaggio. Sono, inoltre, previsti interventi volti ad incentivare la conversione alla produzione biologica del vino, disciplinata specificatamente dalla parte VI del reg. (UE) 2018/848⁸¹⁶.

ss.; F. ALBISINNI, *Regole del Vino e Regole del Cibo: da una disciplina in cammino ad una disciplina in fermento*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2024, pp. 1-2; S. CARMIGNANI, *Cambiamenti climatici e conciliazione tra sviluppo sostenibile e produzione di vini di qualità*, *ivi*, p. 5 ss.; ID., *La produzione vitivinicola di qualità alla prova della climate emergency*, in questa rivista, n. 2, 2023, p. 5 ss.; P. BORGHI, *Sustainability in the wine sector as a source of derogations to European Competition Law*, in questa rivista, n. 4, 2024, p. 47 ss.; E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, in *Dir. agroalim.*, n. 3, 2019, p. 415; B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, 2, p. 315 ss.

⁸¹⁵ Corte dei Conti, Relazione speciale 23/2023, *Misure di ristrutturazione e autorizzazioni all'impianto di vigneti nell'UE – Impatto poco chiaro sulla competitività e modesta ambizione ambientale*. In commento si v. V. PAGANIZZA, *Where competitiveness meets sustainability: law, policy, implementation and the environmental challenge of vineyards*, in *New Medit*, n. 3, special issue 2025, doi:10.30682/nm2503d

⁸¹⁶ Cfr. Allegato II, Parte VI, Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio. Ai sensi del seguente regolamento il vino biologico è soggetto alle norme in materia di alimenti biologici trasformati, a cui si aggiungono norme specifiche di produzione. Secondo le disposizioni indicate nella parte VI del regolamento, dovrebbe essere interamente prodotto a partire

Per quanto riguarda l'intreccio tra sostenibilità ambientale e il settore in esame, l'art. 64 par. 2 lett. b) del reg. (UE) 1308/2013 ammette che la concessione delle autorizzazioni al reimpianto dei vigneti possa stabilire superfici in cui l'impianto di vigneti contribuisce «alla conservazione dell'ambiente o alla conservazione delle risorse genetiche delle viti». Anche nella costruzione di un modello vitivinicolo sostenibile, ricoprono un ruolo rilevante i soggetti collettivi, ossia i Consorzi, in veste di promotori di modifiche dei disciplinari in un'ottica più compatibile con l'ambiente, ma anche come canale di condivisione e diffusione delle conoscenze. A tal proposito, occorre evidenziare che l'art. 7 del reg. (UE) 2024/1143⁸¹⁷ ammette che un gruppo di produttori possa concordare pratiche sostenibili da rispettare nella produzione di un prodotto designato da un'indicazione geografica o nello svolgimento di altre attività previste dal disciplinare. Tali pratiche mirano ad “andare oltre” le norme prescritte a livello europeo e nazionale in materia di tutela dell'ambiente⁸¹⁸.

da materie prime biologiche, con la sola aggiunta di taluni prodotti e sostanze autorizzati a norma dell'articolo 24, tra cui sostanze attive da utilizzare in prodotti fitosanitari, concimi, ammendanti e nutrienti, fatte salve le condizioni e restrizioni stabilite dal regolamento (UE) n. 1308/2013 e dal regolamento delegato (UE) 2019/934, in particolare dall'Allegato I, parte A. Nella produzione di vino biologico è vietato l'uso di talune pratiche, processi e trattamenti enologici come, ad esempio, la concentrazione parziale a freddo, ai sensi ai sensi dell'Allegato VIII, parte I, sez. B.1, lett. c), del reg. (UE) n. 1308/2013. Altre pratiche, processi e trattamenti dovrebbero essere consentiti a condizioni ben definite, come nel caso dei trattamenti termici ai sensi dell'Allegato I, parte A, tabella 1, voce 2, del regolamento delegato (UE) 2019/934, ammesso purché la temperatura non superi i 75 C.

⁸¹⁷ Regolamento (UE) n. 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2019/787 e (UE) 2019/1753 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012.

⁸¹⁸ Con particolare attenzione alla sostenibilità nei disciplinari di produzione: C. GERNONE, *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche*, cit., p. 94 ss.; G. PISCIOTTA TOSINI, *Il difficile innesto della sostenibilità nei disciplinari DOP e IGP secondo le regole del nuovo regolamento 1143 del 2024: l'esperienza nell'ambito del progetto PrinPnrr INWINE*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2025, p. 14 ss.; S. CARMIGNANI, *Cambiamenti climatici e conciliazione tra sviluppo sostenibile e produzione di vini di qualità*, cit., p. 8.

8. Accordi di sostenibilità art. 210 *bis*: integrazione o “conflitto” tra sostenibilità e art. 39 TFUE?

In tema di rapporti fra privati, l'art. 210 *bis* disciplina i c.d. “accordi di sostenibilità”, introdotti nel reg. (UE) 1308/2013 con il reg. (UE) 2021/2117, consistenti in accordi, decisioni o pratiche concordate tra produttori («accordi orizzontali»), oppure tra produttori e operatori di altre fasi della filiera, come la trasformazione, la commercializzazione e la distribuzione («accordi verticali»). Sono ammesse anche le associazioni o altri soggetti collettivi, come OP, OI o cooperative agricole, a prescindere dalla loro forma giuridica o dal fatto che siano formalmente riconosciuti⁸¹⁹.

Tali accordi sono la rappresentazione del principio “*vis unita fortior*” (“l’unione fa la forza”), posta alle fondamenta della cooperazione. Alla base dell’accordo, infatti, deve necessariamente esserci la comune volontà di rispettare una norma di sostenibilità più rigorosa rispetto alle norme già stabilite a livello europeo (ad es. la normativa per la produzione biologica) oppure a livello nazionale, volte a contribuire agli obiettivi ambientali, come la mitigazione e l’adattamento dei cambiamenti climatici, alla produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l’uso di pesticidi, e alla salute e benessere degli animali⁸²⁰. Considerando che il perseguimento di questi obiettivi comporterebbe costi e perdite reddituali difficili da sostenere o da recuperare individualmente⁸²¹, la cooperazione è

⁸¹⁹ Sugli accordi di sostenibilità in generale si v. A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, cit., p. 63 ss. ID., *Gli accordi di sostenibilità nell’art. 210 bis del reg. 1308/2013 e il relativo progetto di comunicazione della Commissione europea*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2023, p. 449 ss.; M. MAURO, *Prime riflessioni a margine della novella dell’art. 210 bis*, cit., p. 503 ss.; P. BORGHI, *Sustainability in the wine sector as a source of derogations to European Competition Law*, cit., p. 47 ss.; C. GERNONE, *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche*, cit., p. 110 ss.; L. COSTANTINO, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell’era della sostenibilità*, cit., p. 143 ss.

⁸²⁰ Si riporta il testo completo del par. 3 dell’art. 210 *bis*: «Ai fini del paragrafo 1 per “norma di sostenibilità” si intende una norma volta a contribuire a uno o più dei obiettivi seguenti: a) obiettivi ambientali, compresi la mitigazione dei cambiamenti climatici e l’adattamento agli stessi; uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un’economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell’inquinamento; e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; b) produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l’uso di pesticidi e ne gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; e c) salute e benessere degli animali».

⁸²¹ Si aggiunge anche l’ipotesi in cui il rispetto di una norma di sostenibilità può essere economicamente interessante soltanto se viene prodotto o scambiato in modo sostenibile un volume maggiore di prodotti, oppure qualora sia insostenibile poichè i singoli produttori non dispongono dell’esperienza o delle conoscenze necessarie in un determinato settore per migliorare la produzione o il commercio dei prodotti. Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull’esclusione dall’applicazione dell’articolo 101 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea per gli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli a norma dell’articolo 210 bis del regolamento (UE) 1308/2013*, Comunicazione della Commissione, parr. 99-100. Un’altra ragione che giustifica il ricorso alla cooperazione è prevista dalle “Linee direttrici sull’applicabilità

essenziale onde evitare che tale insostenibilità possa fungere da deterrente portando i produttori o a non aderire oppure ad abbandonare un modello di produzione sostenibile⁸²². A tal proposito, si riporta un esempio relativo all'agricoltura biologica nel settore vitivinicolo il quale sta affrontando notevoli difficoltà relative all'eccesso di offerta rispetto alla domanda, specialmente di vini pregiati dal costo più elevato. In questo contesto, l'adozione o il mantenimento del metodo di produzione biologico potrebbe comportare un aumento dei costi di produzione difficile da sostenere sia dal produttore che dal consumatore. Ne consegue che, mentre quest'ultimo tenderà ad optare per vini convenzionali e più economici oppure rinuncerà all'acquisto, i produttori, insoddisfatti dalla minore redditività della produzione sostenibile, saranno propensi al ritorno all'agricoltura convenzionale, a scapito del potenziale beneficio ambientale del metodo biologico⁸²³.

Per prevenire una situazione simile, la cooperazione alla base dell'art. 210 *bis* si propone, dunque, di incoraggiare la realizzazione dell'ambizione ambientale "rafforzata", così come delineata dalle strategie europee – *Green deal*, "*Dal produttore al consumatore*" e la "*Strategia sulla biodiversità*" - e, di conseguenza, dalla PAC 2023-2027, rafforzando al contempo la posizione dei produttori nella catena di approvvigionamento⁸²⁴.

dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale", secondo le quali, posto che il diritto in materia di concorrenza contribuisce «allo sviluppo sostenibile garantendo una concorrenza effettiva, che stimola l'innovazione, aumenta la qualità e la scelta dei prodotti», gli accordi tra imprese che promuovono la produzione o il consumo sostenibili vanno a mitigare e/o impedire che le decisioni individuali possano produrre esternalità negative sull'ambiente. Cfr. C(2023) 4752 final, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 17.7.2023, par. 519.

⁸²² Per i produttori più volenterosi questa situazione potrebbe tradursi nello «svantaggio del pioniere» poiché potrebbero avere maggiori difficoltà a commercializzare il prodotto più sostenibile ma ad un prezzo significativamente più elevato rispetto a quello dell'alternativa "non sostenibile" e più economica. Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101*, cit., par. 105.

⁸²³ A tal proposito, si veda il primo parere della Commissione sulla compatibilità di un accordo ex art. 210 *bis* par. 6 richiesto da un gruppo di produttori di vino dell'Occitania. Cfr. Commission Opinion on the request for opinion pursuant to Article 210a(6) of Regulation (EU) no 1308/2013 by Vignerons Coopérateurs de France. *Sustainability agreement in the wine sector in Occitanie*, 15/07/2025. Per un commento si v. N. LUCIFERO, *Primo parere sulla compatibilità di un accordo di sostenibilità nel vino. L'art. 210 bis alla prova della Commissione*, 1 ottobre 2025. <https://www.georgofili.info/contenuti/primo-parere-sulla-compatibilit-di-un-accordo-di-sostenibilit-nel-vino-l-art-210-bis-alla-prova-dell/32270> (ultimo accesso: 6/10/2025). In merito agli accordi di sostenibilità nel settore vitivinicolo si v. P. BORGHI, *Sustainability in the wine sector as a source of derogations to European Competition Law*, cit., p. 47 ss.

⁸²⁴ A tal proposito il considerando 62 del regolamento (UE) 2021/2117 prevede che «talune iniziative verticali e orizzontali relative ai prodotti agricoli e alimentari, volte ad applicare requisiti più severi rispetto a quelli obbligatori, possono avere effetti positivi sugli obiettivi di sostenibilità. La conclusione di tali accordi, decisioni e pratiche concordate tra produttori e operatori a diversi livelli della produzione, della trasformazione e del commercio potrebbe inoltre rafforzare la posizione dei produttori nella catena di approvvigionamento e accrescerne il potere negoziale».

Tuttavia, incentivando dei miglioramenti nella produzione e/o negli aspetti relativi al commercio di prodotti agricoli⁸²⁵, questi accordi potrebbero comportare delle restrizioni della concorrenza, in merito al prezzo, la quantità, la qualità, la scelta o l'innovazione (c.d. «parametri di concorrenza»)⁸²⁶.

Considerando il risvolto prettamente pratico dell'art. 210 *bis*, si riportano gli esempi tratti dagli “*Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per gli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli a norma dell'articolo 210 bis del regolamento (UE) 1308/2013*” (in seguito, “Orientamenti”).

Una restrizione della concorrenza si verificherebbe, ad esempio, qualora i coltivatori di soia di una regione interrompendo l'utilizzo fertilizzanti chimici decidessero di aumentare i prezzi per tonnellata, al fine di mantenere il livello di redditività precedente a fronte di un calo delle rese. Limitando la capacità dei coltivatori di fissare prezzi di vendita propri, è probabile che tale accordo di sostenibilità risulti restrittivo della concorrenza⁸²⁷.

Per tale ragione, alla luce delle difficoltà a cui devono far fronte gli operatori del settore agricolo e dell'urgente necessità di compiere progressi in materia di tutela dell'ambiente, l'art. 210 *bis* introduce una «nuova» deroga⁸²⁸ al divieto di cui all'art. 101 par. 1 TFUE⁸²⁹,

⁸²⁵ Ad es. eliminazione dell'uso di trattamenti chimici che migliorano la durata di conservazione delle pere; utilizzazione un sistema di contenitori riciclati per il trasporto e la collocazione di frutta e verdura fresche all'interno di negozi. Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101*, cit., par. 38.

⁸²⁶ Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101*, cit., par. 68.

⁸²⁷ *Ivi*, par. 74.

⁸²⁸ Il considerando 62 del reg. 2117/2021 si riferisce all'art. 210 *bis* come «nuova deroga» essendo già previsto l'art. 209 del reg. 1308/2013 che già consente accordi tra produttori agricoli purché relativi alla produzione o al commercio e della disciplina specifica in tema di OP. Sul punto L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., pp. 61-62; A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., p. 213 ss. Con particolare riferimento all'esclusione degli accordi sui prezzi si v. ID., *Il caso "indivia" alla Corte di giustizia (Atto primo: le conclusioni dell'avv. generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune)*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 2, pp. 366-386. In ultimo, per l'analisi comparata delle diverse deroghe al divieto posto dall'art. 101 par. 1 e par. 3 TFUE si v. ID., *Gli accordi di sostenibilità*, cit., pp. 64-69

⁸²⁹ Art. 101 par. 1: «Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione; b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti; c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento; d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza; e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi». Il divieto di cui al par. 1 ammette già al par. 3 una deroga per qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese, a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate, «che

nella misura in cui le restrizioni della concorrenza siano «indispensabili», o ragionevolmente necessarie, per perseguire gli obiettivi di sostenibilità⁸³⁰.

Facendo un raffronto con gli ecoschemi (art. 31) e gli impegni agro-climatico-ambientali (art. 70), tali accordi condividono l'intento di “andare oltre” le norme obbligatorie – specialmente i requisiti di condizionalità - per raggiungere risultati più ambiziosi.

Tuttavia, i punti di distinzione sono notevoli. In primo luogo, non è previsto alcun impegno nei confronti di un ente pubblico al fine di ottenere un pagamento pari alla copertura dei costi sostenuti e delle perdite di reddito subite. Gli accordi, infatti, sono rappresentativi della volontà dei privati - produttori o altri operatori - di impegnarsi per contribuire alla transizione sostenibile del settore agricolo riconoscendone, in particolare, anche la convenienza economica.

Ad esempio, nell'ambito di un'iniziativa regionale destinata a migliorare le condizioni di vita dei suini, gli allevatori partecipanti si accordano con due trasformatori di carne al fine di aumentare la quantità di spazio per suino nelle loro aziende agricole al di sopra del minimo legale. In ragione delle leggi locali sul mantenimento dei terreni per fini di biodiversità, gli allevatori subirebbero una perdita, specialmente rispetto chi non aderisce all'iniziativa, poiché, aumentando lo spazio per l'allevamento dei suini, dovrebbero ridurre il numero di suini allevati per conformarsi alla norma. Per tale ragione, l'accordo prevede che i trasformatori corrispondano agli allevatori un supplemento di 1 euro per chilogrammo di carne venduta come maggiorazione di prezzo corrispondente alla compensazione per la riduzione della produzione, l'aumento dei costi, più un piccolo margine per incoraggiare gli allevatori a partecipare all'accordo⁸³¹.

Si dimostra, dunque, che, vantando una maggiore flessibilità rispetto ai regimi predisposti dagli artt. 31 e 70 del reg. (UE) 2021/2115, gli accordi ex art. 210 *bis* intendono andare “oltre” non solo le norme obbligatorie, ma anche “i costi e le perdite” subite dai produttori.

contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di: a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano “indispensabili” per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi».

⁸³⁰ L' “indispensabilità”, inoltre, rappresenta una «clausola di proporzionalità» insita in ogni deroga e/o eccezione. Sul punto si v. P. BORGHI, *Sustainability in the wine sector as a source of derogations to European Competition Law*, cit., p. 49. Gli Orientamenti della Commissione specificano che l' “indispensabilità” riguarda sia la restrizione della concorrenza stessa che la norma di sostenibilità oggetto dell'accordo. Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101*, cit., par. 80 ss. Per un approfondimento sul concetto di «indispensabilità» si v. C(2023) 4752 final, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101*, cit.

⁸³¹ Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101*, cit., par. 133

Alla base della loro stipulazione, infatti, è posta una riflessione più ampia volta al mantenimento di un equilibrio tra sostenibilità ambientale, a cui l'art. 210 *bis* assegna chiaramente una posizione prioritaria⁸³², e sostenibilità economica e sociale. L'obiettivo, infatti, non si limita alla compensazione delle perdite di reddito dovute all'adeguamento ai metodi e alle pratiche “non convenzionali”, ma si spinge verso la remunerazione dei produttori per il valore aggiunto apportato alla produzione, non sempre recuperato dal mercato. Come visto per il metodo biologico, infatti, l'aumento dei costi di produzione, trasferendosi sul prezzo finale, potrebbe rendere il prodotto meno competitivo e attrattivo per la generalità dei consumatori. A ciò rischia di aggiungersi un ulteriore aumento dei prezzi conseguente ad una eventuale riduzione delle rese produttive che, oltre limitare la capacità di soddisfare la domanda dei consumatori, accentuerebbe l'instabilità del mercato.

Tale argomentazione rimanda non solo ad uno sforzo di conciliazione tra le dimensioni della sostenibilità da parte dell'art. 210 *bis*, ma anche all'instaurazione di un rapporto sinergico tra sostenibilità ambientale e gli obiettivi previsti dall'art. 39 TFUE. Nell'ambito degli accordi di sostenibilità, l'art. 39, infatti, funge da “soglia massima”, oltre la quale le norme di sostenibilità più rigorose non possono spingersi, senza compromettere gli obiettivi della PAC; qualora ciò si verificasse, secondo il par. 7 dell'art. 210 *bis*, l'autorità nazionale garante della concorrenza potrebbe decidere di modificare o interrompere l'attuazione dell'accordo⁸³³.

L'esempio del metodo biologico è ampiamente rappresentativo della compromissione degli obiettivi dell'art. 39 TFUE di cui alla lett. b), che mira ad assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori e alle lett. c), d) ed e), che riguardano la stabilità dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e la garanzia di prezzi ragionevoli per i consumatori.

Mentre, per la lett. a), ossia incrementare la produttività dell'agricoltura, gli Orientamenti prevedono che l'obiettivo potrebbe essere compromesso nei casi in cui l'accordo di sostenibilità riduca gli incentivi delle parti a investire in tecnologie nuove che potrebbero contribuire ad applicare una norma di sostenibilità ancora più rigorosa⁸³⁴.

Risulta, invece, piuttosto ambigua una specificazione relativa all'obiettivo di garantire la «sicurezza degli approvvigionamenti», di cui alla lett d). Gli Orientamenti, infatti, muovono

⁸³² Sul punto si v. P. BORGHI, *Sustainability in the wine sector as a source of derogations to European Competition Law*, cit., p. 49 ss.; M. MAURO, *Prime riflessioni a margine della novella dell'art. 210 bis*, cit., p. 512.

⁸³³ Il par. 7 dell'art. 210 prevede anche che la stessa decisione qualora sia necessaria «per evitare l'esclusione della concorrenza». La compromissione dell'art. 39 TFUE funge da limite anche per gli accordi di cui all'art. 209. Si v. nota 828.

⁸³⁴ Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101*, cit., par. 178.

dal presupposto che tale obiettivo sia «distinto da quello dell'autosufficienza, essendo legato, invece, alla sicurezza alimentare, la quale è raggiungibile «non necessariamente attraverso la maggiore diversità di segmenti per i medesimi alimenti». Se un accordo di sostenibilità si dovesse tradurre, dunque, in una riduzione delle quote di mercato di segmenti meno sostenibili degli stessi prodotti agricoli, ciò «non compromette[rebbe] necessariamente» l'obiettivo della sicurezza degli approvvigionamenti⁸³⁵.

Sulla base del testo appena riportato, si può ipotizzare che l'utilizzo della locuzione «non necessariamente» sia volto a riconoscere come compromissione dell'art. 39 TFUE i casi in cui, ad esempio, i produttori di una quota considerevole di sementi di frumento duro decidessero di interrompere la vendita di varietà trattate con un determinato tipo di insetticida, provocando una penuria di fattori produttivi per la trasformazione in beni essenziali, come pane o pasta. Allo stesso modo, in via teorica, dovrebbe ammettere i casi in cui la «riduzione delle quote di mercato di segmenti meno sostenibili» si possano tradurre in un «via libera» alle importazioni degli stessi prodotti da Paesi terzi.

In quest'ultimo caso, il rischio di travisamento emerge nella parte in cui gli Orientamenti evidenziano la non coincidenza tra la sicurezza alimentare e «autosufficienza». Effettivamente, secondo la definizione ufficiale fornita dalla FAO⁸³⁶, il consolidamento della condizione di sicurezza alimentare non comporta esclusivamente la produzione interna⁸³⁷. Nell'ambito della PAC, inoltre, questa lettura della «sicurezza degli approvvigionamenti» di cui alla lett. d) dell'art. 39 è stata prevalente a partire dall'Accordo di Marrakesh e dalla riforma Macsharry, parallelamente all'apertura dell'agricoltura al mercato⁸³⁸.

Tuttavia, è proprio dal perpetuarsi di una simile interpretazione che potrebbero sorgere due ordini di rischi: da un lato potrebbe manifestarsi il rischio concreto di contrasto tra la sostenibilità ambientale «rafforzata», sancita all'interno degli accordi qui in esame, e l'obiettivo di lungo termine di recupero dell'indipendenza – o meglio, della «sovranità alimentare» – in vista dell'autonomia strategica dell'Unione europea⁸³⁹; dall'altro, che tale

⁸³⁵ Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101*, cit., par. 182.

⁸³⁶ V. nota 86

⁸³⁷ I concetti di autosufficienza e sicurezza alimentare differiscono per diversi aspetti. Mentre la sicurezza alimentare prende in considerazione sia le importazioni che gli aiuti alimentari, l'autosufficienza riguarda esclusivamente la produzione nazionale come fonte di approvvigionamento. Inoltre, l'autosufficienza si riferisce solo alla produzione interna disponibile a livello nazionale, la sicurezza alimentare considera elementi di stabilità nella fornitura di alimenti e di accessibilità da parte dei consumatori. FAO, *Food security and food self-sufficiency as separate objectives?*, in *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual*, 1999. <http://www.fao.org/docrep/004/x3936e/x3936e03.htm4.2>

⁸³⁸ Sul tema si v. cap. I, parr. 3 e 4

⁸³⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Relazione 2020 in materia di previsione, *Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, Bruxelles, 9.9.2020,

contrasto non venga riconosciuto come reale compromissione dell'art. 39, il quale – si ripete – ammette anche le importazioni da Paesi terzi.

Fatta salva la riflessione finale, ammettendo che, durante la verifica degli accordi, si riconosca effettivamente la gravità delle ipotesi sopra richiamate⁸⁴⁰, l'art. 210 *bis*, come anticipato, potrebbe rappresentare un possibile punto di incontro tra art. 39 e art. 11 TFUE, nonché tra PAC e tutela ambientale.

A tal proposito, a livello di dispositivo, è possibile notare un'ulteriore differenza tra art. 210 *bis* e le norme relative agli ecoschemi e agli impegni agroclimatico ambientali.

Gli artt. 31 e 70 determinano un “livello di base”, rappresentato principalmente dagli obblighi di condizionalità, prescrivendo che le misure qui in esame debbano andare «al di là», senza tuttavia specificare - all'interno della norma - “fino a che punto” possano spingersi. La ragione è evidente: la compatibilità con l'art. 39 TFUE dovrebbe essere immanente all'intera struttura della PAC. Per tale motivo, viene espressamente menzionato solo in poche disposizioni, tra cui, in particolare, nell'art. 5 del reg. (UE) 2021/2115 relativo agli “obiettivi generali” che si apre con il richiamo «conformemente agli obiettivi della PAC di cui all'articolo 39 TFUE». Di conseguenza, gli Stati membri, chiamati ad elaborare gli ecoschemi e gli impegni agroclimatico ambientali, dovrebbero tenerne debitamente conto, senza che sia necessario un richiamo *ad hoc* all'interno delle rispettive norme.

Da una prospettiva più ampia, sebbene nel corso della disamina fin qui svolta, sia stato più volte evidenziato come la programmazione della PAC – specialmente da quando sono stati disaccoppiati gli aiuti dalla produzione imprimendo una forte impronta ambientale – abbia collimato e stia tuttora collimando con l'art. 39 TFUE, è evidente che l'UE faccia maggiore affidamento sugli strumenti delineati dai regolamenti e attuati dagli Stati membri, mantenendo, invece, un atteggiamento di maggiore “cautela” nei confronti dell'autonomia privata. Per tale ragione, pur aprendosi a strumenti negoziali per incoraggiare il raggiungimento di risultati ambientali più ambiziosi, l'art. 210 *bis* non solo fissa una soglia di riferimento prescrivendo di “andare oltre” le norme obbligatorie, ma chiarisce anche “fino

COM(2020) 493 final, 15. Viene definita come l'impegno dell'UE a favore di un commercio aperto e leale. V. A. LOI ET AL., *Research for AGRI Committee – The dependency of the EU's food system on inputs and their sources*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2024. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2024\)747272](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2024)747272)

⁸⁴⁰ Ciò potrebbe essere avvalorato dal fatto che gli orientamenti prevedono che «la soglia per considerare compromessi gli obiettivi della politica agricola comune di cui all'articolo 39 TFUE dovrebbe essere elevata», in quanto se tali obiettivi siano compromessi ogni volta che un accordo di sostenibilità ha un impatto anche modesto su uno di essi, ciò sarebbe contrario allo spirito dell'articolo 210 *bis* e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito alla necessità di conciliare i cinque obiettivi della politica agricola comune. Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101, cit.*, par. 181.

a” che punto l’ambizione ambientale possa spingersi, onde evitare di entrare «in conflitto» con l’art. 39 TFUE⁸⁴¹. In questi termini, tale disposizione si configura, al contempo, come una “soglia massima”, nonché, conseguentemente, come limite all’autonomia privata la quale, pur venendo estesa per mezzo della deroga dell’art. 210 *bis* al divieto posto dall’art. 101 par. 1 TFEU, resta comunque soggetta all’equilibrio complessivo con gli obiettivi della PAC⁸⁴².

Ciononostante, quanto sinora osservato potrebbe risultare parzialmente contraddetto dal fatto che, secondo gli Orientamenti, un accordo di sostenibilità che risulti incompatibile con l’art. 39 TFUE possa, invece, rientrare nell’eccezione di cui all’art. 101 par. 3 TFUE, il quale ammette gli accordi restrittivi della concorrenza volti a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico⁸⁴³.

In questo modo, emerge chiaramente la “prevalenza gerarchica” tra le disposizioni, in base alla quale un «grave sacrificio» della concorrenza legittimato da esigenze di sostenibilità ambientale, possa essere ammesso anche qualora compromettesse gli obiettivi della PAC⁸⁴⁴. Ciò dimostra, quindi, a differenza di quanto evidenziato in precedenza, che il limite che l’art. 39 pone all’art. 210 *bis* potrebbe essere comunque superato in virtù della subordinazione non solo alla disciplina della concorrenza, ma anche della tutela ambientale.

Pertanto, a differenza dell’integrazione tra ambiente e politiche dell’UE auspicata dall’art. 11 TFUE, ciò sarebbe sintomatico della compromissione della PAC che, collocata all’ultimo scalino della “gerarchia”, subisce una sorta di marginalizzazione rispetto agli altri obiettivi⁸⁴⁵.

8.1 Tra volontarietà ed efficacia ambientale: *pro e contro* in una prospettiva di futura frammentazione della PAC

Dal punto di vista dell’efficacia ambientale, gli accordi di sostenibilità contribuiscono alla qualificazione di un’agricoltura sostenibile “plurale”, differenziata in base alle caratteristiche e alle esigenze degli Stati membri e dalle specifiche necessità degli operatori

⁸⁴¹ Si v. A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, cit., p. 73.

⁸⁴² Sull’art. 39 come limite si v. M. MAURO, *Prime riflessioni a margine della novella dell’art. 210 bis*, p. 528.

⁸⁴³ Cfr. C/2023/1446, *Orientamenti della Commissione sull’esclusione dall’applicazione dell’articolo 101*, cit., par. 164: «Un parere secondo cui l’accordo di sostenibilità non è compatibile con l’articolo 210 *bis* non pregiudica la compatibilità dell’accordo di sostenibilità con l’articolo 101, paragrafo 3, TFUE o con altre disposizioni del diritto dell’Unione», par. 164. Per un approfondimento su questa tesi A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, cit., p. 75.

⁸⁴⁴ *Ibidem*

⁸⁴⁵ In merito alla prevalenza della sostenibilità ambientale all’interno dell’art. 210 *bis* si v. P. BORGHI, *Sustainability in the wine sector as a source of derogations to European Competition Law*, cit., p. 53 ss.

della filiera agroalimentare⁸⁴⁶. Pertanto, anche tale misura rientra nella logica dei Piani strategici i quali hanno concesso l'opportunità di decidere con un certo grado di flessibilità la "combinazione" di misure che, in maniera complementare, fosse più idonea a contribuire al perseguimento di obiettivi comuni.

Tuttavia, nonostante sia evidente il potenziale beneficio derivante dagli accordi di sostenibilità, analogamente agli ecoschemi e agli impegni agro-climatico-ambientali, il raggiungimento di risultati ambientali più ambiziosi è rimesso alla volontà dei singoli che, in questo caso, non si limita solo all'adesione – a fronte di una previsione obbligatoria da parte degli Stati membri – ma si espande anche nella fase di elaborazione.

L'affidamento all'approccio esclusivamente volontario rende altamente variabile e imprevedibile il rafforzamento dell'ambizione ambientale a livello europeo, generando inevitabilmente differenze tra Stati e operatori disposti ad impegnarsi in iniziative maggiormente ambiziose e onerose. Come si vedrà in seguito, nelle prospettive delineate con il nuovo quadro di *governance* proposto per la PAC 2028-2034, tale pluralità di agricolture, anziché andare incontro alle necessità specifiche, potrebbe tradursi in frammentazione se non inserita in un quadro comune "forte" capace di garantire coerenza e uniformità all'azione della PAC⁸⁴⁷.

Di conseguenza, sebbene gli accordi di sostenibilità abbiano il merito di aver messo in luce il tema della "in-sostenibilità dei costi" della transizione sostenibile della filiera – dal produttore al consumatore – nonché dell'equilibrio con la disponibilità e accessibilità dei prodotti agricoli, si rivelano (almeno fino ad ora) soltanto un "*plus*" nella strategia per la sostenibilità⁸⁴⁸, i cui pilastri portanti dovrebbero rimanere le misure delineate direttamente a livello europeo, pur necessitando, come osservato diffusamente, di un miglior adeguamento alle esigenze reali della popolazione agricola per realizzare in maniera più efficace ed efficiente gli obiettivi dell'art. 39 TFUE.

⁸⁴⁶ Sulla "pluralità" di sistemi agricoli e sulla struttura "plurale" della sostenibilità si v. A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, cit., pp. 76-77.

⁸⁴⁷ V. cap. IV, par. 2.2.1

⁸⁴⁸ Per tale ragione, il "*Dialogo strategico*", che pone la cooperazione come leva per il futuro dell'agricoltura europea, ha cercato di incentivare la diffusione di questi accordi, in quanto costituiscono un'ulteriore fonte di remunerazione per il produttore nonché – potenzialmente – un incentivo a raggiungere obiettivi più ambiziosi dal punto di vista ambientale. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture*, cit., p. 39.

CAPITOLO IV

UN APPROCCIO COMPLEMENTARE IN UNA PROSPETTIVA IN MUTAMENTO

SOMMARIO: 1. Complementarietà tra Primo e Secondo pilastro: una leva per il raggiungimento dell'art. 39 TFUE. - 1.1 Innovazione: *trait d'union* tra sostenibilità e produttività. - 1.2. Il rinnovo generazionale come chiave per il futuro dell'agricoltura europea. - 1.3 Transizione “verde” e innovazione: possibili combinazioni all'interno della PAC. - 1.3.1 Agricoltura biologica: conciliazione tra sostenibilità ambientale e economica e una “svolta” per la sicurezza alimentare. - 1.3.2 *New Genomic Techniques* (NGTs, o NBTs): il connubio perfetto in un quadro normativo imperfetto. - 1.4 Cooperazione: una strategia vincente. - 2. Profili critici. - 2.1 Tra complementarietà e disaccoppiamento. - 2.2 Evoluzione o involuzione del carattere “comune” della PAC?. - 2.2.1 Rinazionalizzazione e frammentazione nella prospettiva della PAC *post 2027*

1. Complementarietà tra Primo e Secondo pilastro: una leva per il raggiungimento dell'art. 39 TFUE

Dopo aver approfondito i legami e i punti di intersezione tra i pagamenti diretti, gli interventi di mercato e gli accordi di sostenibilità, è necessario evidenziare anche la complementarietà con le misure di sviluppo rurale del Secondo pilastro, al fine di completare l'analisi delle potenzialità e delle criticità della PAC rispetto al raggiungimento dei suoi obiettivi.

La disamina che segue è articolata in due parti: nella prima verrà evidenziato come la PAC 2023-2027 abbia cercato di conciliare le misure appartenenti ai due pilastri al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati; nella seconda, si cercherà di approfondire in prospettiva critica l'efficacia di tale approccio, con particolare attenzione al ruolo del sistema di *governance*.

La concessione dei pagamenti diretti richiede che l'agricoltore sia attivo svolgendo un'attività di produzione di prodotti agricoli o di semplice mantenimento dei terreni (tramite le BCAA) in uno stato che li renda idonei, potenzialmente e in qualsiasi momento, di nuovo al pascolo o alla coltivazione. Presuppone, dunque, che l'agricoltore non solo abbia già a disposizione una superficie agricola, ma anche strutture e mezzi idonei a condurre almeno un livello minimo di attività agricola rispettando i requisiti di condizionalità.

La finalità principale dei pagamenti diretti, così come oggi formulati, infatti, è assicurare un «livello minimo» di reddito⁸⁴⁹ per mantenere le aziende agricole anche di piccole dimensioni nelle aree rurali, attirando anche nuovi e giovani agricoltori; garantire il proseguimento dell'attività agricola nella produzione di prodotti agricoli – anche in situazione di “difficoltà” mediante gli aiuti accoppiati – e/o incentivare la fornitura di servizi e beni pubblici ambientali. Si nota, dunque, che l'eventuale effetto incentivante per gli investimenti strutturali in senso ampio (strutture, mezzi, formazione ecc.) non è presente nel “codice genetico” dei pagamenti diretti, assumendo, tuttavia, una valenza indiretta o secondaria.

Riprendendo l'art. 39 TFUE, infatti, essi sono mirati alla garanzia di un tenore di vita equo per la popolazione agricola mediante – in teoria - la stabilizzazione del reddito che, in un sistema agricolo orientato al mercato incide sulle scelte imprenditoriali degli agricoltori provocando il c.d. effetto sicurezza⁸⁵⁰. Se da un lato, ciò potrebbe poter influire sull'assunzione di eventuale atteggiamento di rendita, di cui si è già diffusamente trattato, dall'altro potrebbe incoraggiare l'agricoltore ad investire per rinnovare e rafforzare le strutture in funzione di prevenzione e gestione dei rischi, oppure per migliorare la capacità produttiva e la qualità dei prodotti, così come per sperimentare altri metodi colturali più redditizi e/o *environmental friendly* (ad es. metodo biologico)⁸⁵¹. Come anticipato, un particolare incentivo potrebbe, tuttavia, venire dagli aiuti accoppiati, data l'esigenza di conciliare l'aumento produttivo con la mitigazione dei possibili danni ambientali. In questo contesto, inoltre, risulterebbero maggiormente efficaci i *result-based payments* poiché, misurando il pagamento sulla base dei risultati ambientali ottenuti, potrebbero indurre a compiere uno sforzo maggiore in termini di mezzi e pratiche agricole per incrementarne la produzione.

Tuttavia, in assenza di questo tipo di pagamenti, dal riconoscimento del “punto di arrivo fisiologico” della funzione dei pagamenti diretti, si rinviene la “ragion d'essere” delle misure del Secondo pilastro le quali assumono, in linea generale, come proposito principale, il sostegno agli investimenti nel futuro del settore agricolo. Come avviene anche con gli interventi di mercato in alcuni specifici settori, infatti, esse sostengono gli agricoltori nel rafforzamento delle fondamenta dell'attività agricola, intese non solo come struttura, ma

⁸⁴⁹ Considerando 56, reg. (UE) 2115/2021

⁸⁵⁰ V. cap. III, par. 5

⁸⁵¹ Con particolare attenzione sull'effetto indiretto dei pagamenti indiretti per introdurre l'innovazione in agricoltura si v. H. VAN DER MEULEN, M. VAN ASSELDONK, G. LAN, *The state of innovation in European agriculture: Innovators are few and far between*, in *Studies in Agricultural Economics*, n. 118, 2016, pp. 172-174. doi:10.7896/j.1628.

anche come territorio, capitale “umano”, investendo nella conoscenza e formazione dell’agricoltore e, dunque, nella capacità attrattiva per i giovani e i nuovi agricoltori.

Da questa prospettiva, è evidente come, a livello teorico, la PAC sia stata costruita su una logica complementare, in base alla quale le misure del Primo e del Secondo pilastro sono potenzialmente destinate a perseguire in maniera sinergica tanto gli obiettivi fondamentali, stabiliti dall’art. 39 TFUE, quanto i macro-obiettivi di competitività, sostenibilità e resilienza dell’agricoltura europea.

Questa premessa non ha alcun carattere innovativo, potendosi evincere dalla rilettura degli atti fondanti della PAC connotati da una valenza “sempreverde”.

La Conferenza di Stresa del 1958 sanciva, infatti, una stretta «correlazione» tra la politica di adattamento strutturale, volta ad un razionale orientamento della produzione e al miglioramento dei fattori di produzione, e la politica di mercato intesa a stimolare il miglioramento della produttività⁸⁵². A partire da questa distinzione, si riteneva che l’obiettivo principale della politica strutturale fosse il conseguimento del primo obiettivo dell’art. 39 TCEE (oggi art. 39 TFUE), ossia «incrementare la produttività» assicurando «lo sviluppo razionale della produzione agricola, come pure un migliore impiego dei fattori di produzione»; per la parte relativa allo sviluppo del «progresso tecnico», inoltre, concorre il coordinamento efficace nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione agronomica, di cui all’art. 41 TCEE (oggi art. 41 TFUE)⁸⁵³. Considerando il legame fra il seguente obiettivo e la «garanzia del tenore di vita equo», la decisione del Consiglio CEE del 4 dicembre 1962 concernente il coordinamento delle politiche di strutture agricole, affermava che «la realizzazione di tali obiettivi esige tanto il mantenimento di strutture agricole “sane” quanto l’eliminazione delle deficienze strutturali» (considerando). Tale assunto si evince chiaramente anche nei considerando del reg. (CEE) 17/64 relativo alle condizioni di concorso del FEOGA, in base al quale la sezione Garanzia comprendeva le spese relative alle restituzioni all’esportazione e agli interventi sul mercato interno, mentre la sezione Orientamento comprendeva le spese derivanti «dalle azioni comuni decise allo scopo di realizzare gli obiettivi definiti all’art. 39, par. 1, lett. a) del Trattato, ivi comprese le modifiche di struttura rese necessarie dallo sviluppo del mercato comune o necessarie al suo buon funzionamento». Inoltre, «la giustificazione del supporto agli investimenti risiede appunto nel fatto che la redditività dell’agricoltura è sovente insufficiente per finanziare il

⁸⁵² Punti 3 e 8. Sul punto si v. L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., pp. 143-145. ID., *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie: dalle fasi iniziali agli interventi successivi*, cit., p. 569 ss.

⁸⁵³ Si v. G. OLMÍ, *Titolo II. Agricoltura*, cit., p. 234.

miglioramento delle strutture agricole e che bisogna incoraggiare gli agricoltori ad aumentare la loro produttività».

Tuttavia, sebbene i programmi comunitari per il miglioramento della struttura agricola, ivi previsti all'art. 14 (e mai attuati), avessero già come obiettivo «a) rendere o mantenere economicamente vitali le imprese agricole incrementando la loro capacità concorrenziale, b) dare attenzione ai problemi di divulgazione e formazione professionale agricola in modo da valorizzare nel miglior modo gli investimenti previsti c) contribuire al miglioramento della situazione economica e sociale dei lavoratori⁸⁵⁴, solo con il Secondo piano Mansholt si delineò una riforma strutturale. Mansholt, infatti, ebbe fin da subito l'intuizione che solo le imprese «sufficientemente moderne» potessero offrire all'agricoltore un livello di vita equivalente a quello degli altri settori economici⁸⁵⁵. Il carattere di “modernità” derivava dalla progressiva riduzione del sostegno ai prezzi, a favore di un potenziamento delle strutture mirato a garantire l'adeguamento al progresso tecnico e creando un nuovo modello di impresa agricola produttiva e con redditi soddisfacenti⁸⁵⁶.

Tuttavia, nonostante l'evidente necessità di «rivalutare come problema prioritario»⁸⁵⁷ una politica di miglioramento strutturale, la PAC ha sempre privilegiato un approccio di breve periodo investendo sulla politica di mercato, rinunciando a farsi promotrice di un approccio più dinamico e reattivo nei confronti dei problemi di aggiustamento di lungo periodo⁸⁵⁸. In ogni caso, come verrà approfondito in seguito, uno dei motivi principali per cui i propositi comunitari non hanno potuto esprimere pienamente il loro potenziale, è stato l'ampio margine lasciato alle prerogative degli Stati membri⁸⁵⁹.

⁸⁵⁴ Sul tema F. G. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea*, cit., p. 67; L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., p. 283. S. VENTURA, *Aspetti giuridici dei rapporti fra la politica delle strutture e la politica dei mercati agricoli nella Comunità economica europea*, cit., p. 843.

⁸⁵⁵ In particolare, questo era lo scopo della direttiva del Consiglio del 17 aprile 1972 relativa all'ammodernamento delle aziende agricole (dir. 72/159/CEE), secondo la quale fissa gli aiuti agli investimenti avrebbero dovuto essere concessi in modo selettivo agli esercizi in grado di raggiungere un livello di redditività tale da fornire un reddito comparabile a quello delle altre attività.

⁸⁵⁶ Cfr. COM(68) 1000, *Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community*, cit., punto 17

⁸⁵⁷ «La rinascita, la rivalutazione delle strutture dell'agricoltura è un problema prioritario su quello dei mercati, problema dell'agricoltura-spazio rurale che potrà essere risolto solo con la difesa dei valori economici e giuridici, basi di un sistema comunitario ispirato a democrazia e libertà e solidarietà per la pace, la sicurezza, la dignità umana»: S. VENTURA, *Aspetti giuridici dei rapporti fra la politica delle strutture e la politica dei mercati agricoli nella Comunità economica europea*, cit., p. 839.

⁸⁵⁸ In questi termini, J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 83. D. VELO, *Il mercato agricolo e il processo di integrazione europea*, cit., p. 16. L. COSTATO, *Il 2° Piano Mansholt e la legislazione agraria italiana*, cit., p. 196.

⁸⁵⁹ In tono piuttosto critico L. COSTATO, in Trattato 2024, secondo il quale il capitolo sulle strutture «non è mai stato discusso seriamente». Sul tema si v. F. G. SNYDER, *op. ult. cit.*, p. 67; G. OLMÍ, *Commento all'art. 40 TCEE*, cit., p. 271. Si v. anche J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 83. G. OLMÍ, J. H. J. BOURGEOIS, *La direttiva della Comunità economica europea relativa*

Questo sbilanciamento tra politiche non solo ha tradito la «correlazione» tra mercato e strutture, come pensata a Stresa, ma, portando ad una produzione irrazionale, ha prodotto un risultato opposto a quello stabilito nell'art. 39 TCEE (ora art. 39 TFUE) nella parte in cui ne prevede uno sviluppo «razionale».

Pertanto, a partire dagli anni '80, l'attenzione per le misure strutturali che avrebbero dovuto agire in funzione preventiva delle eccedenze, viene posta come completamento delle misure di mercato in funzione, invece, riparativa delle conseguenti distorsioni arrecate agli scambi⁸⁶⁰. Era evidente che i problemi sarebbero sussistiti fino a che le misure di sostegno ai prezzi fossero rimaste lo strumento principale per il mantenimento di redditi agricoli adeguati⁸⁶¹. Da questo momento, la PAC cambia direzione iniziando a delineare il «modello agricolo europeo» che troverà il suo completamento con Agenda 2000, in cui, in maniera apparentemente ossimorica, l'approccio ai problemi agricoli avviene in una prospettiva che supera il solo orizzonte delle attività agricole in senso stretto⁸⁶².

Viene ripreso il concetto di «ambiente rurale», diffuso negli anni '70 in occasione dell'attuazione del piano Mansholt⁸⁶³ e del primo programma comunitario per l'ambiente, la cui definizione non si limita ad una connotazione naturalistica, ma si lega anche ad un insieme di relazioni sociali e strutturali che compongono l'intero sistema economico⁸⁶⁴.

Con la riforma strutturale si intendeva sostenere lo sviluppo rurale, qualificato in seguito come “Secondo pilastro” della PAC, in cui l'attività agricola è valorizzata nella sua

all'ammodernamento delle aziende agricole, cit., p. 57. Concordano sul punto, anche se con riferimento alla riforma del 2003, R. FANFANI, C. BRASILI, *La politica di sviluppo rurale in Europa*, in *Nuovo diritto agrario*, 2003, p. 12, in base ai quali «nella sostanza il così detto “secondo pilastro” della politica agricola comunitaria era e rimarrà un piccolo “sgabello” della PAC»

⁸⁶⁰ Si v. L. COSTATO, *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie: dalle fasi iniziali agli interventi successivi* cit., p. 577.

⁸⁶¹ In merito J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, cit., p. 42.

⁸⁶² In questi termini A. JANNARELLI, *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, cit., p. 187.

⁸⁶³ Si v. F. BENVENUTI, *Gli aspetti giuridici degli interventi pubblici nell'agricoltura*, cit., 1971, p. 11, il quale afferma che l'ambiente in cui agisce l'agricoltura inteso come ambiente fisico che come ambiente sociale che come ambiente economico finanziario. Ciò è evidente soprattutto per quanto riguarda le zone di montagna, dove l'attività agricola è una forma di conservazione e tutela del territorio e della comunità rurale soggetta ad abbandono e deterioramento.

⁸⁶⁴ La Comunicazione della Commissione al Consiglio sul programma delle Comunità europee per l'ambiente, presentata il 24 marzo 1972 definisce l'ambiente «come l'insieme degli elementi che nella complessità dei loro rapporti costituiscono gli spazi, gli ambienti e le condizioni di vita dell'uomo e della società, nella forma in cui si presentano o si manifestano». Vengono individuate tre tipologie di ambiente su cui la collettività dovrebbe apportare interventi migliorativi: «l'ambiente fisico, ossia la riduzione dell'inquinamento e degli inconvenienti ambientali, la sistemazione delle città e delle campagne, la creazione di reti di trasporto e di comunicazione, ecc.; l'ambiente sociale, ossia il miglioramento dell'assistenza medica, dei redditi, della sicurezza dell'occupazione, delle condizioni di lavoro, degli alloggi, della formazione, ecc.; l'ambiente culturale, ossia la preservazione degli ambienti urbani e rurali, il miglioramento dell'insegnamento e dell'informazione, delle strutture culturali e degli svaghi, ecc.».

interezza, quale insieme di strutture, risorse naturali e capitale umano, che, nello svolgimento della funzione produttiva, di salvaguardia della natura e di promotrice di opportunità lavorative, diventa parte integrante del tessuto socio economico rurale⁸⁶⁵. Il legame con il territorio assume un ruolo fondamentale divenendo, dunque, “terreno fertile” per lo sviluppo di attività anche non strettamente agricole, in grado di contribuire alla dinamismo delle aree rurali. Questa integrazione è, peraltro, coerente con l’art. 39 par. 2 TFUE che richiama al collegamento dell’agricoltura con il resto dell’economia⁸⁶⁶.

Con la Dichiarazione di Cork del 1996⁸⁶⁷ che fissa i punti del programma di sviluppo rurale dell’UE, viene consolidato il fatto che lo spazio rurale non sia di interesse esclusivo della comunità agricola, ma dell’intera collettività che lo individua come «luogo di rinascita» di un nuovo modello di qualità della vita⁸⁶⁸. Tra i punti principali si segnala la “preferenza rurale sostenibile” e un “approccio integrato” volto a preservare e migliorare l’ambiente rurale che deve essere integrato nelle politiche della comunità collegate allo sviluppo rurale. Si richiama, inoltre, la “diversificazione” delle attività socio economiche supportate, la “sostenibilità” intesa come preservazione dell’ambiente da trasmettere alle future generazioni. A livello di *governance*, è prevista la “sussidiarietà”, quale principio ideale per rispondere alla diversità delle aree rurali⁸⁶⁹.

Il delinearsi progressivo dell’agricoltura multifunzionale in un territorio rurale pluriattivo in cui l’indirizzo ambientale è «immanente»⁸⁷⁰ avvenne contemporaneamente al disaccoppiamento degli aiuti dalla produzione, determinando l’inizio dell’attuale approccio complementare tra misure attinenti al primo pilastro, destinato ai pagamenti diretti e agli interventi di mercato, e al secondo finalizzato allo sviluppo rurale⁸⁷¹. L’idea era, dunque, creare una politica agricola disaccoppiata dalla produzione, aperta al mercato, in cui il rafforzamento delle aree rurali avrebbe dovuto portare al conseguimento di una strategia di lungo termine volta alla competitività dell’intero settore agricolo in una prospettiva di

⁸⁶⁵ Con la Carta europea dello spazio rurale, redatta su mandato del Consiglio d’Europa nel 1996 è stato delineato il concetto di «spazio rurale» che, in base all’art. 2, consiste in un territorio costituito dallo spazio agricolo destinato alla coltivazione e all’allevamento e dallo spazio fondiario non agricolo, destinato ad usi diversi dall’agricoltura. Questi spazi formano «un tutto».

⁸⁶⁶ Si v. P. KOSTOV- J. LINGARD, *Sviluppo rurale integrato: è necessario un nuovo approccio?*, in *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, cit., p. 32.

⁸⁶⁷ Cfr. Dichiarazione di Cork 1996 formulata nel corso della Conferenza europea sullo sviluppo rurale (“Rural Europe – Future Perspectives”), Cork 7 - 9 novembre 1996.

⁸⁶⁸ Sul punto si v. V. COVARELLI, *La dichiarazione di Cork: nuovi impulsi per una politica di sviluppo rurale nei paesi dell’UE*, in *Il diritto dell’agricoltura*, 1997, p. 110.

⁸⁶⁹ Dichiarazione di Cork 1996, punti 1-5. Inoltre, sono previsti ai punti 6-20: la “semplificazione della legislazione”, “Programmazione”, “Profilo finanziario”, “Amministrazione” e “Valutazione e ricerca”.

⁸⁷⁰ Si v. M.P. RAGIONIERI, *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999, p. 121.

⁸⁷¹ Si rinvia al cap. II, par. 7

«crescita integrata intersettoriale»⁸⁷². Ciò è particolarmente evidente nel progetto presentato nel rapporto Buckwell, “*Towards Common Agricultural and Rural Policy for Europe*” (CARPE) del 1997, che ha provato a delineare una politica agricola e rurale europea il cui obiettivo era assicurare un’agricoltura economicamente e sostenibile sotto il profilo ambientale e nello stimolare lo sviluppo delle aree rurali dell’Unione⁸⁷³.

Il legame tra misure strutturali, dunque, si è evoluto da «correlazione» a complementarità permanendo anche nelle riforme seguenti, fino alla programmazione 2023-2027 in cui gli Stati membri sono stati chiamati a delineare una strategia unitaria per perseguire gli obiettivi delineati all’artt. 5 e 6 del reg. (UE) 2021/2115 mediante la combinazione più efficace tra misure di entrambi i pilastri. Tale approccio è stato ripreso e rafforzato con la la proposta per la riforma *post* 2027 che, in virtù della sinergia e spesso sovrapposizioni non solo tra misure della PAC, ma anche di altre politiche (ad es. coesione), non si è limitata a riunire i due pilastri, ma ha istituito un Fondo unico per consentire agli Stati membri di creare una strategia, indipendentemente dalla “originario” appartenenza alla PAC agricola o meno delle singole misure⁸⁷⁴.

Come anticipato, nei paragrafi che seguono si cercherà di porre l’accento sulle possibili sinergie tra diversi strumenti del Primo e del Secondo pilastro, assumendo come filo conduttore la transizione sostenibile mediante la diffusione e l’implementazione dell’innovazione (art. 6, par. 2 reg. (UE) 2021/2115).

1.1 Innovazione: *trait d’union* tra sostenibilità e produttività

Lo sviluppo tecnologico dell’intera economia, in vista del potenziamento dei risultati ambientali economici e sociali, è centrale all’interno del *Green deal* e, di conseguenza, per quanto riguarda l’impresa agroalimentare, nella strategia “*Dal produttore al consumatore*”⁸⁷⁵. Nella prima fase della PAC l’innovazione, intesa ad es. come meccanizzazione, sviluppo delle sementi e dei fertilizzanti chimici, ha contribuito

⁸⁷² Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sulla revisione della politica agricola comune* (AGENDA 2000 – Primo volume, Capitolo III) (COM(97)2000 – C4-0522/97) A4-0219/98, giovedì 18 giugno 1998, punti 34 ss.

⁸⁷³ Cfr. A. BUCKWELL, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Report of an expert group, Convened by Commission of European Communities, Directorate General VI/A1, April 1997.

⁸⁷⁴ V. *infra* par. 2.2 e 2.2.1

⁸⁷⁵ Per un’analisi approfondita dell’innovazione all’interno dell’impresa agroalimentare si v. in generale M. MAURO (a cura di), *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, Milano, 2024; B. LA PORTA, *Contributo per una visione contemporanea dell’azienda agricola. Tra sostenibilità e sfide del mondo digitale*, Torino, 2023; L. PAOLONI, *Sostenibilità e innovazione in agricoltura, Dilemma o opportunità?*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2024, p. 569; L. COSTATO, *Innovazione tecnologica, agricoltura e alimentazione: una sfida risalente*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2019, pp. 1-2.

all'incremento produttivo catalizzando, congiuntamente al sistema accoppiato di pagamenti, la produzione di eccedenze e i conseguenti danni ambientali. Oggi, investire nell'innovazione significa contribuire alla competitività del settore catalizzando – riprendendo il medesimo termine – sì la produttività, ma in sinergia con la sostenibilità ambientale.

Si auspica, dunque, di transitare dal sistema agricolo basato “sull'intensificazione produttiva” verso una «intensificazione sostenibile»⁸⁷⁶, la quale richiede una «intensificazione di conoscenza»⁸⁷⁷ riguardo all'evoluzione dei mezzi e delle pratiche agricole, nonché sulla gestione dei fenomeni estremi. Infatti, «mentre la necessità di una qualificazione professionale per le maestranze industriali è sempre indiscussa, lo stesso non si verifica per l'istruzione e la preparazione dei contadini, sulla base di una convinzione errata: che la preparazione agraria sia più semplice rispetto a quella industriale e che il contadino fin dall'infanzia venga istruito e allenato in seno alla famiglia all'esercizio delle tecniche agrarie»⁸⁷⁸.

Per quanto concerne la sostenibilità economica e sociale, la relazione tra reddito e innovazione si può intendere come “bidirezionale”⁸⁷⁹: un aumento del reddito porta a maggiori investimenti in tecnologie “verdi” le quali, oltre ad apportare vantaggio sulla salute degli ecosistemi, possono ridurre i costi e aumentare i ricavi, esercitando un effetto positivo sulla redditività. In tal senso, inoltre, per far fronte alle pressioni degli eventi climatici avversi sull'agricoltura, l'innovazione è promossa anche come «strumento utile di governo del rischio» al fine di rendere il settore sostenibile, ma anche resiliente⁸⁸⁰.

L'inserimento dell'innovazione in agricoltura può essere osservato nell'ottica della digitalizzazione⁸⁸¹, ma anche di realizzazione di sementi e *cultivar* più adeguate alla

⁸⁷⁶ Così H.C. GODFRAY, J.R. BEDDINGTON, I.R. CRUTE ET. ALL, *Food security: the challenge of feeding 9 billion people*, in *Science*, vol. 327, n. 5967, 2010, pp. 812–818. <https://doi.org/10.1126/science.1185383>

⁸⁷⁷ In questi termini si v. A. BUCKWELL, *Policies for knowledge intensification: an EU agricultural perspective*, Agriregionieuropa, 11th June 2015, Ancona. https://www.aieaa.org/sites/default/files/buckwell-knowledge_intensification-200_a.pdf (ultimo accesso: 10/09/2025).

⁸⁷⁸ Si v. G. OLMÍ, *Commento all'art. 41 TCEE*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, cit., p. 299.

⁸⁷⁹ Cfr. SWD(2023) 4 final, Commission staff working document, *Drivers of food security*, Brussels, 4.1.2023, par. 8.15

⁸⁸⁰ Così L. COSTANTINO, *La Start-up agricola nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, cit., p. 77.

⁸⁸¹ Sul tema si v. B. LA PORTA, *Contributo per una visione contemporanea dell'azienda agricola*, cit., p. 51; C. GERNONE, *Digitalizzazione dell'agricoltura e cooperative agricole*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 1, 2025. Al tema della digitalizzazione in agricoltura è stato interamente dedicato il Quaderno n. 1 del 2023 della Rivista di diritto alimentare, la quale raccoglie i contributi del convegno tenutosi a Trento il 28 marzo 2023 “Verso un'agricoltura data-intensive? Prospettive e criticità della disciplina dell'agricoltura 4.0”. Per una prospettiva sui diversi aspetti della digitalizzazione nel settore agricolo, con particolare riferimento agli obiettivi della PAC

mutevolezza della realtà climatica (come nel caso delle *New genomic techniques* (NGTs)⁸⁸² o delle ibridazioni “convenzionali” per ottenere varietà resistenti).

Nell’alveo della digitalizzazione rientrano tutti i sistemi che costituiscono la c.d. agricoltura 4.0, destinati a modificare e migliorare l’assetto strutturale di un’azienda agricola, come le tecnologie satellitari (GPS e software per macchinari), il c.d. *Internet of things* (declinato per l’agricoltura nel c.d. *Internet of Farming*), compresa anche l’intelligenza artificiale. In generale, essi sono volti a controllare l’uso delle risorse impiegate nelle varie fasi dell’attività agricola monitorando al contempo l’impatto ambientale⁸⁸³. Di conseguenza, riprendendo le parole dell’art. 39 TFUE lett. a), vanno ad «assicurare un migliore impiego dei fattori di produzione»⁸⁸⁴.

Tali sistemi risultano vantaggiosi non solo per gli agricoltori nello svolgimento dell’attività agricola, ma anche per gli organismi di gestione e controllo dei pagamenti PAC; infatti, il reg. (UE) 2021/2116⁸⁸⁵ prevede che ogni Stato Membro debba dotarsi di un “sistema integrato di gestione e controllo” (SIGC), le cui varie componenti sono costituite da banche dati, collegate tra loro, contenenti dati geospaziali, di monitoraggio delle superfici, di

si v. F. ALBISINNI, *Agricoltura e digitalizzazione: l’impresa agricola nel tempo presente*, ivi, p. 92 ss.; P. BORGHI, *L’agricoltura 4.0: il futuro del settore agroalimentare*, cit., p. 5 ss.; I. CANFORA, *Politica Agricola Comune e digitalizzazione del comparto agroalimentare*, ivi, p. 11 ss.; M. FERRARI, *Digitalizzazione e strutture agricole*, ivi, p. 46 ss. Per una visione più ampia del legame tra sostenibilità e digitalizzazione si v. E. FAZIO, *Data-Driven Ecosystems: Competition Law as a way to a link sustainability and digitalisation*, in *Ecological Sustainability and the law: The European Green Deal and the new frontiers of sustainability*, cit., p. 199.

⁸⁸² Sul tema v. *infra* par. 1.3.2

⁸⁸³ Per una panoramica dei sistemi che rientrano nell’agricoltura di precisione si v. B. LA PORTA, *Contributo per una visione contemporanea dell’azienda agricola*, cit., p. 52 ss. e p. 155 ss.; M. FERRARI, *Digitalizzazione e strutture agricole*, cit., p. 48 ss.; P. LATTANZI, *L’agricoltura di precisione: fisionomia, quadro strategico di riferimento e implicazioni giuridiche*, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2024, p. 19 ss. E. BATTELLI, *Innovazione tecnologica e gestione della filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2024, p. 455 ss. L. LEONE, *Big data e intelligenza artificiale nell’agricoltura europea 4.0: una lettura etico-giuridica*, ivi, p. 505 ss.; G. VERSACI, *La regolazione dei dati per l’agricoltura di precisione tra questioni generali ed esigenze settoriali*, ivi, p. 619 ss. Con particolare attenzione alla natura giuridica dei dati raccolti mediante tali sistemi si vedano i contributi nel Quaderno n. 1 del 2023 della Rivista di diritto alimentare (v. *supra* nota 879): P. GUARDA, *Riflessioni in merito alla natura giuridica dei dati nell’agricoltura di precisione*, ivi, p. 20 ss.; R. CASO, *Capitalismo dei monopoli intellettuali, pseudo-proprietà intellettuale e dati nel settore dell’agricoltura di precisione e dello smart farming*, ivi, p. 36 ss.; M. ARISI, *Coltivare la fiducia? Una prospettiva giuridica su dati, blockchain e tracciabilità lungo la filiera agroalimentare*, ivi, p. 56 ss.; S. SCANDOLA, *La “piattaformizzazione” dell’agricoltura tra rischi e benefici: prime riflessioni*, ivi, p. 72 ss.

⁸⁸⁴ Sul punto si v. P. BORGHI, *L’agricoltura 4.0: il futuro del settore agroalimentare*, cit., p. 9.

⁸⁸⁵ Regolamento (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 regolamento (UE) n. 1306/2013

identificazione dei beneficiari, funzionali a permettere di svolgere controlli da parte degli organismi pagatori nazionali⁸⁸⁶.

Per comprendere l'esigenza "viscerale" di innovazione che caratterizza l'agricoltura si riporta una citazione risalente al 1975 che, a distanza di anni, risulta ancora perfettamente attinente: «una politica agraria che non tenga conto, nel fissare i propri obiettivi, della dinamica del progresso tecnologico, pare destinata in partenza all'insuccesso»⁸⁸⁷.

Tuttavia, l'esigenza di far permeare l'innovazione anche nell'impresa agroalimentare si scontra con la tipica situazione di debolezza reddituale, rappresentando un'*impasse* all'adozione e alla diffusione in larga scala di mezzi tecnologici adeguati che possano consentire la transizione "verde" fin dal primo anello della filiera⁸⁸⁸. Pertanto, sostenere le imprese agricole in questa direzione rappresenta un interesse della collettività che richiede l'impegno del settore pubblico, ma anche privato.

Pertanto, specialmente per quanto concerne un sostegno che possa fornire un incentivo alla diffusione dell'innovazione nelle aziende agricole, oltre alle risorse direttamente fornite nell'ambito del Secondo pilastro, destinante a favorire lo sviluppo rurale, affiancato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal fondo NextGenerationEU, assume un ruolo cruciale la mobilitazione di risorse private⁸⁸⁹.

1.2. Il rinnovo generazionale come chiave per il futuro dell'agricoltura europea

In questo contesto, i giovani rappresentano una categoria di imprenditori tanto «strategica»⁸⁹⁰, quanto «bisognosa»⁸⁹¹ di incentivi e supporto economico.

La recente "*Strategia sul rinnovo generazionale*"⁸⁹² (in seguito, la "Strategia"), infatti, li colloca in posizione centrale e prioritaria, in quanto rappresentano – per antonomasia – il futuro del settore agricolo, garantendo non solo la preservazione dell'ambiente e del

⁸⁸⁶ Sul punto M. FERRARI, *Digitalizzazione e strutture agricole*, cit., p. 48. Sulle problematiche del sistema SIGC sia consentito il rinvio a M. CICCONE, *Semplificazione nella Politica agricola comune: opportunità o nuova complessità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2025, I, p.112.

⁸⁸⁷ In questi termini si v. G. THIEDE, *Progresso tecnologico e produzione agricola*, cit., p. 70.

⁸⁸⁸ Sul tema si v. N. LUCIFERO, *Imprese agricole e Start-up tra innovazione e ricambio generazionale*, in *Start-up e PMI innovative in agricoltura*, cit., p. 25 ss.

⁸⁸⁹ Si v. B. LA PORTA, *Contributo per una visione contemporanea dell'azienda agricola.*, cit., p. 60 ss.

⁸⁹⁰ *Ivi*, p. 30.

⁸⁹¹ Cfr. COM(2025) 75 final, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione*, cit., p. 3 ss.

⁸⁹² Cfr. COM(2025) 872 final, *Strategia per il ricambio generazionale in agricoltura*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strasburgo, 21.10.2025,

paesaggio rurale, ma anche la sicurezza alimentare e l'autonomia strategica dell'Unione europea⁸⁹³.

Per tale ragione, incentivare il rinnovo generazionale significa promuovere direttamente un cambio di rotta dell'impresa agricola, essendo i giovani “fisiologicamente” attratti dal perseguimento degli obiettivi di sostenibilità e maggiormente propensi nello sviluppo delle tecnologie⁸⁹⁴. Non sorprende, dunque, che l'attrattività del settore e il rinnovo generazionale venga accolta come «sfida strategica», il cui perseguimento è piena «responsabilità sociale» delle istituzioni⁸⁹⁵.

La PAC ha sempre rivolto l'attenzione al tema del rinnovo generazionale, dalle misure di prepensionamento previste dal reg. (CEE) 2079/1992 finalizzate all'abbassamento dell'età media e all'aumento delle dimensioni medie aziendali, tramite incentivi all'uscita di agricoltori anziani, all'attuale reg. (UE) 2021/2115 che prevede l'obiettivo specifico di «attrarre e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali»⁸⁹⁶.

Ciononostante, le zone rurali soffrono ancora dell'esodo dei giovani, l'età media continua ad essere molto alta⁸⁹⁷ e, oltre a non essere attratti dal lavoro agricolo a causa della bassa remuneratività, spesso sono ostacolati da “barriere di accesso” ai terreni, al credito a prezzi accessibili e alle competenze e abilità essenziali, scoraggiando coloro che intendono impegnarsi nel settore agricolo⁸⁹⁸.

⁸⁹³ In questi termini riprende la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 giugno 2008 sul futuro dei giovani agricoltori nel quadro dell'attuale riforma della PAC (2007/2194(INI)). Essa è in linea con la dichiarazione di Cork 2.0 “Una vita migliore nelle aree rurali” del 2016, nella parte in cui, in particolare, incentiva alla creazione di posti di lavoro e favorendo il ricambio generazionale mediante il sostegno ai giovani, in modo da contribuire ad attenuare lo spopolamento.

⁸⁹⁴ «I giovani agricoltori vogliono essere i motori dell'innovazione»: Cfr. COM(2025) 75 final, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione*, cit., p. 3 ss.

⁸⁹⁵ Cfr. COM(2025) 872 final, *Strategia per il ricambio generazionale in agricoltura*, cit., p. 1

⁸⁹⁶ Per un *excursus* delle azioni della PAC per i giovani si v. A. FRASCARELLI, *Il sostegno pubblico alle Start-up in agricoltura*, in *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, cit., pp. 50-51.

⁸⁹⁷ Secondo i dati Eurostat, nel 2020 l'età media degli agricoltori nell'UE era di 57 anni e solo il 12 % era di età inferiore ai 40 anni. Tra il 2004 e il 2024 la percentuale della popolazione dell'Unione europea di età superiore ai 65 anni è passata dal 16 % al 22 %, mentre le persone di età compresa tra 0 e 19 anni sono scese dal 22 % al 20 % (14). Questo cambiamento interessa molti settori, ma il suo impatto è particolarmente grave nelle zone rurali e soprattutto nell'agricoltura. Cfr. EUROSTAT, *Demography of Europe, 2025; Agriculture statistics – family farming in the EU*, 2020. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2025> (ultimo accesso: 20/10/2025); ID., *Farms and farmland in the European Union*, 2020. https://europa.eu/eurostat/Farms_and_farmland_in_the_European_Union (ultimo accesso: 20/10/2025).

⁸⁹⁸ Da ultimo, COM(2025) 872 def., *Strategia per il ricambio generazionale in agricoltura*, cit., p. 6.

Nella programmazione 2023-2027 è stata delineata una strategia combinata per attirare i giovani agricoltori facilitando lo sviluppo imprenditoriale nelle zone rurali⁸⁹⁹. Per quanto concerne i requisiti, il reg. (UE) 2021/2115 prevede che per essere qualificato come “giovane” un agricoltore deve avere al massimo 40 anni; deve essere insediato in qualità di “capo d’azienda” e, in ultimo, possedere un requisito di istruzione e competenza, che rappresenta la principale novità della PAC in vigore. Nell’ambito del Primo pilastro, è previsto un sostegno supplementare al reddito per i giovani agricoltori, integrato dalla misura di sviluppo rurale, volta ad agevolare l’insediamento, l’avvio *start-up* agricole⁹⁰⁰ connesse all’agricoltura o alla silvicoltura, compreso l’insediamento di nuovi agricoltori, o la diversificazione del reddito delle famiglie agricole in attività non agricole; in ultimo, l’avvio nelle zone rurali *start-up* extra-agricole connesse alle strategie di sviluppo locale⁹⁰¹. Da notare che la diffusione del modello della *start-up* anche in agricoltura riflette l’idea per cui l’innovazione, specialmente con il coinvolgimento dell’imprenditoria giovanile, debba essere sostenuta ed incentivata⁹⁰².

Secondo la proposta per la PAC 2028-2034, che intende dedicare un’attenzione maggiore “agli agricoltori più bisognosi”, individuati nei giovani e i nuovi agricoltori, le donne, i piccoli agricoltori, o gli agricoltori soggetti a vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici, è prevista la costituzione di un pacchetto di avviamento per i giovani agricoltori, una migliore ripartizione dei fondi attraverso pagamenti decrescenti a favore dei giovani agricoltori e un sostegno agli investimenti che «potrebbero aiutare a garantire lo slancio necessario e aumentare l’attrattiva della professione per le giovani generazioni».

Dalla riunione dei fondi agricoli, come anticipato, all’interno di un unico fondo in cui confluiscono le diverse politiche dell’UE, come la coesione, dovrebbe discendere un maggiore beneficio per i giovani. All’interno dei Piani di partenariato nazionali e regionali (PPNR), infatti, gli Stati membri disporranno della necessaria flessibilità per elaborare una

⁸⁹⁹ Sul tema si v. I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l’obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, cit., p. 7 ss.

⁹⁰⁰ Nella versione italiana è tradotto con «nuove imprese rurali».

⁹⁰¹ Gli Stati membri, inoltre, nel proprio Piano strategico hanno potuto fissare condizioni preferenziali per gli strumenti finanziari per i giovani agricoltori, i nuovi agricoltori e gli altri nuovi operatori. L’importo massimo dell’aiuto per l’insediamento di giovani agricoltori e per le *start-up* dovrebbe essere aumentato a 100 000 di euro e dovrebbe essere accessibile anche attraverso un sostegno sotto forma di strumenti finanziari o in combinazione con tale tipo di sostegno. Considerando 80. Per una descrizione dettagliata delle misure previste dalla PAC 2023-2027 e nella politica agraria nazionale si v. A. FRASCARELLI, *Il sostegno pubblico alle Start-up in agricoltura*, cit., p. 52 ss.

⁹⁰² Per l’analisi della disciplina nazionale delle *start-up* con particolare attenzione all’impresa agricola si v. S. CARMIGNANI, *La Start-up agricola: profili ricostruttivi*, in *Start-up e PMI innovative in agricoltura*, cit. p. 1 ss. Nello stesso volume N. LUCIFERO, *Imprese agricole e Start-up tra innovazione e ricambio generazionale*, cit., p. 25 ss.

serie completa di azioni creando maggiori sinergie fra strumenti che attenevano a fondi e politiche differenti. Anche gli importi forfettari di transizione, come quelli previsti dalla futura PAC, potrebbero avere un ruolo prezioso nel sostenere gli agricoltori nelle prime fasi critiche dell'adattamento a tali problemi.

A tal proposito, il nuovo Fondo europeo per la competitività (ECF)⁹⁰³ e il Secondo pilastro del nuovo programma quadro per la ricerca e l'innovazione, Orizzonte Europa⁹⁰⁴, potrebbero offrire possibilità di finanziamento agli agricoltori, compresi i giovani e i nuovi agricoltori, per espandere le loro attività e superare gli ostacoli strutturali. In linea con la strategia dell'UE per le *start-up*, questi strumenti permettono di mobilitare capitali, affrontare la carenza di risorse per la crescita e promuovere le *start-up* agroalimentari nelle zone rurali⁹⁰⁵. Tuttavia, al di là del supporto, si ritiene sia di importanza cruciale che i giovani e i nuovi agricoltori possano avvalersi delle opportunità emergenti, specialmente dalla transizione sostenibile con l'obiettivo di rendere gli agricoltori più resilienti e meno dipendenti dalle sovvenzioni a lungo termine. Accanto alla propensione per la tecnologia, essi hanno mostrato maggiore apertura verso la diversificazione del reddito proveniente dalla bioeconomia, delle energie rinnovabili, della natura e dei crediti di carbonio, che sostengono la diversificazione del reddito agricolo⁹⁰⁶.

1.3 Transizione “verde” e innovazione: possibili combinazioni all’interno della PAC

I giovani sono soggetti “privilegiati” per aumentare la competitività e la sostenibilità del settore. Per quanto riguarda, invece, le pratiche da attuare e le misure poste come incentivo, occorre entrare nel merito delle misure di sostegno delineate dall’attuale PAC.

In primo luogo, in linea con la sua natura autentica di politica strutturale, le misure di sviluppo rurale mirano a creare, trasformare o migliorare le strutture agricole, rendendole sostenibili dal punto di vista ambientale e resilienti. Per tale ragione, all’interno del Secondo

⁹⁰³ Cfr. COM(2025) 555 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the European Competitiveness Fund ('ECF'), including the specific programme for defence research and innovation activities, repealing Regulations (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697, (EU) 2021/783, repealing provisions of Regulations (EU) 2021/696, (EU) 2023/588, and amending Regulation (EU) [EDIP], Brussels, 16.7.2025

⁹⁰⁴ Cfr. COM(2025) 543 final, Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing Horizon Europe, the Framework Programme for Research and Innovation, for the period 2028-2034 laying down its rules for participation and dissemination, and repealing Regulation (EU) 2021/695, Brussels, 16.7.2025

⁹⁰⁵ Cfr. COM(2025) 872 def., *Strategia per il ricambio generazionale in agricoltura*, cit., p. 10.

⁹⁰⁶ Cfr. COM(2025) 75 def., *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione*, cit., p. 8.

pilastro, è fornito un sostegno agli investimenti, compresi quelli per l'irrigazione, destinati ai servizi di base e alle infrastrutture nelle zone rurali e nei settori agricolo e forestale. Sono volti a sostenere, inoltre, il ripristino del potenziale agricolo e forestale a seguito di calamità naturali ed eventi climatici avversi. In questo contesto, la PAC ha richiesto agli Stati membri di elaborare strategie di prevenzione e gestione dei rischi efficienti, che andassero ad incoraggiare gli agricoltori ad affrontare in modo proattivo i rischi, promuovendo al contempo la diffusione dei sistemi di innovazione.

In tema ambientale, come già visto diffusamente⁹⁰⁷, è opportuno ritornare sull'architettura verde delineata sia dalla PAC 2014-2020 che dalla riforma 2023-2027. Gli elementi costanti sono la condizionalità, intesa come insieme di obblighi cui gli agricoltori devono conformarsi, e i pagamenti agroambientali del Secondo pilastro, che rappresentano, invece, il primo esempio di componente volontaria. A variare, tra le due riforme, è stato un terzo "tassello" inerente al Primo pilastro che dal *greening* è progressivamente confluito sia nella condizionalità "rafforzata" che negli ecoschemi.

Per quanto concerne l'effetto incentivante dei singoli tasselli dell'architettura verde sull'adozione di soluzioni tecnologiche che favoriscano la transizione sostenibile, la condizionalità, legata in maniera inscindibile ai pagamenti diretti, produce solo un effetto indiretto, inducendo eventualmente gli agricoltori ad introdurre innovazioni per favorire l'adempimento degli obblighi⁹⁰⁸. Gli ecoschemi, invece, potenzialmente hanno un effetto più diretto, specialmente se calcolati come pagamento addizionale al sostegno di base⁹⁰⁹. A tal proposito, inoltre, si riporta il caso peculiare dell'Ecoschema 1 (ECO1) nell'ambito del PSP Italia, il quale cerca di garantire aspetti trasversali legati alla protezione dell'ambiente, alla conoscenza, all'innovazione e alla salubrità dei prodotti agricoli mediante, non (o non solo) il pagamento, ma l'obbligo di adesione al sistema ClassyFarm, utilizzato per la gestione e il controllo di alcuni interventi della PAC, al Sistema di Qualità Nazionale Benessere Animale (SQNBA) e al Sistema di certificazione biologica⁹¹⁰.

Ciononostante, è nell'ambito delle misure di sviluppo rurale che si mira a supportare concretamente l'adozione di sistemi sostenibili innovativi, sebbene, anche in questo caso, la

⁹⁰⁷ V. cap. II, par. 9.2 e 10.1

⁹⁰⁸ Si v. H. VAN DER MEULEN, M. VAN ASSELDONK, G. LAN, *The state of innovation in European agriculture: Innovators are few and far between*, cit., pp. 172-174, che riportano questo esempio anche per il *greening*, essendo stata una componente obbligatoria dei pagamenti diretti.

⁹⁰⁹ In merito alle criticità, invece, del calcolo come compensazione per i costi e le perdite subite, si v. cap. III, par. 6.

⁹¹⁰ Cfr. Piano strategico Italia. https://www.reterurale.it/downloads/sfc2021-2023IT06AFSP001_4.1_202501291155_16130673482812078073.pdf.

funzione incentivante non possa esplicarsi ampiamente, essendo basati sulla compensazione delle spese supplementari sostenute e delle perdite di reddito subite.

Come per gli ecoschemi, sono denotati dall'obbligatorietà dello Stato membro di prevederli e dalla volontarietà dell'agricoltore nell'assumersi il relativo impegno, richiedendo dunque un'attenzione ai metodi di produzione compatibile alla qualità e alla sicurezza del prodotto, alla tutela dell'ambiente.

Ne consegue, perciò, un modello di intervento pubblico articolato su base contrattuale proprio per differenziare le situazioni e per responsabilizzare i comportamenti⁹¹¹. Gli interventi agro-climatico-ambientali, di durata compresa tra cinque e sette anni⁹¹², possono includere sistemi di produzione rispettosi dell'ambiente come l'agroecologia e l'agroforestazione, metodi di agricoltura di precisione e biologica, pratiche di difesa integrata per l'uso sostenibile dei pesticidi, il *carbon farming* o piani di allevamento e benessere degli animali⁹¹³.

Al fine di riportare degli esempi concreti del contributo di queste misure alla sostenibilità e all'innovazione, si riportano alcune delle misure selezionate all'interno del PSP Italia. In primo luogo, gli impegni specifici per la riduzione delle emissioni di ammoniaca in atmosfera di origine zootecnica e agricola (SRA13 – ACA13), i quali, oltre a contribuire alla normativa specifica (direttiva 2016/2284/UE per la riduzione del 5% delle emissioni di ammoniaca in atmosfera), stimolano l'innovazione tecnologica delle aziende per il ricorso a nuove macchine ed attrezzature per interrimento reflui. A seguire, gli impegni specifici per l'uso sostenibile dell'acqua (SRA02 – ACA2) si pongono come obiettivo un efficiente utilizzo della risorsa idrica mediante l'adozione di sistemi esperti, che promuovono l'ottimizzazione della pratica irrigua sulla base dell'effettivo fabbisogno delle colture, sia in termini di volumi da distribuire sia in termini di programmazione temporale degli interventi irrigui. Inoltre, è previsto il sostegno a favore dei beneficiari che si impegnano ad adottare almeno una pratica di agricoltura di precisione, volta alla riduzione degli input chimici e

⁹¹¹ Si v. P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, cit., p. 88; F. ADORNATO, P. LATTANZI, I. TRAPÉ, *Le misure agroambientali*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., 2011, p. 567 ss. F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, cit., p. 13.

⁹¹² Tuttavia, gli Stati membri possono stabilire nei loro piani strategici della PAC un periodo più lungo o più breve per particolari tipi di impegni, anche prevedendone la proroga annuale dopo la scadenza del periodo iniziale, qualora tale periodo più lungo sia necessario per conseguire o mantenere determinati benefici ambientali o per il benessere degli animali; un periodo più breve di almeno un anno per quanto concerne gli impegni per il benessere degli animali, gli impegni per la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche, la conversione all'agricoltura biologica, i nuovi impegni direttamente successivi a quelli realizzati nel periodo iniziale o in altri casi debitamente giustificati (art. 70, par. 6, reg. (UE) 2021/2115).

⁹¹³ Considerando 72, reg. (UE) 2021/2115

idrici (SRA24 – ACA24), che consente agli imprenditori un maggior rispetto degli agroecosistemi e dei cicli naturali. Attraverso la raccolta, gestione e integrazione di dati satellitari, meteorologici, da droni, da sensori in campo con i dati relativi alle operazioni colturali, infatti, si ottiene il miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse per la sostenibilità della produzione agricola, riducendo il rischio di inquinamento e degrado dell'ambiente connesso all'uso dei prodotti fitosanitari e dei fertilizzanti⁹¹⁴.

Pertanto, alla luce di un contesto internazionale in cui potrebbe essere sempre più complesso reperire fattori di produzione, sia a causa di blocchi dell'approvvigionamento, che per un aumento dei prezzi, l'ottimizzazione e l'efficienza dell'utilizzo delle risorse rappresentano la chiave per superare questi *impasse* acquisendo autonomia strategica.

1.3.1 Agricoltura biologica: conciliazione tra sostenibilità ambientale e economica e una “svolta” per la sicurezza alimentare

In questo quadro merita una menzione *ad hoc* il metodo di produzione biologico, a cui è destinato uno specifico pagamento per la sua adozione e/o mantenimento (SRA29).

Considerando l'ampiezza del tema, ci si limiterà ad enfatizzare l'agricoltura biologica quale «correttivo» per gli effetti dell'attività agricola stessa sulla natura e come opportunità di reddito aggiuntiva⁹¹⁵.

A fronte dell'apertura del mercato al commercio internazionale e della progressiva riduzione dei sostegni di protezione dei prezzi e dei redditi, il mercato europeo è stato esposto a dinamiche di forte concorrenza, che hanno portato ad una crescente esigenza di ricercare altre opportunità economiche per l'agricoltore. In questo contesto, la valorizzazione della

⁹¹⁴ La disponibilità e condivisione di dati rappresenta, infatti, un fattore limitante per la digitalizzazione dell'agricoltura in quanto una scarsa disponibilità impedisce l'assunzione di scelte razionali ed accurate, e frena quindi gli investimenti in tecnologie digitali. La digitalizzazione dell'agricoltura e il ricorso a Sistemi di Supporto alle Decisioni (DSS) mirano infatti a sostenere un corretto uso delle risorse e la gestione di situazioni che cambiano velocemente come accade in un contesto di fluttuazioni portate dai cambiamenti climatici. Nonostante l'utilizzo di DSS e modelli previsionali sia fortemente incoraggiato dai piani di azione nazionali ed il settore delle tecnologie applicate all'agricoltura sia in continua crescita, la quota di suolo coltivato interessata da queste innovazioni è molto bassa (circa 3-4%). Cfr. *Piano strategico italiano*, cit., p. 689.

⁹¹⁵ Sul punto si v. M. D'ADDEZIO, *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, cit., pp. 176-179; F. FISCHLER, *Agricoltura e sviluppo rurale in Europa*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1999, p. 121.

qualità⁹¹⁶ è diventata una scelta imprenditoriale su cui investire per dare una «spinta propulsiva» allo sviluppo economico delle aree rurali⁹¹⁷.

A partire dal reg. (CE) 2092/91 che ha delineato un quadro normativo uniforme in materia di produzione, etichettatura e controlli, l'agricoltura biologica⁹¹⁸ si colloca insieme alle indicazioni di origine, nella politica di promozione e valorizzazione della qualità⁹¹⁹. Essa, infatti, ponendosi come «tecnica produttiva», «tecnica di mercato» e, al contempo, strumento di tutela dell'ambiente⁹²⁰, è espressione significativa della «riconciliazione» tra metodo di produzione e rispetto dell'ambiente. Si configura, inoltre, come uno strumento per aggiungere ai prodotti un valore aggiunto, riconoscibile sul mercato mediante l'informazione ai consumatori disciplinata dalla normativa⁹²¹. A tal proposito, il reg. (UE)

⁹¹⁶ La definizione di «qualità» è contenuta nella norma UNI-ISO secondo la quale «la qualità è un insieme di proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare le esigenze, espresse o implicite, di una potenziale utenza». Si v. L. COSTATO-L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., pp. 215-216. A. JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 1, 2004, p. 12. L'A. distingue tra qualità «generica» con riferimento all'igiene e alla sicurezza e la qualità «specificata» che riguarda le altre peculiarità idonee a differenziare i prodotti,

⁹¹⁷ Si v. M. GIUFFRIDA, *La qualità dei prodotti alimentari e la relativa certificazione nel diritto europeo*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo II, cit., 2023, p. 1001 ss. Da questo punto di vista rappresentano uno «strumento di sintesi» tra l'interesse dei produttori agricoli alla remunerabilità di prodotti con valore aggiunto della qualità, e dei consumatori. Si v. anche I. CANFORA, *La politica della qualità dei prodotti agroalimentari dell'UE*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 599.

⁹¹⁸ Per un approfondimento sulla normativa sull'agricoltura biologica fino al 2019: L. LEONE, *Organic regulation: a legal and policy journey between Europe and the United States*, Tricase, 2019; A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, II ed., Torino, p. 167 ss. N. LUCIFERO, *Il regolamento (UE) 848/2018 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 1, p. 477; I. TRAPÈ, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 4, p. 535; M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e nuovi paradigmi*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 6, 2018, p. 3.

⁹¹⁹ Considerando, «considerando che questi prodotti sono venduti sul mercato ad un prezzo più elevato, mentre il metodo di produzione richiede un impiego meno intensivo della terra; che tale metodo di produzione può quindi svolgere una funzione nel quadro del riorientamento della politica agricola comune per quanto attiene alla realizzazione di un migliore equilibrio tra l'offerta e la domanda di prodotti agricoli, la tutela dell'ambiente e la conservazione dello spazio rurale». Sui primi regolamenti: L. COSTATO, *Il regolamento CEE sul metodo di produzione biologico*, in *Genio Rurale*, 1991, n. 11, p. 13; E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ, *L'agricoltura biologica tra diritti dell'impresa e diritto alla salute*, in *Dir. agric.*, 1996, p. 135. I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari, 2002; S. VENTURA, *L'avvenire dell'agricoltura biologica come strumento di sviluppo rurale*, in *Scritti in onore Giovanni Galloni*, I, Roma, 2002, p. 563 ss. G. SGARBANTI, *Il metodo di produzione biologico*, in L. COSTATO (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario, italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 720 ss. E. CRISTIANI, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004.

⁹²⁰ Sul punto si v. A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 167.

⁹²¹ *Ibidem*. Si v. anche E. CRISTIANI, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 641 ss.

2018/848, che modifica il reg. (CE) 834/2007⁹²², costituisce il cuore e la base dell'attuale disciplina rispondendo all'esigenza di sostenere la crescita del settore, garantire condizioni di concorrenza leale per gli operatori e rafforzare la fiducia nei consumatori⁹²³.

Secondo il regolamento, il metodo biologico consiste in un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione alimentare basato sull'interazione tra le migliori prassi in materia di ambiente ed azione per il clima, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali e l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e norme rigorose di produzione⁹²⁴. A livello pratico sono comprese metodiche alternative di allevamento vegetale e animale a minor impatto ambientale che utilizzano prodotti non di sintesi avvantaggiandosi degli agenti e meccanismi di crescita forniti dalla natura stessa⁹²⁵. Perciò, tale modello può essere qualificato tanto in negativo con la messa al bando di insetticidi antiparassitari e fertilizzanti chimici che determinano un degrado naturale della fertilità del terreno, quanto in positivo proponendo tecniche di estensivizzazione della produzione, rotazione delle colture e miglioramento genetico con varietà resistenti a malattie con l'impiego di forme di lotta integrata per il controllo degli insetti nocivi⁹²⁶. Mediante l'imposizione del divieto di sostanze chimiche viene preservata la biodiversità in quanto l'imprenditore è orientato verso la coltivazione e l'allevamento di piante ed animali autoctoni, sapendo che meglio possono resistere alle condizioni di quel luogo. La scelta delle varietà vegetali, infatti, dovrebbe concentrarsi sui risultati agronomici, sulla diversità genetica, sulla resistenza alle malattie, sulla longevità e sull'adattamento a diverse condizioni pedoclimatiche locali, e dovrebbe rispettare le barriere naturali per quanto riguarda gli incroci⁹²⁷.

⁹²² Regolamento (UE) n. 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio

⁹²³ Considerando 6, reg. (UE) 2018/848. Per l'analisi completa del regolamento con riferimenti anche alla normativa italiana: L. SALVI (aggiornamento S. RIZZIOLI), Il metodo di produzione biologico: il regolamento (UE) 2018/848, in *Compendio di Diritto alimentare*, a cura di L. COSTATO-P. BORGHI-S. RIZZIOLI-V. PAGANIZZA-L. SALVI, XI ed., Milano, pp. 333-349; E. CRISTIANI, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, cit., p. 641 ss.

⁹²⁴ Considerando 1, reg. (UE) 2018/848

⁹²⁵ Secondo la definizione dell'IFOAM (International Federation of Organic Agricultural Movements) è un «sistema di produzione che sostiene la salute del suolo, dell'ecosistema e delle persone. Si basa su processi ecologici, biodiversità e cicli adatti alle condizioni locali, piuttosto che sull'uso di input con effetti avversi. L'agricoltura biologica combina tradizione, innovazione e scienza perché l'ambiente condiviso ne tragga beneficio e per promuovere relazioni corrette e una buona qualità della vita per tutti coloro che sono coinvolti». Cfr. IFOAM General Assembly, Vignola 2008

⁹²⁶ Sul punto si v. E. CRISTIANI, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, cit., p. 54.

⁹²⁷ Al riguardo, M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica*, cit., p. 4 ss.

La diffusione di questo metodo, secondo il regolamento, ha una duplice funzione sociale (art. 5): rispondere alle esigenze del mercato e fornire beni pubblici. In realtà, le funzioni che svolge sono molto più articolate. Per quanto concerne gli agricoltori, i maggiori costi di gestione dell'agricoltura biologica e il minor rendimento della coltura per ettaro rispetto al sistema tradizionale, sono compensati da più alto prezzo sul mercato pagato per il valore aggiunto apportato al prodotto. L'indicazione "biologico", infatti, serve a «perimetrare» un determinato mercato da cui saranno attratti i consumatori sempre più sensibili alla tematica ambientale che, di fronte all'offerta di prodotti standardizzati dell'agricoltura tradizionale, hanno l'opportunità di scegliere prodotti diversificati e ottenuti con metodi influenti positivamente sull'ambiente⁹²⁸.

Il profilo della salute è rilevante in quanto con la certificazione biologica non si intende affermare una maggiore salubrità del prodotto biologico in sé, quanto il fatto che sollecitando una migliore attenzione alla preservazione dell'ambiente, all'alimentazione e ad uno stile di vita corretto può nel lungo termine migliorare la salute collettiva⁹²⁹. Inoltre, la certificazione biologica costituisce una certificazione "di processo", non di prodotto che non implica la particolare salubrità del prodotto, ma garantisce che il processo sia avvenuto seguendo determinate prescrizioni normative⁹³⁰. L'agricoltura biologica può favorire anche la sostenibilità sociale avendo effetti positivi sulla creazione di nuovi posti di lavoro, specialmente per i giovani agricoltori⁹³¹ sulla promozione della parità di reddito tra donne e uomini⁹³².

⁹²⁸ Si v. A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 170. Come riporta A. JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, cit., nell'ambito di una economia «market-oriented» e nel quadro di un «demand-oriented food system», la qualità è servita a costruire convincenti differenziazioni tra i prodotti, ad esaltare la diversità e quindi a puntare «se non a sfruttare» le distinte aspettative dei consumatori.

⁹²⁹ Si v. A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *op. ult. cit.*, p. 170; M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica*, cit., p. 6.

⁹³⁰ Sul punto L. COSTATO- L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 246.

⁹³¹ Cfr. COM(2025) 872 final, *Strategia per il ricambio generazionale in agricoltura*, cit.

⁹³² Cfr. COM(2020) 381 def., *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, cit., p. 9. V. anche. COM(2021) 141 def., *Relativo a un Piano di Azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica*, Comunicazione della Commissione a Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 25.3.2021. Cfr. COM(2020) 381 definitivo, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"* cit., p. 9. Da ultimo, COM(2025) 75 final, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione*, cit., p. 8; EUROPEAN COMMISSION, *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture. A Shared Perspective on Agriculture and Food in Europe, Final report*, cit., p. 73. Per quanto riguarda le donne, uno studio dimostra che l'agricoltura biologica offre alle imprenditrici agricole una maggiore facilità di accesso rispetto al settore convenzionale. Cfr. J. DWYER, *The role of funding under the common agricultural policy (CAP) for women in agriculture*, Document requested by the Committee On Women's Rights And Gender Equality, European Parliament, 2015. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536466/IPOL_STU\(2015\)536466_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536466/IPOL_STU(2015)536466_EN.pdf). (ultimo accesso: 25/10/2025).

Nonostante siano state sollevate delle criticità in merito alla sostenibilità del metodo in esame⁹³³, da questa prospettiva è possibile notare come possa potenzialmente abbracciarne tutte le dimensioni. Questa conciliazione tra dimensione ambientale, economica e sociale, fa rientrare l'agricoltura biologica fra i metodi di produzione sostenibili “per antonomasia/per definizione”⁹³⁴, tanto da essere perfettamente allineata con le ultime riforme della PAC.

A partire da Agenda 2030, che al 12° goal che prevede «garantire modelli di produzione e consumo sostenibili»⁹³⁵, all'interno del *Green Deal* e delle relative strategie come “*Dal produttore al consumatore*” e “*sulla biodiversità*”, il metodo biologico occupa una posizione mediana fra obiettivo e strumento, ma in ogni caso un ruolo centrale⁹³⁶. L'UE si prefigge, infatti, l'ambizioso obiettivo di convertire almeno il 25% delle aree agricole incrementando anche l'acquacoltura biologica entro il 2050⁹³⁷.

Al di là della remunerazione proveniente dal mercato, per quanto riguarda il sostegno della PAC, oltre ad un pagamento nell'ambito del Secondo pilastro, la funzione incentivante alla sua adozione e diffusione risiedeva nel riconoscimento ai produttori del diritto di accedere al *greening*, senza rispettare le pratiche previste dal regolamento. Su questo modello, seppur non previsto originariamente dal reg. (UE) 2021/2115, la proposta di semplificazione, prevede di essere esentare gli agricoltori biologici dal rispetto delle BCAA.

Per quanto riguarda gli ecoschemi, le finalità a cui mira l'agricoltura biologica avrebbero potuto essere compatibili con la formulazione di un apposito schema. Tuttavia, riprendendo sempre il PSP Italia, si è preferito derogare all'obbligo di iscrizione al sistema SQNBA per gli allevamenti biologici (ECO 1), oltre alla possibilità di cumulare l'impegno agro-climatico ambientale con l'ECO 2 “Inerbimento e la relativa gestione delle colture arboree permanenti, ECO 3 “Salvaguardia degli olivi di particolare valore paesaggistico e storico”, ECO 4

⁹³³ Si v. E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, cit., p. 655. Sul punto B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, cit., p. 315 ss.

⁹³⁴ In tema si v. E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, cit., p. 415; A. TOMMASINI, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 33.

⁹³⁵ Per un'analisi dei goal e dei target si v. S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 4, pp. 624-626.

⁹³⁶ Sul ruolo dell'agricoltura biologica nella strategia “*Dal Produttore al consumatore*”: G. DE LUCA, *Il Regolamento (UE) 2018/848: gli obiettivi, i principi della produzione biologica e l'ambito di applicazione del nuovo regolamento*, in *Trattato breve di diritto agrario*, Tomo II, cit., 2023, p. 1016 ss.: «[l'agricoltura biologica] dovrebbe fungere da esempio e 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 per gli agricoltori».

⁹³⁷ Cfr. COM(2021) 141 def., *Relativo a un Piano di Azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica*, Comunicazione della Commissione a Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 25.3.2021.

“Avvicendamento dei sistemi foraggeri estensivi”, ECO 5 “Tutela degli impollinatori”, purché venga assicurata la non sovrapposizione dei pagamenti.

A tal proposito, nel caso dell’agricoltura biologica non possono sottacersi anche aspetti meno positivi: sul piano della produttività, infatti, è noto che la resa dei terreni coltivati sia inferiore (seppure con differenze significative fra un tipo e l’altro di produzione agricola e con una certa evoluzione in positivo, negli anni, grazie al progredire delle tecniche agronomiche) di quella dei terreni coltivati con il metodo convenzionale; pertanto, se si optasse per un sistema di produzione che fosse solo ed esclusivamente, o in via maggioritaria, biologico, si potrebbe mettere a rischio l’obiettivo di sicurezza alimentare⁹³⁸. In questo contesto, anche per il settore biologico la ricerca e l’innovazione assumono un ruolo chiave⁹³⁹.

Secondo uno studio pubblicato nel 2024⁹⁴⁰, infatti, se le piante vengono coltivate direttamente in un sistema agricolo gestito senza l’impiego di prodotti chimici di sintesi, dove la fertilità del suolo è garantita attraverso pratiche naturali – come rotazioni colturali, compostaggio e uso di concimi organici – e la difesa delle colture si basa su meccanismi ecologici e biodiversità funzionale, piuttosto che su pesticidi e fertilizzanti industriali, l’agricoltura biologica può raggiungere livelli di produttività simili a quelli dell’agricoltura convenzionale, mantenendo al tempo stesso una maggiore sostenibilità e biodiversità. È proprio questa esposizione diretta alle condizioni del terreno che favorisce, nel tempo, la selezione naturale di genotipi più resilienti e meglio adattati. Le piante che crescono e si riproducono in questi ambienti sviluppano progressivamente caratteristiche genetiche vantaggiose: maggiore capacità di utilizzare i nutrienti del suolo, resistenza a stress biotici (parassiti, malattie) e abiotici (siccità, variazioni termiche). Lo studio condotto per oltre 20 anni ha dimostrato che tali adattamenti possono portare alla formazione di popolazioni più stabili e produttive, pur in assenza di input esterni, consentendo lo sviluppo di varietà che

⁹³⁸ Si v. S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 4, p. 640. Sul punto si v. anche B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, cit., p. 298.

⁹³⁹ Cfr. COM(2021) 141 def., *Relativo a un Piano di Azione per lo sviluppo dell’agricoltura biologica*, cit.

⁹⁴⁰ Cfr. M. SCHNEIDER, A. BALLVORA, J. LÉON, *Deep genotyping reveals specific adaptation footprints of conventional and organic farming in barley populations—an evolutionary plant breeding approach*, in *Agron. Sustain. Dev.*, vol. 44, n. 33, 2024. <https://doi.org/10.1007/s13593-024-00962-8>. Lo studio, in particolare, si è basato sulla coltivazione di una cultivar di orzo, ottenuto dall’incrocio tra orzo selvatico una varietà “moderna”, metà in agricoltura biologica e metà in convenzionale, senza nessuna selezione artificiale. Analizzando per oltre 20 anni il corredo genetico delle varie generazioni, i ricercatori hanno notato che le due popolazioni (bio e convenzionale) si sono evolute in modo diverso: le piante cresciute in biologico hanno sviluppato una maggiore diversità genetica; nella selezione genetica naturale, sono prevalsi gli alleli legati a radici più forti, maggiore resistenza agli stress ambientali e ai parassiti. In ultimo, in entrambi i sistemi, quindi anche il biologico, sono emersi geni associati a una migliore efficienza produttiva.

esprimono alti livelli di resa, ma in modo sostenibile, riducendo la dipendenza da mezzi tecnici e mantenendo un elevato livello di diversità genetica ed ecologica.

1.3.2 *New Genomic Techniques* (NGTs, o NBTs): il connubio perfetto in un quadro normativo imperfetto

In tema di selezione genetica, tra sostenibilità, necessità di incrementare la capacità produttiva dell'agricoltura europea e sicurezza alimentare trova sicuramente maggiore spazio l'agricoltura "biotecnologica", con particolare attenzione alle c.d. *New genomic techniques*.

Si tratta di un «*umbrella term*»⁹⁴¹ che include tutte le tecniche la cui caratteristica comune è perfezionare il corredo genetico delle piante in maniera simile a quanto avviene in natura, ma con maggior precisione e rapidità⁹⁴². Esse sono definibili come sostenibili poiché offrono nuove prospettive di controllo e gestione degli effetti del cambiamento climatico rendendo le piante più resistenti a parassiti, malattie e condizioni ambientali (ad es. siccità) richiedendo meno risorse naturali e fertilizzanti; inoltre appaiono idonee a migliorare il contenuto di nutrienti delle piante per una dieta più sana riducendo il contenuto di sostanze nocive come tossine e allergeni.

Sebbene il miglioramento genetico possa rappresentare la soluzione alla potenziale riduzione delle rese nella produzione biologica⁹⁴³, l'uso di OGM e, secondo la proposta di regolamento, anche di NGTs⁹⁴⁴, continua ad essere considerato incompatibile con il

⁹⁴¹ In merito si v. P. VAN DER MEER, G. ANGENON, H. BERGMANS, H. J. BUHK, ET ALL., *The Status under EU Law of Organism developed through Novel Genomic Techniques*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, p. 7. doi:10.1017/err.2020.105.

⁹⁴² Mentre la transgenesi propria degli OGM si basa sul trasferimento di uno o più geni esogeni provenienti da specie diversa o anche da regno diverso, la cisgenesi prevede il trasferimento di uno o più geni appartenenti alla stessa specie o anche a specie diverse, ma affini e sessualmente compatibili; infatti, diversamente dalle piante ottenute da *breeding* convenzionale, una pianta cisgenica contiene esclusivamente il gene o i geni di interesse del donatore e nessun altro elemento genetico indesiderato. È importante enfatizzare che con la cisgenesi, la sequenza genica che si trasferisce nel genoma ricevente resta invariata offrendo la possibilità di massimizzare la similitudine del risultato ottenibile con il trasferimento genico convenzionale mediato da incrocio.

⁹⁴³ Sul punto si v. G. SGARBANTI, *OGM e BIO: una vera incompatibilità o, in prospettiva, un felice connubio?*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, a cura di N. LUCIFERO-S. CARMIGNANI, Napoli, 2020, pp. 843-876; ID., *Profili giuridici sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche (anche alla luce della proposta di consentire agli Stati membri dell'UE di limitare o di vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio)* in AA.VV. *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli, 2014, p. 709.

⁹⁴⁴ Cfr. COM(2023) 411, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle piante ottenute mediante alcune nuove tecniche genomiche, nonché agli alimenti e ai mangimi da esse derivati, e che modifica il regolamento (UE) 2017/625.

«concetto di produzione biologica e con la percezione che i consumatori hanno dei prodotti biologici»⁹⁴⁵.

Il ruolo chiave delle NGTs è riconosciuto anche dalla strategia “*Dal produttore al consumatore*”, nella parte in cui, ammettendo che la ricerca e l’innovazione sono essenziali per costruire un sistema alimentare sostenibile e scoprire nuove opportunità di mercato, riconosce che «le nuove tecniche innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotto, possono contribuire ad aumentare la sostenibilità, a condizione che siano sicure per i consumatori e l’ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso»⁹⁴⁶.

Da ultimo, anche il “*Dialogo Strategico*”⁹⁴⁷ e la Comunicazione “*Una visione per l’agricoltura*” hanno riconosciuto il potenziale delle innovazioni nel campo della selezione vegetale, compreso le nuove tecniche genomiche (NGTs), in quanto «sono fondamentali per accelerare lo sviluppo di varietà resistenti ai cambiamenti climatici, a basso consumo di risorse, nutrienti e ad alto rendimento, contribuendo così alla sicurezza e alla sovranità alimentare dell’UE»⁹⁴⁸.

Tuttavia, come riportato dalla medesima comunicazione, per trarre benefici da queste innovazioni, è necessario un quadro normativo adeguato nell’UE. Per quanto l’Unione europea, infatti, ne riconosca il ruolo fondamentale, continua ad esserci un problema di *governance* che ne sta ostacolando la totale implementazione⁹⁴⁹. In termini di competitività, il fatto che la normativa non sia adatta a prodotti delle NGTs, in quanto impone procedure di autorizzazione e valutazione del rischio per gli OGM, che rallentano e demotivano gli operatori del settore alimentare, si traduce in un mancato beneficio per l’ambiente e la produttività, che sul piano internazionale. Tale situazione rischia di ridurre l’autonomia strategica dell’UE; infatti, al di fuori dell’UE, diversi Paesi terzi hanno già adottato misure *ad hoc* adattando il grado di supervisione/vigilanza normativa alla natura specifica delle NGT e dei prodotti da essi derivati.

Un possibile punto di svolta proviene dalla proposta di regolamento pubblicata nel 2023 - i cui triloghi sono in corso - la quale, distingue due categorie di NGT, c.d. NGT 1 e NGT2,

⁹⁴⁵ Per gli OGM cfr. Considerando 23 e art. 11 del reg. (UE) 2018/848; mentre per le NGTs cfr. Considerando 23, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle piante ottenute mediante alcune nuove tecniche genomiche, cit.

⁹⁴⁶ Cfr. COM(2020) 381 definitivo, *Una strategia "Dal produttore al consumatore"*, cit., p. 9.

⁹⁴⁷ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture. A Shared Perspective on Agriculture and Food in Europe, Final report*, cit.

⁹⁴⁸ Cfr. COM(2025) 75 final, *Una visione per l’agricoltura e l’alimentazione*, cit., p. 15.

⁹⁴⁹ Al riguardo E. SIRSI, *New breeding techniques and sustainability principle*, in *Innovation in agri-food law between technology and comparison*, a cura di AIDA-IFLA, Milano, 2019, pp. 149-151.

sulla base della «sostanziale equivalenza» con gli organismi presenti in natura⁹⁵⁰, volta a garantire un livello elevato di protezione della salute umana e animale e dell'ambiente.

Il regolamento dovrebbe almeno “allentare la presa” sulla prima categoria riguardando le piante ottenute mediante mutagenesi mirata o cisgenesi che, mediante il suddetto criterio, potrebbero essere presenti anche in natura o essere prodotte mediante tecniche di selezione convenzionali (art. 5). La seconda invece, non soddisfacendo i seguenti requisiti, continuerebbe ad essere soggetta alla normativa in materia di OGM (seppur con alcuni adeguamenti) (art. 12).

A livello pratico, si prevede che questo regime possa avere un impatto positivo sullo sviluppo e sull'immissione in commercio di piante e prodotti NGT (compresi alimenti e mangimi), in quanto si traduce in un maggiore grado di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi per i richiedenti e le autorità.

Nonostante la situazione dell'agricoltura evidenzi la necessità di promuovere la diffusione di queste tecniche e i relativi prodotti, e sebbene le strategie europee ne riconoscano apertamente l'importanza per affrontare le sfide del futuro dell'agricoltura europea, il destino di questa proposta rimane – al momento – ancora in discussione.

1.4 Cooperazione: una strategia vincente

Come già anticipato in tema di interventi di mercato e di accordi di sostenibilità, la cooperazione tra produttori agricoli ricopre un ruolo fondamentale per coniugare gli obiettivi di sostenibilità, l'innovazione e la produttività⁹⁵¹. A tal proposito, il “*Dialogo strategico*”, promuove la «cultura della cooperazione», in senso ampio, in quanto potrebbe rappresentare una strategia vantaggiosa (c.d. *win win*) per realizzare un settore agricolo più “a prova di futuro”⁹⁵². Il *gap* principale nella transizione sostenibile, infatti, è la difficoltà di sviluppare tecnologicamente e diffondere conoscenze sulle pratiche agricole sostenibili all'interno del primo anello della filiera, ossia l'impresa agricola.

⁹⁵⁰ Per un'analisi dettagliata sulla «sostanziale equivalenza» come metodologia cfr. Raccomandazione n. 97/618 della Commissione, del 29 luglio 1997, relativa agli aspetti scientifici delle informazioni a sostegno delle domande di autorizzazione all'immissione sul mercato di nuovi prodotti e nuovi ingredienti alimentari, della presentazione di queste informazioni e della preparazione delle relazioni di valutazione iniziale, in forza del regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, punto 3.3

⁹⁵¹ Sul punto si v. C. GERNONE, *Digitalizzazione dell'agricoltura e cooperative agricole*, cit.; I. CANFORA, *Politica Agricola Comune e digitalizzazione del comparto agroalimentare*, cit., p. 16 ss.; M. FERRARI, *Digitalizzazione e strutture agricole*, cit., p. 51.

⁹⁵² Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture. A Shared Perspective on Agriculture and Food in Europe, Final report*, cit., p. 5.

In particolare, le cooperative, principale forma giuridica per la costituzione di OP e AOP, oltre ad essere un modo efficace per superare gli svantaggi derivanti dalla frammentazione, può offrire maggiori benefici ambientali e socioeconomici rispetto alle iniziative individuali⁹⁵³. Inoltre sono attori strategici nella gestione dei processi di innovazione, in quanto facilitano lo scambio di conoscenze all'interno della catena di approvvigionamento e promuovono l'apprendimento collettivo, consentendo la creazione di un ambiente favorevole alla “socializzazione” delle conoscenze e a un’ «innovazione sociale incrementale»⁹⁵⁴. In questo senso, le cooperative agricole rappresentano un “modello dal basso” per la gestione dell'innovazione nel settore agroalimentare.

Considerando la molteplicità di vantaggi che potrebbe apportare⁹⁵⁵, la PAC cerca di promuovere e stimolare l’azione collettiva mediante non solo interventi di mercato, ma anche nell'ambito del Secondo pilastro con un’apposita misura, di cui all’art. 77 del reg. (UE) 2021/2115.

L’obiettivo è incoraggiare la cooperazione tra almeno due soggetti per la creazione dei gruppi di produttori e organizzazioni di produttori, nonché di altre forme di cooperazione ritenute necessarie per il conseguimento degli obiettivi specifici della PAC.

Tale misura è, inoltre, essenziale per l’istituzione di regimi di qualità e il relativo sviluppo di attività di informazione e promozione, ma anche azioni ambientali e climatiche collettive. Si promuove, inoltre, la filiera corta e i mercati locali, quale modello di impresa sostenibile dal punto di vista ambientale, economico e sociale realizzando “alla lettera” il principio “dal produttore al consumatore”⁹⁵⁶.

In tema di innovazione, merita particolare attenzione, infine, il sostegno ai progetti dei gruppi operativi (OG) del Partenariato europeo per l'innovazione per la produttività e la

⁹⁵³ Secondo il documento di lavoro della Commissione, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal* Brussels, 20.5.2020, SWD(2020) 93 final, p. 18, «The cornerstone of this system is cooperation of producers within producer organisations and associations of producer organisations, which allows producers to strengthen their position in the supply chain as well as their resilience to economic and environmental challenges and contribute to climate action».

⁹⁵⁴ Cfr. F. LICCIARDO, E. FONTANARI, *La cooperazione agricola italiana: caratteristiche e rilevanza nel comparto agroalimentare*, Rete Rurale Nazionale, MASAF, Roma, 2024, p. 120. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14161119>.

⁹⁵⁵ Anche in sede di prevenzione e gestione del rischio, è necessaria un'efficiente strategia di condivisione attraverso le organizzazioni di produttori e le cooperative, che riduca il rischio assicurativo complessivo e attragga finanziamenti privati. In arg. si v. S. BOLOGNINI, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2020, 1, pp. 188-208.

⁹⁵⁶ Sulla valorizzazione delle produzioni locali si v. L. COSTANTINO, *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell'era della sostenibilità*, cit., p. 88 ss. Per un approfondimento sul ruolo della filiera corta all'interno della PAC si v. M. ALESSANDRINI, *Regulating Short Food Supply Chains in the EU*, Springer, 2025.

sostenibilità dell'agricoltura (*European Partnership for Innovation for Productive and Sustainable agriculture*, EIP-AGRI)⁹⁵⁷, che basandosi su una rete di agricoltori, Università, autorità pubbliche, e industrie, hanno come principale obiettivo la promozione della conoscenza, l'innovazione e la digitalizzazione nei settori agroalimentare e forestale⁹⁵⁸. Essi, sono uno degli attori principali dell'AKIS (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems*, AKIS) nell'ambito del quale vengono istituite delle reti di consulenza al fine di assistere gli agricoltori e altri operatori del settore agricolo in materia di scelte gestionali sostenibili e per l'efficacia dell'attuazione globale delle aziende agricole e delle imprese rurali, e per individuare i miglioramenti necessari per quanto riguarda tutte le misure a livello aziendale previste nei piani strategici della PAC⁹⁵⁹.

2. Profili critici

2.1 Tra complementarità e disaccoppiamento

Tuttavia, accanto all'enfasi per la complementarità tra misure del Primo e del Secondo pilastro, e l'entusiasmo per la «pluralità dell'agricoltura»⁹⁶⁰ che lo sviluppo rurale promuove, è inevitabile osservare come l'intento di risolvere i problemi agricoli “guardando oltre la sola attività agricola”, abbia sì consentito di valorizzare aspetti fondamentali, come l'ambiente e la possibilità di differenziare il reddito con altre attività complementari nel territorio rurale, ma – al tempo stesso – abbia contribuito a distogliere l'attenzione dalla funzione produttiva dell'attività agricola.

Ciò è visibile anche dal punto di vista dell'agricoltore: se in origine, infatti, le misure previste erano destinate principalmente agli agricoltori che «dimostrassero di essere in grado di condurre imprese capaci effettivamente ma anche potenzialmente di raggiungere risultati economici efficienti», con il progressivo affermarsi delle ragioni della tutela e della

⁹⁵⁷ Il considerando 83 del reg. (UE) 2021/2115 prevede anche: progetti di sviluppo locale, piccoli comuni intelligenti, gruppi di acquisto e associazioni per l'uso collettivo dei macchinari agricoli; partenariati aziendali; piani di gestione forestale; reti e poli; agricoltura sociale; agricoltura sostenuta dalla comunità; azioni nell'ambito dell'iniziativa LEADER.

⁹⁵⁸ Sul punto si v. C. GERNONE, *Digitalizzazione dell'agricoltura e cooperative agricole*, cit. I. CANFORA, *Politica Agricola Comune e digitalizzazione del comparto agroalimentare*, cit., p. 11.

⁹⁵⁹ Secondo il considerando 50 del reg. (UE) 2021/2115, è opportuno che gli Stati membri garantiscano la presenza di servizi di consulenza aziendale adeguati ai vari tipi di produzioni, che tengano conto degli aspetti economici, ambientali e sociali, per migliorare la gestione sostenibile e l'efficacia dell'attuazione globale delle aziende agricole e delle imprese rurali, e per individuare i miglioramenti necessari per quanto riguarda tutte le misure a livello aziendale previste nei piani strategici della PAC, compresa la digitalizzazione. Sul punto si v. I. CANFORA, *Politica Agricola Comune e digitalizzazione del comparto agroalimentare*, cit., p. 14.

⁹⁶⁰ In questi termini si v. F. ADORNATO, *Agricoltura plurale paradigma dell'Europa*, cit., p. 20.

valorizzazione dell'ambiente rurale, invece, i destinatari sono diventati anche coloro che operano nelle zone rurali per la gestione e dell'uso sostenibile del territorio⁹⁶¹. Pertanto, con allo scopo di assicurare la presenza dell'agricoltore sul territorio, si mantiene l'attività agricola finanziando iniziative ad essa complementari⁹⁶².

Riprendendo, dunque, brevemente anche in questa sede, le riflessioni già sviluppate in tema di disaccoppiamento, nonostante un sistema di misure complementari tra pilastri, in un vortice che sembra quasi autoalimentarsi, lasciando il reddito di chi desidera proseguire l'attività produttiva - in senso stretto - in balia delle incertezze del mercato, si perpetua un sistema diversificazione - se non addirittura di abbandono – che rischia di minare ulteriormente agli obiettivi autentici della PAC.

2.2 Evoluzione o involuzione del carattere “comune” della PAC?

Dopo aver descritto le potenzialità e le criticità insite nell'approccio complementare delle misure per il raggiungimento degli obiettivi della PAC, lo scopo della presente sezione è approfondire il tema *governance* (sebbene già trattato in alcuni punti quale aspetto imprescindibile per la disamina degli argomenti) al fine di comprendere come l'evoluzione o l'involuzione del carattere “comune” della PAC abbia costituito e possa ancora costituire il principale ostacolo al raggiungimento dell'art. 39 TFUE. L'analisi verrà svolta mediante l'individuazione di cinque fasi: le “origini” con la decisione sul coordinamento delle politiche delle strutture del 1962, Agenda 2000 che ha delineato il nuovo modello dell'agricoltura europea, la Riforma del 2003 e i Piani di Sviluppo rurale (PSR), i Piani Strategici nazionali della PAC 2023-2027 e, infine, le prospettive post- 2028 con i Piani di Partenariato nazionale e regionale (PPNR).

Fin dalle origini, mentre la politica dei mercati era di competenza piena della Comunità, spettava ai governi degli Stati membri⁹⁶³ assumersi la responsabilità principale della politica strutturale. Non si trattava di una separazione “netta” dei poteri in quanto era riconosciuta l'importanza del coordinamento da parte della Comunità al fine di garantire concordanza tra la PAC e le altre politiche comunitarie e l'integrazione dell'agricoltura nel resto

⁹⁶¹ Si v. A. FORTI, *Sulla adeguatezza delle misure ambientali contenute nella PAC 2014-2020*, cit., p. 372.

⁹⁶² Sul punto si v. L. COSTATO, *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie: dalle fasi iniziali agli interventi successivi*, cit., p. 597

⁹⁶³ «Gelosi della loro prerogativa a rispondere ai problemi strutturali attraverso una riforma agraria»: S. MANSCHOLT, *Le critiche mosse al mio piano e come le rifiuto*, cit., p. 530 ss.; L. COSTATO, *Il 2o Piano Mansholt e la legislazione agraria italiana*, cit., pp. 219 ss.

dell'economia⁹⁶⁴. Tale coordinamento non era inteso come semplice “armonizzazione”, cioè eliminazione delle divergenze fra politiche nazionali, ma come rafforzamento delle politiche agricole stesse, al fine di raggiungere obiettivi maggiormente ambiziosi a livello comunitario⁹⁶⁵. In questo contesto, la scelta dello strumento della direttiva, anziché del regolamento, per le direttive strutturali non è stata casuale, riflettendo la volontà degli Stati membri di mantenere il controllo sulle politiche nazionali. Tuttavia, in questa scelta si è rivelata anche la principale debolezza del metodo, a causa della «cattiva attuazione della volontà comunitaria negli atti interni». Pertanto, nonostante i buoni propositi iniziali, vennero elaborate iniziative frammentarie e disorganiche, tanto che la riforma non diede alcun risultato concreto⁹⁶⁶.

Dopo questa esperienza, a partire dal consolidamento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale negli anni '80 fino ad Agenda 2000, con la quale si affermò la necessità conciliare «uomini e territori»⁹⁶⁷, emerse l'esigenza di un intervento pubblico differenziato e «modulabile», in grado di tenere conto delle particolarità dei settori produttivi e delle località, pur essendo orientato verso un obiettivo “comune”⁹⁶⁸.

Al fine di adeguare il sostegno pubblico alle varie esigenze risultanti dall'eterogeneità dei sistemi agricoli europei, in vista dell'allargamento ai paesi dell'est, l'applicazione del principio di sussidiarietà – sancito dal Trattato di Maastricht come «freno per limitare l'espansione indefinita del diritto dell'Unione»⁹⁶⁹ - doveva «imperativamente» basarsi su

⁹⁶⁴ Considerando, Decisione del Consiglio CEE del 4 dicembre 1962 concernente il coordinamento delle politiche di strutture agricole. La corrispondenza normativa si ritrovava nell'originario art. 38, par. 4 TCEE nella parte in cui menziona una politica agricola «degli Stati membri». Diverse sono state le interpretazioni che spaziano dal mero «errore di redazione» a espressione volontaria che nasconde un senso ben preciso: essa, infatti, è manifestazione evidente di come gli estensori del Trattato non fossero convinti di separare completamente la politica agricola dalle decisioni degli Stati membri al fine di avocarla alla Comunità. Pertanto, il par. 4 dimostrava il timore di manifestare troppo chiaramente questo intento nei confronti di Stati ancora portati a considerare la PAC come semplice - e neanche sempre effettivo - coordinamento di politiche nazionali. In questo senso si v. L. COSTATO, *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, cit., p. 132.

⁹⁶⁵ Sul punto si v. G. OLMI, *Commento all'art. 40 TCEE*, cit., p. 271 ss. Inoltre, il coordinamento non era meramente formale e cartolare, ma assicurato mediante un Comitato permanente per le strutture agricole in seno alla Commissione, composto da rappresentanti degli Stati membri. Ognuno avrebbe dovuto presentare una relazione periodica sui cambiamenti delle strutture agricole nei rispettivi territori sulla quale la Commissione potesse esprimere il proprio parere: L. COSTATO, *op. ult. cit.*, p. 132.

⁹⁶⁶ In questi termini, L. COSTATO, *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie*, cit., p. 569-570.

⁹⁶⁷ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla revisione della politica agricola comune* (AGENDA 2000) cit., punto 1.

⁹⁶⁸ Si v. F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, cit., p. 11

⁹⁶⁹ Prima che Delors lo elevasse a principio cardine della costruzione europea, nel contesto comunitario al principio di sussidiarietà fecero riferimento il Rapporto Spierenburg del 1° maggio 1975, il Rapporto della Commissione del 26 giugno 1975 (c.d. Rapporto Timmermans) e il Rapporto McDougal sul federalismo finanziario del 1977 (Relazione del gruppo di studio sul ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea, vol. I, Relazione generale, Bruxelles – Lussemburgo, 1977, pp. 51 ss.), così come nel “Progetto di Trattato

criteri comunitari chiari precisi, controllabili. Il nuovo modello, infatti, non doveva in alcun modo «recare i germi della rinazionalizzazione»⁹⁷⁰.

La chiave per l'attuazione della PAC è la definizione di un nuovo equilibrio tra gestione comune a livello dell'Unione e decentramento a livello di Stati membri e delle regioni, le quali sono «portatrici non solo di istanze politiche e di dati economici, ma determinatrici di conoscenze particolari sociologiche, influenti nella concretizzazione dei fini sociali ai quali è predisposta la pianificazione»⁹⁷¹. Ciò era possibile solo prefigurando il passaggio da un modello di PAC «amministrato» - come quello *ante* Agenda 2000 - ad un modello «contrattuale» tra agricoltura e società per motivare le risorse pubbliche ad essa destinate, dove la «rigida verticalità» lasciasse spazio ad una nuova «flessibilità orizzontale»⁹⁷².

Nonostante le dichiarazioni di Agenda 2000, si ritiene che la svolta verso la rinazionalizzazione della PAC sia stata segnata in modo deciso dall'art. 41 del reg. (CE) 1782/2003, in base al quale ad ogni Stato membro è stato assegnato un certo massimale annuo di fondi fino al 2012, con possibilità di allocazione piuttosto ampie, tranne che per il disaccoppiamento dei pagamenti⁹⁷³. Di fronte al rischio di “dispersione” della Comunità in numerose scelte e decisioni locali, infatti, il “legame comunitario” è stato realizzato tramite l'uso e nella promozione di strumenti di «centralizzazione normativa», ovvero l'adozione di definizioni comuni che fungono da cornici vincolanti per gli Stati membri⁹⁷⁴.

che istituisce l'Unione europea” del 1984 (c.d. progetto Spinelli) “Intendendo affidare ad istituzioni comuni, conformemente al principio di sussidiarietà, soltanto le competenze necessarie per assolvere i compiti che esse potranno realizzare in modo più soddisfacente che non gli Stati isolatamente”. Per la ricostruzione storica della genesi del principio di sussidiarietà si v. P. DE PASQUALE, *Art. 5 TUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II ed., Milano, 2014, p. 48. C. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Genesi - struttura – contenuto - processo di ratifica*, Roma, 1993, pp. 56-59. A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europee*, in *Riv. dir. europeo*, 1981, n. 2, p. 139 ss.

⁹⁷⁰ Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla revisione della politica agricola comune* (AGENDA 2000), cit., punto 1

⁹⁷¹ Sul coinvolgimento regionale a presidio del principio di sussidiarietà, v., in generale, C. FASONE, *Regional legislatures in the early warning mechanism. When the national (constitutional) identity affects the cooperation among the parliaments in EU affairs*, in *Federalismi*, n. 2, 2015, p. 2 ss. In questo senso anche 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.

⁹⁷² Cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sulla revisione della politica agricola comune* (AGENDA 2000), cit., punti 4-5.

⁹⁷³ Sulla riforma del 2003 quale punto di inizio del decentramento e della rinazionalizzazione della PAC si v. L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione dei fondi rustici*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 2003, p. 663; F. ALBISINNI, *I codici europei dopo Lisbona*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI, Napoli, 2011, p. 31 ss. In giurisprudenza, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Quinta Sezione, *Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou*, C-373/11, sent. del 19 settembre 2013, punti 26-27.

⁹⁷⁴ Si v. F. ALBISINNI, *op. ult. cit.*, p. 31 ss.

In questo contesto, si nota che la valorizzazione delle scelte nazionali, avvenuta in contemporanea con il passaggio da una politica agricola dirigistica ad una improntata sul sostegno disaccoppiato dalla produzione, nonché all'apertura al mercato, alla multifunzionalità e allo sviluppo rurale, si è riflessa anche in termini normativi, passando da «diritto incentivante» ad un «diritto regolatorio»⁹⁷⁵. Ciò si comprende osservando le numerose definizioni a partire dalla qualificazione di attività agricola come mantenimento del suolo in «buone condizioni agronomiche e ambientali» (art. 2 par. 1, lett. c) del reg. (CE) 1782/2003)⁹⁷⁶.

Sul piano applicativo, il reg. (CE) 1698/2005 ha adottato un sistema di programmazione che prevedeva un'articolazione della strategia d'intervento su più livelli: prendendo avvio dagli orientamenti strategici comunitari, per poi procedere a livello nazionale, attraverso il piano strategico nazionale, ed infine, a livello regionale, attraverso il programma di sviluppo rurale (PSR). Riconoscendo il contenuto strategico della politica di sviluppo rurale e richiamandosi al principio di sussidiarietà, era consentito agli Stati membri di redigere e attuare i PSR al livello territoriale pertinente, secondo il proprio ordinamento istituzionale (art. 7), riservandone l'approvazione alla decisione della Commissione. La «multipolarità ordinamentale»⁹⁷⁷ consentiva che la programmazione relativa alle misure venisse elaborata al livello istituzionalmente più opportuno degli Stati membri, consentendo ai medesimi e/o alle Regioni autonomia e flessibilità nella scelta. Il modello era ispirato ad un approccio alla pianificazione strategica basato sulla pratica del *bottom-up* e su quella reticolare, rispettivamente per promuovere lo sviluppo dal basso e per organizzare una progettazione integrata del territorio.

I PSR sono stati mantenuti anche nella riforma 2014-2020, per poi venire “inglobati” all'interno dei Piani strategici nazionali (PSN), introdotti con la PAC 2023-2027, che hanno reso maggiormente concreto il timore per la «rinazionalizzazione». Come già visto diffusamente⁹⁷⁸, erano volti a rispondere all'esigenza di ridurre il carico burocratico sostenuto dalle amministrazioni nazionali, favorendo un nuovo modello di attuazione orientato al raggiungimento di risultati ambiziosi e tangibili, piuttosto che alla conformità di

⁹⁷⁵ Sulla distinzione tra «diritto incentivante-diritto regolatorio» si v. A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi delle riforme: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 1, p. 183 ss.

⁹⁷⁶ Si v. F. ALBISINNI, *I codici europei dopo Lisbona*, cit., p. 31.

⁹⁷⁷ Per un approfondimento si v. F. ADORNATO, *La disciplina comunitaria dei piani di sviluppo rurale e la contrattazione in agricoltura con la pubblica amministrazione*, in L. COSTATO-A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Trattato di diritto agrario*, cit., 2011, p. 545 ss. V. anche P. AMAT LLOMBART – E. MUNIZ ESPADA, *Le nuove regole comunitarie sullo sviluppo rurale nell'ambito delle priorità dell'Unione europea e del diritto internazionale*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona*, cit., p. 31 ss.

⁹⁷⁸ V. cap. II, par. 10

regole sempre più dettagliate. Con i PSN gli Stati membri avrebbero dovuto beneficiare di una maggiore flessibilità nella definizione di una strategia unitaria combinando le misure del Primo e del Secondo pilastro sulla base delle proprie esigenze (*bottom up approach*), nel raggiungimento di obiettivi comuni. Nonostante la PAC abbia fatto della semplificazione e della flessibilità i propri capisaldi, dall'esperienza dei primi anni di attuazione si evince una rinnovata «amministrativizzazione e complicazione»⁹⁷⁹ di una politica che nella complessità perde di vista i propositi principali. I nodi più complessi, infatti, derivano dagli adempimenti richiesti agli Stati membri non solo per monitorare i risultati ottenuti, tra cui la valutazione annuale e una revisione biennale dei Piani strategici, ma anche dal loro processo di modifica, finalizzato ad adeguare gli interventi alle specificità locali. Pertanto, nonostante i Piani Strategici siano stati considerati uno strumento idoneo a conseguire gli obiettivi della PAC in maniera integrata, la complessità e il mancato raggiungimento dei risultati – come evidenziato dalla Corte dei Conti nel 2024 e sollevato durante le proteste degli agricoltori – specialmente ambientali, ha reso evidente la necessità di adeguamenti.

La sfida della semplificazione delle politiche dell'Unione europea ha assunto, dunque, un ruolo prioritario nell'agenda della nuova Commissione per il 2024-2029⁹⁸⁰ incentrata sul miglioramento della competitività, della resilienza e della sostenibilità⁹⁸¹. I vari interventi di riforma apportati tra il 2024 e il 2025 hanno dimostrato che il *fil rouge* che lega gli interventi di semplificazione sia rappresentato dal rafforzamento del principio di sussidiarietà, della responsabilità condivisa, prevista all'art. 128 reg. (UE) 2021/2115, e dello «spirito di cooperazione»⁹⁸² tra la Commissione e gli Stati membri, chiamati ad identificare con attenzione sfide e soluzioni, alla luce delle concrete e diverse condizioni ambientali e territoriali di riferimento. Oltre alle modifiche già adottate o in fase di modifica sulla nuova

⁹⁷⁹ In merito, F. ALBISINNI, *La nuova Pac tra riforme annunciate e scelte praticate*, cit., p. 61.

⁹⁸⁰ «Dobbiamo agevolare e accelerare le attività economiche in Europa. Farò della rapidità, della coerenza e della semplificazione priorità politiche fondamentali in tutte le nostre azioni. Ciascun commissario avrà il compito di concentrarsi sulla riduzione degli oneri amministrativi e sulla semplificazione dell'attuazione: meno burocrazia e rendicontazione, maggiore fiducia, migliore applicazione delle norme e procedure di autorizzazione più rapide.»: URSULA VON DER LEYEN, Candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, *La scelta dell'Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029*, Strasburgo, 18 luglio 2024. <https://commission.europa.eu/document/download/pdf> (ultimo accesso: 21/07/2025).

⁹⁸¹ Come evidenziato nella COM(2023) 168 def., *Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 16 marzo 2023. Da ultimo, il Rapporto Draghi riconosce che eccessivi oneri normativi e amministrativi possono ostacolare la competitività delle imprese dell'UE; pertanto, la semplificazione delle regole è uno degli obiettivi cardine da perseguire per attuare una nuova strategia industriale europea. Cfr. M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, cit.

⁹⁸² Cfr. COM(2024) 139 def., *Relazione*, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116, cit., p. 1.

architettura verde⁹⁸³, gli interventi hanno riguardato la gestione del PSN ritenuta troppo rigida da rispettare. Questo vale per la possibilità introdotta dal reg. (UE) 2024/1468 di presentare fino a due richieste di modifica annue dei Piani strategici (art. 119, par. 7, reg. (UE) 2021/2115), per consentire di adattarli alle mutevoli necessità dello Stato membro⁹⁸⁴. Su questo punto, la recente proposta di semplificazione, c.d. Pacchetto OMNIBUS III, cerca di conferire una maggiore flessibilità degli Stati membri eliminando l'obbligo di approvazione delle modifiche non strategiche dei piani strategici della PAC da parte della Commissione o l'eliminazione della verifica annuale dell'efficacia dell'attuazione per alleggerire gli oneri amministrativi a carico degli Stati membri⁹⁸⁵.

2.2.1 Rinazionalizzazione e frammentazione nella prospettiva della PAC *post* 2027

La proposta per la PAC *post* 28 è già stata menzionata in sede di analisi del futuro dei pagamenti diretti, enfatizzando la rinnovata attenzione per il supporto diretto al reddito dell'agricoltore. In questa sede, invece, coerentemente con i propositi iniziali, l'attenzione è diretta alle importanti modifiche di *governance* che potrebbe attuare. Pur nella consapevolezza che sia destinata a subire modifiche significative, l'obiettivo è osservare l'indirizzo che la Commissione ha intrapreso per il futuro della PAC, evidenziandone le implicazioni giuridiche. Pertanto, le cifre e i tecnicismi richiamati, difficilmente semplificabili, hanno un valore puramente indicativo delle grandezze economiche in questione.

Per comprendere la proposta per il budget pluriennale e per la PAC *post* 2027, bisogna considerare alcuni presupposti fondamentali. Esse sono ispirate agli obiettivi (o esigenze) di flessibilità e semplificazione considerati i punti chiave per il raggiungimento di un'Europa più resiliente e competitiva⁹⁸⁶. Si intende promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione lasciando maggiore spazio decisionale agli Stati membri avvalendosi di un ulteriore rafforzamento del principio di sussidiarietà. Dal punto di vista puramente finanziario, in un mondo incerto e instabile, si ritiene sia necessario affrontare le «complessità, le debolezze e le rigidità attualmente presenti e massimizzare l'impatto di ogni

⁹⁸³ Si rinvia al cap. II, par. 11

⁹⁸⁴ Sulle modifiche alla gestione dei PSP apportate con i regg. del 2024, si v. M. CICCONE, *Semplificazione nella Politica agricola comune*, cit., p. 116 ss.

⁹⁸⁵ Cfr. COM(2025) 236 def., Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2021/2115 per quanto riguarda il sistema di condizionalità, cit.,

⁹⁸⁶ Si v. M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe e The future of European competitiveness – In-depth analysis and recommendations*, cit.

euro speso», assicurando al contempo la capacità del bilancio di rispondere ad una realtà in mutamento⁹⁸⁷.

Ciò posto, la Commissione propone un bilancio di 1 980 miliardi di euro per il periodo 2028-2034, pari all'1,26 % dell'RNL dell'Unione europea. Viene istituito un “Fondo unico per la prosperità e la sicurezza sostenibili in campo economico, territoriale, sociale, rurale e marittimo” in cui confluiscono le seguenti politiche: Sviluppo regionale, FESR e Coesione, Migrazione, Confini e sicurezza, FSE+, PAC, PCP.

Per quanto riguarda la PAC, nonostante, la posizione adottata dal Consiglio nelle sue conclusioni del 9 dicembre 2024⁹⁸⁸, confermata dalla relazione sul futuro della PAC⁹⁸⁹ del Parlamento europeo favorevole al mantenimento del modello a due pilastri a cui destinare risorse specifiche e adeguate per gli agricoltori, volte a supportare la stabilità del reddito degli agricoltori, la prima novità è costituita dall'unificazione del FEAGA e del FEASR in un fondo unico. Al fine di garantire la sicurezza alimentare dell'UE, promuovere il ricambio generazionale, sostenere zone rurali dinamiche e rafforzare la sostenibilità del settore agricolo, si consente agli Stati membri di progettare, pianificare e attuare gli impegni sulla base delle esigenze a cui dovranno rispondere, senza far riferimento a norme e sistemi di attuazioni differenti.

Il Fondo unico è finanziato, all'interno delle voci del Budget pluriennale con 865 miliardi, compresi 50 miliardi di euro provenienti dal Fondo sociale per il clima, di cui 293,7 miliardi, sono considerati una “dotazione minima garantita”⁹⁹⁰ destinati non alla PAC in generale, ma “vincolati” unicamente al sostegno al reddito inteso in senso ampio. Può comprendere, infatti, tutte le voci di pagamento già previste dalla PAC, tra cui ad es. i pagamenti diretti (disaccoppiati o accoppiati), pagamento specifico per il cotone e per le aree svantaggiate, sostegno agli investimenti o misure agroambientali tradizionalmente del secondo pilastro. Sono esclusi, invece, il programma Leader, gli altri interventi di Cooperazione e dell'AKIS che potranno essere finanziati dai 453 miliardi del FNPR che non sono “vincolati”, ma a disposizione degli Stati membri. Con la creazione di una dotazione unica anche per altre

⁹⁸⁷ Cfr. COM(2025) 46 def., *La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni., Strasburgo, 11.2.2025.

⁹⁸⁸ Cfr. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Conclusions on a farmer-focused post 2027 Common Agricultural Policy*, Brussels, 9 December 2024 (OR. en) 16694/24, punto 4.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16694-2024-INIT/en/pdf>

⁹⁸⁹ Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT, *The future of agriculture and the post-2027 Common Agricultural Policy*, (2025/2052(INI)).

⁹⁹⁰ Cfr. DG Agriculture and Rural Development, Commission presents minimum national allocations for the CAP after 2027, 17 September 2025. https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/com-mission-presents-minimum-national-allocations-cap-after-2027-2025-09-17_en (ultimo accesso: 11/10/2025).

politiche si mira ad evitare la sovrapposizione nel finanziamento di progetti che beneficiano lo sviluppo delle aree rurali, spesso previsti all'interno di altri fondi, come il FESR. È il caso degli investimenti nel sistema di irrigazione o negli impianti di energia rinnovabile oppure i programmi di formazione ed educazione nelle scuole presenti nelle zone rurali e remote.

La programmazione del fondo avviene mediante i Piani di partenariato nazionali e regionali (PPNR) in cui ogni Stato membro, nei limiti della dotazione assegnata (ad es. 31 miliardi per l'Italia)⁹⁹¹, dovrebbe definirne la distribuzione, senza essere vincolato ad una specifica tipologia di pagamento. In altri termini, il vincolo del budget vale per destinazione, non per lo strumento. Nelle intenzioni della proposta, in questo modo, gli Stati membri per realizzare gli obiettivi, ad esempio, della politica di coesione, la PAC e PCP hanno accesso ad un più ampio insieme di strumenti riuniti in un unico programma, per affrontare sfide comuni relative alle comunità rurali e costiere, come lo sviluppo infrastrutturale, la digitalizzazione, la formazione, il rinnovo generazionale. Pertanto, sul modello della PAC 2023-2027 che ha portato alla redazione di un Piano strategico per Stato membro (fatta eccezione per il Belgio), è previsto che gli Stati membri redigano 27 Piani di partenariato nazionale e regionale (e un Piano Interreg), che vanno a sostituire 540 programmi.

Questo sistema è mirato a realizzare un processo di integrazione tra diversi programmi che possano essere maggiormente adeguato alle esigenze di ciascuno Stato membro (*no one-size-fits-all approach*), mirando a garantire una migliore coerenza tra le priorità dell'UE e le azioni nazionali e regionali; semplificare il sistema di attuazione con un miglior rapporto costo-efficacia; affrontare le nuove priorità politiche, mediante una diversa riallocazione che non comprometta il raggiungimento degli obiettivi di lungo termine⁹⁹².

All'interno del FPNR, sono previsti 71,9 miliardi destinati al fondo c.d. Strumento dell'UE (*EU Facility*), di cui 6.3 miliardi sono riservati alla Rete per la sicurezza unitaria (*Unity Safety net*), equivalente alla riserva agricola, da utilizzare in caso di turbative del mercato. Mentre la riserva agricola per il 2023-2027 era pari a 450 milioni per anno, con la nuova programmazione raddoppia a 900 milioni per anno, che andranno a migliorare la protezione

⁹⁹¹ Secondo i primi dati l'Italia dovrebbe essere la quarta a ricevere il finanziamento più cospicuo, dopo la Francia con 50 miliardi circa, la Spagna con 37 miliardi circa e la Germania a cui sono destinati 33 miliardi. La metodologia proposta dalla Commissione si basa su un complesso algoritmo con variabili socioeconomiche, geografiche e di settore, tra cui un "*Agri-Prosperity index*". Sebbene i dati ufficiali non siano ancora definitivi, le prime stime indicano una riduzione delle risorse complessive per l'Italia di oltre 1 miliardo di euro rispetto al periodo 2021-2027, perdita che potrebbe superare i 3 miliardi considerando anche le componenti della PAC non pre-allocate. Cfr. CREA, *Il quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2028-2034 e la nuova PAC. Primi elementi di analisi e di posizionamento negoziale. Le risorse finanziarie*, agosto 2025. <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/26814> (ultimo accesso: 12/10/2025).

⁹⁹² Cfr. COM (2025), *Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034*, cit.

degli agricoltori e la resilienza del settore in un contesto globale in costante mutamento. Al di fuori del FPNR, il settore agricolo e lo sviluppo rurale potranno accedere al Fondo europeo per la Competitività e il programma Orizzonte Europa, con una dotazione complessiva di 409 miliardi, i quali riservano circa 40 miliardi all'innovazione, alla ricerca, alla competitività, sostenibilità, resilienza e equità dell'agricoltura.

Al di là del merito sulla sufficienza o meno dell'aspetto finanziario, dal punto di vista giuridico si possono formulare alcune osservazioni.

In primo luogo, l'apparente semplificazione si riflette – ancora una volta – in una maggiore complessità considerando non solo la proliferazione di regolamenti (sui Piani di Partenariato Nazionale e Regionale (PPNR), sul programma scuole dell'UE, sull'OCM, sulla PAC), ma anche il fatto che la redazione dei 27 PPNR si prospetti nuovamente come un mero cambio di forma più che di sostanza: in luogo di tanti atti separati, infatti, potrebbero semplicemente tradursi in un unico e intricato plico di disposizioni e misure scelte dagli Stati membri.

Inoltre, dietro l'apparente adeguamento della PAC ai bisogni reali si cela, in realtà, un travisamento del principio di sussidiarietà nell'ambito dell'agricoltura, quale competenza concorrente, per cui «gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria» (art. 2 par. 2 TFUE)⁹⁹³.

Se in origine, infatti, il principio nasce per evitare che la Comunità potesse “avocare a sé” tutti i poteri, a scapito della sovranità nazionale, oggi, invece, sembra che venga usato per alleggerire l'Unione europea, la quale sembra retrocedere dall'assunzione di responsabilità e poteri di gestione della PAC.

Per comprendere questo punto, è necessario partire dal fatto che il principio di sussidiarietà si fonda su due condizioni: l'azione dell'Unione, per la portata o per gli effetti, deve risultare più adeguata di quella statale, regionale e locale; gli obiettivi non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri⁹⁹⁴.

⁹⁹³ Per un approfondimento sulle competenze: G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, vol. II, I ed., Napoli, 2021; P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO, *Le politiche settoriali dell'Unione europea: agricoltura, trasporti, industria ed energia*, in *Diritto pubblico dell'economia*, a cura di G. F. FERRARI, III ed., Milano, 2020, p. 569 ss.

⁹⁹⁴ Questo implica anche che l'esercizio di una competenza concorrente, ancorata ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, non rende l'azione dell'Unione “esclusiva”, limitando o privando gli Stati membri del potere legislativo nei limiti di merito, forma e tempo insiti nell'obiettivo, il quale si “riespande” con l'abrogazione dell'atto di esercizio della competenza (principio di *pre-emption*). La letteratura sul principio di sussidiarietà è molto ampia. Senza pretese di esaustività, si v. G. TESAURO, *op. ult. cit.*, p. 65; P. DE PASQUALE, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Riv. dir. ue*, n. 3-4, 2021, p. 429 ss. ID., *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, Napoli, 2000; ID., *Art. 5 TUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, cit., p. 44 ss.; R. BARATTA, *Art. 4 TFUE*, ivi, p. 389; P. CARRETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 7 ss. Sul principio di *pre-emption* si v. anche: A. ARENA, *Principio della preemption in diritto*

Alla luce dell'evoluzione della PAC, se da un lato, si è effettivamente riscontrato che, a fronte di obiettivi delineati a livello europeo, un approccio unico per tutti, definito “dall’alto”, non sia adatto a produrre i risultati auspicati, vista l'elevata diversificazione dell'ambiente agricolo dell'Unione⁹⁹⁵; dall’altro lato, tuttavia, non si può neanche affermare che l’azione a livello nazionale abbia consentito un più efficace raggiungimento degli obiettivi. Fin dagli anni '70 con le direttive strutturali, e fino ai tempi più recenti relativamente agli obiettivi ambientali, questa situazione è riconducibile, infatti, alla diversità di attuazione delle norme all'interno dei singoli Stati membri. Per venire incontro ai limiti mostrati, dunque, dall'esperienza nazionale, sembra, dunque, realizzarsi, almeno, la seconda condizione per giustificare l'intervento dell'azione europea.

Sebbene il problema non dovrebbe neanche sussistere – visto che «se, in tali settori (agricoltura e pesca), l'obiettivo è quello di instaurare una politica comune non ha alcun senso interrogarsi sul soggetto che meglio possa esercitare una determinata competenza, dal momento che soltanto l'Unione, e non certo ciascuno Stato membro, può realizzare questo obiettivo»⁹⁹⁶ – alla luce di un perpetuo processo riformativo della PAC, il “nodo più difficile da sciogliere” riguarda esattamente il livello più adeguato per darne attuazione.

Da questa prospettiva si comprende come l'efficacia della PAC non si limiti ai pagamenti diretti, o allo sviluppo rurale o alle possibili combinazioni, né tanto meno occorra soltanto rivedere il “menu” delle misure, le loro denominazioni o i target da misurare. Posto che non sia in discussione il ruolo dell'Unione europea nel fissare gli obiettivi, né l'importanza dell'azione nazionale per risolvere in maniera adeguata i problemi agricoli interni, occorre considerare, in primo luogo, che, secondo il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità (art. 5 parr. 3 e 4 TUE), l'Unione deve comunque intervenire nei limiti di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati qualora l'azione degli Stati non sia sufficiente.

dell'unione europea. esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale, Napoli, 2013.

⁹⁹⁵ Cfr. COM(2025) 560 final., *Relazione*, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034, cit., p. 6

⁹⁹⁶ Si v. P. DE PASQUALE, *Sharing is caring*, cit., p. 447. Peraltro, in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, B. NASCIBENE, *I Trattati dopo Lisbona. Profili generali e Politica agricola comune*, in *Dalla Riforma del 2003*, cit., p. 36, affermava relativamente alla qualificazione della materia “agricoltura” tra le competenze concorrenti: «Forse sarebbe stato preferibile, riconoscendo alla PAC un ruolo storico nelle politiche comunitarie, promuoverla fra le competenze esclusive, non diversamente dalle “storiche” politica della concorrenza e politica commerciale comune».

In secondo luogo, è necessario assicurare che tutti gli Stati, intesi in senso ampio, tanto come amministrazione, quanto come popolazione rurale che li compone, siano effettivamente in grado di applicare le misure e garantire il controllo e il rispetto delle normative⁹⁹⁷.

Con riguardo agli agricoltori, ciò vale, ad esempio, in termini di supporto al proseguimento dell'attività agricola, allo sviluppo rurale, alla formazione e, come già visto, nell'ammodernamento e innovazione dell'impresa. Pertanto, accanto al quadro europeo degli obiettivi e alla cornice regolatoria di definizioni - che deve essere certamente meno complessa - entro la quale gli Stati membri con maggiore flessibilità possono effettuare le scelte più adeguate, deve ritornare ad essere centrale la componente incentivante dell'attività agricola, che non può che essere definita a livello europeo⁹⁹⁸. In sostanza, oltre ad una funzione di coordinamento, sarebbe auspicabile che l'intervento dell'UE si esplicasse nel senso pieno della competenza concorrente, esercitata nel rispetto e con la garanzia del principio di sussidiarietà e proporzionalità.

A tal proposito, al di là delle seguenti riflessioni, per quanto la formula perfetta sia difficile da individuare, anche alla luce delle priorità di natura politica relative al momento storico, ad essere certo è che occorre evitare la perdita del carattere comune della PAC.

Le conseguenze negative della “rinazionalizzazione” si riversano su due fronti interconnessi: da un lato, essendo riunite nel Fondo unico, la PAC e le altre politiche «entrano in concorrenza»⁹⁹⁹ tra loro, in quanto spetterà allo Stato membro effettuare le proprie scelte strategiche valutando la distribuzione in base alle proprie esigenze e priorità interne. In questo ambito, sebbene la PAC abbia una posizione di relativo privilegio, essendo destinata ad essa una dotazione “vincolata” al supporto al reddito, è evidente come la prosperità dell'agricoltura e della coesione sia dipendente dalla capacità finanziaria interna, in quanto ogni Stato membro dovrà decidere il contributo di co-finanziamento

In questo modo, si rischia di arrivare a ventisette politiche agricole nazionali connotate da caratteri differenti tra loro, non tanto (o non solo) per adeguarsi alle specificità dei rispettivi territori, quanto per la diversa capacità degli Stati membri di investire nella realizzazione delle priorità comuni, favorendo iniziative disorganiche e frammentate¹⁰⁰⁰.

⁹⁹⁷ «L'esercizio delle competenze deve rispondere sempre al bene dell'individuo e deve basarsi su una scelta meditata e imparziale del livello più adatto»: G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 65. P. DE PASQUALE, *Art. 5 TUE*, cit., p. 49.

⁹⁹⁸ Riprendendo la distinzione sviluppata da A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi delle riforme*, cit., p. 183 ss.

⁹⁹⁹ Si v. F. SOTTE, *Cos'è ancora “comune” nella politica agricola comune?*, 5 agosto 2025. <https://euractiv.it/section/economia-e-sociale/opinion/cose-ancora-comune-nella-politica-agricola-comune/> (ultimo accesso: 2/11/2025).

¹⁰⁰⁰ «Capaci se non di frantumare di far traballare l'idea stessa di politica agricola comune». In questi termini sulla PAC 2023-2027, M. GOLDONI, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, cit., p. XXII.

In questi termini, si tradisce il proposito iniziale della proposta per cui l'UE dovrebbe continuare «a garantire condizioni di parità tra gli Stati membri e gli agricoltori nel mercato unico, garantendo la sicurezza alimentare in tutta l'Unione e affrontando le sfide di natura transfrontaliera e globale»¹⁰⁰¹. Il timore per la rinazionalizzazione, diffusa fin dagli anni 2000, si traduce in “frammentazione” del carattere comune della stessa PAC. In tale prospettiva, il concetto di un'Unione europea “a più velocità”¹⁰⁰² originariamente inteso come modello per favorire un'integrazione differenziata e progressiva, tende a rovesciarsi nel suo opposto, divenendo – nello scenario più critico – un possibile veicolo di “dis-integrazione”¹⁰⁰³.

In ultimo, sebbene il modello *post 2027* sia ispirato alla soddisfazione delle specifiche esigenze territoriali, il negoziato per la distribuzione dei fondi è impostato secondo uno schema verticale, tipo PNRR, tra Commissione e Stati membri, senza descrivere (almeno per il momento) l'impostazione di un dialogo strutturato con le Regioni (o enti amministrativi locali negli altri Stati membri)¹⁰⁰⁴.

In conclusione, premettendo l'estrema variabilità della situazione politica europea ed internazionale, che potrebbe portare a mutamenti radicali della proposta per la PAC 2028-2034, l'obiettivo della disamina era evidenziare come, a seguito dell'evoluzione della politica agricola volutamente “comune” da parte dei fondatori della Comunità europea, si sia progressivamente giunti a minare il carattere costitutivo, ritenendola una strategia

D'altronde questo vale anche per gli obiettivi ambientali; infatti a fronte della capacità degli Stati «più virtuosi di assicurare un alto livello di tutela dell'ambiente, ne basterebbe uno solo a pregiudicarne la qualità, adottando una normativa difforme e poco “sensibile”»: P. DE PASQUALE, *Sharing is caring*, cit., p. 445. Sul tema si v. anche O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, n. 1, 2006, p. 17 ss. V. anche M. PETRACHI, *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, in *Federalismi*, n. 24, 2016, p. 2 ss.

¹⁰⁰¹ Cfr. COM(2025) 560 def., *Relazione*, cit., p. 6.

¹⁰⁰² Con le espressioni «Europa à la Carte», Europa «a più velocità» o «a geometria variabile» viene individuato il fenomeno dell'integrazione differenziata. In particolare, è possibile operare una distinzione tra la differenziazione temporale, o un'Europa a più velocità, dove gli obiettivi sono gli stessi ma i tempi necessari per raggiungerli sono diversi, la differenziazione delle modalità, o Europa *à la carte*, e la differenziazione spaziale, spesso definita “geometria variabile”. Sul tema è presente vasta bibliografia. Si veda per tutti, M. CONDINANZI, *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in *Federalismi*, 5/2015, pp. 9-10. <https://www.federalismi.it/> (ultimo accesso: 22/10/2025).

¹⁰⁰³ Peraltro, la “frammentazione” corrisponde al «prezzo da pagare» per l'integrazione differenziata. In questi termini si v. M. CONDINANZI, *Il futuro dell'Unione europea. Acquis o ma(c)quis communautaire?*, in *Eurojus*, 2014. <https://rivista.eurojus.it> (ultimo accesso: 22/10/2025). Secondo l'A., se da un lato, l'integrazione differenziata «pare in un certo qual modo urtare o quanto meno presentare profili di incoerenza con un'immagine tradizionale del metodo “comunitario”, risultando in qualche modo lontana da quel “mercato comune” concepito come prodotto di unificazione giuridica», dall'altro «risulta per altri versi perfettamente coerente con il diritto dell'Unione laddove esso impone il rispetto delle identità nazionali (art. 4, par. 2, TUE) e del principio di sussidiarietà (art. 5 TUE)».

¹⁰⁰⁴ Cfr. CREA, *Il quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2028-2034 e la nuova PAC*, cit.

efficace per superare le difficoltà del settore. In questo quadro, tuttavia, occorre considerare l'eventuale costo derivante dalla mancata azione dell'Europea, il c.d. *cost of non-Europe*¹⁰⁰⁵ da cui potrebbe derivare un effetto controproducente, ostacolando la competitività dell'agricoltura europea, nonché raggiungimento la garanzia della sicurezza alimentare e il tenore di vita equo della popolazione agricola, quali obiettivi fondamentali – e quanto mai attuali – previsti dall'art. 39 TFUE.

¹⁰⁰⁵ Cfr. EUROPEAN PARLIAMENT, *Increasing European added value in an age of global challenges – Mapping the cost of non-Europe (2022-2032) – Extract from a study*, 2023. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/192710> (ultimo accesso: 22/10/2025).

CONCLUSIONE

SOMMARIO: 1. Un bilancio, prospettive di miglioramento e “valorizzazione dei limiti funzionali”. - 2. Una nuova “rete di sicurezza”.

1. Un bilancio, prospettive di miglioramento e “valorizzazione dei limiti funzionali”

Alla luce della disamina condotta è possibile tracciare un bilancio sul raggiungimento degli obiettivi della PAC, quale sistema altamente complesso formato da strumenti diversi dalle funzioni potenzialmente complementari, da cui derivano effetti tra loro concatenati.

Dopo l'*effetto domino* generato dall'attuazione di un sistema di prezzi garantiti, il passaggio al disaccoppiamento degli aiuti, condizionato dai negoziati internazionali, ha prodotto ulteriori conseguenze riconducibili prevalentemente all'apertura dell'agricoltura ai meccanismi del mercato. Le criticità si sono manifestate principalmente su due fronti: la funzione produttiva e la garanzia di un tenore di vita equo.

Il pagamento disaccoppiato mirava, infatti, non solo ridurre la spesa per la PAC, ma anche a conferire all'agricoltore una maggiore “libertà di impresa”. Tuttavia, presupponendo che gli agricoltori avrebbero dovuto comportarsi come «puri realizzatori di redditi monetari» attraverso l'impiego efficiente delle terre¹⁰⁰⁶, questo sistema ha portato ad orientarsi verso scelte alternative più redditizie, anche se non alimentari. Si è creata, così, una “moltiplicazione di agricolture” per diversificare le fonti di reddito, valorizzando le aree rurali, ma distogliendo progressivamente l'attenzione dalla funzione produttiva (e talvolta incidendo, non sempre in modo positivo, sull'ambiente rurale e sul paesaggio).

Con il disaccoppiamento, infatti, il pagamento ha iniziato ad essere erogato sulla base di altri requisiti come la dimensione aziendale, lo svolgimento di almeno “un'attività minima” sulle superfici agricole, oppure il semplice mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche o ambientali. Il criterio distributivo e di assegnazione ha, inoltre, generato una distribuzione non equa del sostegno, favorendo le imprese più grandi e promuovendo, al tempo stesso, un *effetto rendita* prefigurato già nelle prime bozze di pagamenti diretti in cui si temeva un «dolce far niente»¹⁰⁰⁷. Tale dinamica ha portato poi a definire il sistema «deprofessionalizzante»¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰⁶ Si v. A. JANNARELLI, *Cibo e Diritti*, cit., p. 147.

¹⁰⁰⁷ Così A. ZELLER, *L'imbroglia agricolo del mercato comune*, cit., pp. 135 -137.

¹⁰⁰⁸ In questi termini si v. L. COSTATO, *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie*, cit., p. 406.

Sia il pagamento disaccoppiato che l'identificazione dell'agricoltura multifunzionale sono legate dalla spinta verso la tutela ambientale, la quale oltre ad essere assunta come vero e proprio principio cardine delle politiche europee nel loro complesso, è diventata un criterio "finalistico" per orientarne l'erogazione dei pagamenti¹⁰⁰⁹.

A partire dal 2003 l'obiettivo ambientale è stato perseguito con crescente insistenza, ma spesso con risultati inferiori alle ambizioni e alle attese: infatti, mentre il pagamento disaccoppiato ha modificato più volte denominazione (regime di pagamento unico, pagamento di base, sostegno di base al reddito per la sostenibilità, sostegno per superficie nella proposta *post 2027*), ma non "sostanza", la componente ambientale della PAC è stata costantemente riformulata. Dalla condizionalità al *greening*, agli ecoschemi alle impegni agro-climatico-ambientali del Secondo pilastro, sostituiti nella nuova proposta con la «gestione responsabile delle aziende agricole» e le «azioni agroambientali e per il clima», si tenta sempre di renderla più efficace attenuandone l'*effetto inerziale*¹⁰¹⁰, più incentivante, meno penalizzante per gli altri obiettivi.

Tra *effetto rendita* e *effetto inerziale* la PAC si ritrova impantanata su tutti i fronti, dalla produttività, alla garanzia del reddito, alla funzione ambientale, rendendo l'agricoltura europea ancora più vulnerabile dinanzi gli shock esterni e soggetta all'instabile andamento delle catene globali di approvvigionamento.

Pertanto, per attenuare l'effetto rendita, sarebbe opportuno migliorare il criterio di distribuzione e di assegnazione rendendolo più mirato verso chi "ne ha più bisogno" – come previsto nella proposta 2028-2034 – dando priorità al sostegno alle piccole e medie aziende agricole, ai giovani agricoltori e ai nuovi agricoltori, garantendo un graduale abbandono del modello di pagamenti basato sulla superficie, che non consente di affrontare le problematiche ambientali né costituisce il modo più efficiente per sostenere un reddito agricolo sufficiente¹⁰¹¹. Rendere la distribuzione più equa richiede la rivalorizzazione della funzione produttiva anche dal punto di vista normativo all'interno della definizione di agricoltore, assegnando il pagamento sulla base della valutazione dell'attività agricola effettivamente svolta, piuttosto che su parametri esterni (come lo svolgimento di attività extra-agricole) oppure su criteri ambientali (come il mantenimento dei terreni in condizioni idonee al pascolo o coltivazione).

¹⁰⁰⁹ Sul punto si v. P. BORGHI, *Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)*, cit., pp. 100-101.

¹⁰¹⁰ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 21/2017, *L'inverdimento*, cit., par. 4

¹⁰¹¹ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, Relazione speciale n. 10/2018, *Il regime di pagamento di base per gli agricoltori*, cit.; ID., Parere n. 7/2018 *sulle proposte della Commissione di regolamenti concernenti la politica agricola comune per il periodo successivo al 2020*, cit., punto 4.

I risultati ottenuti, alla luce della situazione emergenziale in cui versa il settore agricolo europeo, richiedono, dunque, un ripensamento sia della struttura dei pagamenti diretti, che del carico di funzioni attualmente loro attribuito, affinché possano assolvere pienamente al ruolo per cui sono stati concepiti, ossia concedere un livello minimo di reddito agli agricoltori¹⁰¹². Pertanto, riconoscere e valorizzare il “limite” funzionale di detti pagamenti porta a considerare la necessità di investire su forme di sostegno complementari idonee a remunerare e incentivare l’adozione di pratiche agricole sostenibili, nonché rafforzare la resilienza di fronte alle improvvise crisi climatiche o di mercato.

La crescente preoccupazione per l’insicurezza alimentare, dovuta all’intreccio degli eventi più recenti, ha rinnovato l’interesse per il supporto accoppiato, erogato al produttore in funzione della natura del prodotto coltivato, di cui la PAC ha conservato e riservato una quota per il miglioramento della competitività, della sostenibilità o della qualità di determinati prodotti che rivestono particolare importanza «per motivi sociali, economici o ambientali». Si tratta, in sostanza, dell’ «ultimo baluardo della vecchia PAC» con il quale si cerca di mantenere il controllo su produzioni particolarmente vulnerabili ai rischi di mercato¹⁰¹³.

Il meccanismo incentivante dei pagamenti accoppiati potrebbe rivelarsi risolutivo anche per raggiungere maggiori risultati ambientali. Infatti, pur innalzando l’ambizione ambientale, le Istituzioni sembrano continuare a non cogliere il nodo centrale della questione: il perseguimento di tale obiettivo non può essere efficace senza un adeguato rafforzamento del sostegno e degli incentivi che non si limitino alla sola copertura dei costi e delle perdite, ma svolgano una funzione di reale remunerazione. In quest’ottica, assumono particolare valore i *results-based payments*, anche se soggetti all’Accordo agricolo il quale sembra configurarsi, forse un po’ ambiguamente, da un lato come incentivo a declinare in senso “verde” le politiche di sostegno interno al reddito degli agricoltori, dall’altro come contemporaneo “limite” ad un pagamento incrementale in virtù del beneficio ambientale.

¹⁰¹² Cfr. Comitato economico e sociale europeo, *Garantire una produzione alimentare sostenibile e un reddito equo per gli agricoltori europei a fronte delle sfide del mercato, ambientali e climatiche*, Parere esplorativo richiesto dalla presidenza polacca del Consiglio dell’UE, C/2025/2016, 30.04.2025, punto 4.18. cfr. anche, Comitato economico e sociale europeo, *Promuovere una produzione alimentare autonoma e sostenibile: strategie per la politica agricola comune dopo il 2027*, Parere esplorativo richiesto dalla presidenza belga, C/2024/2099, 26.03.2024. La necessità di un cambiamento strutturale dei pagamenti disaccoppiati era sottolineata già da L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, cit., pp. 17-18.

¹⁰¹³ Sul punto v. M. R. PUPO D’ANDREA, *Pagamenti diretti e proposte per la PAC 2014-2020*, cit., p. 650.

In questa prospettiva potrebbero essere particolarmente promettenti gli accordi di sostenibilità *ex art. 210 bis* del reg. (UE) 1308/2013, anche se rimessi completamente all'autonomia privata.

Tanto il pagamento disaccoppiato quanto il sostegno accoppiato mirano a sostenere le funzioni dell'attività agricola, incentivando solo indirettamente gli investimenti.

A questo scopo, oltre agli interventi settoriali promossi dalle OP e gli accordi sostenibilità soprarichiamati, sono rivolti gli strumenti di sviluppo rurale, i quali, in prospettiva complementare, risultano maggiormente in grado di sostenere il conseguimento di risultati ambientali più ambiziosi, sostenendo gli investimenti in innovazione, ricerca, digitalizzazione, volti ad aumentare la competitività e la sostenibilità dell'attività agricola.

2. Una nuova “rete di sicurezza”

Alla luce del bilancio sin qui tracciato, è possibile affermare che oggi la PAC continui ad essere «bisognevole di un lavoro di perfezionamento¹⁰¹⁴».

La PAC è stata definita in dottrina come un «laboratorio permanente di innovazione»¹⁰¹⁵ capace di adattarsi a fronte del continuo evolversi della società.

La necessità di un'evoluzione, infatti, è sempre stata presente, nella consapevolezza che il mantenimento dello *status quo* avrebbe finito per indebolire la posizione dell'agricoltore.

Il Piano Mansholt rappresentò un piano volutamente rivoluzionario, orientato alla riduzione dei prezzi e alla ristrutturazione del settore. Successivamente, con il Libro verde e il Pacchetto Delors, si intravide l'avvio dell'apertura al mercato accompagnato da un progressivo ridimensionamento dei prezzi garantiti. Con la riforma MacSharry, sulla scia dell'Accordo agricolo (ancora non formalmente concluso, ma i cui contenuti erano già definiti nei c.d. “accordi di Blair House”), si introdussero i primi elementi del disaccoppiamento, ponendo attenzione «a coloro che hanno più bisogno», ritornata centrale con la proposta della PAC 2028-2034.

Con la Riforma Fischler, infine, c'è stato un netto cambio di rotta nel modello di intervento. Oggi, la PAC si trova nuovamente dinanzi ad un banco di prova, chiamata a dimostrare la propria capacità di rispondere alle sfide della società presente e futura.

¹⁰¹⁴ Si riprende, in questa sede, l'affermazione di S. VENTURA, *Aspetti giuridici dei rapporti fra la politica delle strutture e la politica dei mercati agricoli nella Comunità economica europea*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1971, p. 840 il quale, in commento alla riforma strutturale del 1972, traeva la conclusione che la PAC fosse ancora «un'opera incompiuta e bisognosa di un lavoro di perfezionamento»

¹⁰¹⁵ Sull'espressione «laboratorio permanente» si v. F. ALBISINNI, *Introduzione*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, cit., p. XLIX.

In questo contesto, infatti, considerando la necessità e l'urgenza di elaborare una nuova PAC, l'Unione europea si trova di fronte ad un crocevia: adottare lo schema passato aumentando la produttività con il rischio di generare un nuovo *effetto domino*; ricorrere a misure che privilegiano la sostenibilità ambientale dell'agricoltura accettando una potenziale riduzione della produttività; oppure adottare un approccio integrato in cui le dimensioni della sostenibilità – ambientale, economica e sociale – concorrano a garantire la sicurezza alimentare.

Come sostenuto nel corso dell'analisi, un sistema fondato su quest'ultimo approccio non può che partire dalla garanzia di un tenore di vita equo per la popolazione agricola, mediante il rafforzamento del sostegno pubblico al reddito, previsto e coordinato a livello europeo: da qui sorge l'esigenza che la PAC sia “migliorata”, ma non rinazionalizzata.

Se da un lato, non mancano opinioni critiche in base alle quali il sostegno pubblico ha perso la sua “*raison d'être*”, perché il meccanismo di mercato è ormai sufficiente, oltre ad esserci priorità molto più urgenti per l'Unione europea¹⁰¹⁶, dall'altro, si continua a riconoscere che i pagamenti della PAC svolgono ancora un ruolo essenziale nel sostenere il panorama agricolo europeo e le sue molteplici interconnessioni socioeconomiche e ambientali¹⁰¹⁷.

In questa prospettiva, diventa indispensabile ripensare la costruzione di una “nuova” rete di sicurezza per gli agricoltori.

Tale espressione ricorre frequentemente nella disciplina della PAC per definire, alternativamente e in maniera puntuale, il sistema dei prezzi istituzionali, le misure eccezionali attivate in risposta a squilibri di mercato improvvisi, nonché la funzione dei pagamenti diretti quale garanzia di reddito.

In questa sede, invece, si intende in un'accezione più ampia per identificare l'insieme armonico e complementare degli strumenti, che valorizzati nei rispettivi “limiti” funzionali, possano costituire potenzialmente le maglie di una rete più estesa che non si limiti ad una funzione di “mera” protezione del reddito, ma sia in grado di rilanciare gli agricoltori verso

¹⁰¹⁶ Si v. J. DEPLA, *En finir pour de bon avec la Politique agricole commune*, *Les Echos*, 18 aprile 2019, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/en-finir-pour-de-bon-avec-la-politique-agricole-commune-1012402> (Ultimo accesso: 18/11/2025). L' A. sostiene, inoltre, che non ci sia una giustificazione sulla distribuzione del sostegno in base all'attività svolta piuttosto che sulle reali condizioni di vita poiché gli agricoltori a basso reddito dovrebbero percepire un supporto da altri fondi di solidarietà, come persone povere non in quanto agricoltori. Altri, sostengono che la distribuzione debba essere di competenza dello stato membro considerando le specificità locali.

¹⁰¹⁷ Tale risultato è riportato dal recente studio del JRC “Scenar2040”, il quale conferma i risultati emersi dal precedente studio “Scenar2030”, pubblicato nel 2017 e posto alla base della valutazione di impatto per la PAC 2021-2027. Cfr. T. FELLMANN, G. TASSINARI, J. LASARTE LOPEZ, D. REY VICARIO, C. BEBER, C. ET AL., *Scenar 2040 - A scenario study on the Common Agricultural Policy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/7381366>, JRC142503.

il mercato, incentivando un'attività agricola competitiva, produttiva, sostenibile e resiliente di fronte ai rischi crescenti. La *ratio* alla base di una “nuova” rete di sicurezza non è sostituirsi all'indipendenza degli agricoltori, né eliminare le responsabilità e i rischi dell'attività di impresa, ma incoraggiarli a sfruttare appieno le loro competenze e le capacità. Occorre ricordare, infatti, che l'attività agricola è fisiologicamente incerta e rischiosa, essendo esposta a fattori che non possono essere controllati dagli agricoltori stessi. L'instabilità del reddito influisce sul benessere degli imprenditori agricoli, sulle loro decisioni di investimento, sulla loro capacità di espandere le attività e nonché di attirare giovani e nuovi agricoltori.

Tale visione non implica un ritorno ad un modello protezionistico o dirigistico, in quanto il libero commercio globale rimane fondamentale per sopperire alle carenze fisiologiche dei territori che per ragioni economiche o geografiche non possano produrre determinati prodotti o non possano farlo in quantità sufficienti. Tuttavia, alla luce della vulnerabilità del settore agricolo, è necessario che l'Unione europea delinei una strategia di difesa efficace riaffermando, in primo luogo, la propria sovranità alimentare. In questo ambito, la condizione ideale si ritrova nella nozione di «autonomia strategica aperta¹⁰¹⁸» che consentirebbe all'Unione europea di conciliare il recupero dell'autosufficienza, quale «norma di prudenza»¹⁰¹⁹, con il ruolo di esportatore netto di prodotti di base, continuando a contribuire al contrasto dell'insicurezza alimentare globale.

Per quanto riguarda il rapporto tra incremento della capacità produttiva ed un eventuale danno ambiente, è bene sottolineare che una strategia efficace di lungo periodo non è chiamata ad allentare le regole per la sua tutela, ma a comprendere che debbano basarsi sulla convivenza, non sulla sopraffazione dell'agricoltura¹⁰²⁰. Tutto ciò è funzionale non solo a garantire condizioni di vita dignitose agli agricoltori, ma anche a preservare l'armonia dell'intera società, assicurando cibo accessibile in quantità sufficienti e di qualità.

In conclusione, l'obiettivo di una nuova PAC dovrebbe essere ri-focalizzare l'attenzione sull'agricoltore e sull'agricoltura europea, sulle sue necessità, sui rischi che deve affrontare.

¹⁰¹⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Relazione 2020 in materia di previsione, *Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, Bruxelles, 9.9.2020, COM(2020) 493 final, p. 15. Viene definita come l'impegno dell'UE a favore di un commercio aperto e leale. V. A. LOIET AL., *Research for AGRI Committee – The dependency of the EU's food system on inputs and their sources*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2024. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2024\)747272](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2024)747272) (Ultimo accesso:18/11/2025). In dottrina si veda D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie* cit., p. 659.

¹⁰¹⁹ In questi termini si v. G. OLMÍ, *Commento all'art. 39 TCEE*, cit., p. 231.

¹⁰²⁰ Sul punto si v. A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, cit., p. 157.

In questo contesto, la ragione che rende necessaria una “nuova” rete di sicurezza è soltanto una: la specialità dell’agricoltura, mai venuta meno malgrado le forti spinte innovative che l’hanno caratterizzata negli ultimi anni, anche sul piano tecnologico, in linea con le indicazioni e gli obiettivi dell’art. 39 TFUE.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Organizzazione del mercato agricolo nella Comunità economica europea. Interventi di mercato e organismi di intervento*, Tavola rotonda, Firenze 28-30 gennaio 1976, a cura di S. BRADASCHIA, Milano, 1977.

AA.VV., *L'Accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, a cura di G. ANANIA-F. DE FILIPPIS, Milano, 1996

AA.VV., *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, M.N. CARDWELL-M.R. GROSSMAN-C.P. RODGERS (eds.), Wallingford, 2003.

AA.VV., *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, a cura di F. DE FILIPPIS, Roma, 8 luglio 2008, Quaderni del "Gruppo 2013", Roma, 2008.

AA.VV., *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche e alimentari. Atti dell'incontro di studi di Udine*, 12 maggio 2012, a cura di M. D'ADDEZIO, Milano, 2012.

AA.VV., *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, a cura di E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI, Milano, 2013.

AA.VV., *La PAC 2014-2020. Analisi delle proposte della Commissione*, a cura di F. DE FILIPPIS, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2014, p. 45;

AA.VV., *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali*, a cura di F. DE FILIPPIS, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2014, p. 45.

AA.VV., *The Political Economy of the 2014-2020. Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, J. SWINNEN (eds.), 2015.

AA.VV., *Environmental protection*, in *Cases and materials on European Union Law*, G.A. BERMANN-R. J. GOEBEL-W.J. DAVEW-E. M. FOX, II ed., St. Paul, MN, 2015, p. 1242 ss.

AA.VV., *Ecological Sustainability and the law: The Europea Green Deal and the new frontiers of sustainability*, E. CHITI-A. GIORGI, (eds.), Torino, 2024

ADAM V., *Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la politique agricole commune*, in *Revue du marché commun*, n. 475, 2004, p. 96.

ADORNATO F., *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999.

ADORNATO F., *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, *Agr. ist. merc.*, 1, 2008, p. 5 ss.

ADORNATO F., *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, p. 266.

ADORNATO F., *La disciplina comunitaria dei piani di sviluppo rurale e la contrattazione in agricoltura con la pubblica amministrazione*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. II, diretto da L. COSTATO-A. GERMANO-E. ROOK BASILE, Torino, 2011, p. 545 ss.

ADORNATO F., *Agricoltura plurale paradigma dell'Europa*, in *Przegląd Prawo Rolnego*, n. 1, 2022, p. 20. DOI: 10.14746/ppr.2022.30.1.2

ADORNATO F., LATTANZI P., TRAPÈ I., *Le misure agroambientali*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. II, diretto da L. COSTATO-A. GERMANO-E. ROOK BASILE, Torino, 2011, p. 567.

AGA ROSSI E., *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1983.

ALABRESE M., *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino, 2018.

ALABRESE M., *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 3, p. 618.

ALABRESE M., CRISTIANI E., *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, p. 252.

ALBERTARIO P., *Il nuovo piano Mansholt*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, 2, p. 218.

ALBISINNI F., *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000.

ALBISINNI F., *Diritto agrario territoriale. Lezioni, Norme, Casi*, Roma, Roma, 2004.

ALBISINNI F., *Appunti sulla riforma della PAC di metà periodo*, in *Nuovo diritto agrario*, 2004, pp. 115-120.

ALBISINNI F., *Il regime di aiuto unico*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, a cura di F. ALBISINNI-A. SCIAUDONE, Napoli, 2008, p. 80 ss.

ALBISINNI F., *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, p. 206.

ALBISINNI F., *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: I codici europei dell'agricoltura*, in *Agr. ist. merc.*, 2, 2011, p. 29.

ALBISINNI F., *I codici europei dopo Lisbona*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di L. COSTATO-P. BORCHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI, Napoli, 2011, p. 31 ss.

ALBISINNI F., *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 206.

ALBISINNI F., *Le proposte per la riforma della PAC: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 6.

ALBISINNI F., *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello UE*, in *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, a cura di E. ROOK BASILE-S. CARMIGNANI, Milano, 2013, p. 21 ss.

ALBISINNI F., *La nuova Pac e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 63.

ALBISINNI F., *Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura*, in *Przegląd Prawo Rolnego*, n. 1, 2021, p. 61.

ALBISINNI F., *La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia*, in *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, 15 febbraio 2021, *Quaderni dei Georgofili*, I, 2021, Firenze, 2021, p. 37.

ALBISINNI F., *Agricoltura e digitalizzazione: l'impresa agricola nel tempo presente*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2023, p. 92 ss.

ALBISINNI F., *Introduzione*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, p. XLIX.

ALBISINNI F., *Regole del Vino e Regole del Cibo: da una disciplina in cammino ad una disciplina in fermento*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2024, pp. 1-2.

ALLEN B., HART K., RADLEY G., TUCKER G., KEENLEYSIDE C., OPPERMAN R., UNDERWOOD E., MENADUE H., ET ALL, *Biodiversity protection through results based remuneration of ecological achievement*. Report Prepared for the European Commission, DG Environment, ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, 2014, London, p. 3. <http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/handbook/docs/rbaps-report.pdf> (ultimo accesso: 12/08/2025).

AMAT LOMBART P.-MUNIZ ESPADA E., *Le nuove regole comunitarie sullo sviluppo rurale nell'ambito delle priorità dell'Unione europea e del diritto internazionale*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI, Napoli, 2011, p. 31 ss.

AGROSYNERGIE, *Evaluation of effects of direct support on farmers' income. Common agricultural policy evaluations*, 2011. https://agriculture.ec.europa.eu/document/df27de29-2f42-4b31ext-eval-decoupling-short_sum_2010_fr.pdf,

AMADEO S., *Commento all'art. 11 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II ed., Milano, 2014, pp. 407-414.

AMENDOLA G., *Tutela dell'ambiente, comparazione della legislazione italiana con quella di altri paesi, specialmente europei*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, 1, p. 238 ss.

ANANIA G., *L'Agricoltura italiana e la nuova PAC: speranze, paure, rimpianti*, in *La questione agraria*, n. 49, 1993, p. 124.

ANANIA G., *Multilateral Negotiations, Regional Integration Processes and the CAP. What's Ahead?*, invited paper, 51st Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society (AARES), (Queenstown, New Zealand, 13-16 February 2007), TRADEAG Working Paper 2007-0. DOI: 10.22004/ag.econ.9463.

ANANIA G.- PUPO D'ANDREA M.R., *The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy*, in *The Political Economy of the 2014-2020. Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, J. Swinnen (eds.), 2015, p. 33 ss.

ANANIA G., DE FILIPPIS F., *Chi ha paura dell'accordo GATT?*, in *La questione agraria*, n. 52, 1993, pp. 7-9

ANANIA G., *L'agricoltura nell'accordo conclusivo dell'Uruguay round*, in *L'Accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, a cura di G. ANANIA-F. DE FILIPPIS, Milano, 1996, p. 156.

ANANIA G., DE FILIPPIS F., SCOPPOLA M., *Le implicazioni dell'accordo Gatt per l'agricoltura europea e le politiche agrarie dell'Unione europea*, in *L'Accordo GATT in agricoltura e l'Unione europea*, a cura di G. ANANIA-F. DE FILIPPIS, Milano, 1996, p. 222 ss.

ANDERSSON F.C.A., *Decoupling: the concept and past experience*, SLI Working Paper, n. 1, 2004

ANGIULLI G., *Elementi di involuzione della più recente politica agricola*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario. Strumenti della PAC e ruolo delle Regioni*, Atti delle seconde giornate camerti di diritto agrario comunitario, 12-14 maggio 1988, a cura di E. CAPIZZANO, Camerino, 1989, p. 357.

ARENA A., *Principio della preemption in diritto dell'unione europea. esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale*, Napoli, 2013.

ARISI M., *Coltivare la fiducia? Una prospettiva giuridica su dati, blockchain e tracciabilità lungo la filiera agroalimentare*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2023, p. 56 ss.

ARZENI A., *L'impresa rurale: l'agricoltura multifunzionale e le nuove esigenze imprenditoriali*, in *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, a cura di A. ARZENI, R. ESPOSTI, F. SOTTE, Milano, 2003, p. 75

BARATTA R., *Art. 4 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II ed., Milano, 2014, p. 389.

BARREIRO HURLE, J., BOGONOS, M., HIMICS, M., HRISTOV, J., PEREZ DOMINGUEZ, I., SAHOO, A., SALPUTRA, G., ET ALL, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, doi:10.2760/98160.

BARTOLA A., *La politica agraria comunitaria e l'agricoltura marchigiana*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario. Strumenti della PAC e ruolo delle Regioni*, Atti delle seconde giornate camerti di diritto agrario comunitario, 12-14 maggio 1988, a cura di E. CAPIZZANO, Camerino, 1989, p. 258.

BASSANELLI E., *Qualche aspetto della legislazione agraria italiana di fronte al documento «Agricoltura 1980»*, in *Riv. dir. agr.*, 1970, 1, p. 5.

BATTELLI E., *Innovazione tecnologica e gestione della filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2024, p. 455 ss.

BELLMANN C., J. HEPBURN, *Overview*, in *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, R. MELÉNDEZ-ORTIZ-C. BELLMANN-J. HEPBURN (eds.), Cambridge, 2009, p. 5.

BENVENUTI F., *Gli aspetti giuridici degli interventi pubblici nell'agricoltura*, in *L'intervento pubblico in agricoltura tra Stato e Regioni*, Bologna, 1971, p. 16.

BERKHOUT P., VAN DOORN A., SCHRIJVER R., *Targeted payments for services delivered by farmers. Possible approaches*, Wageningen Economic Research, Report 2018-052, Wageningen, 2018.

BERNINI CARRI C., *Agricoltura italiana e accordi mediterranei*, in *Il mercato comune agricolo. Il punto sull'Europa verde e sulla politica agricola comunitaria*, a cura di C. BERNINI CARRI-E. CALCATERRA-J. MARSH-D. VELO, Firenze, 1979, p. 57.

BERTOLOZZI-CAREDIO D., SEVERINI S., PIERRE G., ZINNANTI C., RUSTOM R., SANTONI E., BUBBICO A., *Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. doi:10.2760/171825, JRC135290.

BESSONE M., *Difesa dell'ambiente, governo del territorio, politica di programmazione dell'ente locale*, in *Riv. dir. agr.*, 1978, 1, p. 876 ss.

BEVILACQUA D., *Il green new deal*, Milano, 2024

BIANCHI D., *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, pp. 597.

BIANCHI D., *Trent'anni di un regime temporaneo. Le quote latte nella PAC: 1984-2014*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, 1, p. 76 ss.

BIANCHI D., *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario: riforma della politica agricola comune, allargamento dell'Unione e Costituzione europea, diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno organizzato in onore del prof. Luigi Costato (in occasione del suo 70. compleanno), Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre 2004, a cura di E. CASADEI-G. SGARBANTI, Milano, 2005, pp. 57 ss.

BIANCHI D., *La politica agricola comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, Pisa, 2007.

BIANCHI D., *La Pac «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, 1, p. 592 ss.

BIANCHI D., *Gli obiettivi della Politica agricola comune: delle finalità passe-partout*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Vol. I, Napoli, 2014, p. 174 ss.

BIANCHI D., *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, in *Alimenta*, 3, 2022, p. 653 ss.

BIANCHI P., *Industria e sviluppo industriale nel dibattito economico nei primi cinquanta anni dell'Italia unita (1861-1911)*, in *L'industria*, 2, 2014. doi:10.1430/77442.

BINFIELD J., DONNELLAN T., HANRAHAN K., HART C., WESTHOFF P., *CAP Reform and the WTO: Potential Impacts on EU Agriculture*, 2004 Annual meeting, August 1-4, Denver, CO20020, American Agricultural Economics Association (New Name 2008: Agricultural and Applied Economics Association, 2004, DOI:10.22004/ag.econ.2002.

BIVONA G., *Il rapporto fra agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione europea*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 417 ss.

BODIGUEL L., *Lutter contre le changement climatique: le nouveau leitmotiv de la politique agricole commune*, in *Rev. Union Eur.*, 2014, p. 414 ss.

BOLOGNINI S., *Commentario al reg. (CE) 1234/2007*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2009, p. 4.

BOLOGNINI S., *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, p. 308 ss.

BOLOGNINI S., *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: Quale futuro per il diritto delle agroenergie?*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 1, p. 491 ss.

BOLOGNINI S., *La comunicazione della commissione europea "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 1, p. 110 ss.

BOLOGNINI S., *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 4, pp. 624-626.

BOLOGNINI S., *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2020, 1, pp. 188-208.

BORGES DE CASTRO R., EMMANOUILIDIS J. A., ZULEEG F., *Europe in the age of permacrisis*, European Policy Centre, 2021. <https://www.epc.eu/en/Publications/Europe-in-the-age-of-permacrisis~3c8a0c> (ultimo accesso 12/04/2025).

BORGHI P., *Effects of the WTO on the CAP and on National agricultural law, particularly with regard to organic agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, p. 295.

BORGHI P., *L'Agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004.

BORGHI P., *Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC/WTO)*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, 1, p. 102.

BORGHI P., *La nuova politica agricola comunitaria e l'utilizzazione dei seminativi, in Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità della nuova PAC?*, in Quaderni 2005-XI, Firenze, 18 novembre 2005, Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», Anno 2005 - Serie VIII - Vol. 2, Firenze, 2007, p. 7 ss.

BORGHI P., *L'agricoltura 4.0: il futuro del settore agroalimentare e il filo rosso che lo lega alle origini della PAC*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2023, p. 9.

BORGHI P., *Sustainability in the wine sector as a source of derogations to European Competition Law*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2024, p. 47 ss.

BORRELL J., *Black Sea Grain Initiative: Statement by the High Representative on behalf of the European Union on Russia's termination of the Black Sea Grain Initiative*, Council of the EU, Press release, 17 July 2023 <https://www.consilium.europa.eu/en/press-releases/2023/07/17/black-sea-grain-initiative-statement-by-the-high-representative-on-be-half-of-the-european-union-onrussia-s-termination-of-the-black-sea-grain-initiative> (ultimo accesso: 15/03/2025).

BERMANN G.A., R. J. GOEBEL, W. J. DAVEW, E. M. FOX, *Cases and materials on European Union Law*, II ed., St. Paul, MN, 2002, pp. 4-6.

BOSSELMANN K., *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, II ed., Routledge, London, 2016, p. 12 ss. <https://doi.org/10.4324/9781315553955>.

BOWEN J., *Israel denying food to Gaza is 'weapon of war'*, UN Palestinian refugee agency head tells BBC, BBC news, 13 May 2025. <https://www.bbc.com/news/articles/cx27dzv7znpo> (ultimo accesso: 15/03/2025)

BRINK L., *The WTO disciplines on domestic support*, in *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, M.N. CARDWELL-M.R. GROSSMAN-C.P. RODGERS (eds.), Wallingford, 2003, p. 38.

BROECKE S., *Offshoring, Reshoring, and the Evolving Geography of Jobs: A Scoping Paper*, OECD Social, Employment and Migration, Working Papers No.308, OECD Publishing, Paris, 2024, <https://doi.org/10.1787/adc9a9d5-en>.

BROWN G., EL-ERIAN M., SPENCE M., *Permacrisi: un piano per riparare un mondo a pezzi*, Milano, 2024.

BRUNORI M., *Le qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo. Criteri, evoluzione, prospettive*, Torino, 2024, pp. 152-157.

BUCKWELL A., *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Report of an expert group, Convened by Commission of European Communities, Directorate General VI/A1, April 1997.

BUCKWELL A., *Policies for knowledge intensification: an EU agricultural perspective*, Agriregionieuropa, 11th June 2015, Ancona. https://www.aieaa.org/sites/default/files/buckwell-knowledge_intensification-200_a.pdf (ultimo accesso: 10/09/2025)

BUDZINOWSKI R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań, 2008.

BUDZINOWSKI R., *Prawo rolne między globalizacją i lokalnością*, in *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego*, Katowice, 2018, p. 57.

BURTON ROB J.F., SCHWARZ G., *Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change*, in *Land Use Policy*, Vol. 30, Issue 1, 2013, p. 628 ss., <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.05.002>

BUREAU J.C., *Does the WTO discipline really constrain the design of CAP payments?* October 23, 2017. capreform.eu/does-the-wto-discipline-really-constrain-the-design-of-cap-payments/ (ultimo accesso: 5/09/2025).

BUREAU J.C., MAHÉ L. P., *Was the CAP reform a success?*, in *The Political Economy of the 2014-2020. Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, J. SWINNEN (eds.), 2015, p. 103 ss.

BUSSE C., *Gedanken zur „From Farm to Fork“-Debatte*, in *Agrar-und Umweltrecht*, n. 10, 2020, p. 361 ss.

BUTTURINI D.- GUERRA G., *Prospettive multidisciplinari sull'approccio One health. Contributi per un primo step verso l'attuazione giuridica*, Torino, 2025.

CALCATERRA E., *Presentazione*, in *Il mercato comune agricolo. Il punto sull'Europa verde e sulla politica agricola comunitaria*, a cura di C. BERNINI CARRI-E. CALCATERRA-J. MARSH-D. VELO, Firenze, 1979, p. 6.

CANFORA I., *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari, 2002

CANFORA I., *La commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto agrario e comunitario*, Bari, 2008.

CANFORA I., *Organizzazione dei produttori* (voce), in *Dig. Disc. priv.*, Sez. civ. XI, Milano, 2018, p. 355.

CANFORA I., *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fasc. 158, 2018, p. 259 ss.

CANFORA I., *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2020, p. 7 ss.

CANFORA I., *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*. Vol. 1, a cura di L. SCAFFARDI-V. ZENO-ZENCOVICH, 2020, Roma, p. 237 ss.

CANFORA I., *La normativa speciale dell'impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa*, in *Przegląd Prawo Rolnego*, n. 1, 2022, p. 46.

CANFORA I., *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2022, p. 5 ss.

CANFORA I., *Politica Agricola Comune e digitalizzazione del comparto agroalimentare*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2023, p. 11 ss.

CANFORA I., *Le cessioni dei prodotti tramite le organizzazioni dei produttori*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, II ed., Milano, 2024, p. 147 ss.

CANFORA I., *La politica della qualità dei prodotti agroalimentari dell'UE*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, II ed., Milano, 2024, p. 599.

CANFORA I., LECCESE V., *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 1, pp. 110-141.

CANNATA G., *L'economia dell'ambiente: un nuovo orizzonte per gli economisti agrari (Riflessioni sulla letteratura americana e italiana)*, in *Riv. economia agr.*, 1979, 2, p. 317 ss.

CAPELLI F., *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria*, Milano, 1981.

CAPELLI F., *Evoluzione della politica agricola dell'Unione Europea dalle origini ai giorni nostri: un sintetico commento*, in *Alimenta*, n. 4, 2015, p. 84 ss.

CAPIZZANO E., *Primi appunti sulla 'nuova' politica comunitaria delle strutture: il regolamento CEE n. 797/85*, in *Nuovo diritto agrario*, 1986, 2, pp. 189-235

CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, III edizione, Bologna, 1990.

CARDWELL M., *The European Model of Agriculture*, Oxford, 2003.

CARRETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 7 ss.

CARMIGNANI S., *La produzione vitivinicola di qualità alla prova della climate emergency*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2023, p. 5 ss.

CARMIGNANI S., *Cambiamenti climatici e conciliazione tra sviluppo sostenibile e produzione di vini di qualità*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2024, p. 5 ss.

CARMIGNANI S., *La Start-up agricola: profili ricostruttivi, Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, a cura di M. MAURO, Milano, 2024, p. 1 ss.

CARROZZA A., *Risorse naturali e diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, 1, pp. 660-662.

CARROZZA A., *Diritto agrario «1980» (Prospetto di sintesi)*, in *Giur. agr. it.*, 1980, p. 137.

CARROZZA A., *Agricoltura e tutela della natura (l'impatto ecologico sul diritto agrario)*, in *Giur. agr. it.*, 1982, p. 73.

CARROZZA A., *Aspetti giuridici della pianificazione del territorio agricolo*, in *Le regioni*, n. 4, 1982, p. 75.

CARROZZA A., *Disciplina dell'agricoltura ed ambiente (con particolare riguardo alla regione Sardegna)*, in *Scritti in onore di D. Gaeta*, Milano, 1984, pp. 109-110.

CARROZZA A., *La problematica giuridica del rischio in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, 1, p. 285 ss.

CARROZZA A., *Sulla traduzione in norme nazionali e regionali dei principi delle direttive comunitarie di imprenditore agricolo a titolo principale*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 2, p. 235 ss.

CARROZZA A., *Lezioni di diritto agrario. Vol. I: Elementi di teoria generale*, Milano, 1988.

CARROZZA A., *Impatto ambientale dell'attività agro-forestale e relativi aspetti giuridici*, in *Atti del Corso residenziale "Problematiche della botanica applicata: assetto del territorio e gestione dell'ambiente"*, Vallombrosa 4-10 settembre 1988, Pisa, 1988, p. 182.

CARROZZA A., *Lineamenti di un diritto agrario ambientale. I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, 1, p. 151 ss.

CARROZZA A., *Sui limiti dell'eccezione agricola al diritto comunitario della concorrenza*, in *«I messaggi» nel mercato dei prodotti agro-alimentari*, Torino, 1997, p. 86.

CARROZZA P., *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.

CASADEI E., *Il problema della produttività in agricoltura fra diritto interno e diritto comunitario*, in *Atti del XXI Incontro Ce.S.E.T.*, Perugia, 8 marzo 1991, Firenze, 1991, p. 216

CASATI D., *L'Europa verde o la riforma impossibile*, in *Riv. pol. agr.*, n. 1-2, 1975, p. 6.

CASATI D., *Novità monetarie per la politica agricola comune*, in *Riv. pol. agr.*, n. 1-2, 1975, p. 67 ss.

CASO R., *Capitalismo dei monopoli intellettuali, pseudo-proprietà intellettuale e dati nel settore dell'agricoltura di precisione e dello smart farming*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2023, p. 36 ss.

CASUCCI F., *Il modello agricolo europeo sui mercati internazionali*, Napoli, 1999.

CATTABRIGA C., VISAGGIO L., *Commento all'art. 39 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II ed., Milano, 2014, p. 624.

CAVARZERAN P., *Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della Pac*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 925.

CECCHI C., *Economia e politica dell'agricoltura e dell'ambiente*, Milano, 1991.

CHEKMAREV O.P. ET AL., *Agflation as a Threat to Food Security: Analysis of Inflationary Factors*, in E.G. POPKOVA - B.S.SERGI (eds.), *Sustainable Agriculture. Environmental*

Footprints and Eco-design of Products and Processes, Singapore, 2022. https://doi.org/10.1007/978-981-16-8731-0_9.

CICCONE M., *Semplificazione nella Politica agricola comune: opportunità o nuova complessità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2025, I, p.112

CICCONE M., *Verso la Competitività: prospettive e aspettative per la prossima PAC. Riflessioni a margine sulla nuova Comunicazione «Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione»*, in *Dir. agroalim.*, 2, 2025, p. 251 ss.

CLAPP J., *Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense*, in *Food Policy*, vol. 66, 2017, p. 91. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2016.12.001>.

CODA NUNZIANTE G., *La via maestra è il mercato*, in *Riv. pol. agr.*, 1, 1986, p. 23.

CODERONI S., *Sostenibilità ambientale in agricoltura, Alcune considerazioni introduttive*, in *Agriregionieuropa*, n. 11, 2015, p. 12.

COLI F., *L'approccio One Health*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 3, p. 489 ss.

COFFMAN T. C., *Target Prices, Deficiency Payments, and the Agriculture and Consumer Protection Act of 1973*, in *North Dakota Law Review*, vol. 50, n. 2, 1974, p. 299.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries* (Agricultural Strategy Paper). Prepared for the European Council, Madrid, December, 15-16, 1992. CSE (95) 607 final, 12 December 1995.

CONDINANZI M., *Il futuro dell'Unione europea. Acquis o ma(c)quis communautaire?*, in *Eurojus*, 2014. <https://rivista.eurojus.it> (ultimo accesso: 22/10/2025).

CONDINANZI M., *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in *Federalismi*, 5/2015, pp. 9-10. <https://www.federalismi.it/> (ultimo accesso: 22/10/2025).

CONDINANZI M., *Da comunitario a unionale. La difficile ricerca di un aggettivo adatto*, in *Eurojus*, 2017. <https://rivista.eurojus.it> (ultimo accesso: 22/10/2025)

COPPENS D., *WTO Disciplines on Subsidies and Countervailing Measures. Balancing Policy Space and Legal Constraints*, Cambridge, 2014.

- CORMEGNA G., D. COMINO, *Lo S.M.I lo S.M.E e l'Agricoltura europea*, Padova, 1982.
- COSTANTINO L., *La sostenibilità della filiera agroalimentare nell'ottica dell'economia circolare*, in *Agr. ist. merc.*, 1, 2017, p. 5.
- COSTANTINO L., *Profili giuridici dei sistemi produttivi agroalimentari locali nell'era della sostenibilità*, Torino, 2024.
- COSTANTINO L., *La Start-up agricola nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, a cura di M. MAURO, Milano, 2024, p. 77.
- COSTATO L., *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano (in Italia e negli altri paesi del MEC)*, Milano, 1968.
- COSTATO L., *Il 2° Piano Mansholt e la legislazione agraria italiana*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, 1, p. 196.
- COSTATO L., *Agricoltura, Prodotti agricoli e politica agricola comune nel trattato istitutivo della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1974, 1, p. 571 ss.
- COSTATO L., *Problemi di diritto comunitario generale ed agrario*, Ferrara, 1975.
- COSTATO L., *Interventi*, in *Organizzazione del mercato agricolo nella Comunità economica europea. Interventi di mercato e organismi di intervento*, Tavola rotonda, Firenze 28-30 gennaio 1976, a cura di S. BRADASCHIA, Milano, 1977, p. 313.
- COSTATO L., *Le nuove norme comunitarie sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, 1, p. 896.
- COSTATO L., *L'involuzione dell'intervento comunitario nel mercato dei cereali: il prelievo di corresponsabilità*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, 1, p. 682 ss.
- COSTATO L., *Eccedenze e forestazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 1, p. 165.
- COSTATO L., *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente (anche a proposito dell'Atto unico europeo e dei regolamenti 1760 e 2242/87)*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 1, p. 515.

COSTATO L., *Agricoltura, ambiente e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 1, p. 518 ss.

COSTATO L., *La riforma della Politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988 (I regolamenti applicativi emanati nell'aprile del 1988: primo commento)*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, 1, p. 420.

COSTATO L., *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 1989.

COSTATO L., *Alcune considerazioni sul diritto comunitario tra agricoltura e ambiente anche a proposito dell'Atto unico europeo e dei regolamenti 1760 e 2242/87*, in *Raccolta di scritti in memoria di Angelo Lener*, a cura di B. CARPINO, Napoli, 1989, p. 407 ss.

COSTATO L., *Primo commento ai regolamenti applicativi della Riforma della PAC decisa nel febbraio del 1988, emanati nell'aprile del 1988*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario. Strumenti della PAC e ruolo delle Regioni*, Atti delle seconde giornate camerti di diritto agrario comunitario, 12-14 maggio 1988, a cura di E. CAPIZZANO, Camerino, 1989, p. 194.

COSTATO L., *I decreti di «adattamento alla realtà nazionale» dei regimi di aiuti per l'estensivizzazione e di ritiri di seminativi dalla produzione*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, 1, p. 636 ss.

COSTATO L., *Il piano Macsharry per la riforma della Politica agricola comunitaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, 1, p. 227 ss.

COSTATO L., *Il regolamento CEE sul metodo di produzione biologico*, in *Genio Rurale*, 1991, n. 11, p. 13.

COSTATO L., *Gli aiuti al reddito nella riforma della PAC*, in *Dir. giur. agr.*, n. 5, 1992, p. 261 ss.

COSTATO L., *Norme ambientali di accompagnamento alla Riforma della PAC e regolamento sul prepensionamento*, in *Dir. giur. agr.*, n. 11, 1992, p. 587 ss.

COSTATO L., *Modalità di applicazione del set-aside obbligatorio previsto dal reg. 1765/92*, in *Dir. giur. agr.*, n. 10, 1992 p. 525 ss.

COSTATO L., *Le influenze del Trattato di Marrakech sulla Politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 1, p. 485.

COSTATO L., *L'autonomia del diritto agrario comunitario*, in *Introduzione allo studio del diritto agrario comunitario*, a cura di M. GOLDONI-A. MASSART, Atti del seminario in onore di A. CARROZZA, Pisa 28-30 maggio 1992, Pisa, 1995, p. 95 ss.

COSTATO L., *Obbligo di coltivare e disincentivi alla produzione*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, a cura di E. CASADEI, Milano, 1995, p. 558.

COSTATO L., *La preferenza comunitaria (art. 44, par. 2, del Trattato)*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, II ed., Padova, 1997, pp. 56-57.

COSTATO L., *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 1997, p. 406

COSTATO L., *Prime considerazioni sulla riforma della PAC del 1999*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 1, p. 210.

COSTATO L., *Agenda 2000 e le prospettive giuridiche dell'evoluzione dei mercati*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1999, p. 11.

COSTATO L., *I quarant'anni del diritto agrario comunitario*, in *40 anni di diritto agrario comunitario nel quarantesimo anniversario del Trattato di Roma*, Atti del Convegno, Martina Franca, 12-13 giugno 1998, a cura di G. ANGIULLI, Milano, 1999, p. 1 ss.

COSTATO L., *Globalizzazione: perché, quando, come*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 3, p. 331 ss.

COSTATO L., *Il "soft law" nel diritto agrario e alimentare*, in *Lavoro e Diritto*, 1, 2003, pp. 42-43.

COSTATO L., *Le Riforme comunitarie delle strutture agrarie: dalle fasi iniziali agli interventi successivi all'Accordo agricolo del 1994, con i loro riflessi anche sull'autonomia d'iniziativa dei conduttori*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, III ed., Padova 2003, p. 570 ss.

COSTATO L., *L'O.C.M. nel settore dei cereali*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, III ed., Padova 2003, pp. 788-797.

COSTATO L., *La riforma della PAC del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, pp. 392-393.

COSTATO L., *La riforma della Pac del 2003 e la circolazione dei fondi rustici*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, fasc. 12, p. 665.

COSTATO L., *La riforma della Pac del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, p. 387 ss.

COSTATO L., *Diritti di proprietà – La riforma della PAC dal 2003 ed i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, in *Nuovo diritto agrario*, fasc. 1, 2004, p. 80.

COSTATO L., *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, 1, p. 486.

COSTATO L., *Dalla Pac al diritto alimentare europeo*, in *Riv. dir. Ue*, 4, 2005, p. 876.

COSTATO L., *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente e alimentazione*, in *Agr. ist. merc.*, 1, 2007, p. 13.

COSTATO L., *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 10, 2007, p. 578.

COSTATO L., *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, Brussels, 2008, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408951/IPOLAGRI_NT\(2008\)408951_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/408951/IPOLAGRI_NT(2008)408951_FR.pdf). (ultimo accesso: 20/05/2025).

COSTATO L., *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, 1, p. 453 ss.

COSTATO L., *Commentario al reg. (CE) 1234/2007*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2009, p. 9.

COSTATO L., *La controriforma della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, p. 378.

COSTATO L., *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in *Agr. ist. merc.*, n. 2, 2011, pp. 17-18.

COSTATO L., *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 4.

COSTATO L., *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 119

COSTATO L., *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, in *Dir. Giur. agr. alim. amb.*, n. 2, 2011, pp. 87-91.

COSTATO L., *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI, Napoli, 2011, p. 73.

COSTATO L., *La Pac riformata, ovvero la rinuncia a una politica attiva*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 1, p. 400.

COSTATO L., *L'agricoltura, cenerentola d'Europa*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, 1, p. 213.

COSTATO L., *Conclusioni*, in *Il divenire del diritto agrario ed europeo europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, *Convegno organizzato in onore del Prof. Ettore Casadei in occasione del suo 79° compleanno*, Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012, a cura di G. SGARBANTI-P. BORGHI-A. GERMANÒ, 2014, p. 346.

COSTATO L., *Agricoltura, ambiente e alimentazione nell'evoluzione del diritto dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 1, p. 210.

COSTATO L., *Per una storia della PAC (A sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di trattato CEE)*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 1, p. 64 ss.

COSTATO L., *Innovazione tecnologica, agricoltura e alimentazione: una sfida risalente*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2, 2019, pp. 1-2.

COSTATO L., *Lo storico problema dell'alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la food sovereignty e la nuova agricoltura*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 2, 2021, p. 175. doi:10.14746/ppr.2021.29.2.6.

COSTATO L., *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2021, p. 7.

COSTATO L., *L'ennesima riforma della Pac: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti e mercato*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2021, p. 1.

COSTATO L., *La PAC in tempi di crisi: dalla lunghezza dei fagiolini alla riscoperta della sovranità alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2021.

COSTATO L., *Prodotti agricoli, cibo, ed energia: Marrakech si allontana*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2022, p. 1.

COSTATO L., *Cambiamento climatico e autosufficienza alimentare: una sfida per l'Unione Europea*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2022, p.1.

COSTATO L., *La politica agricola comune*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, p. 77.

COSTATO L., *La dimensione costituzionale e internazionale del diritto al cibo: food sovereignty e sicurezza*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, p. 6 ss.

COSTATO L. (con la collaborazione di P. BORGHI), *Diritto al cibo, agricoltura e prodotti agroalimentari nella prospettiva globale e nei Trattati europei*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. BORGHI -I. CANFORA-A. DI LAURO - L. RUSSO, II ed., Milano, 2024, p. 20.

COSTATO L., CASADEI E., *Il diritto agrario nell'anno 2000*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 1, p. 242.

COSTATO L., MANSERVISI S., *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012.

COSTATO L., RUSSO L., *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, VI ed., Milano, 2023.

COVARELLI V., *La dichiarazione di Cork: nuovi impulsi per una politica di sviluppo rurale nei paesi dell'UE*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1997, p. 110.

COVARELLI V., *Lo sviluppo rurale nell'Agenda 2000*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1998, p. 239 ss.

CREA, *Alcune valutazioni sindacali del «Piano Mansholt»*, in *Riv. dir. agr.*, 2, p. 490.

CREA, *Il quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2028-2034 e la nuova PAC. Primi elementi di analisi e di posizionamento negoziale. Le risorse finanziarie*, agosto 2025. <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/26814> (ultimo accesso: 12/10/2025).

CRED-UNDRR, *The Human Costs of Disasters: An Overview of the Last 20 Years (2000-2019)*, 2020, pp. 24-27. <https://www.preventionweb.net/publications/view/74124> (ultimo accesso: 14/04/2025).

CRISTALLO D., *Il contributo delle organizzazioni dei produttori e delle organizzazioni interprofessionali verso una regolazione sostenibile: un percorso in via di definizione*, in *Pers. Merc.*, 4, 2024, pp. 1319-1358.

CRISTALLO D., *Mercati agricoli e diritto transnazionale. Forme, strumenti e soggetti per la costruzione di un sistema agroalimentare sostenibile*, Torino, 2025.

CRISTALLO D., *La filiera olivicolo-olearia nella dimensione promozionale della PAC 2023-2027 e nella strategia nazionale: armonie e idiosincrasie tra competitività e sostenibilità*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2025, p. 23 ss.

CRISTIANI E., *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, 2004.

CRISTIANI E., *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, in *Agr. ist. merc.*, n. 2, 2016, p. 10.

CRISTIANI E., *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 1, p. 647 ss.

CRISTIANI E., *La sostenibilità delle filiere agroalimentari*, *Riv. dir. agr.*, 2021, 1, p. 60.

CRISTIANI E., *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, in *Dir. agroalim.*, n. 3, 2019, p. 415.

CRISTIANI E., *I prodotti dell'agricoltura biologica*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, II ed., Milano, 2024, p. 641 ss.

CURTI GIALDINO C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Genesi - struttura – contenuto - processo di ratifica*, Roma, 1993, pp. 56-59.

D'ADDEZIO M., *L'imprenditore agricolo a titolo principale: uno status in formazione*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, 1, p. 389 ss.

D'ADDEZIO M., *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto agrario interno. Profili formali e sostanziali*, Edizioni ETS, 1989.

D'ADDEZIO M., *Diritto agrario comunitario e normative CEE in materia ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, 1, p. 392.

D'ADDEZIO M., *L'incidenza delle norme di carattere ambientale sul diritto agrario*, in Riv. dir. agr., 1999, 1, p. 175.

D'ADDEZIO M., *Agricoltura e ambiente*, in *Gli attuali confini del diritto agrario*, Atti del Convegno "Enrico Bassanelli", Firenze, 28-30 aprile 1994, a cura di E. CASADEI-A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, Milano, 1996, p. 50.

D'ADDEZIO M., *Le filiere agroalimentari al tempo del COVID-19 in Europa e in Italia. Una sfida tra food security, ripresa e dinamiche dei mercati, tutela del lavoro e dei consumatori, Green Deal, incertezze climatiche*, in *Przegląd Prawa rolnego*, n. 2, 2021, p. 183 ss., doi:10.14746/ppr.2021.29.2.7.

D'ALOYA C., *L'esperienza americana in materia di set-aside*, in Riv. dir. agr., 1990, 1, p. 456 ss.

D'ATTORRE P. P., *Il Piano Marshall: politica, economia, relazioni internazionali nella ricostruzione italiana*, in *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-50)*, a cura di E. DI NOLFO, R. H. RAINERO, B. VIGEZZI, Settimo Milanese, 1990.

DE BENEDICTIS M., *Prefazione*, in J. MARSH, P. SWANNEY, F. DE FILIPPIS, *La politica agricola comunitaria*, a cura di F. DE FILIPPIS, Bari, 1982, p. 1 ss.

DE BENEDICTIS M., DE FILIPPIS F., *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione europea*, in Riv. dir. agr., 1999, 1, p. 516

DE CASTRO P., *Piano Marshall e avvio delle politiche comunitarie*, in *Rivista di storia dell'agricoltura*, n. 2, 2024, p. 59.

DE FILIPPIS F., *La Pac ridiscussa: verso una politica dei prezzi «sganciata» dal sostegno al reddito?*, in *La questione agraria*, n. 31, 1988, p. 157.

DE FILIPPIS F., *Le vie della globalizzazione. La questione agricola nel WTO*, Milano, 2002.

DE FILIPPIS F. (a cura di), *Verso il 2013. La riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia*, Quaderno n. 4, 2004, pp. 77-79.

DE FILIPPIS F., FRASCARELLI A., *Qualificare il primo pilastro della Pac: proposte per un'applicazione selettiva dell'articolo 69*, Gruppo 2013, Working paper n. 2, maggio 2007.

DE FILIPPIS F., *La crescita dei prezzi agricoli: i fatti e le questioni*, in *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, a cura di F. DE FILIPPIS, Roma, 8 luglio 2008, Quaderni del “Gruppo 2013”, Roma, 2008, p. 22.

DE FILIPPIS F., *L’Health check della Pac: uno sguardo d’insieme*, in *Il futuro della PAC dopo l’Health Check*, a cura di F. DE FILIPPIS, Roma, 8 luglio 2008, Quaderni del “Gruppo 2013”, Roma, 2009, pp. 19-20.

DE FILIPPIS F., *Scelte complesse per sostegni accoppiati realmente utili*, in *L’Informatore Agrario*, n. 47, 2013. p. 5,

DE FILIPPIS F., *Conclusioni*, in *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell’U.E. e le scelte nazionali*, a cura di F. DE FILIPPIS, *Quaderni di gruppo 2013*, Roma, 2014, p. 165.

DE FILIPPIS F.-FRASCARELLI A., *Il nuovo regime dei pagamenti diretti*, in *La PAC 2014-2020. Analisi delle proposte della Commissione*, a cura di F. DE FILIPPIS, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2014, p. 45.

DE LUCA G., *La strategia “Dal produttore al consumatore” e la questione della sostenibilità economica del green deal per i produttori primari*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, p. 658 ss.

DE LUCA G., *Il Regolamento (UE) 2018/848: gli obiettivi, i principi della produzione biologica e l’ambito di applicazione del nuovo regolamento*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, Tomo II, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, p. 1016 ss.:

DE LONG J.B., EICHENGREEN B., *The Marshall Plan: History’s most successful structural adjustment program*, National Bureau of Economic Research Working Paper n. 3899, Cambridge, 1991.

DE LUCA G., *La strategia “dal produttore al consumatore” e la questione della sostenibilità economica del Green Deal per i produttori primari*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 4, p. 655 ss.

DE MEO E., ROMA R., DE BONI A., *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, 2022, p. 287.

DE PASQUALE P., *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, Napoli, 2000

DE PASQUALE P., *Art. 5 TUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II ed., Milano, 2014, p. 48.

DE PASQUALE P., CIRCOLO A., *Le politiche settoriali dell'Unione europea: agricoltura, trasporti, industria ed energia*, in *Diritto pubblico dell'economia*, a cura di G. F. FERRARI, III ed., Milano, 2020, p. 569 ss.

DE PASQUALE P., *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Riv. dir. Ue*, n. 3-4, 2021, p. 429 ss.

DE PASQUALE P., *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell'UE*, in *Riv. dir. Ue*, 1, 2025, pp. 56-58.

DEPLA J., *En finir pour de bon avec la Politique agricole commune*, *Les Echos*, 18 aprile 2019. <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/en-finir-pour-de-bon-avec-la-politique-agricole-commune-1012402> (ultimo accesso: 18/11/2025).

DÉTANG-DESSENDRE C., GUYOMARD H. (eds.), *Evolving the Common Agricultural Policy for Tomorrow's Challenges*, Versailles, 2023, p. 167.

DEUTSCH C. ET AL., *Increase in crop losses to insect pests in a warming climate*, in *Science*, n. 361, pp. 916-919, 2018. doi:10.1126/science.aat3466.

DIANA A., *Sulla strada di Mansholt, Libro Verde della Commissione CEE: un contributo alla discussione del Comitato di Redazione*, in *Riv. pol. agr.*, 1, 1986, p. 4.

DI LAURO A., *L'OCM nel settore lattiero-caseario*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, III ed., Padova, 2003, p. 813 ss.

DINI D., *L'organismo italiano d'intervento nei mercati agricoli: funzioni, attività, prospettive*, in *Organizzazione del mercato agricolo nella Comunità economica europea. Interventi di mercato e organismi di intervento*, Tavola rotonda, Firenze 28-30 gennaio 1976, a cura di S. BRADASCHIA, Milano, 1977, p. 239 ss.

DÖRSCH H.J., LOUIS J.V., MICHIELS N., *L'Union Economique et Monétaire. 1970-1973*, Bruxelles, 1977.

DRAGHI M., *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe*, 9 September 2024. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en (ultimo accesso: 12/03/2025).

DRAGHI M., *The Future of European Competitiveness – In-depth analysis and recommendations*, 9 September 2024. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en (ultimo accesso: 12/03/2025).

DRIFILL J., BEBER M., *A currency for Europe. The Currency as an Element of Division or of Union of Europe*, London, 1991.

DUQUE CORREDOR R. J., *El régimen jurídico de la reforma agraria y la adecuada utilización del suelo agrícola en Venezuela*, relazione alle Jornadas iberoamericanas y europeas de derecho agrario, Zaragoza y Jaca, luglio 1976, p. 11.

DUTILLEUL F. C., *The law pertaining to food issues and natural resources exploitation and trade*, in *Agricultural and Food security*, n. 1, vol. 6, 2012. <http://www.agricultureandfoodsecurity.com/content/1/1/6> (ultimo accesso: 12/04/2025).

DWYER J., *The role of funding under the common agricultural policy (CAP) for women in agriculture*, Document requested by the Committee On Women's Rights And Gender Equality, European Parliament, 2015. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536466/IPOL_STU\(2015\)536466_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536466/IPOL_STU(2015)536466_EN.pdf). (ultimo accesso: 25/10/2025).

ELIANTONIO M., KORKEA-AHO E., STEFAN O. (eds.), *Eu Soft Law in the Member States. Theoretical findings and empirical evidence*, Oxford, 2021.

ELLWOOD D.W., *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa Occidentale, 1945-55*, Bologna, 1994.

ERJAVEC E., LOVEC M., ERJAVEC K., *From "Greening" to "Greenwash": The drivers and discourses of CAP 2020 reform*, in *The Political Economy of the 2014-2020. Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm*, J. SWINNEN (eds.), 2015, p. 229 ss.

ESPIN ALBA I., *La resiliencia de instituciones jurídico-privadas agrarias en tiempos de Covid19. el caso de los montes vecinales en mano común y de las cooperativas en Galicia*, in *Revista de derecho agrario y alimentario*, n. 76, 2020, pp. 93-146.

EUROPEAN COMMUNITIES COMMISSION, *Programme of the Commission for 1985, Statement by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament and his reply to the ensuing debate Strasbourg, 12 March 1985*, Supplement 4/85-Bull. EC Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).

EUROPEAN COMMISSION, *Voluntary coupled support - Sectors mostly supported*, Notification of decisions taken by Member States by 1 August 2014, 2015. <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-09/voluntary-coupled-support-note-aug2014en0.pdf>

EUROPEAN COMMISSION, ECORYS, IEEP, WAGENINGEN, *Mapping and analysis of the implementation of the CAP – Executive summary*, DG Agriculture and Rural Development, Publications Office, 2016. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/147473> (ultimo accesso: 12/04/2025).

EUROPEAN COMMISSION, ECORYS, WAGENINGEN, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report*, DG Agriculture and Rural Development, Publications Office, 2020. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110> (ultimo accesso: 12/04/2025).

EUROPEAN COMMISSION, ECORYS, AGROSYNERGY, *Mapping and Analysis of CAP Strategic Plans, Assessment of joint efforts for 2023-2027*, 2023, pp. 7-4. <https://data.europa.eu/doi/10.2762/71556> (ultimo accesso: 12/04/2025).

EUROPEAN COMMISSION, *The European Commission presents options for simplification to reduce the burden for EU farmers*, Press release, Brussels, 22 February 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_1002. (ultimo accesso: 12/04/2025).

EUROPEAN COMMISSION, *Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029*, p. 21. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en. (ultimo accesso: 13/04/2025).

EUROPEAN COMMISSION, *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture. A Shared Perspective on Agriculture and Food in Europe, Final report*, 4 September 2024. https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f504fa5946faea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf (ultimo accesso: 12/04/2025).

EUROPEAN COMMISSION, *The 28 CAP Strategic Plans underway. Summary of implementation in 2023-2024 – facts and figures*, June 2025. <https://ec.europa.eu/3841fb7d-cd43-4322-afd8-b977f486c4b1/download> (ultimo accesso: 17/07/2025).

EUROPEAN COUNCIL, Note from the Presidency, *Making a success of the Single European Act*, Consolidates conclusions of the European Council, Text of SN/461/88, adapted were necessary to the “overall compromise” contained in SN/517/88.

EUROPEAN PARLIAMENT, *Increasing European added value in an age of global challenges – Mapping the cost of non-Europe (2022-2032) – Extract from a study*, 2023. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/192710> (ultimo accesso: 22/10/2025).

EUROPEAN PARLIAMENT, *Questionnaire to Commissioner-designate for Agriculture and Food Christophe Hansen*, Written Questions and Answers, 2024, p. 10. https://hearings.elections.europa.eu/documents/hansen/hansen_writtenquestionsandanswers.pdf (ultimo accesso: 14/05/2025).

EUROSTAT, *Demography of Europe, 2025; Agriculture statistics – family farming in the EU, 2020*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2025> (ultimo accesso: 20/10/2025).

EUROSTAT, *Farms and farmland in the European Union, 2020*. https://ec.europa.eu/eurostat/Farms_and_farmland_in_the_European_Union (ultimo accesso: 20/10/2025).

FANFANI R., BRASILI C., *La politica di sviluppo rurale in Europa*, in *Nuovo diritto agrario*, 2003, p. 12

FAO, *Report of the World Food Conference*, Rome, 5-16 November 1974, <https://digitallibrary.un.org/record/701143?v=pdf> (ultimo accesso: 11/04/2025).

FAO, *Rome declaration on World Food Security*, World Food Summit, Roma, 13 November 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm> (ultimo accesso: 12/04/2025).

FAO, *Plan of action*, World Food Summit, Roma, 13 novembre 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm> (ultimo accesso: 12/04/2025).

FAO, *Food security and food self-sufficiency as separate objectives?*, in *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual*, 1999. <http://www.fao.org/docrep/004/x3936e/x3936e03.htm>4.2. (ultimo accesso: 13/04/2025).

FAO, *Soaring food prices: facts, perspectives, impacts and actions required*, Roma, 3-5 giugno 2008. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/HLC08-inf-1-E.pdf (ultimo accesso: 13/06/2025).

FASONE C., *Regional legislatures in the early warning mechanism. When the national (constitutional) identity affects the cooperation among the parliaments in EU affairs*, in *Federalismi*, n. 2, 2015, p. 2 ss.

FATTORI M., *Per una nuova politica comunitaria dei prezzi agricoli*, in *Riv. pol. agr.*, n. 1, 1976, pp. 44-45.

FAURI F., *Dal liberismo al «protezionismo solidale»: la politica commerciale europea dal 1870 al 1914*, in *Studi storici*, I, 2005, p. 251. doi: 10.7375/71722.

FAURI F., *L'Unione Europea. Una storia economica*, Bologna, 2017.

FAURI F., TEDESCHI P., *Note sul processo di creazione dell'euro dagli anni Sessanta al nuovo millennio*, in *Moneta e Credito*, vol. 77 n. 308, 2024, pp. 323-339. <https://doi.org/10.13133/2037-3651/18820>

FAZIO E., *Data-Driven Ecosystems: Competition Law as a way to a link sustainability and digitalisation*, in *Ecological Sustainability and the law: The Europea Green Deal and the new frontiers of sustainability*, E. CHITI-A. GIORGI, (eds.), Torino, 2024, p. 199.

FEINDT P.H., *Policy-learning and environmental policy integration in the common agricultural policy, 1973-2003*, in *Public Administration*, vol. 88, n. 2, 2010, pp. 296-314.

FELLMANN T., TASSINARI G., LASARTE LOPEZ J., REY VICARIO D., BEBER C., ET AL., *Scenar 2040 - A scenario study on the Common Agricultural Policy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/7381366>, JRC142503.

FERRARI M., *Digitalizzazione e strutture agricole*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2023, p. 46 ss.

FERRARIS L., *La protezione dell'ambiente nella Pac che verrà. Commento alla Comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, in *Agr. ist. merc.*, n. 2, 2016, p. 169.

FERRI G., *Manuale di diritto commerciale*, I ed., Torino, 1952.

FERRO O., *Garanzia limitata al mercato*, in *Riv. pol. agr.*, 1, 1986, p. 7.

FISCHLER F., *Agricoltura e sviluppo rurale in Europa*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1999, p. 121.

FORTI A., *Sulla 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, Napoli, 2014, p. 373 ss.

FORTI A., *Emissioni agricole clima-alteranti e regole di mitigazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 1, p. 60 ss.

FORTUSINI C., *La messa a riposo delle terre: problemi giuridici*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, 1, p. 427

FRANCARIO L., *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, p. 519.

FRASCARELLI A., *L'articolo 68 e le possibili opzioni nazionali*, in *Il futuro della PAC dopo l'Health Check*, a cura di F. DE FILIPPIS, Roma, 8 luglio 2008, Quaderni del "Gruppo 2013", Roma, 2009, p. 43 ss.

FRASCARELLI A., *L'agricoltore attivo, la soglia minima e la degressività*, in *La PAC 2014-2020. Analisi delle proposte della Commissione*, a cura di F. DE FILIPPIS, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2014, p. 41 ss.

FRASCARELLI A., *Il sostegno pubblico alle Start-up in agricoltura*, in *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, a cura di M. MAURO, Milano, 2024, pp. 50-51.

FRIEDMANN H., *The Political Economy of food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order*, in M. BURAWOY-SKOCPOL (eds.), *Marxist Inquiries: Studies of Labour, Class and States*, in supplement to vol. 88, *American Journal of Sociology*, 1982, p. 248 ss.

FRIEDMANN H., MCMICHAEL P., *Agriculture and the State System: The Rise and decline of National Agriculture*, in *Sociologia Ruralis*, vol. XIX, 1989, p. 93 ss.

GADBIN D., *Covid-19 : l'alimentation, mission vital d'importance nationale*, *Rev Dr. Rural*, n. 483, 2020, pp. 1-2 ss.

GADBIN D., *Le Pact vert, chance ou menace pour la PAC ?*, in *Rev Dr. Rural*, n. 486, 2020, p. 18.

GALLIZIOLI G., *The Europe 2020 Strategy and its impact on the CAP and the CFP. Food production, sustainable exploitation of natural resources and "green" jobs*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Vol. I, Napoli, 2014, p. 385 ss

GALLONI G., *Agricoltura (diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, in *Diritto agrario*, diretto da A. CARROZZA (*Dizionari del diritto privato*, vol. 4, a cura di N. IRTI), Milano, 1983, p. 12.

GALLONI G., *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in *Dir. Giur. agr. amb.*, 1993, p. 5 ss.

GALLONI G., *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Roma, 1999.

GALLONI G., *L'ambiente: norme fondamentali comunitarie e italiane. Principi ed obiettivi nel Trattato di Amsterdam*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, III ed., Padova, 2003, p. 59.

GENCARELLI F., *La politica agricola comune nella giurisprudenza comunitaria: rassegna sistematica delle sentenze della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle C.E.*, con la collaborazione di A. BANDINI, Padova, 2000.

GENCARELLI F., *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 19, 2010, p. 734.

GERMANÒ A., ALBISINNI F., *Aiuti di stato e governo regionale dell'agricoltura: un nuovo modello*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, 1, p. 215.

GERMANÒ A., *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, in *Il nuovo diritto agrario comunitario: riforma della politica agricola comune, allargamento dell'Unione e Costituzione europea, diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno

organizzato in onore del prof. Luigi Costato (in occasione del suo 70. compleanno), Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre 2004, a cura di E. CASADEI-G. SGARBANTI, Milano, 2005, p. 18 ss.

GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, IX ed., Torino, 2022.

GERMANÒ A., ROOK BASILE E., *Il diritto dei mercati internazionali dei prodotti agricoli nell'ordinamento*, Torino, 2010.

GERMANÒ A., RAGIONIERI M.P., ROOK BASILE E., *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, II ed., Torino, p. 167 ss.

GERNONE C., *Il ruolo dei soggetti collettivi nel sistema delle indicazioni geografiche. Profili di diritto europeo e nazionale*, Torino, 2025.

GERNONE C., *Digitalizzazione dell'agricoltura e cooperative agricole*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 1, 2025.

GIOIA M., *Le organizzazioni dei produttori e le loro associazioni*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo II, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, pp. 885-908.

GIUFFRIDA M., *I nuovi limiti ai poteri dell'imprenditore agricolo. Riflessioni in tema di responsabilità*, Milano, 2003, p. 204 ss.

GIUFFRIDA M., *La nuova PAC: scelte e criticità*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2023, p. 18.

GIUFFRIDA M., *La qualità dei prodotti alimentari e la relativa certificazione nel diritto europeo*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo II, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, p. 1001 ss.

GODFRAY H.C., BEDDINGTON J.R., CRUTE I.R. ET. ALL, *Food security: the challenge of feeding 9 billion people*, in *Science*, vol. 327, n. 5967, 2010, pp. 812-818.
<https://doi.org/10.1126/science.1185383>

GOLDONI M., *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC, La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. MASINI-V. RUBINO, Bari, 2021, p. XXII.

GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, in *Przegląd prawa rolnego*, 2, 2017, pp. 77-93. doi:10.14746/ppr.2017.21.2.5.

GRANT W., *The Politics of the Green Pound, 1974-79*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 19 n. 4, 1981, pp. 313-329.

GREMENTIERI V., *La pianificazione in agricoltura e le organizzazioni comunitarie europee*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, I, pp. 343-345.

GROSSMAN M.R., *The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Domestic Support*, in *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, M.N. CARDWELL-M.R. GROSSMAN-C.P. RODGERS (eds.), Wallingford, 2003, pp. 40-42.

GROSSMAN M.R., *Multifunctionality and Non-Trade Concerns*, in *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, M.N. CARDWELL-M.R. GROSSMAN-C.P. RODGERS (eds.), Wallingford, 2003, p. 95.

GUARDA P., *Riflessioni in merito alla natura giuridica dei dati nell'agricoltura di precisioni*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2023, p. 20 ss.

GUYOMARD, L. P. MAHE H., *La réforme de la PAC. Une révolution ou un grand pas dans la bonne direction?*, in *Revue du Marché de la Union Européen (RMUE)*, n. 366, mars 1993, pp. 222-236.

GUYOMARD H., STICKEL M., DÉTANG-DESSNDRE C., SOLER L.G., AUBERT P.M., CARPENTIER A., CATALLO A., DUPRAZ P., GAEGNÉ C., RÉGNIER E., THOYER S., *Research for AGRI COMMITTEE – The next reform of the CAP: The variables in the equation*, European Parliament, Policy Department of Directorate for Regional Development, Agriculture and Fisheries Policies, Brussels, 2024, p. 10.

HAARSTRICH J., *Führt der Ukraine-Krieg zu einer Rückbesinnung der Agrarpolitik?*, in *Agrar-und Umweltrecht*, n. 5, 2022, p. 161 ss.

HARVEY D. R., *National interests and the CAP*, in *Food Policy*, vol. 7, n. 3, 1982, pp. 174-190. [https://doi.org/10.1016/0306-9192\(82\)90056-2](https://doi.org/10.1016/0306-9192(82)90056-2).

HASUND K. P., JOHANSSON M., *Paying for Environmental Results is WTO Compliant*, in *EuroChoices*, n. 15, pp. 33-38, 2016. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12110>.

HATZICHRONOGLOU T., *Globalisation and Competitiveness: Relevant Indicators*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No. 1996/05, OECD Publishing, Paris, 1996, p. 20. <https://doi.org/10.1787/885511061376>.

HINCHSEN D., *Our Common Future: A Reader's Guide. The Brundtland Report Explained*, London, 1987.

IPCC, *Summary for Policymakers*, in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 2022, pp. 14 ss. doi:10.1017/9781009325844.001.

JANNARELLI A., *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, in F. SNYDER, *Diritto agrario della Comunità Europea. Principi e tendenze*, a cura e con un saggio di A. JANNARELLI, Milano, 1990, p. 171.

JANNARELLI A., *Diritto comunitario e diritto interno dopo la recente riforma della politica agricola comunitaria: prime considerazioni*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario. Strumenti della PAC e ruolo delle Regioni*, Atti delle seconde giornate camerti di diritto agrario comunitario, 12-14 maggio 1988, a cura di E. CAPIZZANO, Camerino, 1989, p. 236.

JANNARELLI A., *La nuova disciplina comunitaria in materia di organizzazioni ortofrutticole: prime considerazioni problematiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2003,1, p. 272 ss.;

JANNARELLI A., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Bari, 2003, p. 25 ss.

JANNARELLI A., *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 1, 2004, p. 12.

JANNARELLI A., *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi delle riforme: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 1, p. 183 ss.

JANNARELLI A., *Organizzazioni di produttori organizzazioni di produttori ortofrutticoli e loro associazioni dopo la recente riforma comunitaria del 2007: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, 1, p. 26.

JANNARELLI A., *La nuova food insecurity. Una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 1, pp. 576-577.

JANNARELLI A., *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Convegno organizzato in onore del Prof. Ettore Casadei in occasione del suo 79° compleanno, Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012, a cura di G. SGARBANTI-P. BORGHI-A. GERMANÒ, Milano, 2014.

JANNARELLI A., *Cibo e diritti. Per una agricoltura sostenibile*, Torino, 2015.

JANNARELLI A., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016.

JANNARELLI A., *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2016, p. 63.

JANNARELLI A., *Il caso "indivia" alla Corte di giustizia (Atto primo: le conclusioni dell'avv. generale tra diritto regolativo europeo e diritto privato comune)*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 2, pp. 366-386.

JANNARELLI A., *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 1, p. 509 ss.

JANNARELLI A., *Agricoltura sostenibile e nuova PAC problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 29.

JANNARELLI A., *Il mercato agroalimentare europeo*, in *Dir. agroalim.*, 2020 p. 315.

JANNARELLI A., *Gli accordi di sostenibilità nell'art. 210 bis del reg. 1308/2013 e il relativo progetto di comunicazione della Commissione europea*, in *Dir. agroalim.*, n. 3, 2023, p. 449 ss.

JANNARELLI A., *La sostenibilità ambientale nelle filiere agro-alimentari tra diritto agrario e diritto alimentare: considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, 1, p. 243 ss.

JANNARELLI A., *Gli accordi di sostenibilità*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, II ed., Milano, 2024, p. 63 ss.

JOSLING T., SWINBANK A., *European Union*, in *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, M.N. CARDWELL-M.R. GROSSMAN-C.P. RODGERS (eds.), Wallingford, 2003, p. 85 ss.

JURCEWICZ A., *Komentarz do art. 39 TFUE*, in *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, a cura di D. MIĄSIK-N. PÓŁTORAK-A. WRÓBEL, Warszawa, 2012, pp. 678–679.

KELLY A., *Is Israel using starvation as a weapon of war?*, The Guardian, 12 May 2025. <https://www.theguardian.com/world/2025/may/12/monday-briefing-is-israel-using-starvation-as-a-weapon-of-war> (ultimo accesso: 15/05/2025).

KERR W. A., *Food security: availability, income and productivity*, Cheltenham, UK, 2023.

KIERMEIER A., *Bewährungsprobe für das EU-Krisenmanagement*, in *Agrar-und Umweltrecht*, n. 11, 2022, p. 401 ss.

KIM W. ET AL., *Flood impacts on global crop production: advances and limitations*, in *Environmental Research Letters*, vol. 18/5, 2023, p. 3. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/accd85>.

KOSTOV P.-LINGARD J., *Sviluppo rurale integrato: è necessario un nuovo approccio?*, in *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, a cura di A. ARZENI-R. ESPOSTI-F. SOTTE, Milano, 2003, p. 32.

KRUGMAN P., *The age of diminished expectations*, The MIT Press, 1994.

LA PORTA B., *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, 2, p. 315 ss.

LA PORTA B., *Contributo per una visione contemporanea dell'azienda agricola. Tra sostenibilità e sfide del mondo digitale*, Torino, 2023.

LA VIA CAMPESINA, *The Right to Produce and Access To Land. Food Sovereignty: A Future without Hunger*. <https://safsc.org.za/wp-content/uploads/2015/09/1996-Declaration-of-Food-Sovereignty.pdf> (ultimo accesso: 11/06/2025)

LÁNCOS P. L., XANTHOULIS N., ARROYO JIMÉNEZ L. (eds.), *The legal effects of EU Soft Law. Theory, Language and Sectoral Insights*, Cheltenham, Northampton, 2023.

LATTANZI P., *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, 82 ss.

LATTANZI P., *Il “New Green Deal”, la Pac 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, a cura di P. BORGHESI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, I ed., Milano, 2021, p. 708.

LATTANZI P., *Le dimensioni aziendali nelle scelte della nuova PAC: le piccole aziende agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 2, 2022, pp. 180-215

LATTANZI P., *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, a cura di P. BORGHESI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, II ed., Milano, 2024, p. 40.

LATTANZI P., *L’agricoltura di precisione: fisionomia, quadro strategico di riferimento e implicazioni giuridiche*, in *Riv. dir. alim.*, 2, 2024, p. 19 ss.

LATRUFFE L., *Competitiveness, Productivity and Efficiency in the Agricultural and Agri-Food Sectors*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 30, OECD Publishing, Paris, 2020, p. 18. <https://doi.org/10.1787/5km91nkdt6d6-en>.

LECCESE V., CANFORA I., *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Giornate di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, fasc. 173, 2022, p. 135 ss.

LEONE L., *Organic regulation: a legal and policy journey between Europe and the United States*, Tricase, 2019

LEONE L., *Big data e intelligenza artificiale nell’agricoltura europea 4.0: una lettura etico-giuridica*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2024, p. 505 ss.

LESK C., ANDERSON W., RIGDEN A. ET AL., *Compound heat and moisture extreme impacts on global crop yields under climate change*, in *Nature Reviews Earth & Environment*, n. 3, 2022, pp. 872–889. <https://doi.org/10.1038/s43017-022-00368-8>.

LEŚKIEWICZ K., *Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne*, in *Przegląd prawa rolnego*, n. 2, 2020, pp. 75-85. doi: 10.14746/ppr.2020.27.2.4.

LETELLIER J.G., *Evaluation of the problems associated with the utilisation of the European unit of account for the common agricultural policy*, *Research and Documentation Papers Economic Series*, n. 2, EU European Parliament Document, 1977.

LICCIARDO F., FONTANARI E., *La cooperazione agricola italiana: caratteristiche e rilevanza nel comparto agroalimentare*, Rete Rurale Nazionale, MASAF, Roma, 2024, p. 120. <https://doi.org/10.5281/zeno.do.14161119>.

LONDERO P., *Il Piano strategico della Pac: uno strumento d'intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, in *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019.

LUCIFERO N., *Le pratiche commerciali sleali nel sistema di relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017.

LUCIFERO N., *Il regolamento (UE) 848/2018 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 1, p. 477.

LUCIFERO N., *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. MASINI-V. RUBINO, Bari, 2021, p. 109 ss.

LUCIFERO N., *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, pp. 289-290.

LUCIFERO N., *Imprese agricole e Start-up tra innovazione e ricambio generazionale*, in *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, a cura di M. MAURO, Milano, 2024, p. 25 ss.

M'BAREK R., BARREIRO-HURLE J., BOULANGER P., CAIVANO A., ET ALL, *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020 (Summary report)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017. doi:10.2760/749027, JRC109053.

MAGNI C., *La posizione competitiva dell'agricoltura italiana fra riduzione del sostegno e globalizzazione*, in *Riv. pol. agr.*, 2000, n. 1-2, p. 130.

MALPASSI S., *La «Democrazia economica» americana. Alla ricerca di un ordine giuridico del mercato, tra cultura individualistica e tentazioni corporativistiche (1919-1939)*, Milano, 2022.

MALTESE U., *Per la definizione del concetto giuridico di produzione eccedentaria nella legislazione comunitaria di adeguamento delle strutture agricole*, in *Nuovo diritto agrario*, 1990, 1, pp. 19-25.

MANKIW N. G., TAYLOR M. P., *Principi di economia*, a cura di M. MERELLI-S. RIELA, II ed. italiana, Bologna, 2022, p. 44.

MANSERVISI S., *Le organizzazioni dei produttori ortofrutticoli nelle leggi comunitarie del 1999/97 e del 1998*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, 1, p. 112 ss.

MANSERVISI S., *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, Roma, 2008.

MANSERVISI S., *Il principio dello sviluppo sostenibile da Rio +20 al diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in *Il divenire del diritto agrario ed europeo europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Convegno organizzato in onore del Prof. Ettore Casadei in occasione del suo 79° compleanno, Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012, a cura di G. SGARBANTI-P. BORCHI-A. GERMANÒ, 2014.

MANSHOLT S. L., *Le critiche mosse al mio piano e come le rifiuto*, in *Riv. dir. agr.*, 1970, 2, p. 532.

MANZONI A., *Il food commons approach al banco di prova della PAC e della Strategia "From Farm to Fork": una proposta innovativa per sistemi alimentari più sostenibili in UE*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, 2, p. 76 ss.

MARANDOLA D., *La sostenibilità alimentare inizia dall'uso del suolo: prime indicazioni dai PSR per il 2014-2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 41, 2015, p. 16.

MARANDOLA D., VANNI F., *Le sfide della nuova architettura verde della Pac post 2020*, in *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019, p. 26.

MARCHISIO S., *Nuove «azioni comuni» e politica agricola comunitaria*, in *Il Nuovo diritto agrario*, 1979, p. 60.

MARCHISIO S., *Il dibattito sulla riforma della Politica agricola comune*, in *Il Nuovo Diritto Agrario*, 1981, p. 2.

MARCHISIO S., *Il diritto internazionale ambientale da Rio a Johannesburg*, in *Profili di Diritto ambientale da Rio a Johannesburg: saggi di diritto internazionale, pubblico comparato, penale e amministrativo*, a cura di E. ROZO ACUÑA, Torino, 2004, p. 187.

MARSH D., *The Euro. The Battle for the New Global Currency*, New Haven, London, 2011.

MARSH J., *La politica agricola europea: una soluzione confederale*, in *Il mercato comune agricolo. Il punto sull'Europa verde e sulla politica agricola comunitaria*, a cura di C. BERNINI CARRI-E. CALCATERRA-J. MARSH-D. VELO, Firenze, 1979, pp. 107-108.

MARSH J., SWANNEY P., DE FILIPPIS F., *La politica agricola comunitaria*, a cura di F. DE FILIPPIS, Bari, 1982, p. 6.

MARSH J., *Il decoupling: un punto di vista sulle difficoltà della CEE*, in *La questione agraria*, n. 31, 1988, p. 167.

MASERA R.S., TRIFFIN R., *Europe's money. Problems of European Monetary Co-ordination and Integration*, Oxford, 1984.

MASINI S., *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995.

MASINI S., *Profili della riforma della politica agricola comunitaria: ecocondizionalità, modulazione e contratti con la pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 2000, p. 145.

MASINI S., *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 146;

MASINI S., *Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell'ottica della nuova Pac*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. MASINI-V. RUBINO, Bari, 2021, p. 51.

MASINI S., «Terra» e «natura». Conferme e traguardi nell'applicazione del ciclo biologico, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 4, p. 723 ss.

MASINI S., «Transizione ecologica» dell'agricoltura, in *Dir. agroalim.*, n. 1, 2022, p. 45.

MASINI S., *I piani strategici in Italia: il ruolo del MIPAAF e delle Regioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, pp. 257-273.

MASINI S., *L'officina delle cose: sulla realtà dell'impresa agricola nella transizione ecologica*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, 1, p. 9.

MASINI S., *One Health: una cerniera tra salute umana, sanità animale ed ecosistemi*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, 2, p. 95 ss.

MATTHEWS A., *Contingency plan for ensuring food supply and food security: workshop report*. Publications Office, 2021, doi/10.2760/569694.

MATTHEWS A., *Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development - A Review of Legislative Proposals*, Ictsd Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper n. 39, October 2011.

MAURO M., *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e nuovi paradigmi*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2018, n. 6, p. 3.

MAURO M., *Prime riflessioni a margine della novella dell'art. 210 bis, del reg. (UE) n. 1308/2013, introdotto dal reg. (UE) n. 2021/2117*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2023, p. 503.

MAURO M. (a cura di), *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, Milano, 2024.

MAZZOCCHI G., VASSALLO M., GABRIELI G., HENKE R., 'No farmers, no food': a sentiment analysis of the 2024 farmers' protests in Italy, in *Italian Review of Agricultural Economics (REA)*, vol. 79, n. 2, 2024, pp. 93–106. <https://doi.org/10.36253/rea-15468>.

MCCALLA A., *Protectionism in international agricultural trade, 1850-1968*, in *Agricultural History*, 1969, vol. 43, n. 3, pp. 329-344.

MCMAHON J., *The WTO Agreement on Agriculture. A commentary*, Oxford, 2006;

MCMAHON J. A., *Eu Agricultura Law and Policy*, Cheltenham, UK, 2019.

MCMICHAEL P., *A food regime, genealogy*, in *The Journal of Peasant Studies*, 2009, p. 139 ss.

MEROLLA F., *L'azienda di stato per gli interventi nel mercato agricolo (A.I.M.A) e il finanziamento degli interventi di mercato*, in *Organizzazione del mercato agricolo nella Comunità economica europea. Interventi di mercato e organismi di intervento*, Tavola rotonda, Firenze 28-30 gennaio 1976, a cura di S. BRADASCHIA, Milano, 1977, p. 39.

MIPAAF, *Il sistema degli aiuti accoppiati della PAC. L'applicazione dell'articolo 68 del reg. (CE) n. 73/2009 in alcuni paesi UE*, giugno 2014, p. 153 ss.

MÖGELE R., SCHEELE M., *Target-compatible Environmental Payments under the CAP – Economic Requirements and Legal Scope*, March 10, 2024. <https://capreform.eu/target-compatible-environmental-payments-under-the-cap-economic-requirements-and-legal-scope/> (ultimo accesso: 21/08/2025).

MONTANARI F., FERREIRA I., LOFSTROM F., VARALLO C., VOLPE S., SMITH E., KIROVA M., WION A., KUBOTA U., . ALBUQUERQUE J. D., *Research for Agri Committee – Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2021, p. 17. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690864/IPOL_STU\(2021\)690864_EN .pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690864/IPOL_STU(2021)690864_EN.pdf) (ultimo accesso: 13/04/2025).

MOZO F. M., *Contradictions in the evolution of the CAP*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 2, 2023, pp. 59-90.

MÜNCH A., ET AL., *Research for AGRI Committee, Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2023, Brussels. pp. 63-66. doi:10.2861/561879.

NASCIMBENE B., *I Trattati dopo Lisbona. Profili generali e Politica agricola comune*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI, Napoli, 2011, p. 36

NESPOR S., *Le mani di Engels: sistema alimentare mondiale, ambiente e cambiamento climatico*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2015, p. 16.

NIINISTO S., *Safer together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*, 2024. https://commission.europa.eu/document/Niinisto-report_Book_VF.pdf (ultimo accesso: 12/03/2025).

NORMILE M.A., *Uruguay Round Agreement on Agriculture: The Record to Date*, in *Agricultural Outlook*, 1998, n. AO-257, pp. 28-33.

OECD, *Multifunctionality Towards An Analytical Framework*, 2001. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2001/04/multifunctionality_g1gh17be/9789264192171-en.pdf

OECD, *Decoupling: A Conceptual Overview*, OECD Papers, vol. 5/11, 2006, p. 6. https://doi.org/10.1787/oecd_papers-v5-art37-en

OECD, *Agricultural Policies: monitoring and evaluation*, OECD Publishing, Paris, 2018. https://doi.org/10.1787/agr_pol-2018-en.

OECD, *Infrastructure for a Climate-Resilient Future*, OECD Publishing, Paris, 2024, p. 14. <https://doi.org/10.1787/a74a45b0-en>.

OEEC, *Agricultural Policies in Europe and North America: Price and Income Policies*, 1957.

OLMI G., *Commento all’art. 39 TCEE*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario*, diretto da R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI, Milano, 1965, p. 230.

OLMI G., *Commento all’art. 40 TCEE*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario*, diretto da R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI, Milano, 1965, p. 316.

OLMI G., *Commento all’art. 41 TCEE*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario*, diretto da R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI, Milano, 1965, p. 299.

OLMI G., *Commento all'art. 44 TCEE*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario*, diretto da R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI, Milano, 1965, pp. 347-348.

OLMI G., *Titolo II. Agricoltura*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario*, diretto da R. QUADRI-R. MONACO-A. TRABUCCHI, Milano, 1965, p. 236

OLMI G., *Il processo di instaurazione del MEC nel Corso accademico 1964/56 del Centro di documentazione e studi sulle Comunità europee dell'Università degli Studi di Ferrara*, Ferrara, 1965.

OLMI G., BOURGEOIS J.H.J., *La direttiva della Comunità economica europea relativa all'ammodernamento delle aziende agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, 1, p. 57.

ORDEN D., BLANDFORD D., JOSLING T., *The difficult task of disciplining domestic support*, in *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, M.N. CARDWELL-M.R. GROSSMAN-C.P. RODGERS (eds.), Wallingford, 2003, p. 427.

ORLANDO G., DE FILIPPIS F., MELLANO M., *Piano alimentare o politica agraria alternativa? Elementi di discussione per un nuovo ruolo strategico dell'agricoltura nello sviluppo economico generale*, Bologna, 1977, p. 36 ss.

ONU, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, 25 settembre 2015. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (ultimo accesso: 15/04/2025).

ORTIZ-BOBEA A. ET AL, *Anthropogenic climate change has slowed global agricultural productivity growth*, in *Nature Climate Change*, vol. 11 n. 4, 2021, pp. 306-312. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01000-1>.

PAGANIZZA V., *Where competitiveness meets sustainability: law, policy, implementation and the environmental challenge of vineyards*, in *New Medit*, n. 3, special issue 2025, doi:10.30682/nm2503d

PAOLONI L., *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000.

PAOLONI L., *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranià alimentare"*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 3, 2011, p. 159

PAOLONI L., *La food security nei programmi della PAC*, in *Dalla Riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, a cura di L. COSTATO-P. BORGHI-L. RUSSO-S. MANSERVISI, Napoli, 2011, p. 316.

PAOLONI L., *Sovranità alimentare e agricolture locali*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2023, pp. 12-13.

PAOLONI L., *La biodiversità agricola*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo II, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, pp. 760-773.

PAOLONI L., *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, II ed., Milano, 2024, p. 239.

PAOLONI L., *Sostenibilità e innovazione in agricoltura, Dilemma o opportunità?*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2024, p. 569.

PAPI G. U., *Indicazioni di una «politica di struttura» per lo sviluppo dell'economia agricola europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1969, 1, p. 403.

PASTORINO L. F., *La filiera vitivinicola e la sostenibilità "ambientale" con particolare attenzione all'uso dei prodotti fitosanitari*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2025, p. 19 ss

PERONI G., *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'Accordo WTO e nella giurisprudenza del Dispute Settlement body*, Milano, 2005.

PETETIN Y., *L'Ukraine dans l'UE : nœud gordien de l'agriculture*, in *Rev Dr. Rural*, n. 11, 2024, p. 3.

PETIT Y., *Covid 19: l'Union européenne en quete d'un soutien approprié pour le secteur agroalimentaire*, in *Rev Dr. Rural*, n. 483, 2020, pp. 3 ss.

PETIT Y., *Pact vert, PAC et biodiversité : la nécessité d'une entente plus cordiale*, in *Rev Dr. Rural*, n. 486, 2020, p. 19 ss.

PETIT Y., *L'invasion russe en Ukraine : l'Union européenne face au défi de la sécurité alimentaire*, in *Rev Dr. Rural*, n. 504, 2022, pp. 20-27.

PETRACHI M., *Declinazioni del principio di sussidiarietà in materia di ambiente*, in *Federalismi*, n. 24, 2016, p. 2 ss.

PETRELLI L., *Misure di sviluppo rurale*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, p. 95.

PETTENELLA D., BOTTARO G., *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in *Commentario al Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, a cura di N. FERRUCCI, Milano, 2019, p. 241 ss.

PINGEL-LENUZZA I., *Commentaire à l'article 6 TCE*, in P. LEGER, *Commaintere article par article des Traités UE et Ce*, Paris, p. 200.

PIGRETTI E. A., *Derecho de los recursos naturales*, II ed., Buenos Aires, 1975.

PISCIOTTA TOSINI G., *Il difficile innesto della sostenibilità nei disciplinari DOP e IGP secondo le regole del nuovo regolamento 1143 del 2024: l'esperienza nell'ambito del progetto PrinPnrr INWINE*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2025, p. 14 ss.

PORCHIA O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, n. 1, 2006, p. 17 ss.

PUPO D'ANDREA M. R., *La Comunicazione della Commissione sulla PAC post-2013: è davvero questa la PAC di cui abbiamo bisogno?*, in *Agriregionieuropa*, n. 23, 2010, p. 40 ss.

PUPO D'ANDREA M.R., *La Comunicazione della Commissione sulla PAC post-2013: è davvero questa la PAC di cui abbiamo bisogno?*, in *Agriregionieuropa*, 23, 2010, p. 40 ss.

PUPO D'ANDREA M. R., *Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020. Alcune valutazioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 645 ss.

PUPO D'ANDREA M.R., *Il pagamento di base*, in *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali*, a cura di F. DE FILIPPIS, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2014, p. 60.

PUPO D'ANDREA M.R., *Le novità della Pac 2023-2027*, in *Agriregionieuropa*, numero speciale 1, 2021, p. 5

PUPO D'ANDREA M.R.-DE FILIPPIS F., *Il percorso, gli obiettivi e l'architettura della Pac*, in *La PAC 2014-2020. Le decisioni dell'UE e le scelte nazionali*, a cura di F. DE FILIPPIS, Quaderni del Gruppo 2013, Roma, 2014, p. 38.

RAGIONIERI M.P., *I programmi integrati mediterranei fra diritto agrario e diritto all'ecologia*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario*, in *Impresa e azienda nel diritto agrario. Strumenti della PAC e ruolo delle Regioni*, Atti delle seconde giornate camerti di diritto agrario comunitario, 12-14 maggio 1988, a cura di E. CAPIZZANO, Camerino, 1989, p. 416.

RAGIONIERI M.P., *Diritto rurale comunitario*, Milano, 1999, p. 121.

RECCHI P., *I nuovi regolamenti CEE sulla diminuzione delle produzioni eccedentarie*, in *Nuovo diritto agrario*, 1988, 2, pp. 221-224.

RECCHI P., *Le modalità del ritiro dei seminativi dalla produzione secondo il regolamento comunitario n. 762/94 del 16 aprile 1994*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, 1, p. 119 ss.

RODGERS C.P., M.N. CARDWELL, *The WTO, International Trade and Agricultural Policy Reform*, in *Agriculture and international trade*, in *Agriculture and international trade. Law, policy and the WTO*, M.N. CARDWELL-M.R. GROSSMAN-C.P. RODGERS (eds.), Wallingford, 2003, p. 15.

ROOK BASILE E., *Inquinamento in agricoltura*, in *Diritto agrario*, diretto da A. CARROZZA (*Dizionari del diritto privato*, vol. 4, a cura di N. IRTI), Milano, 1983, pp. 506-509.

ROOK BASILE E., GERMANÒ A., *L'agricoltura biologica tra diritti dell'impresa e diritto alla salute*, in *Dir. agric.*, 1996, p. 135.

RUBINO V., *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: Quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, 1, p. 37 ss.

RUBINO V., *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. MASINI-V. RUBINO, Bari, 2021, p. 5.

RUBINO V., *Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova PAC, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, pp. 345-364.

RUDE J., *Under the Green Box. The WTO and Farm Subsidies*, in *Journal of World Trade* vol. 35, issue 5, 2001, pp. 1015–1033

RUGGERI-LADERCHI F. P., *Il regime agrimonetario*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, diretto da L. COSTATO, III ed., Padova, 2003, pp. 1008-1017.

RUSSO L., *I production flexibility contracts nel Federal Agricultural Improvement and Reform Act del 1996*, in P. BORGHI-S. MANSERVISI-L. RUSSO, *Diritto agrario statunitense*, Milano, 2001, p. 77 ss.

RUSSO L., *L'imprenditore agricolo a titolo principale (I.A.T.P.)*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, diretto da L. COSTATO, Padova, III ed., 2003, pp. 263-266.

RUSSO L., *Le associazioni dei produttori agricoli e gli accordi interprofessionali*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, diretto da L. COSTATO, Padova, III ed., 2003, pp. 933-961.

RUSSO L., *Riforma della PAC e allargamento dell'Unione europea*, Roma, 2005.

RUSSO L., *La condizionalità nella riforma degli aiuti diretti e nello sviluppo rurale*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, a cura di F. ALBISINNI-A. SCIAUDONE, Napoli, 2008, p. 139.

RUSSO L., *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, in *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. opportunità della nuova Pac?*, Firenze, 18 novembre 2005, *I Quaderni dei Georgofili*, XI, 2005, p. 19 ss.

RUSSO L., *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 19.

RUSSO L., *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la «nuova» condizionalità ed il greening*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, p. 641 ss.

RUSSO L., *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2012, p. 55.

RUSSO L., *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Diritto agroalim.*, 2, 2020, p. 401 ss.

RUSSO L., *Emergenza Covid-19 e Politica agricola comune*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1, 2021, p. 47.

RUSSO L., *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. MASINI-V. RUBINO, Bari, 2021, pp. 94-95.

RUSSO L., *Le “nuove” misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, p. 162-164.

RUSSO L., *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Dir. agroalim*, n. 3, 2022, p. 610.

RUSSO L., *La PAC dal 2023: Le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, p. 82.

RUSSO L., *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO, II ed., Milano, 2024, pp. 56-58.

RUSSO L., *La Politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, in *Dir. agroalim.*, 2, 2025, p. 333.

SALVATICI L., *La domanda e l'offerta mondiale di prodotti alimentari*, in *Prezzi agricoli ed emergenza alimentare. Cause, effetti, implicazioni per le politiche*, a cura di F. DE FILIPPIS, Roma, 8 luglio 2008, Quaderni del “Gruppo 2013”, Roma, 2008, p. 45.

SALVI L. (aggiornamento S. RIZZIOLI), *Il metodo di produzione biologico: il regolamento (UE) 2018/848*, in *Compendio di Diritto alimentare*, a cura di L. COSTATO-P. BORGHI-S. RIZZIOLI-V. PAGANIZZA-L. SALVI, XI ed., Milano, pp. 333-349

SABA A., *Le organizzazioni dei produttori agricoli e le organizzazioni interprofessionali*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo II, a cura di L.

COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, pp. 1074-1076.

SABA A., *Result-based Agri-Environmental Schemes for Delivering Ecosystem Services in the EU: Established Issues and Emerging Trends*, in *Agricultural Law. Current Issues from a Global Perspective*, M. ALABRESE, -M. BRUNORI-S. ROLANDI-A. SABA (eds.), Cham, 2017, p. 83 ss.

SABA A., *Legal Implications of Results-based Agri-Environmental and Climate Commitments in the EU Common Agricultural Policy*, Heidelberg, 2025.

SABATINO A., *La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea*, in *Il Federalista*, 2001, n. 2, p. 101 ss. https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/component/content/article?id=571&Itemid=0#_ednref6.

SCANDOLA S., *La “piattaformizzazione” dell’agricoltura tra rischi e benefici: prime riflessioni*, in *Quaderni della Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2023, p. 72 ss.

SCHEBESTA H., CANDEL J. J. L., *Game-changing potential of the EU’s Farm to Fork Strategy*, in *Nature food*, 14 October 2020. <https://doi.org/10.1038/s43016-020-00166-9>

SCHNEIDER M., BALLVORA A., LÉON J., *Deep genotyping reveals specific adaptation footprints of conventional and organic farming in barley populations—an evolutionary plant breeding approach*, in *Agron. Sustain. Dev.*, vol. 44, n. 33, 2024. <https://doi.org/10.1007/s13593-024-00962-8>.

SCIAUDONE A., *Presentazione Prima Sessione (La nuova PAC: considerazioni generali) e Seconda Sessione (PAC e finanziamenti in agricoltura), La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi*, Convegno del 19-20 dicembre 2019, Verona, in *Riv. dir. agr.*, 2020, 1, p. 21 ss.

SCOPPOLA M., *Il disaccoppiamento nella Riforma Fishler della Pac: una prospettiva storica*, in *Agr. ist. merc.*, 2004, 1, p. 11

SZCZUKOWKI J., *Czynniki hamujące działanie prawa Engla w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, in *Skutki integracji Polski z Unia Europejska*, Toruń, 2001, p. 186 ss.

SENDEN L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford, 2004.

SGARBANTI G., *Il regolamento CEE n. 1760/1987. Commento agli articoli 2, 3 e 4*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, 1, p. 527 ss.

SGARBANTI G., *Le limitazioni alla protezione derivanti dal diritto comunitario*, in *Genio Rurale*, 1989, p. 11.

SGARBANTI G., *Il regime di aiuti transitori al reddito agricolo: una nuova svolta della PAC?*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, 1, p. 388.

SGARBANTI G., voce *Mercato agricolo*, in *Digesto*, IV ed. Disc. priv., Sez. commerciale, IX, Torino, 1993

SGARBANTI G., *Il metodo di produzione biologico*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. COSTATO, III ed., Padova 2003, p. 720 ss.

SGARBANTI G., *Profili giuridici sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche (anche alla luce della proposta di consentire agli Stati membri dell'UE di limitare o di vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio)* in AA.VV. *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli, 2014, p. 709.

SGARBANTI G., *OGM e BIO: una vera incompatibilità o, in prospettiva, un felice connubio?*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, a cura di N. LUCIFERO-S. CARMIGNANI, Napoli, 2020, pp. 843-876.

SGARBANTI G., *Le fonti dell'Unione europea*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, pp. 44-45.

SILVIS H.L., LAPPERRE R., *Market, price and quota policy: half a century of CAP experience*, in *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen 2010, pp. 165-182.

SIRSI E., *New breeding techniques and sustainability principle*, in *Innovation in agri-food law between technology and comparison*, a cura di AIDA-IFLA, Milano, 2019, pp. 149-151.

SNYDER F. G., *Diritto agrario della Comunità Europea. Principi e tendenze*, a cura e con un saggio di A. JANNARELLI, Milano, 1990.

SNYDER F., *Soft law and Institutional Practice in the European Community*, in S. MARTIN (eds.), *The Construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht, 1994.

SOTTE F., *Introduzione*, in *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, a cura di A. ARZENI-R. ESPOSTI-F. SOTTE, Associazione Alessandro Bartola, Milano, 2003, p. 27.

SOTTE F., *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, in *Agriregionieuropa*, numero speciale 1, 2021

SOTTE F., *La politica agricola europea: storia e analisi*, Firenze, 2023.

SOTTE F., *Cos'è ancora "comune" nella politica agricola comune?*, 5 agosto 2025. <https://euractiv.it /section/economia-e-sociale/opinion/cose-ancora-comune-nella-politica-agricola-comune/> (ultimo accesso: 2/11/2025).

SPAACK P. H., *Intergovernmental Committee on European Integration. The Brussels Report on the General Common Market*, June, 1956, p. 46. https://aei.pitt.edu/995/1/Spaack_report.pdf (ultimo accesso: 13/04/2025).

SROGOSZ T., *Systemy żywnościowe w kontekście Zrównoważonych Celów Rozwoju – kilka uwag w czasie pandemii*, in *Przegląd Prawa Publicznego*, n. 6, 2020, pp. 24-37.

STANCANELLI N., *The historical context of the green box*, in *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, R. MELÉNDEZ-ORTIZ-C. BELLMANN-J. HEPBURN (eds.), Cambridge, 2009, p. 31.

STEINHERR A. (a cura di), *30 Years of European Monetary Integration from the Werner Plan to EMU*, New York, 1994.

STIGLITZ J., *The Euro: And Its Threat to the Future of Europe*, London, 2016.

STRAMBI G., *Condizionalità e greening nella Pac: è abbastanza per il clima?*, in *Agr. ist. merc.*, n. 2, 2016, p. 63.

STRAMBI G., *Greening*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Tomo I, a cura di L. COSTATO-F. ALBISINNI, con la collaborazione di V. PAGANIZZA, IV ed., Milano, 2023, p. 326 ss.;

STRAUSS R., *Economic Effects of Monetary Compensatory Amounts*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 21 n. 3, 1983, pp. 261-282.

SWIMBANK A., *The reform in the EU's Common Agricultural Policy*, in *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, R. MELÉNDEZ-ORTIZ, C. BELLMANN, J. HEPBURN (eds.), Cambridge, 2009, p. 70.

SWINBANK A., TRANTER R., *Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?*, in *Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 6, No 1, 2005, p. 53.

SWINNEN J.F., *The Political economy of the Fischler reforms of the EU's Common agricultural policy: The perfect storm?*, in *The Perfect Storm. The political economy of the Fishler reforms of the Common agricultural policy*, J.F. M. SWINNEN (eds.), Brussels, 2008, p. 136

SWINNEN J., *The political economy of agricultural and food policies*, in *The Routledge Handbook of Agricultural Economics*, London 2018, pp. 381-398.

TALLACCHINI M., *Dalla sostenibilità al geo-engineering. Proteggere l'ambiente o medicalizzare la terra?*, in *Il divenire del diritto agrario ed europeo europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Convegno organizzato in onore del Prof. Ettore Casadei in occasione del suo 79° compleanno, Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012, a cura di G. SGARBANTI-P. BORGHI-A. GERMANÒ, 2014, pp. 345-346.

TARDITI S., *Razionalizzare e organizzare*, in *Riv. pol. agr.*, 1, 1986, p. 13.

TENAGLIA AMBROSINI M. G., *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht e oltre*, Torino, 1996.

TESAURO G., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, vol. I, IV ed., a cura di P. DE PASQUALE-F. FERRARO, Napoli, 2023, p. 65.

THIEDE G., *Progresso tecnologico e produzione agricola*, in *Riv. pol. agr.*, n. 1-2 1975, p. 70.

TIZZANO A., *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità Europee*, in *Riv. dir. europeo*, 1981, n. 2, p. 139 ss.

TOMKIEWICZ E., *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000.

TOMMASINI A., *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 33.

TRAPE I., *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, p. 535.

TRIFFIN R., *Crisi del petrolio e problemi monetari internazionali e comunitari*, in *Moneta e Credito*, vol. 27, n. 106, 1974, pp. 148-161.

TRIFFIN R., *Sistema monetario europeo e dollaro nel sistema monetario mondiale*, in *Moneta e Credito*, vol. 35, n. 139, pp. 265-287, 1982.

UN, Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, Conferenza sull'Ambiente Umano, Stoccolma, 5 - 16 giugno. 1972. www.unep.org/documents/default.asp?documentid=97 (ultimo accesso: 11/04/2025).

UN, *Report of the World Commission on environment and development, Our common future*, doc A/42/427, 4 Agosto 1987. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (ultimo accesso: 16/04/2025).

UN, *Rio Declaration on Environment and Development*, doc. A/CONF.151/26, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (ultimo accesso: 16/04/2025).

UN, *Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, Johannesburg 24 agosto - 4 settembre 2002. <https://www.un.org/esa/sustdev/documents/Johannesburg%20Declaration.doc> (ultimo accesso: 12/04/2025).

UN, *The Future We Want: outcome of the Conference*, doc. A/CONF.216/L.1*, Rio de Janeiro, 20-22 June 2012. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/13662/N1238164.pdf?sequence=1&map%3BisAllowed=1> (ultimo accesso: 12/04/2025).

UN-FAO, *The Right to Adequate Food*, Fact Sheet No. 34, Office of the High Commissioner for Human Rights of the UN Geneva, 2010. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34en.pdf> (ultimo accesso: 12/04/2025).

URI P., *Un futuro per l'agricoltura europea*, Milano, 1971.

VAN DER MEER P., ANGENON G., BERGMANS H., BUHK H.J, ET ALL., *The Status under EU Law of Organism developed through Novel Genomic Techniques*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, p. 7. doi:10.1017/err.2020.105

VAN DER MEULEN H., VAN ASSELDONK M., LAN G., *The state of innovation in European agriculture: Innovators are few and far between*, in *Studies in Agricultural Economics*, n. 118, 2016, pp. 172-174. doi:10.7896/j.1628.

VANNI F., *Il possibile impatto dell'applicazione del greening in Italia*, in *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013.

VELO D., *Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea*, in *Il mercato comune agricolo. Il punto sull'Europa verde e sulla politica agricola comunitaria*, a cura di C. BERNINI CARRI-E. CALCATERRA-J. MARSH-D. VELO, Firenze, 1979, p. 12 ss.

VENTURA S., *Aspetti giuridici dei rapporti fra la politica delle strutture e la politica dei mercati agricoli nella Comunità economica europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, 1, p. 846.

VENTURA S., *La riforma della PAC e il mercato unico*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, a cura di E. CASADEI, Milano, 1995, p. 585.

VENTURA S., *L'avvenire dell'agricoltura biologica come strumento di sviluppo rurale*, in *Scritti in onore Giovanni Galloni*, I, Roma, 2002, p. 563 ss.

VERSACI G., *La regolazione dei dati per l'agricoltura di precisione tra questioni generali ed esigenze settoriali*, in *Dir. agroalim.*, 3, 2024, p. 619 ss.

VILLARI L., *Per la storia del protezionismo in Italia, Le prime polemiche sul libero scambio*, in *Studi Storici*, VI, 1965, 3, p. 496.

VISCARDINI DONA W., *La politique agricole commune et sa réforme*, in *Revue du Marché de la Union Européen (RMUE)*, n. 3, 1987, pp. 87-117.

VON GARMISSEN B., *Verstärkt die Corona-Krise den "Strukturwandel ohne Ende"?* in *Agrar-und Umweltrech*, n. 6, 2020, p. 201.

VON GARMISSEN B., *Das gegenwärtige Agrarrecht ist nur bedingt krisentauglich*, in *Agrar- und Umweltrech*, n. 12, 2022, p. 441 ss.

WŁODARCZYK B., *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, in *Przegląd prawa rolnego*, n. 2, 2022, 11-26. doi:10.14746/ppr.2022.31.2.1.

WORLD BANK GROUP, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*, EU Regular Economic Report; No.4. 2018. <http://hdl.handle.net/10986/29381> (ultimo accesso: 17/07/2025).

WORLD TRADE ORGANIZATION, *Report on 2010*, Geneva, 2010. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report10_e.pdf (ultimo accesso: 11/04/2025).

WUNDER S., *Revisiting the concept of payments for environmental services*, in *Ecological Economics*, vol. 117, 2015, pp. 234-243.

ZAGREBLESKY G., *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Dir. agroalim*, n. 3, 2017, p. 437 ss.

ZELLER A., *L'imbroglia agricola del mercato comune. Una ricerca del gruppo Agenor*, Milano, 1979.

ZEZZA A., *L'evoluzione della politica delle strutture nella CEE ed in Italia*, in *Scarsità e sovrapproduzione*, a cura di M. GORGONI-A. ZEZZA, Bologna, 1990, p. 489