

Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune

Luigi Russo

1.- Covid-19 e PAC: considerazioni generali

Non c'è dubbio che la pandemia originata a partire dal mese di gennaio 2020 (ma forse anche prima) in Cina abbia avuto diverse ripercussioni anche sul settore produttivo agricolo e sul commercio dei prodotti agricoli.

Le misure emergenziali adottate, con intensità crescente, da una moltitudine di Stati, unitamente alla paura insorta in seno a gran parte della popolazione mondiale, hanno determinato limitazioni, se non, talora, veri e propri impedimenti, alla libera circolazione dei prodotti agricoli e alimentari, oltre che l'emersione dello spettro della insicurezza alimentare, come comprovato, soprattutto nei primi tempi della diffusione del virus caratterizzati dall'adozione di misure di contenimento, dalle code di consumatori davanti ai supermercati nel timore – ingiustificato, peraltro - di restare privi di generi di prima necessità.

La stessa attività produttiva primaria, sebbene non interessata, tranne alcuni comparti produttivi (si pensi alla floricoltura), in via diretta dai provvedimenti di sospensione che hanno, invece, coinvolto gran parte delle imprese commerciali e industriali, ha comunque subito, in linea generale, effetti negativi dalla diffusione della pandemia, basti pensare ai mutati trend di consumo collegati alla chiusura di bar e ristoranti, e alle limitazioni imposte alla circolazione del personale stagionale e alle conseguenti ripercussioni sull'attività di raccolta dei prodotti ortofrutticoli.

Di fronte al diffondersi del virus, è apparsa chiara

l'inadeguatezza del quadro normativo internazionale (segnatamente degli accordi conclusi in seno al WTO) finalizzato a garantire la più ampia commercializzazione dei beni su scala globale, ivi inclusi quelli a destinazione alimentare. Come evidenziato in dottrina¹, le regole della WTO, già in stato di grande crisi a seguito dei contenziosi commerciali recentemente sviluppatisi tra grandi potenze mondiali, e segnatamente tra USA e Cina, hanno subito ulteriori indebolimenti a seguito del Covid-19, e ciò anche relativamente ai prodotti agricoli, pur se in molti casi le restrizioni temporanee alle esportazioni di beni essenziali, come quelli agricoli e alimentari, non potrebbe dirsi priva di legittimità alla luce degli stessi principi che reggono il GATT².

In un quadro siffatto la prima considerazione da farsi è la presa d'atto della ocolutezza della decisione, assunta sin dal trattato di Roma, di istituire una politica agricola comune, al fine di supportare e garantire una produzione agroalimentare europea in grado di soddisfare quanto meno la gran parte della domanda interna, e di evitare, così, un approccio meramente mercantilistico per quanto concerne l'approvvigionamento dei prodotti agricoli, che avrebbe potuto indurre a scelte diverse, ivi inclusa quella di ricorrere alle sole dinamiche del commercio internazionale per il soddisfacimento della domanda interna.

Non di rado la PAC viene sottoposta a critica per i suoi costi, ancora oggi pari ad oltre un terzo di tutte le spese dell'Unione: è, tuttavia, soprattutto nei momenti di crisi che essa dimostra la sua validità e importanza, consentendo di affermare che i costi economici collegati all'attuazione della PAC trovano ampia compensazione nella garanzia di poter contare su un settore produttivo agricolo europeo in grado di poter soddisfare, per quasi tutti i prodotti, la domanda interna, evitando una pericolosa dipendenza da Stati extraeuropei.

Ciò precisato, con il presente contributo non si intende analizzare i singoli provvedimenti che

(¹) Cfr. G. Sacerdoti, "Quo vadis" WTO after Covid-19?, in *Bocconi Legal Studies Research Paper Series*, N. 3610617, May 2020.

(²) V. ancora G. Sacerdoti, *op. cit.*, par. 3.

hanno interessato vari aspetti della PAC adottati a livello europeo nel corso della pandemia: come spesso accade nei periodi emergenziali, si tratta il più delle volte di decisioni prive di sistematicità e dettate, nella maggior parte dei casi, da necessità contingenti, proprio perché volte a fronteggiare i vari aspetti via via coinvolti dalla pandemia e dai suoi effetti.

Al riguardo, possono sinteticamente segnalarsi, attesa la loro rilevanza, i provvedimenti che hanno ampliato i margini di manovra degli Stati membri nell'erogazione di aiuti di Stato³ e ampliato l'ammontare degli aiuti rientranti nel regime *de minimis*⁴.

In questa sede si intende, invece, sommariamen-

te esaminare se e in che modo la pandemia potrà incidere sull'impianto della PAC nel suo complesso e, in particolar modo, sulla delineazione della nuova disciplina destinata a regolamentarne il funzionamento nel periodo 2023-2027.

E' ormai certo, infatti, che non sarà possibile far entrare in vigore le nuove norme alla data originariamente prevista del 1° gennaio 2021, essendo stato recentemente pubblicato il regolamento volto a disporre un proroga, per gli anni 2021 e 2022, della disciplina ora vigente⁵.

Tra l'altro, la diffusione del Covid-19 è avvenuta dopo che la nuova Commissione, insediatasi all'esito delle elezioni del 2019, aveva indicato quale linea strategica da perseguire, quella del

(³) Cfr. la Comunicazione C (2020) 1863 recante un «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19» del 19 marzo 2020, oggetto di successivi emendamenti in data 3 aprile e 8 maggio 2020. In sintesi, tale comunicazione contiene le indicazioni della Commissione per consentire agli Stati membri di poter valutare la compatibilità col trattato degli aiuti di Stato erogandi fino al 31 dicembre 2020, allo scopo di consentire alle rispettive imprese di poter fronteggiare l'emergenza conseguente al Covid-19, allargando sostanzialmente le maglie di ammissibilità rispetto al quadro normativo "ordinario". Di tale opportunità si è avvalso anche lo Stato italiano in più occasioni, quale il c.d. d.l. "rilancio" Del 19 maggio 2020, n. 34, contenente numerose misure di aiuto autorizzabili dal Quadro temporaneo, notificato alla Commissione il 20 maggio e da quest'ultima approvato già il giorno successivo. Prima ancora, l'art. 78 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, contiene misure di aiuto dedicate alle imprese agricole, anch'esse approvate dalla Commissione in quanto ritenute conformi al ricordato Quadro temporaneo.

(⁴) Cfr. il Regolamento (UE) 2019/316 della Commissione del 21 febbraio 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" nel settore agricolo. Il reg. UE 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti "de minimis" nel settore agricolo, a sua volta adottato in forza del regolamento UE del Consiglio 2015/1588, infatti, consente agli Stati membri di poter erogare taluni aiuti di importanza minore ai produttori primari senza necessità di notifica, in quanto ritenuti non distorsivi della concorrenza: in particolare, tali aiuti non possono superare l'importo di € 20.000 in favore del medesimo beneficiario nell'arco di un triennio e, complessivamente, gli aiuti erogati a tale titolo non possono superare un determinato massimale nazionale individuato dal regolamento stesso. Con il regolamento UE 2019/316 si è emendato il reg. UE 1408/2013, assegnando agli Stati la possibilità di erogare legittimamente aiuti *de minimis* nell'ambito di una soglia più elevata per ogni singolo beneficiario, individuata in € 25.000 nell'arco del triennio, con conseguente incremento del massimale nazionale (pari all'1,5% della produzione annua), a condizione che gli aiuti destinati ad uno specifico settore produttivo non superino un limite settoriale individuato nel 50% degli aiuti complessivi *de minimis* erogati nell'arco del triennio. Per consentire la verifica del non superamento di tale limite settoriale il regolamento del 2019 prescrive, come ulteriore condizione per l'incremento dell'ammontare degli aiuti erogabili ad ogni singolo beneficiario, l'obbligatoria introduzione di un registro nazionale degli aiuti, la cui attivazione era in precedenza lasciata alla discrezione degli Stati membri. Solo un registro nazionale può consentire, infatti, la verifica dei settori beneficiati dalle misure di aiuto e il controllo circa il non superamento del limite massimo previsto per il settore. Al tempo stesso, il nuovo regolamento ha esteso il periodo di validità del reg. 1408/2013 così modificato, originariamente destinato a scadere il 31 dicembre 2020, fino al 31 dicembre 2027. Come si anticipava, le externalità negative della pandemia sul settore agricolo hanno indotto il governo italiano, con il D.M. 15 maggio 2020, n. 5591, ad approfittare di tale possibilità, in precedenza rimasta sulla carta, aumentando ad € 25.000 la soglia degli aiuti *de minimis* erogabili ad un singolo beneficiario nel triennio nel settore agricolo, giovandosi del registro degli aiuti di Stato già istituito presso il SIAN, con cui sarà possibile monitorare il non superamento del limite settoriale previsto dal diritto unionale. In questo modo si è incrementato il plafond a disposizione dell'Italia per tale tipologia di aiuti da ca. 700 milioni di euro a 840 milioni di euro, rendendo così immediatamente utilizzabili ca. 140 milioni aggiuntivi: il che, in un momento generalizzato di difficoltà, rappresenta comunque un saggio utilizzo di una facoltà attribuita dal diritto UE. Per un inquadramento di carattere generale sugli aiuti di Stato nel settore agricolo e sulle varie tipologie di aiuti, sia consentito il rinvio a L. Russo, *Il diritto degli aiuti di Stato nel settore agricolo nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella disciplina attuativa della PAC e nei regolamenti di esenzione: la difficile quadratura del cerchio*, in *Dir. comun. e degli scambi internazionali*, 2011, 207 ss.

(⁵) La proposta di regolamento, COM (2019) 581, avente in origine quale oggetto un differimento per il solo anno 2021, è del 31 ottobre 2019. Il regolamento, del Parlamento europeo e del Consiglio, è stato in seguito approvato il 23 dicembre 2020 con il n. 2020/2220.

Green New Deal e dopo la presentazione, da parte della Commissione, delle proposte di regolamenti⁶. destinati a disciplinare la PAC per il periodo successivo al 2021. Ciò non di meno, non pare che la pandemia abbia indotto ripensamenti al riguardo, alla luce dei successivi documenti – di cui si dirà in seguito - approvati dalla Commissione nella primavera del 2020.

I cardini attorno ai quali l'elaborazione della "nuova" PAC deve ruotare appaiono, peraltro, chiari: essa deve, innanzitutto, risultare sostenibile sotto il profilo economico. Dev'essere, cioè, in grado di remunerare adeguatamente gli operatori del settore, dal momento che solo se vi è remunerazione sufficiente è pensabile il mantenimento di strutture produttive all'interno dei confini europei: non si tratta, peraltro, di una novità, dal momento che sin dalla sua originaria formulazione, l'odierno art. 39 TFUE, che elenca gli obiettivi specifici della PAC, prevedeva la necessità che questa assicurasse un tenore di vita equo agli agricoltori⁷.

Altro pilastro su cui la PAC deve fondarsi – come concretamente accertato a seguito dell'esplosione della pandemia - è il perseguimento della *food security*: anche sotto questo profilo *nihil sub sole novum*, posto che sempre l'art. 39 TFUE, sin dalla sua primitiva versione del trattato di Roma, aveva inserito tra i fini della PAC il perseguimento di

obiettivi di adeguato approvvigionamento alimentare⁸.

Ultima, ma non ultima, la necessità che l'attività agricola risulti sostenibile sotto il profilo ambientale: in questo caso non vi sono espressi riferimenti nell'art. 39 TFUE ma sin dal trattato di Amsterdam ha fatto ingresso tra le norme di principio quello che oggi è l'attuale art.11 del TFUE (già art. 6 TCE), che impone di integrare le esigenze di tutela dell'ambiente nella predisposizione di tutte le politiche ed azioni dell'Unione, tanto che già da tempo la sostenibilità ambientale è entrata a far parte delle regole della PAC.

Non era e non è così dubitabile che anche la PAC, come tutte le altre politiche ed azioni unionali, dovesse tener conto delle esternalità negative proprie della produzione agricola sull'ambiente, e porre, così, una particolare attenzione ai profili di tutela ambientale.

Del resto, la sostenibilità ambientale dell'attività produttiva agricola (come di ogni altra produzione) non può essere solo il frutto di prescrizioni normative, rappresentando una vera e propria necessità se si intende avere una prospettiva di medio-lungo periodo per la produzione agricola.

Un'agricoltura predatoria non può, infatti, avere un futuro: il progressivo impoverimento delle sostanze organiche nel suolo, l'inquinamento delle acque o dell'aria, unitamente ai cambiamen-

(⁶) Al momento le proposte sono sempre quelle datate tutte 1° giugno 2018, COM (2018) aventi i numeri 392 (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio), **393** (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013), 394 (Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo). Le tre proposte hanno fatto seguito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, del 29 novembre 2017, COM (2017) 713 final.

(⁷) Del resto, anche l'art. 6 della proposta di regolamento sui piani strategici (Proposta di regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici, del 1° giugno 2018, COM (2018) 392), destinato a costituire uno dei cardini della PAC 2021 – 2027, elenca, tra gli obiettivi specifici del regolamento stesso il sostegno ad un reddito agricolo sufficiente e il miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore.

(⁸) "Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti": così la lett. d) del 1° par. dell'art. 39 TFUE, da leggersi in relazione anche a quanto indicato nella lett. a), circa l'incremento della produttività dell'agricoltura.

ti climatici imputabili, quanto meno in parte, alla stessa attività agricola, inevitabilmente condizionano l'attività produttiva primaria, dando vita a circoli perversi e richiedendo l'uso sempre più massiccio di fertilizzanti e pesticidi, oltre a comportare una progressiva riduzione della produttività a dispetto delle innovazioni tecnologiche.

Ciò detto, occorre così domandarsi – conformemente all'intitolazione del presente lavoro - se e in che misura lo svilupparsi del Covid-19 ha inciso e inciderà nel futuro sulle linee direttrici della PAC, e segnatamente sui tre suoi cardini appena ricordati.

2.- La sostenibilità economica della PAC

Quanto alla sostenibilità economica delle imprese agricole europee, deve registrarsi il compimento di un primo, importante passo per l'approvazione del quadro finanziario pluriennale dell'Unione destinato a valere per il periodo 2021 – 2027, dal momento che il Consiglio europeo, nel mese di luglio 2020, ha trovato una intesa da sottoporre al procedimento interistituzionale di cui all'art. 312 TFUE⁹.

Non vi è dubbio che il Covid-19 abbia apportato significative misure sul piano finanziario, come dimostra l'approvazione non solo del QFP¹⁰ ma anche dell'ulteriore strumento denominato *Next Generation EU* (NGEU), comportante la messa a disposizione degli Stati membri di 750 miliardi di euro supplementari, in parte sotto forma di sovvenzioni e in parte in forma di prestiti¹¹. Di questi, 7,5 miliardi sono destinati alle misure di sviluppo

rurale.

L'esame del testo approvato dal Consiglio Europeo rende, peraltro, evidente come non sia lessicalmente presente la voce "politica agricola comune" nei principali capitoli di spesa, essendo i costi della PAC inseriti all'interno dell'*Heading 3*, denominato "*Natural resources and environment*", cui sono complessivamente destinati ca. 356 miliardi di euro.

Il che rende oltre modo evidente l'impronta "verde" destinata a caratterizzare sempre più l'attuazione della politica agricola, anche – e soprattutto - per quanto concerne l'immagine che della PAC si intende offrire all'opinione pubblica.

Certo è che il Consiglio Europeo del luglio 2020 ha ribadito l'impegno dell'UE nell'attuazione della PAC anche per il prossimo quadro finanziario, destinandovi 342 miliardi di euro circa (di cui ca. 258 miliardi per gli interventi sul mercato ed i pagamenti diretti)¹², a conferma della sua necessità storica, prima ancora che giuridica, confermandone l'impianto a due pilastri e ricordando come compito precipuo della PAC sia il perseguimento degli obiettivi ad essa assegnati dal trattato.

Come detto, l'iter per la definitiva approvazione del quadro finanziario pluriennale è, nel momento in cui si scrive, ben lungi dall'essere concluso e, al di là dell'impegno finanziario – che pur costituisce un requisito imprescindibile – occorrerà verificare come la PAC del prossimo futuro sarà riempita di contenuto con i regolamenti destinati ad operare nell'arco temporale 2023 – 2027.

Lo stesso differimento dell'entrata in vigore della nuova disciplina attuativa della PAC al 1° gennaio

(⁹) Relativo all'approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale con regolamento del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.

(¹⁰) Cfr. il reg. UE del Consiglio del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021 – 2027; in data 16 dicembre 2020 è stato altresì approvato, ex art. 295 TFUE, l'Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie.

(¹¹) Cfr. il reg. UE n. 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'UE per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

(¹²) Nel periodo 2014 – 2020 (fonte: europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/106/il-finanziamento-della-pac) la PAC ha avuto uno stanziamento di 408 miliardi di euro: si determinerebbe così, per il prossimo quadro finanziario, una riduzione di ca. il 16%, la quale deve comunque essere valutata anche alla luce del venir meno del Regno Unito quale Stato membro dell'UE per effetto della Brexit.

2023 può addebitarsi, seppur solo in parte, al Covid-19, anche se uno slittamento si sarebbe verosimilmente comunque verificato, alla luce di una molteplicità di fattori, quali i ritardi conseguenti alle elezioni per il Parlamento Europeo tenutesi nel 2019, con il conseguente formarsi di una nuova Commissione, le quali hanno avuto ripercussioni anche sulle difficoltà nell'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale dell'Unione, cui devono aggiungersi ulteriori fattori quali la difficile collaborazione tra le Commissioni agricoltura e ambiente del PE, e le debolezze delle presidenze del Consiglio UE fino alla designazione della Germania, che ha assunto la presidenza per il II° semestre 2020.

In conseguenza dello slittamento dell'efficacia dei nuovi testi regolamentari, verrà disposta la proroga dell'efficacia dei regolamenti in essere, con la previsione della possibilità, per gli Stati membri, di implementare il processo di convergenza interna, già previsto dal reg. 1307/2013 per i pagamenti diretti e terminato nel 2019, anche negli anni 2020, 2021 e 2022, per favorire l'allineamento del valore dei titoli in misura il più possibile prossima al valore unitario medio.

Quanto alle misure del secondo pilastro, oltre alla proroga dei PSR fino al 31.12.2022, perverranno le risorse aggiuntive previste dal programma NGEU, rese peraltro in parte disponibili già dal 2021 dal reg. UE n. 2020/2220.

Accanto all'erogazione di sostegni finanziari, tali da poter consentire – anche se essi, in concreto, molto spesso non risultano sufficienti - alle imprese agricole europee di restare sul mercato, viene al tempo stesso ribadita dai documenti di pro-

grammazione strategica la necessaria apertura del mercato agricolo europeo al mercato mondiale, e ribadita, così, la necessità che gli imprenditori agricoli europei operino in base a logiche mercantistiche. Nella Comunicazione relativa alla strategia dal produttore al consumatore è, peraltro, contenuto solo un timido cenno alla concorrente esigenza di garantire al settore produttivo agricolo un'adeguata remunerazione all'interno della filiera, ravvisabile nell'indicazione che la Commissione si propone di "chiarire le regole di concorrenza per le iniziative collettive che promuovono la sostenibilità nelle catene di approvvigionamento"¹³.

La genericità di tale riferimento impedisce ogni più opportuna valutazione dell'impegno in esame e dei suoi effetti sul funzionamento del mercato, anche se è lecito essere non particolarmente ottimisti, stante l'utilizzo del verbo "chiarire", che lascia trasparire un intervento non particolarmente incisivo e di portata sostanziale. E' noto, infatti, che, nonostante l'intervento del regolamento c.d. *omnibus*¹⁴ e nonostante la decisione della Corte di Giustizia sull'*indivia*¹⁵, ancora permangono ombre relativamente al nodo rappresentato dalla misura dell'applicazione del diritto della concorrenza al settore agricolo, sol che si pensi al persistente divieto, di cui all'art. 209 reg. UE 1308/2013, di praticare prezzi identici per le organizzazioni dei produttori agricoli e a quello di concludere intese tra diverse OP¹⁶.

Vero è che, nel momento in cui i produttori agricoli sono lasciati alle dinamiche concorrenziali del mercato mondiale, risulta imprescindibile, oltre al sostegno finanziario, un intervento regolatorio

⁽¹³⁾ Così a pag. 11 della Comunicazione del 20 maggio 2020 «"Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», COM (2020) 381. Similmente si legge nella versione inglese: «the Commission envisages clarifying the competition rules for collective initiatives that promote sustainability in supply chain».

⁽¹⁴⁾ Reg. (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

⁽¹⁵⁾ Cfr. Corte Giust. UE 14 novembre 2017, in causa C-671/15.

⁽¹⁶⁾ Si v., al riguardo, A. Jannarelli, *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza?*, in *Dir. agroalimentare*, 2018, 109 ss.

che consenta loro di appropriarsi in misura certamente maggiore dell'attuale del valore del prodotto che, al termine della filiera, perviene al destinatario finale.

3.- La PAC nel quadro del Green deal

Ferma l'assoluta rilevanza dei profili finanziari di cui si è sinora fatto cenno, la novità probabilmente più rilevante della PAC del prossimo futuro è data dal c.d. *Green deal* formulato dalla neoministrata Commissione UE ancora nel dicembre 2019¹⁷ e, dunque, in epoca antecedente la pandemia.

Il *Green deal* si sostanzia, al momento, nella delimitazione di obiettivi strategici collegati ad un cronoprogramma relativamente alle azioni e alle politiche che si rendono necessarie per il loro perseguimento, finalizzati a rendere sostenibile l'intera economia dell'UE, e in particolare a dissociare gli obiettivi di crescita economica dall'utilizzo delle risorse.

Questo programma strategico – che va, peraltro, oltre il solo settore agricolo - ha portato, tra l'altro, all'adozione di un piano d'azione per l'economia circolare¹⁸ e ad una proposta di regolamento quadro per il conseguimento della neutralità climatica¹⁹; per quanto più interessa il settore agricolo, devono essere ricordate le Comunicazioni della Commissione al PE e al Consiglio del 20 maggio 2020, recanti le strategie «"Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente» e «Sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita»²⁰. Considerando questi ultimi documenti, la cui prospettiva trascende le contingenze della pandemia da Covid-19 in atto, da essi emerge l'intenzione di elaborare una PAC ancor più "verde" rispetto

all'attuale, in cui già operano, seppur in maniera mal coordinata tra loro, istituti quali il *greening* nel settore degli aiuti diretti, la condizionalità e le misure agro-climatico-ambientali del secondo pilastro, e con risultati non particolarmente soddisfacenti. Con questa nuova strategia la Commissione delinea una serie di azioni che inevitabilmente coinvolgeranno l'attività agricola sotto diversi profili: si pensi all'obiettivo di aumentare le aree protette, per giungere ad un loro ampliamento sino al 30% della superficie terrestre e al 30% di quella marina, di cui almeno un terzo dovrebbe essere oggetto di protezione definita come "rigorosa". L'incremento delle superfici oggetto di protezione verrà, dunque, inevitabilmente a ripercuotersi sull'attività agricola, dal momento che, soprattutto in presenza di misure di protezione "rigorose", può arriversi al punto di inibire lo svolgimento della stessa attività produttiva. Nel quadro della nuova PAC dovrebbero, inoltre, in base ai ricordati documenti programmatici, da un lato essere incentivate pratiche agricole completamente sostenibili – quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità, l'adozione di norme più rigorose sul benessere animale – e, dall'altro, essere introdotte disposizioni normative per imporre una riduzione, entro il 2030, di ben il 50% dell'uso di pesticidi chimici in genere e del 50% di quelli pericolosi e per stabilire che almeno il 10% delle superfici agricole vengano destinate ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità, e che almeno il 25% dei terreni agricoli vengano destinate ad attività conformi al disciplinare dell'agricoltura biologica, nonché una riduzione dell'uso di fertilizzanti di almeno il 20% rispetto ai livelli odierni.

Ciò che maggiormente interessa di tale program-

(¹⁷) Cfr. Comunicazione della Commissione al PE, al Consiglio, al CESE, al Comitato delle Regioni COM (2019) 640 def. del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*.

(¹⁸) Cfr. il documento COM (2020) 98 del 11 marzo 2020.

(¹⁹) C.d. legge europea sul clima: COM (2020) 80 del 4 marzo 2020, proposta di regolamento del PE e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea per il clima).

(²⁰) V., rispettivamente, i doc. COM (2020) 381 e 380 del 20 maggio 2020.

ma, per il momento solo abbozzato, è la previsione non solo di stimoli finanziari per favorire l'adozione di pratiche virtuose sotto il profilo ambientale, ma anche e soprattutto la preconizzata introduzione di norme proibitive o comunque limitatrici dell'uso di pesticidi e di fertilizzanti chimici e vincolanti quanto all'utilizzo di determinate superfici agricole.

La rilevanza di tale intendimento è tale che le imprese produttrici di fitofarmaci hanno già messo in cantiere poderosi investimenti per lo sviluppo di prodotti innovativi e in grado di risultare in sintonia con la strategia unionale di cui si è detto: la *Europe's crop protection industry* (ECPA) ha già programmato uno stanziamento di 14 miliardi di euro per lo sviluppo di soluzioni innovative entro il 2030, e in particolare di 10 miliardi per l'innovazione e la progettazione di tecnologie digitali e di precisione entro il 2030, e 4 miliardi destinati allo sviluppo di biopesticidi entro la stessa data²¹.

L'avvento della pandemia non ha, così, influenzato e né anche solo rallentato l'azione della Commissione così come delineata nell'originario documento programmatico redatto in epoca pre-Covid, verosimilmente anche alla luce dei tempi collegati all'attuazione del *Green deal*, tali da superare di gran lunga l'auspicabilmente breve periodo emergenziale.

Anche per quanto riguarda le strategie in oggetto, l'esame di documenti di natura solamente programmatica non consente di fare valutazioni, in assenza di norme attuative: certo è che se la Commissione manterrà fede ai suoi impegni, la PAC del futuro, e non solo del futuro a noi prossimo, ne uscirà sensibilmente rimodellata.

Per il momento, l'impronta verde risulta confermata dall'evoluzione dei negoziati per la disciplina della PAC nel periodo 2023 – 2027, relativamente alla quale il Consiglio Agricoltura ha, nel mese di ottobre 2020, confermato come buona parte dei sostegni futuri, tanto nel 1° quanto nel 2° pilastro, dovranno convergere in favore di prati-

che agricole particolarmente rispettose per l'ambiente.

Mette conto rammentare sin d'ora, però, che anche la massima attenzione nel perseguimento di obiettivi lato sensu ambientali e la destinazione di ingenti risorse a tal fine può rivelarsi inefficace o non del tutto efficace se, al contempo, non viene dedicata altrettanta attenzione ai profili collegati alla formazione professionale degli operatori chiamati a svolgere attività agricola in maniera più sostenibile.

Come è stato anche recentemente constatato, è, infatti, ancora troppo basso il livello di scolarizzazione e di conoscenze, ai fini della riduzione degli agrofarmaci e dell'incremento della produzione e della produttività; si pensi, ad es., all'agricoltura di precisione che consente una migliore efficienza produttiva unitamente a minori costi e utilizzo di prodotti potenzialmente inquinanti: per la sua diffusione e implementazione non è sufficiente lo sviluppo e l'innovazione tecnologica, risultando pur sempre necessario il possesso delle necessarie competenze affinché le nuove tecnologie possano essere utilizzate al meglio.

Opportunamente, quindi, la comunicazione recante la strategia dal produttore al consumatore non trascura tali aspetti, intendendo promuovere sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (AKIS)²², stabilendo che nei futuri piani strategici nazionali occorrerà aumentare il sostegno destinato a tali sistemi.

4.- PAC e food security

Come già accennato, occorrerà in ogni caso attendere e verificare come tali intendimenti di carattere strategico verranno poi concretamente attuati: è auspicabile, infatti, che le innovazioni previste non portino con sé ulteriori complessità nella gestione della futura PAC e che, in particolare, sia comunque garantito anche il persegui-

⁽²¹⁾ Cfr. il sito ecpa.eu/media/news/europe's-crop-protection-industry-makes-2030-commitments.

⁽²²⁾ Acronimo per *Agricultural Knowledge and Innovation Systems*.

mento di un ulteriore obiettivo della PAC così come indicato nell'art. 39 TFUE e che risulta parimenti irrinunciabile alla pari degli indicati obiettivi ambientali, quale la garanzia di sufficienti approvvigionamenti dei prodotti agricoli di base.

Non è revocabile in dubbio, infatti, che la *food security* rimanga uno dei principali obiettivi della PAC da perseguire tuttora, come anche le recenti esperienze, collegate con la pandemia da Covid-19, hanno ben messo in evidenza. Occorre, così, non dimenticare, accanto ai sacrosanti aspetti di sostenibilità ambientale che devono caratterizzare anche l'attività produttiva agricola, i profili di sostenibilità relativi all'aspetto della sicurezza degli approvvigionamenti, posto che irrinunciabile funzione della PAC è quella di poter garantire ai cittadini europei l'approvvigionamento regolare e adeguato dei prodotti agricoli necessari per soddisfare le necessità alimentari del continente ed evitare, così, di dover dipendere da importazioni che, come la pandemia ha chiaramente dimostrato, non possono riguardare oltre una certa misura beni essenziali, pena la dipendenza economico-politico-strategica da altri Stati²³.

Va da sé che il compito di coordinare i profili di sostenibilità ambientale così come delineati nei documenti programmatici di cui si è detto, con quelli collegati alla *food security* e alla sostenibilità economiche delle imprese agricole non sembra costituire un lavoro semplice, e il rischio conseguente è quello di avere testi normativi pasticciati e frutto degli innumerevoli e sempre più inevitabili compromessi tra i vari Stati membri.

A questo riguardo, da parte delle Istituzioni europee non potrà non ripensarsi l'approccio alle c.d. *new breeding techniques*, a maggior ragione dopo la recente attribuzione del premio Nobel per la chimica alle scopritrici (Emmanuelle Charpentier e Jennifer A. Doudna) del meccanismo biomolecolare che comporta il genome editing, definito dalla Società italiana di genetica

agraria come una delle "tecnologie di evoluzione assistita" (TEA).

Come noto, la comunità scientifica ha vivacemente criticato la decisione della Corte di Giustizia UE²⁴ di considerare tali nuove tecniche, che pur non implicano l'innesto di DNA estraneo, e che contribuiscono al miglioramento genetico dei vegetali destinati alla coltivazione alla pari delle tecniche c.d. tradizionali, nell'alveo delle manipolazioni assoggettate alla direttiva CE n. 2001/18. Una sia pur generica apertura alle NBT la si trova nella comunicazione *From farm to fork*, alla cui pag. 9 si legge 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 per l'ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso. Tali tecniche possono inoltre accelerare il processo di riduzione della dipendenza dai pesticidi. In risposta alla richiesta degli Stati membri, la Commissione sta effettuando uno studio che esaminerà il potenziale delle nuove tecniche genomiche per migliorare la sostenibilità lungo la filiera alimentare".

Questo pur limitato accenno consente di prendere atto come la Commissione non sia insensibile al tema e come sia possibile, auspicabilmente in un futuro non troppo lontano, un ripensamento del quadro normativo in materia e, così, un superamento del tabù che interessa la produzione e la commercializzazione dei prodotti agricoli "ingegnerizzati".

Ed invero le nuove tecniche di genome editing consentirebbero aumenti della produttività a fronte dello sviluppo di varietà maggiormente resistenti e resilienti ai cambiamenti climatici e ai patogeni vecchi e nuovi, tali da compensare l'incremento su scala mondiale della popolazione e l'aumentata domanda di prodotti agricoli, in grado di apportare adeguate redditività ai produttori e di

(²³) Non è così forse un caso che nella Comunicazione "dal produttore al consumatore" un paragrafo (il par. 2.2) è dedicato espressamente al tema: "Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare".

(²⁴) Cfr. Corte Giustizia UE 25 luglio 2018, in causa C-528/16.

colmare il gap produttivo e tecnologico con quei paesi che, invece, non hanno frapposto ostacoli all'ingresso delle nuove tecnologie.

ABSTRACT

Il lavoro si propone di esaminare se e in che misura la diffusione della pandemia da Covid-19 inciderà non solo nell'elaborazione – attualmente in corso - della PAC all'interno del prossimo quadro finanziario pluriennale (2021 – 2027) ma anche nelle strategie unionali di medio e lungo

periodo, per le quali l'UE ha già dettato linee direttrici del proprio intervento nel quadro del c.d. Green Deal, destinato ad impattare su molti aspetti del settore produttivo agricolo.

The work aims to examine whether and to what extent the spread of the Covid-19 pandemic will affect not only the elaboration - currently underway - of the CAP within the next multiannual financial framework (2021 - 2027) but also in medium and long term EU strategies, for which the EU has already dictated guidelines for its intervention within the framework of the so-called Green Deal, destined to impact on many aspects of the agricultural production sector.

