

La nuova PAC: scelte e criticità

Marianna Giuffrida

1.- Considerazioni introduttive

La Commissione Europea, con la Comunicazione n. 672 del 18 novembre 2010, nel presentare il nuovo approccio che avrebbe caratterizzato “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”, aveva sottolineato il compito che la PAC era chiamata a svolgere, consistente nell’“affrontare una serie di sfide che costringono l’UE a fare scelte strategiche per il futuro a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali”. Per cui, si riteneva necessario che la futura PAC continuasse a caratterizzarsi come “politica comune forte imperniata su due pilastri”.

Venivano, a tal fine, individuati alcuni obiettivi strategici:

a) preservare il potenziale di produzione alimentare dell’UE secondo criteri di sostenibilità, per garantire sicurezza, approvvigionamento alimentare a lungo termine dei cittadini europei e contribuire a soddisfare la domanda mondiale di prodotti alimentari.

b) sostenere le comunità agricole alle quali viene riconosciuto il merito di essere i principali fornitori dei cittadini europei di derrate alimentari di pregio e qualità prodotte in modo sostenibile, con una gestione attiva delle risorse naturali attraverso l’agricoltura.

c) preservare la vitalità delle comunità rurali, per le quali l’agricoltura è importante anche al fine di creare occupazione locale.

Analogamente, con la Comunicazione n. 713 del 29 novembre 2017, sempre la Commissione

europea, nel delineare l’ulteriore riforma cui andava incontro la PAC per il periodo 2021-2027 – il cui avvio è stato successivamente fissato al 2023 - riprende quegli obiettivi, ribadendo il ruolo dell’Unione Europea di uno tra i principali produttori mondiali di prodotti alimentari nonché garante della sicurezza alimentare di 500 milioni di cittadini europei. La *Food Sovereignty* traspare tra le righe di questa Comunicazione come anche delle proposte di regolamenti che vi hanno fatto seguito a distanza di solo un anno ed oggi si coglie espresamente energicamente nei “considerando” e nell’articolo dei Regolamenti emanati nel dicembre 2021 con cui, finalmente, dopo un lungo e sofferto periodo caratterizzato da eventi che ne hanno ritardato oltre modo l’adozione, inclusa l’esplosione della pandemia da Covid19, è stata varata la riforma della PAC per il periodo 2023-2027.

In questa prospettiva, tutti i tre regolamenti attuativi della riforma, al 1° “considerando”, richiamano espressamente proprio la Comunicazione del 2017, invitando a condurre la ricerca e l’innovazione fuori dai laboratori ed a diffonderle nei campi e nei mercati. Inoltre, viene sottolineato che, conformandosi all’articolo 208, TFUE, l’attuazione della PAC dovrebbe tenere conto degli obiettivi dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile¹, compresi gli obblighi dell’Unione in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici e cooperazione allo sviluppo (cfr. 2° “considerando”, Reg. (UE) 2021/2116).

Il Reg. (UE) 2021/2115, poi, all’art.5, nell’individuare gli obiettivi generali da perseguire attraverso il sostegno dell’Unione nel quadro della PAC, ribadisce che il sostegno del FEAGA e del FEASR è inteso a migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell’agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali, in conformità agli obiettivi della PAC di cui all’articolo 39 TFUE, nonché a mantenere il funzionamento del mercato interno e la

(¹) Adottata il 25 settembre 2015 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed avente il seguente titolo: “Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”.

Appare superfluo ricordare che il concetto di “sviluppo sostenibile” è stato esplicitato nel 1987 dalla Commissione mondiale dell’ambiente e dello sviluppo nel Rapporto “Il nostro futuro comune (*Our common future*)”, noto come Rapporto Brundtland, come “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”.

parità di condizioni tra gli agricoltori nell'Unione ed al principio di sussidiarietà, e contribuisce al conseguimento di obiettivi generali, in ambito economico, ambientale e sociale, che a loro volta contribuiranno all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile², così declinati: a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali.

2.- La PAC 2023-2027: scelte di governance

La crisi registratasi in vari campi (politico, economico, sanitario) ha evidenziato, da un lato, la resilienza del settore agricolo e, dall'altro, la sua fragilità. Ciò ha consolidato le finalità poste alla base delle strategie UE note come "Biodiversità per il 2030" e "Dal produttore al consumatore", emanate dalla Commissione nel maggio del 2020³ nell'ambito del *Green Deal* europeo, ossia "la nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse. Essa mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. Allo stesso tempo, tale transizione deve

essere giusta e inclusiva"⁴.

Le novità della PAC 2023-2027 si concentrano in un nuovo modello di "governance" (*New Delivery Model*) necessario per gestire la programmazione unitaria del primo e del secondo pilastro⁵, che si realizza, come evidenziato nel Reg. (UE) 2021/2116, attraverso il passaggio dall'attuale sistema basato sulla applicazione di regole, controlli e sanzioni ad uno incentrato sui risultati e sulla valutazione dell'efficacia della spesa, con una consequenziale semplificazione e con l'istituzione di un solido quadro di monitoraggio della efficacia, rendicontazione e valutazione - articolato su una serie di indicatori comuni (v. più avanti, paragrafo 5) - disciplinato dal Reg. (UE) 2021/2115. Viene abbandonato lo strumento di pianificazione proprio delle misure di sostegno allo sviluppo rurale e viene chiarito che i piani strategici della PAC, adottati a livello nazionale ma includendo le diverse opzioni effettuate a livello regionale, ove previsto, devono mirare a garantire una maggiore coerenza tra i diversi strumenti della PAC, in quanto devono prevedere i tipi di interventi sotto forma di pagamenti diretti, i tipi di interventi in taluni settori e i tipi di intervento per lo sviluppo rurale. Devono, inoltre, dimostrare l'allineamento e l'adeguatezza delle scelte effettuate dagli Stati membri rispetto alle priorità e agli obiettivi dell'Unione, includendo una panoramica e una spiegazione degli strumenti che garantiscono una distribuzione più equa, consentendo altresì di orientare il sostegno al reddito in modo più efficace ed efficiente. Devono, pertanto, essere espressione di una strategia di intervento orientata al risultato, strutturata intorno agli obiettivi specifici della PAC, compresi i target finali, quantificati rispetto a tali obiettivi, i quali, al fine di consentirne il monitoraggio su base annuale, dovrebbero

(²) La tridimensionalità dello sviluppo sostenibile sarebbe stata confermata nell'Agenda 2030 che avrebbe avuto il merito proprio di chiarire le tre dimensioni (ambientale, economica e sociale), integrate e inscindibili, dello sviluppo sostenibile: cfr. al riguardo S. Bolognini, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in Aa.Vv., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Bari, 2021, p.56.

(³) Cfr. COM (2020) 380 e 381 final del 20 maggio 2020

(⁴) Cfr. COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019, p.2.

(⁵) Così R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *Il New Delivery Model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze*, in <https://agrireregionieuropa.univpm.it>, 2021.

basarsi sugli indicatori di risultato⁶.

Ci si appella alla sussidiarietà ed alla flessibilità per esaltare condizioni ed esigenze locali. Pertanto, viene affidato agli Stati membri il compito di adeguare gli interventi della PAC alle proprie esigenze specifiche⁷ nel rispetto dei requisiti di base al fine di massimizzarne il contributo agli obiettivi unionali della PAC⁸. Inoltre, per continuare a garantire un approccio comune e condizioni di parità, gli Stati membri devono elaborare e definire il quadro di verifica e di conformità per i beneficiari, compresa la conformità con le norme di buone condizioni agronomiche e ambientali e con i criteri di gestione obbligatori⁹.

Il piano strategico per la PAC elaborato da ciascuno Stato membro deve essere espressione dell'innalzamento del livello di ambizione ambientale e climatica propria dell'Unione, realizzato attraverso una nuova architettura verde, una condizionalità rafforzata, fondi riservati per ambiente e clima e la tracciabilità della spesa¹⁰. Ma viene anche ribadito che la PAC dovrebbe continuare a garantire la sicurezza alimentare, da intendersi come l'accesso ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti in ogni momento. Dovrebbe, inoltre, contribuire, da un lato, a migliorare la risposta dell'agricoltura

dell'Unione alle nuove esigenze della società in materia di alimentazione e salute, anche per quanto riguarda l'agricoltura sostenibile, una nutrizione più sana, il benessere degli animali e la riduzione degli sprechi alimentari; dall'altro, a promuovere la produzione con caratteristiche specifiche e pregevoli, aiutando gli agricoltori ad adeguare proattivamente la loro produzione in funzione dei segnali del mercato e delle domande dei consumatori¹¹.

Per il raggiungimento dei propri obiettivi, la nuova PAC interviene, con specifici strumenti, sui suoi storici due pilastri (misure di mercato e sviluppo rurale) e si arricchisce di un "terzo pilastro": la "condizionalità sociale", ossia il meccanismo basato "sulle procedure di applicazione della normativa attuate dalle autorità o dagli organismi responsabili dei controlli sulle condizioni di lavoro e di impiego, nonché delle norme applicabili in materia di lavoro"¹², procedure che possono assumere forme diverse a seconda del sistema nazionale.

3.- Beneficiari del nuovo regime e requisiti di accesso

Il Reg. (UE) 2021/2115 come d'altronde avevano

⁽⁶⁾ V. "considerando" n. 101 del Reg. (UE) 2021/2115.

⁽⁷⁾ Osserva A. Jannarelli, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p.556 che "Dal punto di vista del diritto, in particolare del diritto agrario, l'attuale situazione storica segnala una riattenzione strategica per i problemi legati alla conformazione dell'attività produttiva in funzione appunto della sostenibilità in una prospettiva che inevitabilmente esige un necessario raccordo tra la regolamentazione "locale" ed una "globale" proprio in ragione delle sfide globali che l'umanità è chiamata ad affrontare nel futuro prossimo"

⁽⁸⁾ Cfr. M. Goldoni, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in Aa.Vv., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, cit., p. XXII, il quale osserva che la scelta di una nuova governance, improntata al principio di sussidiarietà e ispirata da un obiettivo di semplificazione della PAC, 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". Tale timore però sembrerebbe trovare smentita nel sistema complesso di monitoraggio, controlli e sanzioni tracciato nel Reg. (UE) 2021/2115 ed adottato nei PSP.

⁽⁹⁾ V. 3° "considerando", Reg. cit. nel testo. Ma v. anche 3° "considerando", Reg. (UE) 2021/2115.

⁽¹⁰⁾ Il 41° "considerando", Reg. (UE) 2021/2115 precisa: "Basandosi sul precedente sistema di condizionalità attuato fino al 2022, il nuovo sistema di condizionalità subordina l'ottenimento completo del sostegno della PAC al rispetto, da parte degli agricoltori e degli altri beneficiari, delle norme di base in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, salute delle piante e benessere degli animali. Le norme di base 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 (norme BCAA). Tali norme di base dovrebbero tenere maggiormente conto delle sfide ambientali e climatiche e della nuova architettura ambientale della PAC, innalzando così il livello di ambizione ambientale e climatica, come stabilito dalla Commissione nella comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» e nel QFP per gli anni dal 2021 al 2027, istituito dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio".

⁽¹¹⁾ Cfr. 35° "considerando", Reg. (UE) 2021/2115.

⁽¹²⁾ Cfr. 69° "considerando", Reg. (UE) 2021/2116.

fatto i Regolamenti delle programmazioni precedenti, fornisce la definizione di “agricoltore” lasciando, comunque, in ossequio al principio di sussidiarietà cui si ispira la nuova PAC, agli Stati, in sede di redazione del PSP, il compito di precisarne i confini.

L'Italia nel suo PSP¹³, attenendosi alle indicazioni fornite dal legislatore europeo all'art. 4, Reg. (UE) 2021/2115, ha delineato la definizione di “agricoltore in attività”, decidendo di non avvalersi dell'opportunità concessa agli Stati membri, di utilizzare l'elenco di attività non agricole quale strumento complementare di individuazione dei soggetti beneficiari. Così, sono considerati esercenti un livello minimo di attività agricola quegli agricoltori che svolgono almeno una pratica colturale annuale per il mantenimento delle superfici agricole o per il conseguimento della produzione agricola; sono considerati “agricoltori in attività” coloro che, al momento della presentazione della domanda di aiuto: o nell'anno precedente a quello di domanda hanno ricevuto pagamenti diretti per un importo non superiore a 5.000 euro; o sono iscritti nella sezione speciale del registro delle imprese come impresa agricola “attiva” o come piccolo imprenditore e/o coltivatore diretto (se l'impresa individuale o società risulti iscritta nella sezione speciale del registro delle imprese in uno stato diverso da “attivo”, che pregiudica lo svolgimento dell'attività d'impresa agricola, non è riconosciuto il requisito di agricoltore in attività); o sono iscritti alla previdenza sociale agricola (INPS) come coltivatori diretti, imprenditori agricoli professionali, coloni o mezzadri; o sono in possesso della partita IVA attiva in campo agricolo, con dichiarazione annuale IVA, ovvero con

comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, relativa all'anno precedente la presentazione della domanda, dalla quale risulti lo svolgimento dell'attività agricola¹⁴. Anche quest'ultima nozione è stata delineata nel PSP, valorizzando i due profili di essa esplicitati nell'art. 4, cit. Così, costituiscono “attività agricola” sia la produzione sia la manutenzione della superficie agricola, specificando che l'attività di produzione è finalizzata all'ottenimento di prodotti agricoli di cui all'allegato I del TFUE, ad eccezione dei prodotti della pesca, comprendendo le azioni di allevamento e di coltivazione, anche mediante la paludicoltura per la produzione di prodotti non compresi nell'allegato I del TFUE, nonché quelle di raccolta, mungitura, allevamento, pascolo e custodia degli animali per fini agricoli, inclusa la coltivazione del bosco ceduo a rotazione rapida e del cotone. Viene ulteriormente specificato che è considerata attività di produzione qualsiasi pratica agronomica o di allevamento svolta nel rispetto delle norme di condizionalità e idonea ad ottenere il raccolto o le produzioni zootecniche¹⁵.

Il mantenimento della superficie agricola, invece, ai sensi della definizione specificativa dell'accezione consolidata durante la vigenza della normativa che disciplinava la programmazione precedente, consiste nello svolgimento da parte dell'agricoltore, con cadenza annuale, di almeno una pratica colturale ordinaria che, nel rispetto dei criteri di condizionalità, consenta di mantenere le superfici agricole in uno stato idoneo alla coltivazione, assicurando la loro accessibilità per lo svolgimento delle operazioni colturali ordinarie, senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari¹⁶.

(¹³) Approvato dalla Commissione europea con decisione del 2 dicembre 2022 C(2022) 8645 final.

(¹⁴) Per le aziende con superfici agricole ubicate, in misura maggiore al cinquanta per cento, in zone montane e/o svantaggiate ai sensi della regolamentazione dell'Unione europea, nonché per gli agricoltori che iniziano l'attività agricola nell'anno di domanda, è sufficiente il possesso della partita IVA attiva in campo agricolo. L'iscrizione al registro non comporta alcun obbligo di produzione, ma se un soggetto intende svolgere l'attività imprenditoriale agricola, che sviluppa un volume d'affari superiore a 7.000 euro, è obbligato ad iscriversi al Registro delle imprese. Per le aziende che, in presenza di un volume d'affari non superiore a 7.000 euro, ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge n. 87/2018, convertito in legge n. 96/2018, si avvalgono della facoltà di esenzione dalla presentazione della comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, presentano fatture, bollette doganali o altra documentazione fiscale/contabile relativa all'attività agricola svolta per produzione o per il mantenimento della superficie: cfr. Piano strategico per la Politica agricola, p. 416.

(¹⁵) Cfr. Piano strategico per la Politica agricola, p. 409.

(¹⁶) Viene, poi, specificato che: “L'attività di mantenimento è riconosciuta se consente di: a) prevenire la formazione di potenziali inneschi

L'attività agricola di produzione viene, quindi, conformata dalla "condizionalità", termine ormai invalso nel linguaggio comune degli addetti ai lavori per indicare il complesso di obblighi che gravano sull'agricoltore che voglia beneficiare dei contributi erogati nell'ambito della PAC al fine di garantire, contestualmente, la realizzazione, oltre che degli interessi privati, anche di quelli pubblici. Questi ultimi, originariamente, erano legati esclusivamente alle esigenze di tutela dell'ambiente complessivamente considerato e adesso si connotano anche del carattere della socialità, nella misura in cui viene richiesto agli agricoltori, in quanto imprenditori agricoli, di rispettare i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro scaturenti dalla normativa europea in materia di occupazione, salute e sicurezza dei lavoratori¹⁷.

4.- I nuovi pagamenti diretti e la sostenibilità

Nell'ambito del primo pilastro i pagamenti diretti continuano ad avere un ruolo di estremo rilievo, sebbene vengano rimodulati rispetto a quelli contemplati nel periodo di programmazione 2014-2020. In particolare, vengono spaccettati e si dividono in due categorie: 1) pagamenti diretti disaccoppiati che includono 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 non più obbligatorio, i regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (cc.dd. eco-schemi); 2) pagamenti diretti accoppiati che comprendono il sostegno accoppiato al reddito¹⁸ e il pagamento specifico per il cotone¹⁹.

Il sostegno di base al reddito per la sostenibilità sostituisce il regime di base della precedente programmazione.

Il legislatore europeo attribuisce agli Stati membri la facoltà di scegliere i criteri di fissazione del relativo importo, secondo due modalità: 1) pagamento annuale per ettaro ammissibile, differenziato per territorio e uniforme per gli agricoltori dello stesso territorio; 2) attribuzione del sostegno sulla base dei titoli all'aiuto. La prima modalità non prevede il rilascio di titoli, la seconda, invece, consente agli Stati membri di continuare a erogare il sostegno sulla base dei titoli all'aiuto²⁰. Gli agricoltori possessori di titoli nel 2022, possono mantenerli per il 2023, mentre gli agricoltori che ne sono sprovvisti possono acquistarli sul mercato o accedere alla riserva nazionale.

La nuova PAC, più della precedente, mostra una chiara preferenza per la prima modalità che integra il modello regionale (*flat rate*) del pagamento forfettario uniforme per ettaro ammissibile, con i vantaggi evidenziati dalla dottrina economica: "consente ... di migliorare la sostenibilità interna della PAC nei confronti dei cittadini europei, elimina le critiche al modello storico di disaccoppiamento" nel quale i pagamenti diretti erano collegati allo "status – storico – di agricoltore piuttosto che a comportamenti "virtuosi"... introduce una forte semplificazione nella gestione dei pagamenti diretti, con la soppressione del Registro Titoli e del trasferimento dei titoli, che ha generato una notevole complessità", favorisce "la mobilità della terra e degli affitti, liberati dalla vischiosità dell'abbinamento ai titoli, stimola l'orientamento al mercato, tramite l'azzeramento dei titoli di valore elevato che inducono alcuni agricoltori ad "accontentarsi" del sostegno della PAC"²¹, con evidenti ricac-

di incendi, anche nei terreni lasciati a riposo; b) evitare la diffusione estensiva di malerbe o di vegetazione non desiderata o infestante, anche nei terreni lasciati a riposo; c) prevenire ogni tipo di instabilità idrogeologica e l'erosione del suolo, anche attraverso la pacciamatura ove la copertura vegetale coltivata o spontanea, come nel caso dei terreni lasciati a riposo, risulti inadeguata, con particolare attenzione nel periodo invernale: cfr. Piano Strategico Per La Politica Agricola, pp. 409-410.

(¹⁷) Cfr. Allegato IV, Reg. (UE) 2021/2115.

(¹⁸) Che, in un sistema di pagamenti diretti disaccoppiati, deve intendersi

(¹⁹) Cfr. A. Frascarelli, *La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di Pac 2021-2027*, in *Agriregionieuropa*, 2019, p. 1

(²⁰) A. Frascarelli, *I vantaggi del flat rate e dell'abolizione dei titoli*, in *Aa.Vv., Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, in *Quaderni dei georgofili*, 2021, p. 61

(²¹) Sono parole di A. Frascarelli, *op.ult.cit.*, p. 62.

dute negative sulla potenzialità produttiva.

L'Italia, tuttavia, ancora una volta, non sembra volersi avvalere di questa opportunità, continuando ad erogare il sostegno sulla base dei titoli all'aiuto²².

Come si evince dalla sua denominazione, tale sostegno appare funzionalizzato a remunerare gli agricoltori per il contributo da essi fornito per la realizzazione di un'agricoltura sostenibile²³, laddove i caratteri della sostenibilità, quale "ricerca di una condizione, sia pure variabile, di equilibrio e di proporzionalità tra il bisogno da soddisfare e i limiti da rispettare"²⁴, risultano declinati negli impegni che connotano la "condizionalità", ambientale, economica e sociale.

Per garantire una risposta più equilibrata ed efficace degli agricoltori alla sfida lanciata dalle istituzioni europee sul piano dell'intensificazione dell'inverdimento, è stato stabilito che gli Stati dovrebbero attuare un sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità a cui andrebbe destinato almeno il 10% della dotazione per i pagamenti diretti ed i cui importi andrebbero differenziati in funzione delle diverse fasce di ettari, delle diversità regionali e territoriali. Si mira, in tal modo, a garantire la redistribuzione dei pagamenti diretti dalle aziende più grandi a quelle di piccole e medie dimensioni (art. 29, par. 2, Reg. (UE) 2021/2115), contribuendo altresì alla realizzazione dell'obiettivo della sostenibilità complessivamente inteso. La misura costituirebbe un tentativo di superamento delle critiche mosse alla PAC 2014-2020 incentrate sulla considerazione che il

20% degli agricoltori riceve l'80% dei pagamenti, con un'evidente distribuzione discriminatoria dei pagamenti diretti. Tuttavia, è stato rilevato che anche tale sostegno si concretizzerebbe in un importo di modestissimo valore e, quindi, di scarsa efficacia potendone beneficiare, in concreto, solo aziende di ridotte o ridottissime dimensioni²⁵.

La nuova condizionalità della PAC 2023-2027 si arricchisce di un ulteriore profilo, finalizzato a ridurre l'impatto ambientale delle attività agricole, rappresentato dai regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (cc.dd. regimi ecologici), alla cui adozione è destinato uno specifico pagamento annuale per ettaro che sostituisce il greening della precedente programmazione, conferendo alla condizionalità complessivamente intesa un ruolo più pregnante. Tale sostegno, infatti, che assorbe il 25% delle risorse erogate nell'ambito del primo pilastro, si aggiunge al pagamento di base ed impone l'assunzione di impegni ambientali ulteriori e diversi rispetto a quelli che discendono dalla condizionalità tradizionale, come si desume chiaramente dal disposto dell'art.31, par.5, Reg. (UE) 2021/2115²⁶. Si parla, infatti, di "condizionalità rafforzata" per indicare il complesso di pratiche benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali e destinate a contrastare la resistenza antimicrobica che gli agricoltori in attività o i gruppi di agricoltori in attività, beneficiari del sostegno, si impegnano ad adottare, con una consequenziale intensificazione degli obblighi ambientali che già gravano su di essi.

(²²) Cfr. Piano strategico nazionale per la PAC, pp.425 ss.

(²³) Cfr. A. Frascarelli, *op.ult.cit.*, p.3, il quale osserva che "il nuovo pagamento è un sostegno al reddito per colmare il divario tra il reddito degli agricoltori e quello degli altri settori, accrescendone la resilienza e tenendo conto che l'agricoltura è un settore che produce beni pubblici ambientali".

(²⁴) Sono parole di M. Pennasilico, *Emergenza e ambiente nell'epoca pandemica. Verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Giust.civ.*, 2021, n.3, p.502

(²⁵) Cfr. A. Frascarelli, *La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di PAC 2021-2027*, cit., p. 6.

(²⁶) L'art.31, 5° par., Reg. (UE) 2021/2115 così statuisce: "A norma del presente articolo, gli Stati membri effettuano unicamente pagamenti relativi a impegni che: a) vanno al di là dei pertinenti criteri di gestione obbligatori e delle norme BCAA stabilite ai sensi del capo I, sezione 2; b) vanno al di là dei requisiti minimi pertinenti relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali, nonché degli altri requisiti obbligatori pertinenti stabiliti dal diritto nazionale e dell'Unione; c) vanno al di là delle condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b); d) sono diversi dagli impegni per i quali sono concessi pagamenti a norma dell'articolo 70", ossia gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione per la cui assunzione è prevista l'erogazione di un apposito sostegno nell'ambito del secondo pilastro.

Inizialmente, in Italia, erano stati previsti 9 eco-schemi, ridotti a 7, in un primo momento, e, successivamente, a 5²⁷.

La condizionalità acquisisce, quindi, un significativo ruolo strumentale nel perseguimento dell'obiettivo principale che alla nuova riforma è stato assegnato, anche in considerazione della dimensione poliedrica e pervasiva che ha assunto con i nuovi Regolamenti, costituendo l'unità di misura dei diversi parametri della sostenibilità dell'agricoltura.

In particolare, il parametro della condizionalità sociale - elemento fortemente innovativo della riforma, non previsto nel testo originario della proposta presentata dalla Commissione europea nel 2018 ed inserito solo a seguito dei rilievi mossi dal Parlamento europeo anche su sollecitazione dell'Italia - si identifica con l'adempimento degli obblighi europei in materia di occupazione, salute e sicurezza dei lavoratori²⁸. In relazione ai profili occupazionali, a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. 104/2022 di attuazione della Dir. (UE) 2019/1152, essa si traduce nell'obbligo dell'adozione della forma scritta del contratto di lavoro, strumentale alla fornitura delle informazioni sugli elementi essenziali del rapporto, considerate garanti della trasparenza e prevedibilità delle condizioni di lavoro.

5.- Il rispetto della condizionalità: efficacia del sistema di sostegno

Proprio per il ruolo che ormai da oltre venti anni il legislatore europeo ha assegnato al nucleo, sem-

pre corposo, di norme delle quali si vuole garantire il rispetto, particolare rilevanza assume l'apparato di controlli e sanzioni a tal fine predisposto dagli Stati membri, a sensi dell'art.59, Reg. (UE) 2021/2116.

Come già accennato, il nuovo sistema di monitoraggio e valutazione della *performance* impone agli Stati Membri di monitorare i loro progressi rispetto agli obiettivi prefissati, adeguando il loro piano ove necessario e presentando una relazione annuale sui risultati raggiunti. In caso di prestazioni fortemente insufficienti, la Commissione Europea sospenderà i pagamenti e collaborerà con lo Stato membro per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo. Questo nuovo approccio offre agli Stati Membri la libertà, la flessibilità e la responsabilità di adattare la loro politica alle condizioni locali e di mostrare un maggiore livello di ambizione nel prendersi cura dell'ambiente e del clima. L'attuazione del Piano Strategico sarà monitorata sulla base dell'avanzamento di 4 indicatori comuni: di prodotto, di risultato, di impatto e di contesto (art.7, Reg. (UE) 2021/2115), che registrano i progressi compiuti nella realizzazione dei target annuali, rispetto ai valori programmati. È stato affermato che il cuore del *New Delivery Model* è l'implementazione dei processi di "*performance clearance*" e di "*performance review*" che consentono la valutazione della capacità dei PSP di conseguire gli obiettivi prefissati, alla luce delle analisi di contesto, delle prioritarie esigenze identificate e della complessiva strategia di intervento determinata²⁹.

Il processo di *clearance* attiene alla corrispondenza tra indicatori di prodotto annuali e spesa realiz-

(²⁷) Segnatamente: Eco-schema 1 - Pagamento per la riduzione della antimicrobico resistenza e il benessere animale e la riduzione anti-biotici; Eco-schema 2 - Inerbimento delle colture arboree; Eco-schema 3 - Salvaguardia olivi di particolare valore paesaggistico; Eco-schema 4 - Sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento; Eco-schema 5 - Misure specifiche per gli impollinatori: cfr. Piano strategico nazionale per la PAC, pp. 499 ss.

(²⁸) Le direttive che disciplinano detti profili sono: Dir. (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Ue; Dir. (CEE) 89/391 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; Dir. 2009/104/CE relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature da parte dei lavoratori durante il lavoro. A queste direttive, a partire dal 1° gennaio 2025, la Commissione, a seguito di specifica valutazione, potrebbe aggiungere il Reg. (CE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

(²⁹) Cfr. R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *Il New Delivery Model e la lettura della performance nella PAC 2023-2027, tra opportunità criticità e incertezze*, in <https://agrireregionieuropa.univpm.it>, 2021, pp.1 ss.; P. Londero, *Il Piano Strategico della PAC: uno strumento d'intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, *ivi*, 2019, pp. 1 ss.

zata, rispetto agli interventi programmati con il PSP. La verifica della clearance è funzionale al riconoscimento, da parte dell'Unione Europea, delle spese necessarie agli Stati membri per poter attuare i propri PSP. La procedura di *performance review*, che viene attuata a differenza della precedente, con cadenza biennale, è, invece, finalizzata alla verifica dell'efficacia delle misure adottate nel conseguimento dei traguardi intermedi, appositamente individuati in alcuni selezionati indicatori di risultato. A tal fine, nelle Relazioni annuali di attuazione, gli Stati Membri dovranno fornire informazioni sul livello raggiunto da tutti questi indicatori di risultato intermedi. La prima, evidente, rilevanza di questo sistema di *governance*, che si differenzia profondamente dal *Performance Framework* adottato nella programmazione 2014-2020, consiste in "questo approccio di registrazione e di lettura degli indicatori su base annuale che determina la necessità, già in fase di programmazione, di fare delle stime non solo sui risultati, ma anche sui tempi e sulle velocità di attuazione degli interventi"³⁰. Il *New Delivery Model* porta, in altri termini, al centro dei processi di programmazione delle misure strategiche - prima ancora che di monitoraggio - le modalità concrete di attuazione, la capacità, cioè, di progressione dei singoli interventi del PSP rispetto ai valori prefissati³¹.

Nell'ambito degli interventi finanziati dal FEAGA, poi, è previsto lo svolgimento di differenti tipologie di controlli finalizzati a verificare il rispetto delle condizioni di ammissibilità e degli altri obblighi previsti dal Piano Strategico e nelle pertinenti disposizioni unionali.

Tutte le domande di sostegno, presentate dai beneficiari, sono sottoposte a controlli amministrativi sistematici, completati da controlli *in loco* ed *ex post* svolti su un campione di domande,

costituito a partire dall'intera popolazione di richiedenti, selezionato secondo criteri di rischio e criteri casuali (cfr. art. 83, Reg. (UE) 2021/2116). Le procedure attuate prevedono la registrazione delle operazioni svolte, dei risultati della verifica e delle misure adottate in caso di constatazione di irregolarità.

I controlli amministrativi comprendono: l'esame di rendicontazioni, con verifica dei documenti fiscali ed amministrativi, dell'effettività del pagamento tramite analisi della documentazione bancaria; l'esame di eventuale documentazione probatoria dell'attività verificabile presso la sede del beneficiario. I controlli amministrativi vengono svolti ricorrendo, ove possibile, a sistemi automatizzati con banche dati interne al SIAN ed altre banche dati interconnesse della Pubblica Amministrazione centrale, delle Autorità di Gestione e degli Organismi Pagatori. Ai fini dell'interscambio della documentazione necessaria ai controlli amministrativi vengono adottate specifiche procedure per la dematerializzazione dei procedimenti.

Appare evidente che l'intensificazione degli adempimenti amministrativi e contabili, cui necessariamente devono provvedere i beneficiari dei sostegni, renda imprescindibile il ricorso al sistema di consulenza aziendale, la cui opportunità viene peraltro ribadita nel 50° "considerando" premesso al testo normativo del Reg. (UE) 2021/2115, sottolineando che i servizi collegati al sistema devono tener 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 digitalizzazione³². L'art. 15, Reg. cit., impone, infatti, agli Stati membri l'obbligo di includere nel pro-

⁽³⁰⁾ Così R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *op. loc. ult. cit.*

⁽³¹⁾ V., ancora R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *op. loc. ult. cit.*

⁽³²⁾ Viene ulteriormente precisato che "I servizi di consulenza aziendale dovrebbero aiutare gli agricoltori e gli altri beneficiari del sostegno della PAC ad acquisire maggiore consapevolezza del rapporto tra la gestione delle aziende agricole e la gestione dei terreni, da un lato, e alcune norme, condizioni e informazioni, anche in materia di clima e ambiente, dall'altro. L'elenco di queste ultime comprende le norme applicabili o necessarie agli agricoltori e agli altri beneficiari della PAC, incluse le cooperative, e stabilite nel piano strategico della PAC, quelle derivanti dalle normative in materia di risorse idriche e di uso sostenibile dei pesticidi, la gestione dei nutrienti, nonché le

prio piano strategico della PAC un sistema per fornire agli agricoltori e agli altri beneficiari del sostegno della PAC in materia di gestione della terra e dell'azienda servizi di consulenza, imparziali, qualificati e privi di conflitto di interessi, anche basandosi sui sistemi già esistenti, che coprano appunto gli aspetti economici, ambientali e sociali, tenendo conto delle pratiche agronomiche esistenti, oltre a fornire informazioni scientifiche e tecnologiche aggiornate, sviluppate tramite progetti di ricerca e innovazione, anche per quanto riguarda la fornitura di beni pubblici³³. Tali servizi mirano ad offrire un'assistenza adeguata lungo il ciclo di sviluppo dell'azienda agricola, anche per la prima costituzione dell'azienda, per la conversione dei modelli di produzione alla domanda dei consumatori, per l'adozione di pratiche innovative, di tecniche agricole per la resilienza ai cambiamenti climatici, comprese l'agroforestazione e l'agroecologia, per il miglioramento del benessere degli animali e, ove necessario, per adottare le norme di sicurezza e il sostegno sociale. I servizi di consulenza aziendale sono integrati nei servizi correlati dei consulenti aziendali, dei ricercatori, delle organizzazioni di agricoltori e di altri portatori di interessi pertinenti che

formano gli AKIS.

A differenza delle normative previgenti, il Reg. (UE) 2021/2116, al fine di garantire l'efficacia del nuovo sistema della condizionalità, non si limita ad invitare gli Stati membri a predisporre un sistema di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive ma ravvisa l'opportunità di formulare le norme per l'applicazione e il calcolo delle sanzioni. Tali norme si ispirano ai principi generali: del calcolo della sanzione amministrativa consistente nella riduzione o nell'esclusione dei pagamenti concessi o da concedere nell'anno in cui si è verificata l'inosservanza oppure, se non è possibile individuare tale anno, dei pagamenti concessi o da concedere nell'anno in cui l'inosservanza è stata accertata; della proporzionalità che impone che non dovrebbero essere sanzionate inosservanze improduttive di conseguenze o con conseguenze di modestissima entità sul conseguimento dell'obiettivo o del requisito della norma.

Il sistema di sanzioni amministrative introdotto a tutela dell'efficacia della condizionalità si fonda sull'imputabilità dell'inosservanza della norma ad atti o omissioni direttamente attribuibili al beneficiario del sostegno e sempre che essa sia connessa all'attività agricola svolta dallo stesso

iniziative per il contrasto alla resistenza antimicrobica. Sarebbe opportuno rendere disponibili consulenze sulla gestione dei rischi e il sostegno all'innovazione per preparare e attuare i progetti dei gruppi operativi del PEI emergenti, sfruttando le idee innovative di base. Al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della consulenza, è opportuno che gli Stati membri prevedano il contributo di tutti i consulenti pubblici e privati, incluse le reti di consulenza nell'ambito dei sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (Agricultural Knowledge and Innovation Systems – AKIS), per essere in grado di fornire informazioni tecnologiche e scientifiche aggiornate sviluppate mediante la ricerca e l'innovazione”.

(³³) In particolare, i servizi di consulenza aziendale devono essere adeguati ai vari tipi di produzione e aziende agricole e contemplare come minimo: a) tutti i requisiti, le condizioni e gli impegni in materia di gestione applicabili agli agricoltori e agli altri beneficiari stabiliti nel piano strategico della PAC, compresi i requisiti e le norme nell'ambito della condizionalità e le condizioni per gli interventi, nonché le informazioni sugli strumenti finanziari e sui piani aziendali istituiti a norma del piano strategico della PAC; b) i requisiti stabiliti dagli Stati membri per attuare la direttiva 92/43/CEE, la direttiva 2000/60/CE, l'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2009/128/CE, la direttiva 2009/147/CE, il regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio; c) le pratiche aziendali che prevengono lo sviluppo della resistenza antimicrobica, come indicato nella comunicazione della Commissione del 29 giugno 2017 intitolata «Piano d'azione europeo “One Health” contro la resistenza antimicrobica»; d) la prevenzione e la gestione del rischio; e) il sostegno all'innovazione, in particolare per la preparazione e l'attuazione di progetti di gruppi operativi del PEI di cui all'articolo 127, paragrafo 3; f) le tecnologie digitali nell'agricoltura e nelle zone rurali di cui all'articolo 114, lettera b); g) gestione sostenibile dei nutrienti, compreso, al più tardi a partire dal 2024, l'utilizzo di uno strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti che consiste in qualsiasi applicazione digitale che fornisca almeno: i) un bilancio dei principali nutrienti nel suolo; ii) i requisiti legali relativi ai nutrienti; iii) dati relativi al suolo, basati sulle informazioni e le analisi disponibili; iv) i dati del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) pertinenti per la gestione dei nutrienti; h) le condizioni di impiego, gli obblighi dei datori di lavoro, la salute e la sicurezza sul lavoro e il sostegno sociale nelle comunità di agricoltori.

beneficiario e/o riguardi l'azienda o altre superfici gestite dal beneficiario nel territorio dello Stato. In ossequio alle disposizioni introdotte dal Reg. (UE) 2021/2116, l'Italia nel marzo 2023 ha adottato un decreto legislativo che ha introdotto dettagliate previsioni sanzionatorie per la violazione delle regole previste ai fini dell'erogazione dei diversi pagamenti³⁴, integrando e modificando tale decreto legislativo nel successivo novembre 2023 con l'introduzione di ulteriori specifiche previsioni sanzionatorie³⁵, accrescendo la complessità della disciplina in materia.

6.- *Aspetti critici e considerazioni conclusive*

Le scelte attuate con il varo della riforma della PAC sono espressione di un progetto estremamente ambizioso che delinea, in modo netto, il percorso che le istituzioni europee si prefiggono di intraprendere il quale, però, si rivela, subito, impervio e pieno di ostacoli, anche in considerazione della potenziale conflittualità degli obiettivi perseguiti: da un lato, 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 cui viene attribuita "priorità assoluta per il futuro dell'agricoltura e della silvicoltura dell'Unione"³⁶; dall'altro, continuare a garantire sempre "l'accesso ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti".

È stato acutamente osservato, prima dell'emanazione dei testi definitivi dei regolamenti recanti la riforma della PAC, 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 economica delle imprese agricole non sembra costituire un lavoro semplice"³⁷ e tale timore si è concretizzato quando lo scoppio del conflitto tra Russia e Ucraina ha reso di drammatica attualità la carenza di una delle principali *commodities* agricole, il grano.

Al di là delle critiche sollevate dai tecnici circa l'efficacia di alcune misure di condizionalità rafforzata³⁸, in merito alle quali non abbiamo le competenze necessarie per effettuare un'analisi adeguata, appare significativo e preoccupante il giudizio espresso dalla Corte dei Conti europea nella relazione pubblicata il 30 maggio 2022, laddove viene rilevato che "La Commissione ha comunicato che il 26% dei finanziamenti agricoli contribuiva alle spese dell'UE per il clima, ossia circa la metà delle spese totali. Tuttavia, è dal 2010 che le emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura non diminuiscono. Secondo l'esame, l'analisi delle pubblicazioni e degli studi di valutazione in materia svolti dalla Corte, è probabile che la Commissione abbia sovrastimato i contributi provenienti dalla politica agricola di quasi 60 miliardi di euro, che corrispondono a oltre l'80 % dell'importo delle stime in eccesso ipotizzate dalla Corte (paragrafi 19-34). In assenza di elementi probatori che lo attestino, i finanziamenti non dovrebbero essere considerati relativi al clima"³⁹. Alla luce dell'analisi condotta e delle conclusioni raggiunte, la Corte dei Conti europea invita la Commissione a basare sull'evidenza scientifica la quantificazione del contributo della PAC per il 2021-2027 all'azione per il clima e, quindi, ai sensi dell'articolo 100, paragrafo 3, Reg. (UE) 2021/2115, adeguare il contributo all'azione per il clima di conseguenza, ove necessario; assegnandole come termine di attuazione il giugno 2026⁴⁰.

⁽³⁴⁾ Decr. Leg.vo 17 marzo 2023, n.42.

⁽³⁵⁾ Decr. Leg.vo 23 novembre 2023, n.188.

⁽³⁶⁾ Cfr. 30° "considerando", Reg. (UE) 2021/2115.

⁽³⁷⁾ V. L. Russo, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021, p. 52.

⁽³⁸⁾ Cfr., ad esempio, A. Palliotti, L. Tosi, *PAC ed eco schemi, proposte concrete per migliorarli*, in <https://viginevitiequalita.edagricole.it>, 2022, pp. 3 ss.

⁽³⁹⁾ Corte conti UE, *La spesa per il clima nel bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020. Valori inferiori a quelli comunicati*, in https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_09/SR_Climate-mainstreaming_IT.pdf, p. 47.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. Corte conti UE, *loc.ult.cit.*

Se, quindi, da un lato, le limitazioni imposte agli agricoltori non sembrano produrre i benefici effetti sul clima, così energicamente proclamati dalla Commissione europea nelle sue Comunicazioni e nei conseguenziali atti normativi adottati su sua iniziativa, dall'altro lato, esse condizionano la produzione agricola di alimenti, con effetti inevitabili sulla *food security*. I drammatici eventi del febbraio del 2022 ne sono stata la conferma ed hanno indotto la Commissione stessa ad adottare, inizialmente, la Decisione di esecuzione (UE) 2022/484⁴¹ con la quale, proprio per fronteggiare la brusca impennata dei prezzi delle materie prime, conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia si è ritenuto opportuno aumentare il potenziale produttivo agricolo dell'Unione sia di alimenti che di mangimi. Si è stabilito, quindi, in deroga alla previsione contenuta nell'art. 44, paragrafo 4, Reg. (UE) n. 1307/2013, in merito all'utilizzo dei terreni lasciati a riposo in attuazione della pratica di inverdimento (c.d. *greening*) e limitando l'efficacia temporale di tale deroga all'anno in corso, che i suddetti terreni rimangono superfici a seminativo adatte alla produzione di colture che, anche se in misura diversa a seconda delle condizioni (come la qualità del suolo), potrebbero essere utilizzate immediatamente per la produzione di alimenti e di mangimi. Pertanto, al fine di consentire agli agricoltori di utilizzare il più possibile le superfici disponibili per la produzione alimentare e per l'alimentazione degli animali, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a derogare alle condizioni relative al pagamento di inverdimento, tra cui l'uso di prodotti fitosanitari, per l'anno di domanda 2022 per quanto riguarda i terreni lasciati a riposo che sono stati dichiarati conformi ai requisiti per la diversificazione delle colture o per le aree di interesse ecologico a norma rispettivamente dell'articolo 44, paragrafo 4, e dell'articolo 46, paragrafo 2, primo comma, lettera a), del Reg. (UE) n. 1307/2013.

Successivamente, in considerazione dell'entrata

in applicazione della riforma a far tempo dal 1 gennaio 2023, con il Reg. di esecuzione (UE) 2022/1317 del 27 luglio la Commissione ha introdotto delle deroghe al Reg. (UE) 2021/2115 per l'anno di domanda 2023 e, segnatamente, deroghe all'applicazione delle norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali concernenti: la rotazione delle colture sui seminativi, ad eccezione delle colture sommerse (unico requisito della buona pratica identificata con il codice BCAA 7), e la percentuale minima della superficie agricola destinata a superfici o elementi non produttivi (primo requisito della buona pratica identificata con il codice BCAA 8).

La Commissione ha giustificato detto intervento, richiamando le motivazioni addotte nella Comunicazione COM(2022) 133 final «Salvaguardare la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari» e, muovendo dalla considerazione degli effetti prodotti dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia per la sicurezza alimentare mondiale (brusca impennata dei prezzi delle materie prime, produzione mondiale di frumento a rischio sia a causa dello *shock* a livello dell'offerta derivante dall'entità della quota ucraina e russa sui mercati del frumento che dello *shock* dei costi dei fattori di produzione, in particolare di gas naturale, concimi azotati e ossigeno), ha evidenziato l'elevato livello di incertezza in ordine all'approvvigionamento alimentare mondiale, manifestando una profonda preoccupazione per la sicurezza alimentare mondiale⁴².

La soluzione prospettata al fine di mantenere l'approvvigionamento alimentare, è la conservazione del potenziale di produzione alimentare agricola dell'Unione, contribuendo nel contempo agli obiettivi del *Green Deal* dell'UE, in particolare della strategia «Dal produttore al consumatore» e della strategia sulla biodiversità. Tale obiettivo viene perseguito, in via eccezionale e temporalmente limitata all'anno di domanda 2023, autoriz-

⁽⁴¹⁾ Notificata con il n.1875 ed attuata in Italia con D.M. 8 aprile 2022, n.163483.

⁽⁴²⁾ Cfr. 2° "considerando", Reg. di esecuzione cit.

zando gli Stati membri a derogare all'applicazione delle norme sopra richiamate e consentendo, quindi, agli agricoltori di utilizzare i loro seminativi disponibili per la produzione alimentare, attenuando nel contempo l'impatto negativo di tali scelte sull'ambiente e sui cambiamenti climatici attraverso la promozione dell'uso delle colture per la produzione alimentare nonché del ricorso a regimi ecologici e misure agro-climatico-ambientali programmate nei rispettivi piani strategici della PAC, che hanno l'obiettivo di migliorare la biodiversità nelle aziende agricole e preservare il potenziale del suolo.

Oltre a queste criticità emerse in situazioni d'emergenza e transitate da ipotesi di scuola a realtà dolorosamente concrete, anche le procedure, gli strumenti, la semplificazione e la tempistica⁴³ non si sottraggono a rilievi critici che mettono in luce i punti deboli dell'intera riforma, inducendo ad interrogarsi circa il mantenimento del carattere "comune" della politica agricola⁴⁴. Basti considerare, tra l'altro, che il Piano strategico della PAC, modificato e integrato come da indicazioni e rilievi della Commissione, è stato inviato a quest'ultima dall'Italia solo il 7 novembre 2022 ed approvato il successivo 2 dicembre 2022⁴⁵; sicché a poche settimane dall'ormai prossima applicazione delle nuove disposizioni non erano ancora disponibili i provvedimenti attuativi per consentire agli agricoltori di compiere scelte consapevoli⁴⁶.

A rilievi critici non si sottrae nemmeno la nuova

condizionalità sociale. Se, infatti, non può revocarsi in dubbio la correttezza della scelta operata dalle istituzioni europee di garantire condizioni di lavoro eque e sostenibili in tutti gli Stati membri, non può nemmeno sottacersi l'esigenza di assicurare l'operatività del principio di libera concorrenza tra gli imprenditori responsabili della produzione agricola. Tale esigenza rischia, infatti, di rimanere ampiamente insoddisfatta se si considera che gli oneri burocratici ed i costi del lavoro possono essere molto diversi da Stato membro a Stato membro, a fronte della competenza legislativa statale ampiamente riconosciuta, salvo qualche limitata eccezione, sia in materia fiscale sia in merito alla determinazione salariale. A tale criticità non sembra possa porre un freno nemmeno la *border tax*, proposta da qualche economista, la quale potrebbe produrre effetti vantaggiosi solo nei rapporti con i Paesi extra europei, arginando la scelta imprenditoriale di localizzare le aziende nei territori di detti paesi approfittando degli *standard* di produzione in essi adottati e di gran lunga inferiori a quelli imposti dalla normativa europea sia in materia ambientale sia in materia di occupazione e sicurezza sui posti di lavoro⁴⁷.

Di fronte allo scenario bellico, all'emergenza pandemica ancora non del tutto rientrata, agli allarmanti cambiamenti climatici ed all'innalzamento dei prezzi delle materie prime, la Commissione sembra aver preso, forse, consapevolezza dell'inutilità dei proclami utopistici e della necessità di

⁽⁴³⁾ Si è rilevato che "la dilatazione dei tempi di approvazione della riforma ha fatto sì che la presentazione dei PSN alla Commissione avvenga quasi contemporaneamente alla definizione dei testi regolamentari. Non si tratta di una questione puramente formale ma legata al fatto che (...) l'accordo ha apportato modifiche non di poco conto relativamente a ciò che ciascuno Stato membro dovrà dimostrare di voler fare con il proprio PSN": cfr. M.R. Pupo D'Andrea, *Le novità della PAC 2023-2027*, in <https://agrireregionieuropa.univpm.it>, 2021, pagg. 5-6.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *op.loc.ult.cit.*

⁽⁴⁵⁾ Il PSP, costituito da oltre 4000 pagine e diversi allegati, è stato, infatti, approvato dalla Commissione europea con decisione del 2 dicembre 2022 C(2022) 8645 final: in merito cfr. Coldiretti, *Dove sta andando la PAC. Il PSP dell'Italia 2023-2027. Linee guida*, febbraio 2023, in https://giovanimpresa.coldiretti.it/wp-content/uploads/2023/02/Dove-sta-andando-la-PAC_feb_23.pdf

⁽⁴⁶⁾ Cfr. E. Comegna, *Fondi Pac per 7,3 mld l'anno*, in <https://www.italiaoggi.it/news/fondi-pac-per-7-3-mld-l-anno-2583603>, il quale ha, altresì, osservato che "per rispettare la tempistica stabilita nei regolamenti comunitari (primo gennaio 2023) ... si verifica il curioso fatto che i bandi saranno preparati prima dell'approvazione formale del Piano strategico nazionale. Pertanto conterranno delle clausole condizionali che prevedono la possibilità di eseguire delle revisioni, qualora la Commissione Europea dovesse pretendere delle modifiche e delle integrazioni al programma trasmesso dall'Italia qualche giorno fa".

⁽⁴⁷⁾ Cfr. M. Bernardelli, *Terzo Pilastro della Pac, qualche riflessione*, in <https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2022/02/10/terzo-pilastro-della-pac-qualche-riflessione/73991>. In tale articolo vengono riportate le considerazioni formulate da Leonardo Becchetti, durante l'intervista a cui l'A. l'ha sottoposto.

una maggiore concretizzazione delle scelte al fine di evitare che esse si traducano in limiti ultronei, difficilmente rispettabili. In questo scenario, la soluzione che consente di mediare interessi ed obiettivi spesso in conflitto tra loro⁴⁸, sebbene non nel breve periodo, è promuovere l'innovazione e la ricerca al fine di garantire, effettivamente, un'agricoltura sostenibile, inestimabile risorsa da tutelare, anche in considerazione del fatto che l'art. 11 TFUE impone, nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, l'integrazione e non l'attuazione preferenziale o prioritaria delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, per le quali soccorrono gli strumenti appositamente previsti nell'art. 191 ss. TFUE. Pertanto, l'attribuzione agli obiettivi dell'UE in materia di ambiente e clima della "priorità assoluta per il futuro dell'agricoltura e della silvicoltura dell'Unione", da ultimo proclamata nel 30° "considerando" del Reg. (UE) 2021/2115, sembra realizzare un'indebita forzatura dello stesso disposto normativo del Trattato, sopra richiamato, rischiando di rendere irrealizzabili le

altrettanto fondamentali finalità della PAC.

ABSTRACT

Nel presente saggio si analizzano criticamente le scelte operate dalle Istituzioni europee con la normativa del dicembre 2021 di riforma della PAC per il periodo 2023-2027, ispirata da una notevole ambizione al raggiungimento di significativi risultati in materia di ambiente e clima ma anche, se non soprattutto, di food security a livello sia europeo sia planetario, e si tenta di metterne in evidenza i punti deboli e le forti criticità.

This essay critically analyses the choices made by the European institutions with the December 2021 CAP reform legislation for the period 2023-2027, inspired by a considerable ambition to achieve significant results in the areas of environment and climate but also, if not above all, of food security at both European and planetary level, and attempts to highlight its weaknesses and strong criticalities.

□

⁽⁴⁸⁾ Le difficoltà di mediazione e la miopia delle istituzioni europee traspaiono, ad esempio, nella recente sentenza della Corte di giustizia del 27 gennaio 2022, C-234/20.