

LUIGI RUSSO*

Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?

I. PREMESSA

Non c'è dubbio che, parafrasando un celebre detto, la PAC non è più quella di una volta. Già da qualche tempo, infatti, il legislatore dell'Unione ha apportato significative innovazioni alle modalità di intervento sull'agricoltura e sui mercati agricoli.

E infatti, le misure di aiuto al mercato, dopo gli anni ruggenti dei sostegni ai prezzi e delle barriere all'importazione, si sono ridotte a ben poca cosa, risolvendosi in una più o meno robusta rete di sicurezza per i produttori agricoli, allo scopo di scongiurare drastici cali dei prezzi delle materie prime. Al loro posto si sono introdotti – con estensione sempre maggiore – aiuti disaccoppiati: erogati, cioè, sostanzialmente a prescindere dalle produzioni in atto, pur se con qualche residuo sostegno accoppiato (destinato, peraltro, a scomparire, a eccezione del settore dell'allevamento di animali, per il quale ancora oggi gli aiuti non prescindono completamente dal risultato dell'attività produttiva).

Anche il sostegno di carattere strutturale ha cambiato fisionomia, avendo in buona parte perso il carattere esclusivo di ausilio (più o meno sostanzioso) agli investimenti finalizzati all'incremento della produzione o della produttività aziendale, e, dunque, a una più efficiente gestione dell'impresa agricola, o di strumento finalizzato a incentivare il ricambio generazionale in agricoltura, per ampliarsi in una serie di misure destinate non solo a chi possa dirsi produttore di prodotti agricoli, ma, più in generale – seppure con interventi graduati quanto a intensità dell'aiuto – a tutti coloro che si trovano a operare, ma anche solo a vivere, nell'ambiente rurale¹.

* *Università degli Studi di Ferrara*

¹ Secondo i parametri OCSE, il territorio dell'UE da considerarsi rurale assomma a ben il 91% dell'intero territorio dell'Unione, ed è abitato dal 56% della popolazione europea: cfr. «Agriso-le», 24-30 ottobre 2008, p. 8.

Questa progressiva modifica dell'impostazione della politica agricola dell'UE è stata, inoltre, realizzata contestualmente a una notevole semplificazione normativa, al punto che le strutture portanti dell'intervento dell'Unione si sostanziano ora in pochi regolamenti: il regolamento sull'OCM unica (reg. CE n. 1234/2007), che racchiude tutte le misure di mercato residue (ma non solo) destinate ai settori dell'OCM in precedenza assoggettati a specifiche discipline di carattere verticale; il regolamento orizzontale sugli aiuti diretti (reg. CE n. 73/2009, che sostituisce il reg. n. 1782/03); il regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (reg. CE n. 1698/2005), oltre a quelli sulla c.d. politica di qualità, i quali si sostanziano nei regolamenti sulle denominazioni di origine qualificata e sulle specialità tradizionali garantite (regg. CE n. 509 e 510/2006) nonché sull'agricoltura biologica (reg. CE n. 834/07).

Vero è, peraltro, che gli interventi sull'agricoltura non si limitano ai regolamenti sopra indicati, e ai relativi provvedimenti attuativi e applicativi, posto che il settore agricolo risulta interessato in misura non secondaria anche dalla disciplina concernente il diritto alimentare dell'Unione europea (si pensi ai principi tracciati dal reg. CE n. 178/2002, e agli obblighi gravanti sulle imprese agricole quali imprese alimentari², o a quelli posti dalla disciplina del c.d. pacchetto igiene³), e da quella relativa agli aiuti di Stato, per la quale viene, oltre tutto, fornita una definizione *ad hoc* di agricoltura⁴.

L'intervento nel settore agricolo e agroalimentare si presenta, dunque, alquanto variegato, e tale da non potersi in ogni caso esaurire nei classici due pilastri su cui generalmente viene fatta poggiare la PAC, dal momento che le misure speciali per il settore riguardano anche altri importanti ambiti normativi. Tanto che non appare neppure possibile assolutizzare il significato di cosa debba intendersi per agricoltura nel diritto dell'Unione stante, appunto, l'esistenza di una pluralità di definizioni di ciò che deve intendersi per «agricoltura», il cui contenuto è mutevole a seconda del campo d'azione considerato: si pensi, infatti, alle diverse nozioni di attività agricola operanti nei settori degli aiuti di

² Su cui v. il relativo commentario, a cura di L. COSTATO, *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in «Le nuove leggi civ. comm.», 2003, p. 114 ss.

³ Quanto ai rapporti tra la disciplina in tema di igiene alimentare e l'attività produttiva primaria, cfr. L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed., Padova, 2008, p. 299 ss.

⁴ Su cui sia consentito, per tutti, 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 «Riv. dir. com. e degli scambi internazionali», 2011, p. 207 ss., e ivi riferimenti dottrinali.

stato; degli aiuti diretti disaccoppiati; dell'impresa alimentare; degli interventi strutturali, in cui viene considerata ammissibile alle misure di sostegno anche l'attività di forestazione pur non essendo, com'è noto, il legno inserito tra i prodotti agricoli dell'allegato I al TFUE⁵.

Orbene, pur con le precisazioni ora svolte, deve rilevarsi come non possa revocarsi in dubbio che la più recente normativa agraria dell'UE risulti improntata anche al perseguimento di obiettivi ulteriori rispetto a quelli tradizionali della PAC, e sanciti dall'art. 39 TFUE (già art. 32 TCE), che indica espressamente, tra gli scopi della PAC, l'incremento della produttività dell'agricoltura, la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e il miglioramento del reddito della popolazione agricola.

Basti pensare che il solo passaggio da un regime di aiuti accoppiati alla produzione, come il sostegno ai prezzi, ad aiuti disaccoppiati, per la cui percezione è sufficiente il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, ha comportato l'eliminazione della componente di incentivo all'incremento tanto della produttività quanto della produzione, posto che l'entità dell'aiuto è ora indipendente dal risultato effettivo dell'attività agricola, la quale può consistere – conformemente a quanto disposto dall'art. 2, lett. c), reg. n. 73/09 – anche in un'attività di mera conservazione «attiva» del terreno, con la sola eccezione dei diritti speciali di cui all'art. 44, reg. CE n. 73/09. In questo modo, come già è stato opportunamente posto in luce, l'Unione ha, tra l'altro, perso la propria capacità programmatica in ambito agricolo, non potendo più utilizzare la leva degli aiuti accoppiati per orientare le produzioni, così che ora queste ultime sono conseguenza di valutazioni di mercato e, dunque, prettamente commerciali; le conseguenze dell'applicazione delle sole leggi del mercato, tuttavia, non sempre risultano in sintonia con gli obiettivi strategici dell'Unione e con quanto previsto dall'art. 39 TFUE in tema di stabilizzazione dei mercati e di sicurezza degli approvvigionamenti⁶.

Se, peraltro, l'attuale conformazione dell'intervento nel 1° pilastro dimostra poca – se non alcuna – attenzione all'aspetto programmatico della produzione e a quello delle quantità prodotte, anche il 2° pilastro ha da tempo,

⁵ Sulla possibilità di un intervento della PAC anche in comparti relativi a prodotti agricoli non inseriti nell'elenco dell'allegato I al trattato, v. già G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario, I, Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova, 1988, p. 344 e, più in generale, p. 305 ss.; v. anche Id., *Commento all'art. 32 TCE*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di Pocar, Padova, 2001.

⁶ Sul tema della *food security*, si v., S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in «Riv. dir. agr.», 2010, I, p. 308 ss.

come accennato, individuato settori di intervento diversi e ulteriori dalla sola agricoltura-produzione⁷.

Con il reg. CE n. 1698/2005 gli aiuti agli investimenti nelle strutture agrarie rappresentano, infatti, solo alcune delle numerose misure di sostegno ammissibili; segnatamente, esse costituiscono una delle misure rientranti nell'asse 1, il quale, a sua volta, è uno dei quattro assi disciplinati dal regolamento «strutturale».

Peraltro, la recente introduzione, tra gli obiettivi del 2° pilastro, di quelle che nel gergo comunitario vengono definite le «nuove sfide» dell'Unione europea, ha contestualmente imposto l'aumento delle percentuali della modulazione obbligatoria dal 7% al 10% nel periodo 2009-2012 da valere sugli importi superiori a 5.000 euro, ovvero un più consistente drenaggio delle risorse originariamente assegnate al finanziamento degli aiuti diretti per consentire l'incremento delle risorse disponibili per il cofinanziamento delle misure volte al perseguimento di obiettivi «ambientali», quali i cambiamenti climatici, le energie rinnovabili, la gestione delle risorse idriche, la biodiversità. In questo modo l'ammontare degli aiuti diretti è destinato a una ulteriore, progressiva riduzione, oltre a subire quella già prevista conseguente all'allargamento dell'Unione europea, degli anni 2004 e 2007, ai nuovi dodici Stati membri.

2. LA PAC E LA SUA ACCRESCIUTA VALENZA «TERRITORIALE»

Per venire al titolo della relazione, va rilevato come, in effetti, i nuovi regolamenti, se mostrano un crescente disinteresse verso obiettivi storici della PAC, quale l'attenzione alla produzione agricola e alla produttività in agricoltura, sembrano operare una decisa scelta di campo in favore di (relativamente) nuovi e diversi obiettivi per la PAC, quali l'attenzione a una maggior tutela dell'ambiente e del territorio, messo a dura prova dalla politica quantitativa conseguente all'erogazione pluridecennale di aiuti accoppiati, con il crescente utilizzo di prodotti chimici, l'uso spesso indiscriminato delle risorse idriche, e, più in generale, quale effetto di una coltivazione finalizzata all'ottenimento

⁷ Sempre che, alla luce delle ultime novità normative, possa continuare a distinguersi tra misure del 1° e del 2° pilastro; cfr. F. DE FILIPPIS-R. HENCKE, *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working paper del Gruppo 2013, n. 13, ottobre 2009, Roma, p. 15, i quali rilevano come si stia sempre più disarticolando la tradizionale distinzione tra i due pilastri, rimarcando al proposito la presenza di istituti quale la modulazione, nonché le misure previste dall'art. 68, reg. 73/09 (su cui v. *infra*, nel testo), a cavallo tra 1° e 2° pilastro, e la presenza di interventi di carattere strutturale nel regolamento sull'OCM unica, previsti per alcuni settori.

di risultati sempre più elevati in termini quantitativi e con scarsa attenzione ai profili più strettamente agronomici e qualitativi.

E ciò non solo nel tradizionale settore delle strutture agricole, laddove già da tempo operano misure in favore dell'adozione di impegni agroambientali, o di incentivi alla forestazione⁸, ecc., ma anche nel ridisegnato 1° pilastro⁹.

Non può, infine, dimenticarsi la valenza territoriale propria della normativa sulla qualità dei prodotti agroalimentari, e segnatamente della disciplina in tema di agricoltura biologica e di denominazioni di origine qualificata, settori che presuppongono metodi produttivi tradizionali e non intensivi, in funzione anche della tutela dei profili territoriali in cui la produzione si svolge.

E invero, molteplici sono le interrelazioni tra agricoltura e territorio contenute nel regolamento CE n. 73/2009: a partire dalla definizione di «attività agricola», intesa non solo come produzione, allevamento o coltivazione di prodotti agricoli, ma anche come mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali *ex art. 6* del regolamento stesso. Quest'ultimo, infatti, prevede che gli Stati membri individuino una serie di requisiti minimi affinché anche i terreni non coltivati siano mantenuti in buone condizioni secondo lo schema fornito dall'allegato III al regolamento. A loro volta tali requisiti minimi costituiscono uno dei due cardini su cui si fonda il meccanismo della condizionalità, che subordina l'integrale erogazione degli aiuti diretti pena l'applicazione di riduzioni o, addirittura, l'azzeramento dell'aiuto per uno o più anni, tanto al mantenimento dei terreni in buone condizioni ambientali e agronomiche, mediante il rispetto delle relative norme, quanto al rispetto dei 18 atti normativi elencati nell'allegato II al regolamento, costituenti l'insieme di quelli che vengono definiti i «criteri di gestione obbligatori», posti a tutela dell'ambiente, della sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, e del benessere degli animali. Al punto che in dottrina vi è chi ha ritenuto che l'elemento ambientalistico dell'odierna PAC debba rinvenirsi «non solo e non tanto nei regolamenti strutturali quanto, invece, ancora una volta, nel pagamento unico e nelle c.d. condizionalità»¹⁰. Giocoforza, dunque,

⁸ Che comunque, solo apparentemente potrebbero porre qualche dubbio quanto alla legittimità della base giuridica adottata, dal momento che se, com'è noto, l'allegato I al TCE e, ora, al TFUE, non include tra i prodotti agricoli il legno, va posto in evidenza che, in forza dell'art. 38 TFUE, il mercato interno comprende non soltanto il commercio dei prodotti agricoli ma anche l'agricoltura, e che per prodotti agricoli si intendono tutti i prodotti del suolo.

⁹ Cfr. F. ADORNATO, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, in «Riv. dir. agr.», 2010, I, p. 266, ove si osserva che anche negli aiuti del c.d. 1° pilastro sta progressivamente aumentando la rilevanza "territoriale".

¹⁰ Così L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in «Riv. dir. agr.», 2008, I, p. 457.

viene sostanzialmente imposto agli agricoltori che vogliono usufruire appieno delle misure di aiuto un comportamento in linea di principio virtuoso¹¹ sotto il profilo della tutela del territorio e dell'ambiente, non venendo di contro in considerazione gli aspetti inerenti il momento della produzione: lasciati, questi ultimi, sostanzialmente alle logiche di mercato.

Non può tralasciarsi, in questa pur sintetica rassegna della valenza ambientale dell'intervento dell'UE nel primo pilastro della PAC, quanto previsto dal «nuovo» art. 68 del reg. CE n. 73/09, secondo cui gli Stati membri possono concedere un sostegno mirato al perseguimento di determinati obiettivi¹², tra cui, ai nostri fini, meritano di essere ricordati quelli di cui: alla lettera a) punto (i), in favore di tipologie di agricoltura importanti per la tutela o il miglioramento dell'ambiente; ancora alla lettera a), punto (v), in favore delle attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi, previa approvazione della Commissione e nel rispetto dei requisiti *ex* art. 39, par. 3, reg. n. 1698/05, e all'esclusivo scopo di coprire i costi supplementari effettivamente sostenuti e la perdita di reddito subita per conseguire l'obiettivo¹³; alla lettera c), per cautelarsi dal rischio che, in zone soggette a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo, le terre siano abbandonate, attraverso l'aumento del valore unitario e/o del numero di diritti all'aiuto dell'agricoltore interessato¹⁴.

Peraltro, la rilevanza delle disposizioni del reg. n. 73/09 è tanto maggiore quanto più estesa è la platea dei suoi destinatari: è noto, infatti, che progressivamente il sistema degli aiuti disaccoppiati è stato adottato anche in settori originariamente esclusi, come quello della produzione di ortofrutticoli¹⁵, di barbabietola da zucchero¹⁶, ovvero del tabacco, luppolo, cotone, olio di oliva¹⁷, tanto che, in dottrina – sia pur con riferimento al previgente regolamento (ma, a maggior ragione, dovrebbe dirsi relativamente a quello in vigore) – si è parlato di una sorta di codice europeo dei regimi di sostegno diretto all'agricoltura, dal momento che nel regolamento sono disciplinati

¹¹ Anche se i vincoli di condizionalità non paiono, almeno allo stato, particolarmente rigidi così che l'adeguamento alle norme o agli atti in cui essa si sostanzia non appare comportare sacrifici o impegni eccessivamente gravosi.

¹² Utilizzando all'uopo fino al 10% del massimale nazionale di cui all'art. 40: così l'art. 69, par. 1, del regolamento. Per l'aiuto di cui *infra*, nel testo, di cui alla lett. a) (i), il sostegno è limitato al 3,5% del massimale nazionale.

¹³ *Ex* art. 68, par. 4, lett. A), i sostegni indicati nel testo possono essere erogati mediante pagamenti annuali supplementari.

¹⁴ Cfr. l'art. 68, par. 4, lett. C).

¹⁵ Cfr. il reg. CE n. 1182/2007 del Consiglio del 26 settembre 2007, in GUUE L 273.

¹⁶ Cfr. il reg. CE 319/2006 del Consiglio del 20 febbraio 2006, in GUUE L 58.

¹⁷ Questi ultimi già con il reg. CE n. 864/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004, in GUUE L 161.

non solo gli aiuti disaccoppiati, ma anche le residue misure di sostegno accoppiato¹⁸.

Quanto al reg. CE n. 1698/05, sul sostegno allo sviluppo rurale, l'attenzione per l'ambiente è ancora maggiore, e ancor più acuito dopo le modifiche apportate dal reg. CE n. 74/09, con cui si sono introdotti nuovi obiettivi, aventi quasi tutti una marcata valenza «territoriale».

Si pensi, infatti, innanzitutto al campo d'azione della politica di sostegno allo sviluppo rurale, la quale comprende, come detto, anche l'attività di forestazione, alla luce del forte impatto ambientale che essa possiede (pur se – come già rilevato – il legno non è incluso nell'allegato I al TFUE) conformemente, peraltro, tanto alla previsione di cui all'odierno art. 38 TFUE (e contenuta anche nel testo previgente alle modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, peraltro), secondo cui il mercato interno comprende non solo il commercio dei prodotti agricoli ma anche, e prima ancora, l'agricoltura, quanto alla definizione dei prodotti agricoli fornita dal medesimo articolo, in forza della quale sono tali i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, oltre a quelli di prima trasformazione. L'attenzione ai profili ambientali risulta, inoltre, evidente dalla delineazione degli obiettivi dell'intervento in tema di sviluppo rurale, come esplicitati nell'art. 4 del reg. n. 1698/05, in cui, accanto al tradizionale scopo (indicato alla lettera a) dell'aumento della competitività del settore agricolo e forestale, attraverso il sostegno alla ristrutturazione, allo sviluppo e alla innovazione, compaiono (*sub b*) la valorizzazione dell'ambiente e dello spazio naturale mediante il sostegno alla gestione del territorio e, (*sub c*), il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, nonché il promuovimento della diversificazione delle attività economiche. In corrispondenza a questi tre obiettivi sono formulati i tre principali assi di intervento, precisandosi che per asse si intende, appunto, «un insieme coerente di misure direttamente preordinate alla realizzazione» degli obiettivi di cui all'art. 4¹⁹.

Coerentemente alle premesse, le misure afferenti all'asse II (di cui agli articoli da 36 a 51), dedicato al «miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale», comprendono, tra l'altro, le misure volte a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli, quali i pagamenti agroambientali, quelli connessi a Natura 2000, le indennità a favore degli agricoltori nelle zone montane, e le misure volte a promuovere l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali, tra cui i pagamenti silvoambientali e l'imboschimento dei terreni agricoli; l'asse III

¹⁸ V., al riguardo, F. ALBISINNI, *Il regime di aiuto unico*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, a cura di Albisinni e Sciaudone, Napoli, 2008, p. 69.

¹⁹ Così la lett. c) dell'art. 2 del regolamento, rubricato «Definizioni».

(di cui agli articoli da 52 a 60) è, invece, dedicato alla «qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale».

La politica dell'Unione in materia agricola non si esaurisce, peraltro, negli interventi di cui ai due pilastri in precedenza ricordati, ricoprendo un ruolo non secondario le discipline in materia di agricoltura biologica e di denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari; come accennato in precedenza, anche queste normative – rivolte anch'esse ai produttori agricoli – assumono una significativa rilevanza sotto il profilo ambientale, in considerazione, quanto alla prima, delle limitazioni che essa pone all'utilizzo di prodotti chimici di sintesi nell'attività produttiva agricola e, quanto alla seconda, in relazione ai vincoli posti alle produzioni di origine qualificata anche a tutela del territorio di provenienza.

3. (SEGUE): LA COMPATIBILITÀ (O INCOMPATIBILITÀ) DELLA NUOVA PAC CON LE FINALITÀ ASSEGNATE ALLA PAC DALL'ART. 39 TFUE

Le innovazioni normative che hanno interessato la PAC non sono rimaste inosservate alla dottrina agraristica, la quale, infatti, ha già posto in evidenza alcuni profili di loro criticità con specifico riguardo alla compatibilità dei sempre più frequenti obiettivi ambientali della politica agricola con le norme dei trattati. Ci si è domandati, in particolare, se il nuovo corso della PAC, volto talora a sacrificare obiettivi specifici della politica agricola comune codificati nell'art. 39 TFUE in funzione della accresciuta considerazione per aspetti non contemplati tra tali obiettivi, possa considerarsi consentito dal TFUE. Se è vero che i profili di tutela territoriale, e più latamente, ambientale, trovano espresso riscontro nel trattato, nella sua versione pre e post Lisbona, si è posto in evidenza come in alcuni casi il legislatore dell'Unione comprima grandemente il perseguimento delle finalità di cui all'art. 39 TFUE²⁰, forse anche oltre quel pur ampio margine di discrezionalità che tradizionalmente la Corte di Giustizia ha da sempre attribuito alle Istituzioni comunitarie (e, ora, dell'Unione) nell'attuazione della PAC²¹.

²⁰ Cfr., in argomento, F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», 2010, 1, pp. 210 ss.

²¹ Particolarmente critico verso una PAC avente poca attenzione agli obiettivi dell'art. 39 TFUE è L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del trattato*, in «Riv. dir. agr.», 2005, 1, p. 478 ss.; ID., *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, cit., p. 453; ID., *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in «Dir. giur. agr. alim. amb.», 2007, p. 577 ss.; ID., *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, *ivi*, 2011, p. 87 ss.; in arg. v. anche D. BIANCHI, *La Pac «camaleontica» alla luce del Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», 2009, 1, p. 592 ss. Sull'ampio margine di

Pur se il baricentro dell'intervento dell'UE si è progressivamente allontanato dagli obiettivi delineati nell'art. 39, in favore di una logica di maggior tutela ambientale, sulla scorta di quello che appare un consolidato orientamento della Corte di Giustizia in punto di discrezionalità nell'attuazione della PAC, sembra, tuttavia, difficile immaginare una censura del più recente diritto derivato a seguito di un accertamento del venir meno del perseguimento degli obiettivi assegnati alla PAC dal trattato; e ciò dal momento che, come accennato, la tutela dell'ambiente assume espressamente la veste di obiettivo trasversale a tutte le azioni e politiche dell'Unione, come stabilito ora dall'art. 11 TFUE²² (e, in precedenza, dall'art. 6 TCE), e dall'art. 3, par. 3, TUE, in maniera corrispondente a quanto disponeva, in precedenza, l'art. 2 TCE, secondo cui lo sviluppo sostenibile deve fondarsi, tra l'altro, su «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

La tutela ambientale deve dunque considerarsi quale obiettivo immanente a tutte le politiche dell'Unione, ivi compresa quella agricola, così che non pare possa dubitarsi della legittimità della pur marcata attenzione del legislatore dell'Unione nei confronti di tale finalità, anche se il perseguimento di essa può andare a detrimento del raggiungimento degli obiettivi tradizionalmente propri della PAC, come stabiliti, ora, dall'art. 39 TFUE.

Diverso, evidentemente, è il piano circa l'opportunità del nuovo corso del legislatore dell'Unione, e circa la sua efficienza sotto il profilo sociale ed economico rispetto alla «vecchia» politica agricola. D'altro canto, la maggiore valorizzazione delle istanze di tutela ambientale in seno alla disciplina e all'attuazione delle misure della PAC non appare scevra da valutazioni, per così dire, di *marketing* legislativo, essendo utilizzata dalle Istituzioni dell'Unione anche per giustificare socialmente e presso l'opinione pubblica l'intervento finanziario nel settore primario, e superare così la riottosità di larghe fasce della popolazione e di alcuni Stati membri nei riguardi della spesa pubblica nel settore dell'agricoltura.

Tuttavia, tornando ai profili più squisitamente giuridici, la riflessione sulla conformità ai principi torna assai utile qualora risulti possibile accertare che, a seguito dell'applicazione delle disposizioni del diritto dell'Unione, non

discrezionalità nel perseguimento delle finalità dell'art. 39 TFUE, sia consentito il rinvio a L. Russo, *Commento all'art. 39 TCE*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di Pocar, Padova, 2001.

²² Secondo cui «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

solo risultino non adeguatamente considerati gli obiettivi storici – e codificati – della PAC ma, paradossalmente, a fronte di tale allontanamento dall'art. 39 TFUE non vi sia neppure, come contraltare, il perseguimento di finalità ambientali. In altri termini, nonostante gli ampi margini di discrezionalità attribuiti alle Istituzioni dell'Unione dalla Corte di Giustizia, un problema di legittimità delle norme di diritto derivato potrebbe sorgere qualora sia possibile accertare in concreto l'insussistenza di vasi comunicanti tra gli articoli 39 e 11 TFUE, e si riscontri, dunque, che una scarsa (o nulla) attenzione agli obiettivi indicati dal primo non sia affatto compensata dal perseguimento delle finalità ambientali statuite dal secondo.

La fattispecie ipotizzata, peraltro, non sembra rappresentare un caso di scuola, ben potendosi immaginare che una normativa come la attuale, la quale tendenzialmente apre al mercato l'attività e la produzione agricola possa, tuttavia, comportare seri rischi di abbandono per tutti quei territori in cui svolgere attività agricola risulti scarsamente remunerativo, vuoi per i maggiori costi, vuoi per le minori rese, se e in quanto tale *gap* non risulti adeguatamente rimosso attraverso una politica incentivante. Abbandono di zone rurali che è in antitesi con il dichiarato obiettivo della tutela dell'ambiente, posto che esso comporta il rischio di abbandono non solo della relativa popolazione, ma anche dell'attività agricola a presidio dell'integrità del territorio.

Nel momento in cui la politica agricola decide di abbandonare la strada degli aiuti accoppiati, e favorire, tra l'altro, un'agricoltura meno intensiva anche per finalità ambientali, occorre prestare particolare attenzione a che tale misura non possa divenire un *boomerang* proprio per la stessa declamata tutela dell'ambiente: ogni qual volta, appunto, la perdita degli aiuti accoppiati non sia compensata da misure di sostegno tali da indurre la popolazione delle zone più disagiate e difficili – e, dunque, con una minore vocazione all'attività agricola – a continuare l'attività produttiva.

A tale difficile opera di bilanciamento di interessi diversi sono dedicate le considerazioni del paragrafo successivo.

4. IL DIFFICILE EQUILIBRIO TRA AGRICOLTURA PRODUZIONE E AGRICOLTURA PROTEZIONE: IL RUOLO DEL SOSTEGNO PUBBLICO

A prescindere dalla pur doverosa verifica della compatibilità della «nuova» PAC con gli obiettivi del trattato, è necessario – come suggerito dal titolo della relazione assegnatami – operare anche un altro genere di valutazione, e accertare se e in che misura una politica agricola che tende ad attenuare le at-

tenzioni del legislatore sull'aspetto produttivo per privilegiare i profili di tutela del territorio sia sempre e per ciò solo congruente rispetto alle finalità ambientali perseguite. Occorre, cioè, domandarsi se effettivamente sussista sempre un rapporto inversamente proporzionale tra produzione agricola e tutela del territorio, tale per cui una maggiore produzione o una maggiore produttività comporti inevitabilmente una minore tutela del territorio e dell'ambiente in cui l'attività produttiva si svolge, e viceversa.

Se, in prima battuta, in considerazione delle esternalità negative collegate con la produzione primaria, parrebbe doversi convenire con questo assunto, a un esame appena più approfondito molti degli iniziali convincimenti sono destinati a scemare sensibilmente.

E invero, non vi è dubbio che l'agricoltura costituisce un importante fattore di «inquinamento ambientale», rilasciando nel terreno, nelle acque e nell'aria i residui delle sostanze chimiche utilizzate in abbondanza, e utilizzate, in particolare, in misura tanto maggiore quanto più l'ordinamento assume un atteggiamento premiante in relazione alle quantità prodotte; nel caso degli allevamenti, occorre inoltre tener conto anche dei residui dell'attività stessa, che necessitano di una adeguata attività di smaltimento, anche a tutela dell'ambiente e del territorio. È sicuro, dunque, che l'agricoltura, soprattutto laddove orientata alla massimizzazione della produttività e delle produzioni, si configuri come un fattore cardine di inquinamento, e ciò pur considerando le stringenti normative comunitarie in tema di rifiuti e di utilizzo di fitofarmaci.

Così che una produzione agricola meno intensiva e meno invasiva comporta inevitabilmente una serie di benefici per l'ambiente circostante.

Non altrettanto può dirsi, però, nel caso in cui le misure adottate siano tali da poter implicare l'assenza di attività produttiva o da rendere comunque non economico lo svolgimento di attività agricola: in tali ipotesi, a fronte dei benefici immediati per l'ambiente, dal momento che una minore o addirittura una assenza di produzione agricola comporterebbero rispettivamente una minor presenza o l'esclusione di residui di qualsivoglia natura e, conseguentemente, un ambiente maggiormente protetto, si manifesterebbero al tempo stesso delle criticità per il territorio, posto che una produzione non economica o una non produzione rischiano, se non adeguatamente incentivate, di comportare, nel volgere di un breve lasso di tempo, un esodo della popolazione agricola e, conseguentemente, la mancata cura e manutenzione del territorio, ovvero una situazione di degrado per quest'ultimo²³.

²³ Così già L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, cit., p. 458.

In questo senso, la disciplina dell'Unione in tema di produzioni c.d. di qualità appare convergere verso il perseguimento di entrambi i menzionati obiettivi, individuandosi in tali ipotesi tanto l'incentivo a una minor produzione quanto una particolare attenzione alle istanze «territoriali», attraverso i maggiori margini che le produzioni a denominazione di origine qualificata o quelle biologiche consentono (o, meglio, dovrebbero consentire²⁴) di ritrarre rispetto alla produzione «convenzionale»²⁵.

Occorre, pertanto, trovare una corretta linea di equilibrio delle direttrici della politica economica nel settore primario, dovendosi bilanciare e tenere presenti allo stesso tempo sia le istanze di carattere produttivo, sia le esigenze di carattere ambientale, ed essere consapevoli che uno spostamento del baricentro della PAC in favore delle une piuttosto che delle altre può comportare non solo un sacrificio dei rispettivi valori a esse sottesi, quali – rispettivamente – la *security* in ambito alimentare e la valorizzazione del territorio e dell'ambiente, ma addirittura rischiare di non perseguire né l'uno né l'altro.

In altri termini, l'apertura al mercato della produzione agricola e l'abbandono del sistema degli aiuti accoppiati necessita senz'altro dell'introduzione di sostegni al reddito degli agricoltori, pena, come detto, il rischio di abbandono di molte zone in cui è sostanzialmente impossibile svolgere attività agricola priva di protezione. Per tale motivo, tuttavia, pare doveroso prevedere misure di sostegno al reddito differenziate in funzione del territorio in cui il singolo agricoltore svolge la propria attività, non potendosi non tener conto delle disparità naturali che interessano la popolazione agricola, a pena dell'inefficacia del sostegno e dell'incapacità della relativa disciplina nel perseguire gli obiettivi che la stessa si è preposta di raggiungere.

Il problema, a dire il vero, non sembra essere sfuggito al legislatore agrario dell'Unione, laddove stabilisce l'erogazione di sostegni al reddito che, seppur sganciati dalla produzione, richiedono pur sempre la disponibilità di

²⁴ È noto, infatti, che la gran parte delle denominazioni di origine qualificata risultano, sostanzialmente, prive di una particolare e maggiore redditività rispetto ai corrispondenti prodotti «generici», vuoi per la presenza di disciplinari non particolarmente individualizzanti e caratterizzanti le peculiarità dei prodotti, vuoi per una insufficiente politica di rigore adottata dai relativi Consorzi di tutela.

²⁵ Con riguardo alle denominazioni di origine qualificata, di cui al regolamento (CE) n. 510/2006 del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, è lo stesso necessario legame tra il prodotto agro-alimentare e il territorio in cui avviene la produzione e/o la trasformazione a rappresentare una garanzia di attenzione e di valorizzazione del territorio stesso, dal momento che è proprio quest'ultimo a qualificare il prodotto e a consentirgli una forte caratterizzazione nel mercato. E similmente è da dirsi per la disciplina dell'agricoltura biologica, la quale è per definizione particolarmente garante delle esigenze del territorio e dell'ambiente in cui si svolge l'attività agricola.

una superficie di terreno ammissibile e presuppongono il mantenimento in buone condizioni agronomiche di quest'ultimo. Non a caso, inoltre, il reg. n. 73/2009 (ma, già in precedenza, in modo analogo disponeva il reg. n. 1782/03) nel prevedere quale requisito della condizionalità, appunto, il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, ha cura di specificare che il rispetto di tali norme comportamentali assume una valenza particolare proprio nel caso di terreni non coltivati²⁶.

Tale espressa previsione normativa rende evidente che il legislatore dell'Unione si è rappresentato l'ipotesi, tutt'altro che irrealistica, dell'agricoltore che, usufruendo delle misure di sostegno, decida di cessare l'attività produttiva, soprattutto laddove quest'ultima risulti economicamente poco remunerativa se lasciata alle sole logiche del mercato, posto che, come detto, la produzione agricola non è più un presupposto per il godimento degli aiuti disaccoppiati. Nel bilanciamento di interessi diversi, dunque, il diritto dell'Unione consente l'indubitabile contenimento delle produzioni agricole a fronte, tuttavia, di un uso «attivo» dei terreni in disponibilità degli agricoltori che vengono in gioco nel conteggio degli aiuti. Nella prospettazione normativa, dunque, il potenziale sacrificio delle ragioni della *security* avviene a beneficio delle ragioni del mercato, ma senza la compromissione delle istanze di tutela ambientale, venendo queste assicurate dagli obblighi in tema di condizionalità che incombono su tutti i percettori degli aiuti disaccoppiati.

Tuttavia, anche ammesso che una minore attenzione alle esigenze di approvvigionamento di prodotti agroalimentari possa considerarsi ammissibile alla luce dei trattati, perché la costruzione normativa consenta una effettiva tutela ambientale delle aree maggiormente svantaggiate è necessaria la concorrente presenza di due elementi: i) che gli obblighi in tema di condizionalità risultino effettivamente idonei allo scopo, e che, in ogni caso, ii) l'ammontare degli aiuti diretti risulti comunque tale da indurre il beneficiario a richiederne il pagamento (assoggettandosi, così, agli impegni della condizionalità). I problemi menzionati non si pongono, ovvero risultano sensibilmente affievoliti, nelle zone rurali vocate all'attività agricola, dal momento che gli agricoltori che svolgono la loro attività in tali aree continuerebbero comunque la loro attività produttiva, anche se certamente l'aiuto pubblico rappresenta in ogni caso uno stimolo alla prosecuzione dell'attività.

Ciò detto, risulta dunque fondamentale, affinché la PAC non costituisca,

²⁶ Cfr. l'art. 6, reg. CE n. 73/09, secondo cui «Gli Stati membri provvedono affinché tutte le terre agricole, specialmente le terre che non sono più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali».

paradossalmente, un fattore di contrasto alle esigenze di tutela dell'ambiente, prevedere, a fronte della concessione di aiuti sganciati dalle produzioni ottenute, stringenti obblighi a carico dei beneficiari affinché il *decoupling* non possa tramutarsi in un abbandono più o meno marcato del territorio rurale da parte degli agricoltori. E, sul punto, venendo a esaminare la disciplina vigente, non può non evidenziarsi come essa imponga una serie di vincoli e di comportamenti dal contenuto assai debole, risolvendosi essi, nella sostanza, negli obblighi di condizionalità previsti negli articoli da 4 a 6 del reg. n. 73/2009, quanto agli aiuti diretti, e negli artt. 50 *bis* e 51 del reg. n. 1698/2005, quanto alle misure di sostegno allo sviluppo rurale²⁷.

La non particolare incisività della condizionalità, così come allo stato disciplinata, emerge non appena si consideri che gli «atti» costituenti i criteri di gestione obbligatori sono appena 18 (di cui ben 14 direttive, le quali necessitano di un intervento attuativo da parte degli Stati membri, con tutti i collegati problemi derivanti dalla loro eventuale mancata o inesatta attuazione²⁸), e che, con riguardo a essi, ciò che viene in rilievo è solo qualche loro specifica disposizione. Com'è noto, inoltre, tali criteri, altro non essendo che disposizioni normative già vigenti, erano già *ex se* applicabili e vincolanti, così che essi non costituiscono nuovi vincoli per gli agricoltori, già tenuti al loro rispetto; a ciò si aggiunga che non tutti i criteri di gestione sono indistintamente applicabili a tutti i beneficiari di aiuti comunitari, basti pensare alle norme di carattere ambientale, applicabili solo agli agricoltori che operino in terreni sensibili, o a quelle che riguardano specifici settori produttivi (ad es., il settore carneo). La determinazione delle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni, invece, è sostanzialmente lasciata agli Stati membri, dal momento che l'allegato III al reg. n. 73/09 ha una portata prettamente descrittiva e classificatoria e, al tempo stesso, limitativa dei poteri degli Stati, essendosi stabilito che gli Stati membri non possono definire requisiti minimi che non siano previsti nello schema di cui all'allegato III; con specifico riguardo all'Italia, non pare che le norme sinora individuate dallo Stato e dalle regioni risultino particolarmente significative²⁹, dal momento che molto spesso

²⁷ Cfr. il Regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale.

²⁸ Sul punto, sia consentito rinviare a quanto già rilevato in L. Russo, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, in «I Georgofili. Quaderni», 2005, XI, *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità per la nuova PAC?*, Firenze, 2007, p. 25.

²⁹ Anche su tale aspetto, sia consentito rinviare a quanto già rilevato in L. Russo, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, cit., p. 26 s.

esse si sostanziano in oneri comportamentali richiedibili a ogni agricoltore di media diligenza e competenza professionale³⁰.

Oltre a un quadro normativo chiaro ed esaustivo, la concreta applicazione della condizionalità necessita di controlli effettivi, ovvero di controlli eseguiti direttamente *in loco*, e non limitati all'esame della documentazione presentata dall'agricoltore; con riguardo ai controlli, la normativa comunitaria prevede, tuttavia, che essi debbano concernere almeno l'1%³¹ delle domande, a differenza di quanto stabilito per i controlli effettivi da esercitarsi con riguardo alle condizioni di ammissibilità delle domande, per i quali si prevede la più elevata percentuale di almeno il 5% delle domande³².

Inoltre, si è già avuto modo di osservare³³ che la condizionalità delineata

³⁰ Cfr., al riguardo, L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in «Riv. dir. agr.», 2008, 1, p. 457, il quale giustamente rileva che «parlare troppo e con troppo entusiasmo della riforma della Pac nella sua accezione ambientalistica, appare contraddittorio ove tali condizionalità siano scarsamente rispettate». Deve, invero, ritenersi un po' ottimistica la visione della Commissione laddove, nella propria Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo, Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza, COM (2008) 616 def. del 6 ottobre 2008, 10, rileva che «il primo pilastro della politica agricola comune, con il sostegno che offre agli agricoltori, ha ugualmente un impatto territoriale significativo in quanto mantiene attività e redditi nelle zone rurali e promuove una sana gestione delle terre». V. anche F. DE FILIPPIS-R. HENKE, *La Pac verso il futuro. Una riflessione sui due pilastri della spesa agricola*, Working paper del Gruppo 2013, n. 13, ottobre 2009, p. 11, secondo cui la condizionalità non sembra sufficiente per giustificare, nel lungo termine l'intervento pubblico dell'UE nel settore dei pagamenti diretti.

³¹ Percentuale prevista tanto per i controlli sugli aiuti diretti (*ex art.* 50, reg. CE della Commissione n. 1122/2009 del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità la modulazione e il sistema integrato di gestione di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo; in precedenza similmente disponeva l'art. 44, reg. n. 796/04), quanto su quelli in materia di sviluppo rurale (*ex art.* 20, regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale). In «Agrisole» 26.1-1.2.2007, p. 6, si trova un riepilogo dei controlli in tema di condizionalità operati in Italia nel corso del 2005: complessivamente risultano essere stati effettuati ca. 15.000 controlli sui criteri di gestione obbligatori, e rilevate 152 infrazioni, pari a ca. l'1%, da considerarsi tuttavia come valore medio, dal momento che con riferimento ad alcuni criteri di gestione (in tema di nitrati e registrazione degli animali) si sono riscontrate percentuali di infrazioni più elevate (pari rispettivamente a 3,4% e 2,8%); quanto alle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni, i controlli eseguiti nel 2005 sono stati ca. 40.000, e rilevate 584 infrazioni (pari all'1,4%).

³² Anche in tal caso la percentuale dei controlli è la medesima nei settori degli aiuti diretti e di quelli sullo sviluppo rurale, rispettivamente *ex art.* 30, reg. n. 1122/09 e art. 12, reg. n. 65/11.

³³ Sia consentito il rinvio a L. RUSSO, *La condizionalità da condizione a fine*, in «Riv. dir. agr.».

nel reg. n. 1698/05 presenta vari elementi di differenziazione rispetto a quella di cui al reg. n. 1782/03, posto che nel campo dello sviluppo rurale essa non assume una portata generale, risultando limitata solamente ad alcune misure; i ricordati articoli sul punto si ritrovano, infatti, non nelle disposizioni generali del regolamento, ma all'interno delle misure dell'Asse 2, dedicato, come detto, al «Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale».

Nel settore dei pagamenti diretti, al contrario, la condizionalità opera quale istituto di carattere generale, riguardando tutti i sostegni erogati a tale titolo dalla Comunità, indipendentemente dalle modalità di loro determinazione³⁴.

A ben vedere, peraltro, stante la diversa conformazione delle norme in esame (disciplina dei pagamenti diretti, da un lato, e disciplina sullo sviluppo rurale, dall'altro) era, già sotto un profilo strettamente tecnico-giuridico, sostanzialmente impossibile attribuire alla condizionalità una valenza generale, dal momento che essa presuppone che i destinatari dei suoi adempimenti siano comunque agricoltori, seppur nell'ampia accezione data dal reg. n. 73/09 e, in precedenza, dal reg. n. 1782/03; al contrario, vi sono numerose misure di sviluppo rurale (si pensi, ad es., a quelle dell'asse 3 del reg. n. 1698/05, relative alla «Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale») che non sono rivolte specificamente agli agricoltori, così che non avrebbe avuto significato disporre una indifferenziata applicabilità della condizionalità per ottenere il diritto al pieno percepimento di tutti i sostegni comunitari in tema di sviluppo rurale³⁵. La non caratterizzazione della condizionalità quale istituto generale delle misure del 2° pilastro trova, dunque, una giustificazione tecnica, prima ancora che politica; va, peraltro, rilevato che la condizionalità risulta applicabile a un insieme di misure inferiori a quella cui essa sarebbe stata tecnicamente ammissibile (basti pensare che la condizionalità si applica solo ad alcune, e non a tutte, le misure di cui all'Asse 2).

A seguito del reg. CE n. 74/09, emanato a seguito della c.d. verifica dello stato di salute della PAC, si è implementata la disciplina in tema di condizionalità nel reg. n. 1698/05, in precedenza particolarmente scarna, attraverso l'introduzione dell'art. 50 *bis*, e l'ampliamento del contenuto dell'art. 51; l'art. 50 *bis*, in particolare, rinvia integralmente, per definire la condizionalità,

2007, I, p. 2312 ss.; ID., *La «condizionalità» nella riforma degli aiuti diretti comunitari e nel settore dello sviluppo rurale*, in *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, cit., p. 117 ss.; cfr. anche ID., *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, cit., pp. 19-37.

³⁴ Le norme in materia di condizionalità si ritrovano, infatti, all'interno del Titolo II del reg. n. 73/09, contenente le disposizioni generali per i pagamenti diretti.

³⁵ Analoghe considerazioni possono svolgersi per qualche misura dell'asse 1, dedicato al «Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale».

agli artt. 5 e 6 del reg. n. 73/09 e agli allegati II e III del medesimo regolamento, rendendo, in tal modo, omogeneo il contenuto della condizionalità in entrambi i pilastri della PAC³⁶.

Se, dunque, gli impegni della condizionalità potrebbero risultare di per sé non particolarmente significativi al fine della tutela del territorio, occorre prendere atto dei correttivi adottati a seguito del c.d. *health check*, in entrambi i pilastri della PAC: relativamente al primo, l'art. 28, par. 2, reg. n. 73/09 attribuisce agli Stati membri il potere di non concedere pagamenti agli agricoltori la cui attività produttiva costituisca solo una parte irrilevante delle loro attività economiche globali, o la cui attività principale non è l'esercizio dell'attività agricola. In questo modo il legislatore ha cercato di far fronte alle perplessità sollevate dalla Corte dei Conti dell'UE, la quale ha osservato criticamente che tra i beneficiari dei pagamenti diretti vi erano anche soggetti che svolgevano attività del tutto distinte da quella agricola. Il passo indietro operato dal legislatore dell'Unione assume, tuttavia, una portata più di principio che effettiva, dal momento che la disposizione si limita a facoltizzare gli Stati membri a erogare i pagamenti diretti ai soli agricoltori «attivi»; per quanto in sé, dunque, non particolarmente rilevante, la modifica potrebbe tuttavia essere il segnale di una correzione di rotta destinata a concretizzarsi con maggiore efficacia nella PAC del *post* 2013.

Con riguardo al 2° pilastro, invece, la verifica dello stato di salute ha portato all'individuazione e all'inserimento, tra le misure ammissibili all'aiuto, di nuove e ulteriori priorità³⁷ da perseguire con i piani di sviluppo rurale, aventi una marcata valenza territoriale, come i cambiamenti climatici, la gestione delle risorse idriche, la biodiversità, le energie rinnovabili, stabilendo all'uopo, per ottenere le risorse finanziarie necessarie al cofinanziamento, l'aumento della percentuale della modulazione obbligatoria e, così un maggiore travaso di risorse dal 1° al 2° pilastro.

Come si diceva in precedenza, l'esistenza di effettivi vincoli in tema di condizionalità rappresenta solamente uno dei due elementi necessari affinché la PAC possa svolgere un ruolo non secondario di tutela dell'ambiente: occorre

³⁶ Occorre, tuttavia, evidenziare che i criteri di gestione di cui all'allegato II, reg. n. 73/09, sono individuati con particolare riferimento agli aiuti diretti, sulla scorta delle caratteristiche dei settori produttivi interessati da tali pagamenti, non essendo state inserite nell'allegato quelle norme destinate ad applicarsi a settori esclusi da regimi di pagamenti diretti comunitari. Il che, dunque, evidenzia la incongruenza dell'individuazione dei criteri di gestione obbligatori rilevanti ai fini della condizionalità nel settore degli aiuti allo sviluppo rurale attraverso un semplice rinvio ai criteri di gestione prescelti per l'applicazione della condizionalità nel settore degli aiuti diretti.

³⁷ Cfr. l'art. 16 *bis*, reg. n. 1698/05.

altresì, infatti, che l'ammontare degli aiuti diretti sia comunque tale da indurre la popolazione agricola delle aree meno vocate all'attività produttiva agricola a rimanere a presidio del territorio, dal momento che anche il solo mantenimento dei terreni in buone condizioni richiede un impegno al percettore dell'aiuto, tanto maggiore quanto più intensi sono i relativi obblighi, e che, se il livello dell'aiuto non fosse sufficiente, ne conseguirebbe l'inevitabile scelta dell'agricoltore di cessare di essere tale anche secondo la peculiare definizione offerta dal reg. n. 73/09 e dismettere, dunque, qualsivoglia attività, pur se di sola manutenzione, rinunciando al beneficio di aiuti che si rivelino in concreto inidonei a trattenere la popolazione agricola in un ambiente svantaggiato.

La normativa in tema di aiuti diretti, tuttavia, non prevede trattamenti differenziati a seconda dell'ubicazione dei beneficiari, limitandosi a utilizzare criteri – come quello storico o quello della c.d. regionalizzazione – comunque non soddisfacenti al riguardo: e invero, il criterio fondato sul dato storico risulta penalizzante per quei produttori che nel periodo di riferimento hanno avuto rese non particolarmente significative (caso tipico dell'agricoltura nelle zone svantaggiate), dal momento che l'ammontare degli aiuti disaccoppiati viene parametrato a quanto percepito dal produttore sulla base di aiuti calcolati, invece, in maniera accoppiata, così che verosimilmente gli importi dei titoli all'aiuto saranno per tali produttori di livello medio-basso. Anche il meccanismo della regionalizzazione – in assenza di una specifica individuazione delle regioni più svantaggiate – non appare adeguato, dal momento che esso non valorizza le peculiarità e tende, al contrario, a un generalizzato appiattimento degli importi degli aiuti per tutti i beneficiari appartenenti a una determinata regione, a prescindere dalle specificità locali.

Detto dell'esistente, è possibile volgere lo sguardo a quella che sarà la PAC nel prossimo futuro: è recente la Comunicazione della Commissione³⁸ recante gli orientamenti di tale Istituzione circa le ormai prossime proposte di regolamento che verranno a ridisegnare l'intervento dell'UE nel settore agricolo. Dall'esame del documento³⁹ ne risulta ribadita la volontà della Commissione di continuare a perseguire obiettivi di carattere territoriale, e ciò tanto nel 1° quanto nel 2° pilastro: «la PAC dovrebbe poggiare in futuro su un primo pilastro “più verde” e più equamente ripartito e su un secondo pilastro maggiormente incentrato sulla competitività e l'innovazione, il cambiamento

³⁸ *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672 def. del 18 novembre 2010.

³⁹ Per un primo commento del documento della Commissione, cfr. L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 2011, p. 13 ss.

climatico e l'ambiente» (pag. 3). Al tempo stesso la Commissione dimostra di avere consapevolezza del fatto che il sostegno pubblico continuerà a essere imprescindibile, pur se in un contesto maggiormente orientato al mercato, rilevando che l'abolizione degli aiuti finirebbe per «concentrare ulteriormente la produzione in alcune zone caratterizzate da condizioni particolarmente favorevoli e da pratiche agricole più intensive, esponendo le zone meno competitive al rischio di marginalizzazione e di abbandono della terra» (pag. 4), e che resta in ogni caso fondamentale l'aspetto produttivo, alla luce anche delle prospettive di medio e lungo periodo, secondo cui la domanda mondiale di prodotti agricoli è destinata ad aumentare sensibilmente⁴⁰.

In realtà, come si è cercato di porre in evidenza, a tale temuto scenario si può pervenire non solo a seguito di una eliminazione del sostegno pubblico, ma anche con una non efficiente sua allocazione. Relativamente alla quale emergono, come si dirà tra breve, indicazioni non particolarmente positive dal documento in esame; il quale, oltre tutto, solleva più di una perplessità nella sua integrale formulazione e non solo sul punto specifico, pur tenendo presente che esso sembra essere formulato in termini particolarmente – e volutamente⁴¹ – generici, limitandosi a evidenziare la necessità che l'agricoltura del prossimo futuro debba continuare a essere fattore di produzione in tutto il territorio dell'UE, e che, al contempo, l'attività produttiva avvenga con il minore impatto possibile sull'uso delle risorse naturali, come l'aria, l'acqua, i suoli e la biodiversità. Come si è cercato di evidenziare in precedenza, tale pur auspicabile risultato può essere perseguito solo attraverso un sapiente uso e bilanciamento della leva pubblica, tale da fungere da equilibratore tra le istanze produttivistiche da un lato, e quelle di salvaguardia dell'ambiente, dall'altro. Al contrario, nel citato documento la Commissione sembra manifestare un chiaro orientamento per l'abbandono del meccanismo storico per la determinazione del valore degli aiuti, in favore di una loro completa regionalizzazione all'interno di ogni Stato membro⁴²: la quale, come detto, se da un lato pone

⁴⁰ Mette conto segnalare che, secondo alcuni, sarebbe del tutto improprio parlare allo stato attuale di insicurezza alimentare a livello europeo, non essendo ravvisabili, neppure in un prossimo futuro, indici di difficoltà negli approvvigionamenti di derrate alimentari: cfr. V. ZAHRT, *Food security and the EU's common agricultural policy: facts against fears*, Ecipe working paper n. 1/2011, in www.ecipe.org.

⁴¹ Tra i primi commentatori vi è chi ha posto in evidenza l'aspetto "tattico" di un documento volutamente generico e aperto a diverse soluzioni, dal momento che l'iter per la delineazione della nuova PAC è ancora in pieno divenire e che due, oggi, sono i principali attori della fase legislativa, così che la Commissione non avrebbe voluto scoprire le proprie carte prima di aver ben compreso gli orientamenti del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴² Resta, dunque, da individuare il criterio di assegnazione dei massimali nazionali, non essendo

termine alle sensibili differenziazioni negli importi degli aiuti le quali possono essere avvertite sempre più come ingiustificate mano a mano che ci si allontana progressivamente dal periodo di riferimento⁴³, dall'altro rappresenta una misura che – in assenza di adeguati correttivi – osta alla necessità di calibrare le misure di aiuto in funzione delle specificità del caso concreto e, dunque, anche dell'ubicazione del singolo percettore. Solo in via del tutto ipotetica e «potenziale», nel documento in esame viene previsto, quanto al settore dei pagamenti diretti, un sostegno aggiuntivo al reddito (oltre a un pagamento disaccoppiato di base) per quegli agricoltori che operino in zone caratterizzate da specifici vincoli naturali e, sempre per determinate aree geografiche e per determinate colture di rilevante importanza per motivi economici o sociali, un aiuto accoppiato facoltativo entro limiti chiaramente definiti.

In conclusione, la mano pubblica nel settore agricolo rimane ancora oggi un imprescindibile strumento nelle mani delle Istituzioni dell'Unione, allo scopo di far sì che possa continuare a esistere una forte agricoltura europea, tale da assicurare se non l'intero fabbisogno alimentare quanto meno una consistente rete di sicurezza sotto il profilo della *security* alimentare, e che essa possa svolgersi secondo modalità particolarmente rispettose del territorio e dell'ambiente circostante.

Non solo un intervento troppo debole, ma anche una non corretta distribuzione delle misure di sostegno possono minare il fragile equilibrio tra l'agricoltura – produzione e l'agricoltura – protezione, e far venire meno il contributo che la produzione di prodotti agricoli e agroalimentari può fornire per il perseguimento delle finalità poc'anzi evidenziate.

RIASSUNTO

Il lavoro si propone di esaminare la disciplina dell'UE in tema di politica agricola, allo scopo di verificare se e in che misura la stessa possa dirsi pienamente conforme agli obiettivi della PAC così come delineati nell'art. 39 TFUE, dal momento che i più recenti sviluppi della normativa spostano sempre di più il baricentro della normativa verso tema-

pensabile un attribuzione del medesimo aiuto su scala europea, senza, cioè, distinzioni tra Stati membri, essendo manifeste le distorsioni che siffatto meccanismo comporterebbe, alla luce delle diversità esistenti tra i vari Stati membri; conforme, sul punto, V. ZÄHRNT, *A guide to Cap reform politics: issues, positions and dynamics*, 7, Ecipe working paper n. 3/2011, www.ecipe.org.

⁴³ Occorre, altresì, rilevare come le differenziazioni degli importi degli aiuti da uno Stato all'altro, ancorché essi abbiano natura disaccoppiata, pongano indirettamente evidenti problemi di distorsione della concorrenza: v. V. ZÄHRNT, *A guide to Cap reform politics: issues, positions and dynamics*, cit., 5.

tiche di carattere ambientale, talora tralasciando i profili di security alimentare che pur risultano individuati nel trattato. Peraltro, gli obiettivi della tutela del territorio e dell'ambiente non possono prescindere dalla presenza di un'attività produttiva agricola, la quale comporta una cura e manutenzione del terreno impedendo, al contempo, l'abbandono delle zone rurali maggiormente svantaggiate; così che le scelte politiche in materia assumono importanza decisiva, al fine di individuare il corretto bilanciamento degli interessi in gioco.

ABSTRACT

The paper intends to examine the EU discipline about the agricultural policy, in order to verify if and how it may be fully according with the objectives of the CAP as outlined in art. 39 TFEU, since the most recent regulatory developments ever more moving the center of legislation towards environmental issues, sometimes leaving out food security profiles, that are identified in the treaty. Moreover, the objectives of protection of territory and environment are inseparable from the presence of agricultural production activity, which, at the same time, entails a care and a maintenance of soil to prevent, at the same time, the abandonment of the most disadvantaged rural areas. So, the political decisions assume decisive importance in order to find the proper balance of interests at stake.

Finito di stampare in Firenze
presso la tipografia editrice Polistampa
nel settembre 2012