

FERDINANDO ALBISINNI¹

Riforma della PAC: agricoltura, ambiente, ciclo della vita, e nuovi confini dell'agrarietà

¹ Universitas Mercatorum

I. LA RIFORMA DELLA PAC DEL 2021

La riforma della PAC è un tema che torna periodicamente all'attenzione delle imprese agricole, delle istituzioni e degli studiosi.

Nell'oggi questo tema è divenuto ancor più complesso, e l'adozione dei provvedimenti finali ha richiesto tempi ancor più lunghi che in passato, per il sovrapporsi di due vicende:

- le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo nel 2019;
- l'esplosione della pandemia da Covid-19 a partire dall'inizio del 2020 e tuttora.

Finalmente questo lungo processo si è concluso e sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 6 dicembre 2021 sono stati pubblicati i tre regolamenti, che hanno riscritto la Politica Agricola Comune:

- il Regolamento (UE) 2021/2115, sui piani strategici nazionali, che unifica le discipline, sin qui separate, del primo e del secondo pilastro (aiuti diretti, e PSR), per il periodo dal 1 gennaio 2023 al 31 dicembre 2027¹;

¹ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

- il Regolamento (UE) 2021/2116, sui controlli e sul monitoraggio dei finanziamenti, anch'esso in applicazione dal 1 gennaio 2023²;
- il Regolamento (UE) 2021/2117, che ha introdotto modifiche alla disciplina della OCM unica, al Pacchetto qualità, e ad altri regolamenti sui prodotti di qualità³.

Il percorso si è articolato attraverso una pluralità di documenti, aventi una pluralità di oggetti, non necessariamente interni alla PAC.

Pur nella varietà dei documenti, è possibile individuare due linee centrali, che hanno guidato l'intero pacchetto di riforme:

- l'attenzione al clima e all'ambiente come elementi di prevalente interesse rispetto alla produzione;
- il dichiarato riconoscimento della diversità delle agricolture europee, indicato come presupposto per l'adozione di piani strategici nazionali e regionali, che di fatto muovono verso una crescente amministrativizzazione dell'agricoltura.

Gli esiti di tali scelte risultano ancor più rilevanti in un Paese come l'Italia, in cui la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, mentre ha eliminato l'*agricoltura* dalle materie nominate, ha nel contempo sdoppiato la disciplina ambientale in:

- *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* assegnata alla competenza esclusiva dello Stato, e
- *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* collocata nell'ambito delle materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni.

Ne sono derivati, in questi due primi decenni del secolo, ricorrenti irrisolti contenziosi innanzi alla Corte costituzionale fra Stato e Regioni per l'individuazione delle competenze in tema di agricoltura e di ambiente; contenziosi

² Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013.

³ Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

che fra l'altro hanno più volte investito proprio la disciplina dell'agricoltura, della caccia, e della fauna selvatica.

2. LE INDICAZIONI DEL 2017, LE PROPOSTE DEL 2018, IL GREEN DEAL, E I SUCCESSIVI DOCUMENTI DELLA COMMISSIONE

L'inizio del percorso di riforma europea è un documento della Commissione del novembre 2017⁴.

Si legge in apertura di questo documento:

La politica agricola comune (PAC) è stata una delle prime politiche dell'Unione europea. Ha conseguito brillantemente i suoi obiettivi iniziali di garantire approvvigionamenti di buona qualità e prodotti sicuri e affidabili, sostenendo al contempo gli agricoltori europei.

La politica agricola europea ha consentito all'UE di diventare la superpotenza agroalimentare che è oggi: l'UE è il primo esportatore agroalimentare a livello mondiale, gode di una reputazione senza pari per il suo patrimonio culinario e i suoi prodotti alimentari nonché per le competenze dei suoi produttori.

Con queste premesse, sembrava ovvio applicare la regola aurea: “squadra che vince non si cambia”, ma il documento proseguiva:

La PAC deve guidare la transizione verso un'agricoltura più sostenibile, deve favorire la resilienza del settore nei periodi di crisi e sostenere il reddito degli agricoltori e la redditività. La PAC deve accogliere pienamente le innovazioni digitali che rendono più semplice il lavoro quotidiano degli agricoltori, ridurre la burocrazia e potrebbe favorire un ricambio generazionale quanto mai necessario.

A questo primo documento hanno fatto seguito le proposte legislative presentate nel 2018, intese a modificare in misura rilevante l'esistente quadro disciplinare, e articolate in tre testi: il primo diretto a sostituire i regolamenti n. 1305/2013 sullo sviluppo rurale e 1307/2013 sui pagamenti diretti unificando la relativa disciplina in un unico provvedimento⁵, il secondo inteso a

⁴ *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura - Comunicazione sulla politica agricola comune post 2020*, Bruxelles, 29 novembre 2017.

⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE)

sostituire il regolamento 1306/2013 su finanziamento gestione e monitoraggio⁶, e il terzo contenente modifiche al Regolamento (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica⁷.

Sicché le proposte nel loro insieme, per un verso prevedevano rilevanti novità quanto ai sistemi di erogazione di aiuti alle imprese, e per altro verso mantenevano, sia pure con importanti interventi di modifica su punti centrali della disciplina di alcuni prodotti (e in particolare con modifiche sui prodotti di qualità), il vigente Regolamento n. 1308/2013, con ciò prendendo atto che questo regolamento aveva subito rilevanti integrazioni già nel 2017 con il regolamento *Omnibus*, conosciuto come tale proprio per il suo ampio spettro di intervento⁸.

All'interno di questo disegno di riforma, ampio spazio era assegnato agli aspetti istituzionali, sotto tre profili:

- a. la collocazione strategica riconosciuta al Parlamento Europeo;
- b. le rilevanti competenze assegnate alla Commissione, attraverso meccanismi di delega sostanzialmente aperti e privi di effettivi vincoli nel merito;
- c. il ruolo attribuito agli Stati membri e al loro rapporto con l'Unione; ruolo significativo sul piano delle scelte di spesa e di amministrazione e distribuzione delle risorse finanziarie assegnate, anche attraverso il nuovo strumento del *Piano Strategico nazionale*, ferma restando la ribadita *centralizzazione*

n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 392 final, 2018/0216 (COD).

⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 393 final, 2018/0217 (COD).

⁷ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo; Bruxelles, 1.6.2018, COM(2018) 394 final, 2018/0218 (COD).

⁸ Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

regolatoria, espressa attraverso la definizione dei profili soggettivi e delle attività.

Il successivo rilevante documento è quello sul *Green Deal* del 2019⁹. È un documento ambizioso, inteso a «riformulare l’impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima ed all’ambiente».

In questa prospettiva il documento sottolinea che «Per realizzare il Green Deal europeo è necessario ripensare le politiche per l’approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell’economia: industria, produzione e consumo, grandi infrastrutture, trasporti, prodotti alimentari e agricoltura, edilizia, tassazione e prestazioni sociali. Per conseguire questi obiettivi è essenziale aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all’uso sostenibile delle risorse e al miglioramento della salute umana».

Si parla di neutralità climatica da conseguire entro il 2050, di industria, di profili energetici, di trasporti, di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, ma anche di cibo.

Seguono poi tre ulteriori comunicazioni della Commissione UE, tutte del 20 maggio 2020:

- «Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita»¹⁰;
- «Strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente»¹¹;
- «Analysis of links between CAP Reform and Green Deal»¹².

Dal complesso di questi documenti emerge una dichiarata «Attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche (...). Vi è l’impellente necessità di ridurre la dipendenza da pesticidi e antimicrobici,

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Commissione Europea, *Il Green Deal Europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 380 final.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final.

¹² Commission Staff Working Document, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 93 final. [NdR: questo documento è pubblicato solo in lingua inglese].

ridurre il ricorso eccessivo ai fertilizzanti, potenziare l'agricoltura biologica, migliorare il benessere degli animali e invertire la perdita di biodiversità».

Si sottolinea: «Gli attuali modelli di consumo alimentare sono insostenibili sia dal punto di vista della salute sia dal punto di vista ambientale. Nell'UE l'assunzione media di energia e il consumo medio di carni rosse, zuccheri, sale e grassi continuano ad eccedere i livelli raccomandati, mentre il consumo di cereali integrali, frutta e verdura, legumi e frutta secca è insufficiente».

Tra gli obiettivi espressamente perseguiti: «Lavorare insieme per promuovere il capitale mitigazione dei loro effetti, agroecologia, gestione del paesaggio e governance fondiaria sostenibili, conservazione e uso sostenibile della biodiversità, catene del valore eque e inclusive, alimentazione e regimi alimentari sani, prevenzione delle crisi alimentari e risposta alle stesse, in particolare nei contesti fragili, resilienza e preparazione ai rischi, difesa integrata, salute delle piante, salute e benessere degli animali e norme in materia di sicurezza degli alimenti, resistenza antimicrobica e sostenibilità degli interventi umanitari e di sviluppo coordinati. L'UE si baserà sulle iniziative in corso e integrerà la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile in tutte le sue politiche. Tali azioni ridurranno la pressione sulla biodiversità a livello mondiale. Una migliore protezione degli ecosistemi naturali, unita a sforzi volti a ridurre il commercio e il consumo di specie selvatiche, contribuirà a rafforzare la resilienza in vista di eventuali future malattie e pandemie e a prevenirle».

3. LA FAUNA SELVATICA NEI REGOLAMENTI DI RIFORMA DELLA PAC E NELLA RECENTE LEGISLAZIONE UE

Collocandosi all'interno del percorso disegnato dalle proposte del 2018 e dai documenti del 2020, i Regolamenti di riforma della PAC sono intervenuti espressamente sulla tutela della biodiversità¹³, e ciò si è tradotto nell'adozione di *Indicatori di risultato* e di *Indicatori di impatto*¹⁴, che in varia misura riportano al tema della tutela della fauna selvatica.

Per altro verso, i medesimi regolamenti prevedono misure per la «protezione del bestiame e dei raccolti dai danni causati da animali selvatici»¹⁵.

¹³ V. il Reg. (UE) 2021/2115, cit., che all'art. 5 nel definire gli *Obiettivi generali* in essi espressamente comprende «sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità», e all'art. 6 nel definire gli *Obiettivi specifici* richiama quello di «contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità».

¹⁴ V. il Reg. (UE) 2021/2115, art. 7.

¹⁵ V. l'art. 73 del Reg. (UE) 2021/2115, sul sostegno agli investimenti.

I principi così enunciati si traducono in una griglia di disposizioni, che nell'Allegato III del Reg. (UE) 2021/2115 ove sono dettate le Norme sulla condizionalità e sulla tutela della Biodiversità e del Paesaggio, richiamano la Direttiva del 2009 sulla conservazione degli uccelli selvatici¹⁶, e la Direttiva del 1992 sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche¹⁷.

In entrambi i casi si tratta di normative risalenti, da tempo operanti anche nel nostro Paese, che lasciano tuttavia irrisolto il problema centrale del bilanciamento tra attività agricole e fauna selvatica; problema di crescente rilievo soprattutto in alcune aree agricole del nostro Paese.

Il Reg. (UE) 2021/2115 prevede altresì specifiche misure per l'incremento dell'avifauna, anche attraverso l'adozione di un Indice dell'avifauna presente nelle zone agricole¹⁸, anche in questo caso peraltro senza intervenire sul tema del bilanciamento fra l'auspicato incremento dell'avifauna e la compatibilità o meno con le attività di coltivazione.

In definitiva vengono enunciati obiettivi e finalità, si prevede di condizionare l'erogazione di misure di sostegno all'attività agricola al rispetto di tali obiettivi e finalità, ma poi tutto è rimesso alle scelte nazionali di attuazione.

Il tema d'altro canto si intreccia con le novità introdotte dall'art. 13 del TFUE, ove solennemente si afferma, nell'ambito delle "Disposizioni di applicazione generale", «L'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti»; novità che hanno trovato una prima espressione disciplinare con il Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali dei prodotti agricoli e alimentari, pubblicato nel 2017 ed entrato in applicazione nel dicembre 2019¹⁹. Questo regolamento nelle premesse richiama l'art. 13 TFUE e insiste sull'esigenza di garantire un elevato livello di protezione della salute animale e di rispetto degli obblighi in materia di benessere degli animali, ai quali assegna un ruolo di *protagonisti*, comparabile a quello assegnato agli *umani* («garantendo un trattamento umano»). Coerentemente alle premesse, le concrete disposizioni

¹⁶ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici; recepita in Italia con L. 4 giugno 2010, n. 96.

¹⁷ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche; recepita in Italia con D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357.

¹⁸ V. l'Indicatore di impatto I.19, e l'Indicatore di contesto C.36 sull'"Indice dell'avifauna nelle zone agricole" nell'Allegato al Reg. (UE) 2021/2115.

¹⁹ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

adottate introducono elementi per il riconoscimento di piena tutela al *benessere* degli *animali*, nei *contenuti* e nei *presupposti*, all'interno di una disciplina che investe non la sola produzione alimentare ma *tutta l'attività agricola*.

Coerentemente con questo più ampio perimetro, che investe tutte le forme di vita, anche le definizioni di *pericolo* e di *rischio* sono profondamente riscritte. Nel Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, il *pericolo* era riferito esclusivamente alla *salute umana* (v. art. 3 n. 14). Nel nuovo regolamento del 2017, il *pericolo* è definito come «qualsiasi agente o condizione avente potenziali effetti nocivi sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente». Sicché, sul piano dei contenuti, i *pericoli* e i *rischi*, che devono essere considerati in sede di controlli ufficiali ai sensi del nuovo regolamento, non sono più soltanto quelli che possono incidere sulla *salute umana*, direttamente o indirettamente, ma – in prospettiva ben più ampia – tutti quelli che, oltre che sulla *salute umana*, possono incidere sulla *salute animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente*; in una parola tutti quelli che possono avere effetti sul *ciclo della vita*.

Se il Regolamento n. 178/2002 aveva segnato il passaggio a una *disciplina di filiera*, per tale tuttavia intendendo la sola *food production chain* e dunque una filiera finalizzata al *consumo alimentare umano*, il nuovo regolamento sui controlli del 2017 ha espresso la consapevolezza che l'attenzione alla *filiera agro-alimentare* non è per sé sola sufficiente, ma necessariamente importa una più generale attenzione a tutto ciò che in vario modo si collega al *ciclo della vita*.

Il regolamento sui controlli del 2017, non casualmente adottato nell'ambito della PAC (indicata come base giuridica, unitamente al mercato e alla sanità pubblica) costruisce in qualche misura un ponte fra *produzione agricola, food security e food safety, salute e benessere umano, salute e benessere animale*.

Ne seguono esiti rilevanti sul piano dei modelli anche nel diritto interno, quanto alla perimetrazione dei confini dell'agrarietà e quanto alle nuove responsabilità che l'ordinamento assegna all'*imprenditore agricolo* come *imprenditore del ciclo della vita*.

Tant'è che in Italia i recenti Decreti Leg.vi del 2 febbraio 2021 di adeguamento della normativa nazionale al Reg. (UE) 2017/625, prevedono controlli, sequestri e sanzioni in caso di rischi per il *benessere animale*, autonomamente considerati rispetto ai rischi per la *salute* dell'uomo, degli animali e delle piante, senza distinguere fra le diverse specie animali e le finalità cui individui e specie sono destinati.

L'*agricoltura*, e gli *agricoltori*, si trovano così innanzi a una dinamica disciplinare che ne accentua le responsabilità, ma insieme ne valorizza il ruolo, che l'attenzione al *vivente* e all'intero *ciclo della vita* sottolinea ed enfatizza.

4. LA CRESCENTE AMMINISTRATIVIZZAZIONE DELLA PAC

Nel sistema complessivo che emerge dalle ultime riforme, la *semplificazione* è più volte indicata quale obiettivo centrale.

La lettura dei testi induce a conclusioni opposte: non ci si sta muovendo verso la *semplificazione* ma piuttosto verso l'*amministrativizzazione* dell'agricoltura, e con ciò verso la *complicazione*.

Rivelatrice in tal senso è il recupero della previsione di piani strategici nazionali, introdotti nel 2003, eliminati nel 2013 in ragione della loro riconosciuta inefficacia, e nuovamente introdotti nelle riforme approvate nel 2021, con una serie di disposizioni per l'adozione e gestione dei piani strategici nazionali e delle loro declinazioni in sede regionale.

L'esperienza italiana di questi anni nell'elaborazione e gestione dei piani di sviluppo rurale da parte delle Regioni ha mostrato diffuse inefficienze e gravi ritardi, e molte Regioni soltanto in prossimità della chiusura del termine quinquennale hanno approvato misure intese a non perdere le risorse assegnate.

Anche in sede centrale il Ministero delle Politiche Agricole non si è certo distinto per la capacità di implementare rapidamente ed efficacemente le misure europee²⁰.

Insomma, si parla di *semplificazione*, ma si fa il contrario, prevedendo una straordinaria quantità di adempimenti, e operando una sempre più pervasiva *amministrativizzazione* delle politiche di aiuto, soggette a criteri non automatici ma largamente discrezionali, per loro stessa natura complessi e soggetti a tempi lunghi.

Per completare il quadro della complessità, si prevede che ciascuno Stato membro designi un'*Autorità di gestione per i piani strategici della PAC*, e un *Comitato che monitori l'attuazione del piano strategico della PAC*.

A ciò si aggiunge la pervasiva serie di competenze attribuita alla Commissione europea, alla quale spetta non soltanto adottare una serie numerosissima di atti delegati e di esecuzione, in tema di definizioni generali così come in tema di determinazione dei contenuti dei piani strategici nazionali, ma soprattutto procedere alla valutazione, approvazione e modifica di tali piani.

Sicché è pur vero che si attribuiscono agli Stati membri competenze nazionali per la gestione delle risorse finanziarie, ma l'esercizio di queste competenze si colloca in una griglia di adempimenti ben lontani dall'annunciata

²⁰ Per riferimenti e indicazioni sulle riforme della PAC del 2013 e del 2021, e sulla loro implementazione a livello nazionale, si v. F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, «Riv. ital. dir. pubbl. comun.», vol. XXIV, 967, 2014; ID., *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, «Riv.dir.agr.», I, 43, 2020.

semplificazione, ed è espressamente subordinata a una logica di *globalizzazione* che guarda con disfavore alle politiche di radicamento e di identità territoriale, lì ove si assegna valore cogente all'interno dei piani strategici nazionali alle disposizioni dell'accordo sull'agricoltura stipulato in sede OMC.

5. LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE FRA STATO E REGIONI

Le recenti scelte europee in tema di governo della PAC hanno un impatto rilevante in riferimento all'Italia, in ragione della già richiamata irrisolta individuazione della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni su questioni riconducibili all'agricoltura e all'ambiente, e in questo ambito al bilanciamento di valori e di interessi fra produzione agricola e protezione della fauna selvatica.

In questi ultimi anni la Corte costituzionale è stata più volte sollecitata a intervenire in argomento.

Per citare solo alcune delle decisioni pronunciate nel 2020 e nel 2021, possiamo qui ricordare:

- Corte cost. 6 marzo 2020, 40, che ha dichiarato incostituzionali alcuni articoli di una legge della Regione Liguria in tema di modalità di appostamento e ore consentite per la caccia, così motivando: «Questa Corte nella già ricordata sentenza n. 191 del 2011 ha ribadito, in conformità alla propria giurisprudenza, che la disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria “è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale”. Ha quindi precisato che a tale disciplina sono riconducibili anche “i limiti orari nei quali quotidianamente detta attività è lecitamente svolta in relazione a determinate specie cacciabili”, (...). Si tratta di conclusioni che vanno qui interamente confermate: i precipui livelli di protezione fissati dalla L. n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema non sono, infatti, derogabili in peius nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia»²¹;
- Corte cost. 17 febbraio 2021, n. 21, chiamata a pronunciarsi su una legge della Regione Toscana intervenuta in tema di controllo della fauna selvatica (specialmente cinghiali e ungulati) a tutela delle attività forestali e agricole, che ha riconosciuto la necessità di un bilanciamento, così mo-

²¹ Punto 4.2. della motivazione.

tivando: «3.1.2. Quanto alle seconde, va evidenziato l'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali). Tale fenomeno trova le sue cause (...) anche in altri processi recenti e complessi, tra cui la riduzione delle aree agricole, il correlato spopolamento delle aree collinari e montane, il progressivo aumento delle superfici boscate, la diminuzione del numero di cacciatori (...). La combinazione delle suddette condizioni determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi: ad esempio, lo sviluppo sostenibile delle foreste, che implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dal brucamento selettivo degli ungulati che, nel lungo periodo, può modificare la struttura e la composizione dei popolamenti forestali, se non addirittura comprometterne l'esistenza. Criticità che si manifestano, peraltro, anche con riguardo alle attività antropiche: ormai significativi sono i danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici; inoltre, è in aumento il numero di incidenti stradali causati da ungulati»²²;

- Corte cost. 31 maggio 2021, n. 113, chiamata a pronunciarsi su una legge della Regione Molise, finalizzata a ridurre la presenza eccessiva di una specie faunistica nel territorio regionale a tutela del «patrimonio agroforestale, socio-economico, sanitario» consentendo la caccia per l'intero periodo di cui alla legge n. 157/1992 e non soltanto per specifici periodi, che ha dichiarato illegittima la norma regionale, così motivando: «il “chiaro dettato normativo, che fa riferimento all'arco temporale massimo”, determina che l'eventuale apertura anticipata della stagione venatoria deve essere “compensata” dall'anticipazione anche del termine finale (...). In altre parole, “se la regione si avvale del potere di anticipare l'apertura, deve anticipare anche la chiusura”. (...) Il legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza legislativa residuale in materia di caccia, ha dunque violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché ha ridotto il livello di protezione della fauna selvatica stabilito – mediante la definizione della durata dei periodi venatori – dall'art. 18, commi 1 e 2, della L. n. 157 del 1992. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte tale disciplina rientra infatti nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, essendo finalizzata ad assicurare, attraverso standard minimi e uniformi di tutela valevoli sull'intero territorio nazionale (ex plurimis, sentenza n. 7 del 2019), la so-

²² Punti 3.1.2. e 3.1.3. della motivazione.

- pravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (ex plurimis, sentenza n. 40 del 2020)»²³;
- Corte cost. 20 luglio 2021, n. 158, chiamata a pronunciarsi su una legge della Regione Toscana in tema di piani di controllo degli ungulati nei parchi e nelle aree protette finalizzati a mantenere una densità sostenibile di tale popolazione tenuto conto dei danni arrecati alla produzione agricola anche in aree limitrofe, ha dichiarato legittimo l'intervento regionale, respingendo il ricorso del Governo che lamentava una violazione delle prerogative dello Stato, così concludendo: «La norma regionale impugnata non comporta un abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale, ma, anzi, si pone in un'ottica di maggiore garanzia della conservazione degli equilibri complessivi dell'area protetta che includono la presenza dell'uomo, facendosi carico di contemperare esigenze contrapposte all'interno di un ulteriore e specifico strumento pianificatorio di controllo»²⁴.

Emerge dunque palese, da un pur sommario esame della recente giurisprudenza costituzionale, per un verso la crescente consapevolezza della necessità di operare un bilanciamento fra tutela delle specie selvatiche e tutela delle attività produttive agricole e della stessa biodiversità agricola e forestale, e per altro verso la perdurante assenza di canoni generali che consentano di individuare i soggetti chiamati a queste scelte.

Le riforme europee, con il rilievo assegnato alla tutela della biodiversità, e con l'ampliamento dell'area dell'agrarietà, intesa a includere la consapevole attenzione verso l'intero *ciclo della vita*, hanno reso non più rinviabile la ricerca di soluzioni condivise e praticabili, nel merito di questi temi, e per una diversa *governance*.

È una sfida impegnativa per le nostre istituzioni, che impone di superare incertezze e conflitti.

RIASSUNTO

La riforma della PAC del 2013 aveva valorizzato il recupero della dimensione produttiva dell'attività agricola, coerente con le finalità ribadite dal Trattato di Lisbona, muovendo dal presupposto che «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security».

Lo scenario della PAC è però profondamente cambiato in questi anni, e le riforme del 2021 appaiono caratterizzate dall'enfasi nei confronti dei profili ambientali, fortemen-

²³ Punto 4 della motivazione.

²⁴ Così la massima della sentenza.

te valorizzati nel confronto con le tradizionali finalità produttive. All'interno di questa prospettiva l'art. 13 del TFUE, con il riconoscimento del *benessere animale* fra i principi fondanti dell'Unione Europea, ha imposto un diverso bilanciamento fra valori e interessi rilevanti in sede di scelte di utilizzazione delle risorse naturali. In questa prospettiva il Reg. (UE) 2017/625 ha introdotto un nuovo paradigma: *pericoli e rischi* rilevanti non sono soltanto quelli che investono la *salute umana*, ma tutti quelli relativi alla *salute animale o vegetale*, al *benessere degli animali* o all'*ambiente*; in una parola all'intero *ciclo della vita*.

Ne seguono esiti rilevanti anche nella nostra dimensione domestica, quanto ai confini dell'agrarietà e alle responsabilità dell'attività agricola. L'agricoltura, e gli agricoltori, si trovano innanzi a una disciplina, che ne accentua le responsabilità e ne valorizza il ruolo, quanto all'intero *ciclo della vita*.

La riforma della PAC ha assegnato ruolo strategico a Stato e Regioni, chiamati a scelte di governo delle risorse naturali, e così anche alla definizione di strategie che valgano a costruire nuovi equilibri fra tutela delle specie selvatiche e tutela della produzione agricola.

È una sfida impegnativa per le istituzioni, che impone di superare incertezze e conflitti resi palesi dalla recente giurisprudenza costituzionale in tema di relazione/conflitto tra caccia e agricoltura.

ABSTRACT

The 2013 CAP reform had enhanced the recovery of the productive dimension of agricultural activity, consistent with the aims reaffirmed by the Lisbon Treaty, starting from the assumption that «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security».

The CAP scenario has profoundly changed in recent years, and the 2021 reforms appear to be characterized by the emphasis on environmental profiles, which are highly valued in comparison with traditional production purposes. Within this perspective, art. 13 of the TFEU, with the recognition of animal welfare as one of the founding principles of the European Union, imposed a different balance between values and relevant interests when making choices for the use of natural resources. In this perspective, Reg. (EU) 2017/625 has introduced a new paradigm: relevant dangers and risks are not only those affecting human health, but all those relating to animal or plant health, animal welfare or the environment; in a word to the entire *cycle of life*.

Relevant results also follow in our domestic dimension, as regards the boundaries and the responsibilities of agricultural activity. Agriculture, and farmers, are faced with a discipline, which accentuates their responsibilities and enhances their role, as regards the entire *cycle of life*.

The reform of the CAP has assigned a strategic role to the State and the Regions, called upon to make decisions regarding the governance of natural resources, and thus also to the definition of strategies that can help build new balances between the protection of wild species and the protection of agricultural production.

It is a demanding challenge for the institutions, which requires overcoming uncertainties and conflicts made clear by recent constitutional jurisprudence on the relationship / conflict between hunting and agriculture.

