

FERDINANDO ALBISINNI¹

La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia

¹ Università della Tuscia

1. Come è noto, a partire dagli anni '80 e '90 del secolo scorso, in sede europea l'attenzione alla funzione produttiva di beni materiali tradizionalmente assegnata all'agricoltura era progressivamente scemata, sino a configurarsi come una sorta di ossequio formale a vecchi modelli ormai di fatto abbandonati.

Persuasi dalla prevalente insistenza sulla tutela dell'ambiente, sulla *food safety*, sulla tutela del consumatore, e confortati dalla diffusa (e in realtà errata) percezione sulla definitività della raggiunta autosufficienza (e, in taluni casi, addirittura eccedenza) europea nella produzione di prodotti agricoli – oltre che fortemente sollecitati da alcune analisi, che volevano ridurre la spesa comunitaria per l'agricoltura, e che in nome della ricerca del più basso prezzo al consumo spingevano ad approvvigionarsi di derrate alimentari sul mercato mondiale, incuranti dei possibili esiti sulla permanenza o meno di un'effettiva attività produttiva nelle campagne europee – i regolatori di Bruxelles si erano indotti a operare per far decrescere le produzioni, ingabbiandole in quote di produzione, diritti di impianto, vincoli di trasformazione, e abolendo progressivamente gli aiuti alla produzione.

Proseguendo lungo questa linea, già ben visibile nel corso degli anni '90 pur se ancora non compiutamente implementata, all'inizio del nuovo secolo la *MTR – Middle Term Review* introdotta dalla riforma del 2003 (in realtà, non semplice revisione, ma eversione delle categorie consolidate della PAC), è giunta – come è noto – a qualificare come *attività agricola* anche il semplice mantenimento dei terreni *in buone condizioni agronomiche ed ambientali*, così connotando come elemento meramente *eventuale*, e non necessario, dell'agricoltura, quello della produzione di beni materiali attraverso la cura del loro ciclo biologico.

A oltre un decennio dalla MTR, con le riforme del 2013 abbiamo assistito alla riscoperta, da parte di quegli stessi regolatori di Bruxelles che l'avevano a lungo trascurata, della *funzione produttiva* dell'*agricoltura*. All'interno di questa è emersa una recuperata attenzione verso il *diritto agrario* e così verso l'aspetto disciplinare, giuridico, e non solo di governo economico, della PAC, in un'Europa che ha riscoperto essenziali bisogni e ragioni di essere, apparsi per un non breve periodo fortemente appannati da una globalizzazione mercantile, che sembrava tutto omologare all'insegna di una presunta capacità di auto-regolazione del mercato e che tendeva a svalutare la regolazione giuridica.

Nei regolamenti del 2013 e nelle proposte della Commissione che li hanno preceduti, alla *food security* si sono accompagnate espressioni che a un'analisi giuridica assumono incidenza rilevante sul piano ricostruttivo e sistematico; ad esempio lì ove tutte le Relazioni introduttive hanno sottolineato che «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security», nella consapevolezza che l'intero comparto agroindustriale dell'Unione non può reggersi per sé solo in una logica industrialista e mercantile, ma richiede a monte una *produzione agricola attiva*, necessaria per l'identità e la sostenibilità (economica, oltre che ambientale) dell'intero comparto e per la stessa capacità competitiva dell'industria alimentare europea nei mercati mondiali.

2. Sul piano giuridico, un significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate, si rinviene nell'essenziale definizione di *attività agricola*, contenuta nell'art. 4.1(c) del regolamento del 2013 sui pagamenti diretti¹, lì ove si dispone:

1. Ai fini del presente regolamento si intende per: ...

(c) "attività agricola":

i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,

ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o

iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione.

¹ Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, n. 1307/2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

Se si compara questa definizione di *attività agricola* con quella introdotta dal Regolamento n. 1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal Regolamento n. 73 del 2009, definizione che considerava *attività agricola* «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali»², le differenze con la definizione del 2013 appaiono evidenti, lì ove quest'ultima non considera più sufficiente il semplice «mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali», ma richiede «il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori» e soprattutto aggiunge: «o lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

La novità definitoria c'è, ed è rilevante.

Si accentua il versante produttivo, e non soltanto di semplice mantenimento, e l'*agrarietà* dell'attività svolta si misura in ragione della sua *idoneità* rispetto alle *attività produttive* di allevamento (il pascolo) o di coltivazione, che costituiscono il compito assegnato all'attività agricola in senso proprio da questo regolamento.

Di più: la formula, introdotta nel 2013 su iniziativa del Parlamento Europeo che ha in tal senso integrato l'originaria proposta della Commissione, coinvolge gli Stati membri già nella conformazione definitoria, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche e ambientali precisandone analiticamente obiettivi e norme³, laddove nel testo del 2013 il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati membri è ben più ampio, facendo riferimento a un'attività *ulteriore* rispetto a quella del *mantenimento* della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il ruolo conformativo riconosciuto agli Stati membri appare del resto non occasionale, ma assegnato *pour cause*, siccome logicamente connesso all'attenzione verso attività propriamente produttive, perché 28 Stati (quali erano allora prima della Brexit – e comunque anche 27, quali siamo oggi) implicano agricolture molto diverse, anzi – pensando alle tante agricolture italiane e di altri Paesi – ben di più di 28 o 27 agricolture.

² Art. 2.1 (c) del Regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003.

³ V. l'art. 5 e l'Allegato IV del Regolamento n. 1782/2003.

La pluralità delle agricolture europee, le *tante agricolture*, ciascuna espressione del proprio territorio e delle caratteristiche di questo (storiche, culturali, e umane, oltre che naturali), da sempre sottolineata dagli studiosi⁴, ma a lungo negata dalle concrete scelte di Bruxelles che hanno nei fatti lasciato alla diversità e alla dimensione locale uno spazio secondario e di risulta (spazio, che dopo le aperture verso la ruralità e la multifunzionalità espresse dai regolamenti degli anni '90 del secolo scorso, si era nella sostanza ancora più ristretto in esito alla scelta dei primi anni di questo secolo in favore del disaccoppiamento e del mercato globalizzato), ha trovato nelle riforme del 2013, con la rinnovata definizione di agricoltura e con gli spazi definitivi assegnati agli Stati membri, formulazione giuridica esplicita e di portata generale.

Si è trattato di una novità importante, che investiva la stessa struttura delle fonti, confermando la tendenza – anche in ambito europeo – verso una legislazione multilivello, nella quale diversi soggetti cooperano nel processo normativo, in una relazione che alla tradizionale dimensione gerarchica accompagna decisivi profili di competenza, declinati nell'ambito del canone di sussidiarietà, con l'obiettivo di adeguare la regolazione alle peculiarità territoriali.

3. Nel 2018 la Commissione ha presentato le proposte di riforma, attualmente in sede finale di esame da parte del Parlamento Europeo, per definire il nuovo quadro disciplinare e finanziario della PAC per il terzo decennio del secolo.

Le proposte di riforma del 2018, pur prendendo atto della circostanza che «I prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente, diminuiti da fattori macroeconomici, tensioni geopolitiche e altre forze» (punto 1), non parlavano più di *global food security* né di *EU food industry*, insistendo invece sui *profili ambientali*, e sull'esigenza di “Efficienza normativa e semplificazione”.

Lo scenario in cui opera la PAC è però profondamente cambiato in questi due anni.

Se ancora nel dicembre 2019 il documento della Commissione sul *Green Deal* ometteva qualunque riferimento alla *Food Security*, la pandemia ha inciso in misura radicale sul commercio internazionale e sulla ricerca di *sicurezza*. In Francia ad esempio sono sempre più presenti le posizioni di chi sottolinea la rilevanza della *food sovereignty*.

⁴ È sufficiente qui ricordare le ricerche di Manlio Rossi Doria, sin dagli anni '50 del secolo scorso, ripubblicate in M. ROSSI DORIA, *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali ed ambiente*, Ed. L'Anch'ora del Mediterraneo, Napoli, 2005.

Il Parlamento EU ha emendato in modo significativo la definizione di *attività agricola* proposta dalla Commissione (peraltro senza reintrodurre il requisito dello *svolgimento di un'attività minima regolata dagli Stati membri*, che era stato introdotto dal Parlamento nei regolamenti del 2013), ha sostituito la definizione di *agricoltore in attività* a quella di *agricoltore vero e proprio* proposta dalla Commissione, ha riportato nella definizione delle DOP piena attenzione *ai fattori umani*. Più in generale ha recuperato attenzione ai profili produttivi.

In parallelo, la crisi cagionata dalla pandemia di COVID-19 ha riportato in primo piano le *politiche della sicurezza*.

Il documento della Commissione del 20 maggio 2020, *A Farm to Fork Strategy* esplicitamente individua l'esigenza di coniugare *sustainable food production* e *food security*.

Da ultimo il documento della Commissione del dicembre 2020 sui piani strategici nazionali insiste sulla necessità di «Fostering a smart, resilient and diversified agricultural sector ensuring food security», recuperando la *food security* come finalità essenziale e connotante della PAC.

Resta però aperto il quesito su quanto le rinnovate finalità assegnate all'intervento legislativo si siano tradotte in misure coerenti con quanto dichiarato.

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

La lettura dei testi, pur nella versione emendata dal Parlamento, induce a conclusioni opposte: non sembra ci si stia muovendo verso la *semplificazione* ma piuttosto verso l'*amministrativizzazione* dell'agricoltura, e con ciò verso la *complicazione*.

Rivelatrice in tal senso è già la scelta di unificare in un singolo regolamento le disposizioni relative agli aiuti al reddito e allo sviluppo rurale; disposizioni che da sempre erano state oggetto di discipline differenziate nell'ambito della PAC, proprio perché le prime avevano riferimento ad aiuti sostanzialmente automatici (legati prima al prodotto, e poi alle superfici, ma sempre sottratti a valutazioni discrezionali da parte della P.A.), mentre le seconde esprimevano scelte di governo del settore in sede regionale o nazionale, e come tali passavano necessariamente attraverso preventive valutazioni da parte dell'amministrazione procedente, sia sul piano generale in sede di predisposizione di programmi e di bandi, sia individualmente in sede di valutazione delle singole domande.

A ciò si aggiunga il recupero della previsione di piani strategici nazionali, introdotti nel 2003, eliminati nel 2013 in ragione della loro riconosciuta

inefficacia, e nuovamente introdotti nei testi oggi in discussione, con una serie assai complessa di disposizioni per l'approvazione e gestione di tali 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 frettolosamente 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 europee.

Insomma, si parla di *semplificazione*, ma c'è il fondato timore che il risultato sia opposto, lì ove si prevede una straordinaria quantità di adempimenti, e si opera 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.

Lo spaccettamento del pagamento unico in una pluralità di pagamenti, l'inserimento nel primo pilastro di pagamenti specifici legati a politiche territoriali non produttive e a qualità soggettive, la minuta regolazione di talune scelte aziendali anche in riferimento a dimensioni certamente modeste ove considerate in riferimento alle moderne tecniche produttive, non paiono esprimere coerenza rispetto alle dichiarate ambizioni di semplificazione.

Ove esaminato in dettaglio, il testo delle disposizioni rivela insomma un reticolo impressionante di formalità, cui gli agricoltori verranno assoggettati.

All'interno di questa prospettiva, alcuni elementi appaiono manifesti:

- la crescente attribuzione agli Stati delle decisioni in termini di allocazione delle risorse assegnate, ma non in termini di conformazione giuridica;
- la sempre maggiore attribuzione alla Commissione Europea di competenze disciplinari in settori rilevanti e delicati, attraverso l'espansione dello spazio assegnato ai regolamenti delegati e di esecuzione;
- l'enfasi sulle regole della globalizzazione, intese come direttamente operanti anche a livello dei singoli ordinamenti domestici.

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 *semplificazione*, ed è espressamente subordinata a una logica di *globalizzazione* che guarda con disfavore alle politiche di radicamento e di identità territoria-

le, lì ove si assegna valore cogente all'interno dei piani strategici nazionali alle disposizioni dell'accordo sull'agricoltura stipulato in sede OMC⁵.

5. Le gravi sfide stiamo vivendo – sfide poste già dalla crisi finanziaria del 2008, non ancora del tutto riassorbita, e al momento di redigere queste note aggravate, a livello nazionale, europeo e globale, dalla pandemia di coronavirus – hanno riportato l'attenzione sull'esigenza di garantire una produzione agricola che assicuri «un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili», come ha sottolineato di recente la stessa Commissione Europea⁶.

Questa consapevolezza sta trovando crescente consenso in alcuni Paesi europei, tradizionalmente attenti ai temi della politica agricola come politica di garanzia: fra questi la Francia, ove l'autorevole *Académie d'agriculture de France* ha da ultimo sottolineato «*Pandémie du coronavirus et autonomie alimentaire: actualité et nécessité d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires*» proprio in ragione dei violenti *chocs* posti dalla crisi finanziaria del 2008 e dalla pandemia del 2020⁷.

Le proposte di riforma dei regolamenti vigenti, presentate dalla Commissione nel giugno 2018 e attualmente in fase di esame conclusivo innanzi al Parlamento Europeo per definire il quadro disciplinare e finanziario della PAC per il prossimo periodo di programmazione, appaiono inadeguate rispetto a tali sfide.

Ne emerge la necessità di un'attenta analisi di queste proposte nel merito, per comprenderne gli effettivi contenuti, al di là delle dichiarazioni di principio, per una lettura consapevole, i cui esiti non sono necessariamente definiti, ma piuttosto riportano a quella «“discordia organizzata e feconda” che è la vita stessa del diritto»⁸.

⁵ V. art. 10 della proposta 2018/392.

⁶ 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.*

⁷ Académie d'agriculture de France, «Le Mensuel», n. 55, Juin 2020.

⁸ N. IRTI, *Diritto insonne come il grifone*, «Il Corriere della Sera», 8 settembre 2005.

