Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

ANNALI

2025

ANNALI

2025

SUOR ORSOLA
BENINCASA
UNIVERSITÀ EDITRICE

Direttore
Vincenzo Omaggio

Direttore responsabile
Arturo Lando

Comitato scientifico
Lucio d'Alessandro
Francesco M. De Sanctis
Enricomaria Corbi
Tommaso Edoardo Frosini
Emma Giammattei
Aldo Sandulli
Paola Villani

Redazione
Luciana Trama (responsabile)
Flavia Soprani

Gli articoli negli «Annali» dell'Università Suor Orsola Benincasa sono preliminarmente sottoposti a un giudizio di referaggio nel rispetto dell'anonimato sia dell'autore che dei revisori (a doppio cieco). La valutazione è affidata a uno o più specialisti del tema trattato, designati dal Direttore degli «Annali» anche fra i componenti del Comitato Scientifico, che rivestano, o abbiano rivestito, la posizione di professore universitario nelle Università italiane o straniere ovvero si distinguano come esperti di chiara fama.

I revisori giudicano, entro 30 giorni dal ricevimento dell'elaborato, sull'opportunità di accogliere il lavoro scientifico tenendo conto dei parametri valutativi di cui alla vigente legislazione e formulando un giudizio motivato – senza modifiche o previo apporto di modifiche – di accoglimento o di rigetto. Il Direttore, infine, su propria responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione i lavori di particolare pregio o di autori di particolare prestigio.

—

Progetto grafico e impaginazione
Flavia Soprani

Realizzazione e stampa
Carmine Marra

© Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli 2025
Tutti i diritti sono riservati

ISSN *online* 2281-3241
ISSN *press* 2037-5867

SOMMARIO

7 MATTEO BORRIELLO
La parrocchia di Santa Maria del Riposo a Baia: fonti documentarie per la conoscenza dell'architettura religiosa nei Campi Flegrei

31 EMANUELE COLUCCIA ALESSANDRA SANTORO SALVATORE VITA
Impatto dell'esposizione ai social media *sull'immagine corporea e lo sviluppo di disturbi alimentari*

53 ANNA D'ASCENZIO STEFANIA FERRARO
Il PNRR tra governance *e comunità. Un'analisi sociologica della messa in pratica*

83 MARIA GRAZIA ESPOSITO GENNARO CATONE
Lo stato psico-fisico degli adolescenti nell'epoca post-Covid: un'indagine sulla percezione degli insegnanti

115 GASPARE FIENGO
Brevi note sulla condizionalità rafforzata in ambito PAC

141 ALESSANDRO GAUDIERO
Violenza e ritualità delle cerimonie penali nella Napoli aragonese

163 PAOLA GIORDANO
Sovranità, verità, scienza: cenni su un lessico in trasformazione

181 ANTONIO LUONGO
«Riaprire l'archivio dove si conservano le idee prodotte dalla civiltà europea»: la Fenomenologia dello Spirito *nella filosofia di Biagio de Giovanni*

195 MARCO NIELI
*Sull'iconografia di un Nilo-Laocoonte (nero) dall'*Iseum *di Pompei*

229 ANTONIO RUSSO
*IUPOR (*Italicarum Urbium Potestatum et Officialium Repositorium*): per una repertoriazione digitale dei podestà e dei loro ufficiali nell'Italia medievale e moderna*

257 NATASCIA VILLANI
Dostoevskij, profeta del fallimento dell'umanesimo ateo. Una lettura di Henri de Lubac

GASPARE FIENGO

Brevi note sulla condizionalità rafforzata in ambito PAC

Il presente lavoro analizza le principali modifiche apportate alla PAC dalla riforma per il periodo 2023-2027. Esse comportano una profonda trasformazione delle politiche agricole europee, volta a rispondere efficacemente alle pressanti sfide ambientali, economiche e sociali del XXI secolo. La nuova PAC si basa sul paradigma della condizionalità rafforzata, ossia un nuovo approccio che implica che i sussidi diretti siano strettamente legati al rispetto di rigorosi criteri ambientali e climatici, con il duplice obiettivo, da un lato, di garantire che il sostegno pubblico contribuisca attivamente alla lotta contro il cambiamento climatico e alla tutela della biodiversità e, dall'altro, di spingere il settore agricolo verso pratiche più sostenibili e rispettose delle risorse naturali. L'obiettivo di questo lavoro è quello di evidenziare le criticità emerse in fase di prima attuazione e di fornire un resoconto delle più recenti iniziative messe in atto dalla Commissione per superare questi ostacoli.

Parole chiave: Politica Agricola Comune, Commissione europea, condizionalità rafforzata, Ambiente e clima

This paper analyzes the main changes made to the CAP by the reform for the period 2023-2027. They entail a profound transformation of European agricultural policies aimed at responding effectively to the pressing environmental, economic and social chal-

lenges of the 21st century. The new CAP is based on the paradigm of enhanced cross-compliance, i.e., a new approach that implies that direct subsidies are closely linked to respect of strict environmental and climate criteria, with a dual aim. On the one hand, ensure that public support actively contributes to the fight against climate change and the protection of biodiversity; and, on the other hand, push the agricultural sector toward more sustainable and natural resource-friendly practices. The purpose of this paper is to highlight the critical issues that have emerged during initial implementation, as well as to give an account of the most recent initiatives put in place by the Commission to overcome these obstacles.

Keywords: Common Agricultural Policy, European Commission, Enhanced conditionality, Environment and climate

1. *Considerazioni introduttive: le principali novità della riforma della Politica Agricola Comune*

La Politica Agricola Comune (PAC) dell'Unione Europea, entrata in una nuova era con l'avvio della riforma per il periodo 2023-2027[1], segna un passaggio cruciale verso un'agricoltura più sostenibile[2]. Le modifiche apportate dalla PAC

[1] L'accordo sulla riforma della politica agricola comune è stato formalmente adottato il 2 dicembre 2021, ma la nuova legislazione, dopo un periodo transitorio, è entrata in vigore solo a far data dal 1° gennaio 2023.

[2] Cfr. reg. del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, che modifica i reg. (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116, per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni. Va ricordato che il reg. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, reca 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

non sono soltanto aggiustamenti marginali, ma rappresentano una trasformazione profonda delle politiche agricole europee, finalizzate a rispondere efficacemente alle pressanti sfide ambientali, economiche e sociali del ventunesimo secolo. Più precisamente, con il progredire delle sfide globali – dal cambiamento climatico alla perdita di biodiversità – è emersa l'esigenza di rendere la PAC uno strumento non solo economico, ma anche ecologico e sociale, legando la sua riforma al principio di condizionalità che garantisce che i sostegni finanziari agli agricoltori siano subordinati al rispetto di norme ambientali, sanitarie e sociali.

Invero, la PAC riformata si fonda su un nuovo paradigma, quello della condizionalità rafforzata[3]. Questo approccio implica che i sussidi diretti, che tradizionalmente hanno costituito una parte significativa del sostegno agli agricoltori europei, sono ora legati strettamente al rispetto di rigidi criteri ambientali e climatici, con il duplice obiettivo, da un lato, di garantire che il sostegno pubblico contribuisca attivamente alla lotta contro il cambiamento climatico e alla protezione della biodiversità; dall'altro, stimolare il settore agricolo verso pratiche più sostenibili e rispettose delle risorse naturali[4].

agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.

[3] In particolare, l'articolo 12 del reg. (UE) 2021/2115, come modificato dal reg. del 14 maggio 2024, prevede che gli Stati membri includano nei propri piani strategici della PAC un sistema di condizionalità, in virtù del quale è applicata una sanzione amministrativa agli agricoltori e ad altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti o pagamenti annuali a titolo degli strumenti per lo sviluppo rurale se non sono conformi ai criteri di gestione obbligatori (CGO) e alle norme di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) stabilite nel piano strategico della PAC, relativamente a settori specifici: a) clima e l'ambiente, compresi acqua, suolo e biodiversità degli ecosistemi; b) salute pubblica e delle piante; c) benessere degli animali.

[4] In particolare, cfr. reg. del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, che modifica i reg. (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i

Nel corso delle varie riforme della PAC, il principio di condizionalità è stato comunque gradualmente ampliato e approfondito. In particolare, con la riforma del 2023, esso è stato ridefinito in un quadro più ambizioso, integrato nella strategia del Green Deal europeo e nei suoi strumenti chiave, come la strategia "Farm to Fork"[5] e quella per la biodiversità[6]. Invero, la modernizzazione dell'agricoltura, quale obiettivo fondamentale della PAC 2023-2027, passa necessariamente proprio attraverso la promozione e condivisione delle conoscenze, l'innovazione e la digitalizzazione[7]. Questo approccio mira a consolidare il legame tra i finanziamenti della PAC e gli obiettivi di sostenibilità ambientale[8]. Di qui, la necessità di investimenti «dal punto di vista umano e finanziario» per permettere agli agricoltori di ottenere maggiori risultati climatici e ambientali e ottimizzare l'uso dei fattori di produzione[9]. In

regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni.

[5] 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 maggio 2020, COM (2020) 381 final. Sul punto, in dottrina, C. Gernone, *Digitalizzazione dell'agricoltura e cooperative agricole*, in *www.rivistadga.it, 1/2025*; A. Manzoni, *Il "Food commons approach" al banco di prova della PAC e della strategia "From farm to fork"; una proposta innovativa per sistemi alimentari più sostenibili in UE*, in «Riv. dir. agr.», 2024, pp. 74 ss.

[6] 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*, Bruxelles, 25 maggio 2020, COM (2020) 380 final.

[7] Cfr. Y. Barabanova, M. Krzysztofowicz, *Digital Transition: Long-term Implications for EU Farmers and Rural Communities*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023..

[8] L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, in «Riv. dir. agr.», 2022, 145 ss.

[9] Nella lettura della Commissione, la transizione verde e la riduzione dell'impronta ambientale e climatica passano attraverso l'ottimizza-

tale logica, il binomio digitalizzazione-sostenibilità si inserisce in un'ottica di sistema, ove la digitalizzazione dell'agricoltura diventa strettamente funzionale al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, essendo concepita come obiettivo trasversale e parte integrante della nuova PAC.

Nondimeno, sebbene il principio di condizionalità rafforzata rappresenti un elemento chiave per garantire la sostenibilità della PAC, la sua applicazione non è priva di sfide. Tra le criticità emerge quella della complessità amministrativa, giacché la gestione e il monitoraggio del rispetto degli obblighi condizionali richiedono risorse significative, sia per le autorità nazionali che per gli agricoltori stessi. Inoltre, forte è il rischio di disuguaglianze, in quanto i requisiti potrebbero penalizzare le piccole aziende agricole, meno attrezzate per adeguarsi agli standard richiesti. Neppure va sottaciuta la circostanza che gli obblighi possano tradursi in adempimenti formali, senza un reale impatto sui comportamenti e sulle pratiche agricole. In tale contesto e nel solco del dibattito seguito all'adozione dei regolamenti sulla PAC 2023-2027, cui vanno pure ricondotte le diffuse proteste degli agricoltori, verificatisi fra la fine del 2023 e i primi mesi del 2024, in tutti gli Stati membri dell'Unione[10], il presente lavoro si propone di evidenziare le criticità emerse in sede di prima applicazione, nonché di dar conto delle più recenti iniziative messe

zione nell'uso dei fattori di produzione – come, ad esempio, la riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari a base di sostanze attive chimiche – che può essere ottenuta, a sua volta, attraverso la digitalizzazione e l'innovazione in agricoltura. Cfr. 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*, cit.

[10] D. Carloni, *La «nuova» politica agricola comune sotto accusa: le ragioni degli agricoltori in rivolta*, in *www.rivistadga.it*, 1/2024.

in campo dalla Commissione per superare tali ostacoli. In tale prospettiva, sebbene possa apparire alquanto prematuro, giunti a metà del periodo di applicazione della PAC 2023-2027, è possibile, sin d'ora, intravedere i contorni della futura riforma per il periodo 2028-2034. Di recente, infatti, con la Presidenza di turno della Polonia, si è avviata la riflessione sulla Politica agricola comune post 2027, parallelamente al confronto tra le Istituzioni europee sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (2028-2034), anche in considerazione del fatto che proprio la PAC incide per un terzo sul bilancio dell'UE.

2. *Gli interventi strutturali della PAC*

La politica agricola comune (PAC), a differenza di altri settori attratti nella sfera di influenza dell'Unione europea soltanto quando il processo di integrazione era in stato avanzato, è stata sin da subito considerata di rilievo strategico e ha ricevuto una disciplina comune volta ad assicurare l'integrazione dei mercati nazionali e ad eliminare i fattori distorsivi della concorrenza[11]. Infatti, è evidente come una strategia

[11] R. Adam, A. Tizzano (a cura di), *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2024, pp. 531 ss.; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2020; M. Blanquet, *Agriculture et alimentation*, in C. Bluman, F. Picod (sous la direction de), *Annuaire de droit de l'Union européenne*, Paris, 2015, pp. 679 ss.; C. Cattabriga, L. Visaggio, *Artt. 38-41 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, pp. 617 ss.; G. Coppo, *The CAP under attack?: last developments in trade defence cases targeting European food products*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2018, pp. 519; L. Costato, *Agricoltura e prodotti alimentari nel TFUE*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto agroalimentare italiano e di diritto europeo*, Milano, 2021, p. 6. L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019; L. Costato, *Le conseguenze della trasformazione della PAC*, in «Riv. dir. agr.», 2017, p. 526;

a livello europeo garantisca condizioni eque per coloro che concorrono sul mercato interno dell'UE a livello mondiale e come regole comuni consentano di reagire con maggiore efficacia alla volatilità del mercato in caso di necessità. Altrettanto chiaro è, che in assenza di tali regole comuni, ciascuno

R.S. De Fazio, *La riforma della PAC post-2020 ed il ruolo delle Regioni italiane nella fase "ascendente" del diritto dell'Unione europea: una prospettiva dalla Regione Puglia*, in St integr. eur., 2021, p. 173; L. Ferraris, *The role of the principle of environmental integration (Article 11 TFEU) in maximising the "greening" of the Common Agricultural Policy*, in «Eur. L. Rev.», 2018, p. 410; A. Matthews, *The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects*, «ICTSD», 2018; A. Mensi, *The case Western Sahara Campaign UK and the international and institutional coherence of European Union external action: opening Pandora's box?*, in «European Foreign Affairs Review», 2018, p. 549; L. Leone, *A Renewed EU Soil Strategy for Climate-Smart Agriculture*, «Riv. dir. amb.», 2023, p. 75; M.C. Oristano, *L'Unione europea e la sicurezza alimentare: il contributo della nuova politica agricola comune e delle recenti strategie ambientali elaborate dalla Commissione*, in «St. integr. eur.», 2022, pp. 383 ss.; M. Pagano, *The Italian Xylella Case: The Role of EFSA in the EU Decision-making on Risk*, in «European Journal of Risk Regulation», 2017, p. 599; Y. Petit, *Politique agricole commune: que reste-t-il de la première grande politique européenne?*, in «Revue du droit de l'Union Européenne», 2018, p. 254; D. Pisanello, L. Ferraris, *Ban on designating plant products as dairy: between market regulation and over-protection of the consumer: case C-422/16, Verband Wettbewerb eV v Tofu-Town.com GmbH*, in «European Journal of Risk Regulation», 2018, p. 170; D. Pisanello, *Divieto di utilizzo di denominazioni lattiero-casearie per designare prodotti esclusivamente vegetali: tra regolazione dei mercati agricoli e protezione del consumatore "suo malgrado"*, in «Dir. com. sc. internaz.», 2017, p. 341; C.M. Pontecorvo, *Recent developments in the implementation and enforcement of the EU Timber Regulation: signals of an emerging "due diligence jurisprudence"?*, in «St. integr. eur.», 2018, p. 443; D. Romano, *Le informazioni obbligatorie nel mercato alimentare: tutela o autoresponsabilità del contraente debole?*, in *Europa e diritto privato*, 2018, p. 247; F. Rossi Dal Pozzo, *Profili recenti in tema di organismi geneticamente modificati nel settore agroalimentare fra procedure di comitato e tutela giurisdizionale*, in *Dir. commercio internaz.*, 2014, p. 339; V. Rubino, *"Port Charlotte" atto secondo: la Corte corregge il Tribunale dell'Unione europea sul carattere della OCM Vino, ma genera nuovi dubbi interpretativi sulla competenza degli Stati membri in materia*, in «Dir. econ.», 2017, p. 808; V. Rubino, *Marchi, denominazioni geografiche e menzioni tradizionali nella normativa sui vini dell'Unione europea*, in «Riv. dir. agr.», 2017, p. 200; V. Rubino, A. Germanò (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia,*

Stato membro adotterebbe politiche nazionali a geometria variabile e con vari gradi di intervento pubblico. I poteri che l'Unione europea esercita nei vari settori può assumere forme e intensità diversa. In particolare, la PAC, così come anche la politica dei trasporti e quella dell'energia, rientrano tra le competenze concorrenti dell'Unione europea (art. 4, par. 2, lett. d) TFUE). Ciò vale a dire che tanto le istituzioni dell'Unione quanto quelle nazionali possono esercitare tale competenza, ma le prime devono legittimare il loro intervento alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Come già anticipato, la PAC è una delle originarie competenze attribuite all'UE, in quanto essa trova disciplina già nei Trattati istitutivi. Attualmente, all'agricoltura e alla pesca sono espressamente dedicati gli artt. 38-44 TFUE. Entrambi i settori fanno parte del mercato interno, pur presentando aspetti molto peculiari, soprattutto per quanto riguarda l'ambito di applicazione della normativa. Infatti, se da un canto, l'art. 38 TFUE, al par. 2, stabilisce che «per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti», dall'altro, al par. 3 precisa che i prodotti a cui si applicano le disposizioni degli artt. 39-44 sono elencati tassativamente nell'allegato n. I del Trattato; allegato che riprende la nomenclatura elaborata dal Consiglio di cooperazione doganale del 1950 e che include anche prodotti non propriamente agricoli, quali, ad es., l'al-

nell'Unione europea e nel commercio internazionale, Milano, 2015; S. Scarascia Mugnozza, *I confini del regime speciale Iva per le imprese agricole. Spunti alla luce della nuova politica agricola comune e della giurisprudenza europea*, in «Dir. e prat. trib.», 2023, p. 1691; C. Teijo García, *La insuficiente regulación de los acuerdos pesqueros durmientes en el Reglamento (UE) 2017/2403 sobre la gestión sostenible de la flotas exteriores*, in «Rev. derecho com.eur», 2018, p. 187; E. Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019, p. 55.

col etilico o la selvaggina. In realtà, le due diverse definizioni, l'una di carattere generale, l'altra di carattere particolare non danno luogo a differenti nozioni di prodotto agricolo. Piuttosto, va ricordato che tale nozione è stata interpretata in modo molto estensivo dalla Corte di giustizia[12].

Invero, la particolarità della disciplina del settore in esame è ancora più evidente se si considerano le regole sulla concorrenza che risultano applicabili tanto all'agricoltura quanto alla pesca soltanto nella misura prescritta dall'art. 42 TFUE, ovvero sulla base di atti adottati, secondo la procedura legislativa ordinaria, al fine di perseguire gli obiettivi della PAC. Difatti, alla luce dei reg. 1184/2006 e 1308/2013[13], la disciplina *antitrust* contenuta nel Trattato (artt. 101 e 102 TFUE) è applicabile a tali settori sia pure con talune importanti eccezioni. Più precisamente, le regole di concorrenza relative agli accordi, decisioni e pratiche concordate, nonché allo sfruttamento abusivo delle posizioni dominanti, sono applicate alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, nei limiti in cui non ostacolino il funzionamento delle organizzazioni nazionali dei mercati agricoli e non pregiudichino il raggiungimento degli obiettivi della politica agricola comune[14].

Nondimeno, l'applicabilità delle regole di concorrenza dell'Unione al settore agricolo incontra sia deroghe di carattere generale, sia deroghe specifiche contenute nel regolamento 1308/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati, che affida ad organizzazioni operanti nel settore della produzione e della commercializzazione di ortofrutticoli al-

[12] Corte giust. 29 maggio 1974, 185/73, König, ECLI:EU:C:1974:61

[13] Il reg. 1308/2013 è stato di recente modificato dal reg. 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021.

[14] Cfr. Corte giust. 14 novembre 2017, C-671/15, *Président de l'Autorité de la concurrence/Association des producteurs vendeurs d'endives (APVE) e a.* ECLI:EU:C:2017:860

cuni compiti che rientrerebbero di norma nei divieti previsti dalle regole di concorrenza[15]. In sostanza, nel perseguire gli obiettivi di instaurazione della PAC e di creazione di un regime di concorrenza non falsata, l'art. 42 TFUE attribuisce preminenza ai primi rispetto a quelli fissati nel settore della concorrenza[16]. In tale prospettiva, ai sensi dell'art. 209 del reg. 1308/2013, la disciplina antitrust UE non si applica agli accordi tra imprese, alle decisioni di associazioni di imprese e alle pratiche concordate che risultino necessarie a conseguire gli obiettivi della PAC; siano posti in essere da imprenditori agricoli o da loro organizzazioni o associazioni fra le stesse; non impongano di praticare un prezzo determinato; non escludano la concorrenza e non compromettano gli obiettivi della PAC.

Anche alla luce della riforma, la PAC ricalca gli obiettivi già fissati all'art. 39, par. 1, TFUE. Specificatamente, essa ha la finalità di: a) incrementare la produttività, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare, della manodopera; b) assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

[15] In proposito, si veda il regolamento 1308/2013, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, come modificato dal regolamento 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021.

[16] Corte giust. 5 ottobre 1994, C-280/93, *Germania/Consiglio*, punto 61, ECLI:EU:C:1994:367; 12 dicembre 2002, C-456/00, *Francia/Commissione*, punto 33, ECLI:EU:C:2002:753; 14 novembre 2017, C-671/15, APVE, punto 37 ss, ECLI:EU:C:2017:860

L'eterogeneità degli obiettivi indicati e l'impossibilità di istituire tra di essi una gerarchia implica la configurabilità di un semplice catalogo di interessi che le istituzioni sono chiamate a contemperare nell'esercizio delle loro funzioni. Resta fermo il fatto che, in linea generale, è possibile comunque affermare che la PAC è diretta soprattutto a migliorare la produttività agricola, affinché i consumatori possano contare su approvvigionamenti stabili di alimenti a prezzi accessibili e a garantire un tenore di vita decoroso agli agricoltori europei. A tal fine, da un lato, essa ricorre a interventi strutturali a favore della popolazione agricola; dall'altro, si occupa di regolamentare l'organizzazione comune dei mercati.

Le due linee in cui si articola la PAC, come sancito dall'art. 39 TFUE, sono attuate tenendo in considerazione le sue specificità, la struttura sociale dell'agricoltura, le disparità strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole e l'interconnessione tra il settore agricolo e l'intera economia.

In realtà, l'attenzione dell'UE si è per lungo tempo concentrata sui fattori di produzione dell'agricoltura (c.d. primo pilastro), quindi, sul mercato, piuttosto che sul potenziamento e sull'ammodernamento delle strutture agricole. A riprova di ciò considerevole è stato per un lungo periodo il divario tra le risorse stanziate per finanziare i meccanismi di mercato e quelle impiegate per il miglioramento delle strutture agricole.

Nondimeno, le nuove esigenze determinate dalla crescita demografica, le diverse abitudini alimentari, l'impatto dei cambiamenti climatici sulle biodiversità e le esigenze del mercato globale hanno reso necessari interventi a medio e lungo termine riguardanti le strutture agricole.

Negli anni si sono così susseguiti interventi di riforma della PAC che hanno inciso in maniera radicale sul suo funzionamento e l'entità delle risorse destinate alle infrastruttu-

re è andata via via crescendo, tanto da rendere la politica di sviluppo rurale il secondo pilatro della PAC[17]. Sul piano normativo tale evoluzione coincide con una complessa riorganizzazione e una semplificazione del quadro giuridico che, di volta in volta, ha individuato priorità strategiche da realizzare a livello dell'Unione[18], attraverso azioni chiave che gli Stati membri sono incoraggiati ad intraprendere[19]. Difatti, ciascuno Stato membro è tenuto a predisporre un piano strategico nazionale, nel quale precisa gli interventi di sviluppo rurale che intende intraprendere, gli obiettivi specifici di ogni intervento, l'ammontare e la provenienza (nazionale o europea)

[17] Precedentemente alla recente riforma del 1° gennaio 2023, la politica agricola comune ha conosciuto, nel corso del tempo, altre cinque grandi riforme, le più recenti delle quali nel 2003 (revisione intermedia), nel 2009 («valutazione dello stato di salute») e nel 2013 (per il periodo finanziario 2014-2020).

[18] Da ultimo, con riferimento all'attuale periodo di programmazione 2023-2027, cfr. il reg.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, come, da ultimo, modificato dal reg. del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116 per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni.

[19] Nel solco degli interventi normativi ispirati al metodo della programmazione pluriennale dei Fondi strutturali, va pure collocato il reg. 2020/2220 che ha stabilito alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022, *nelle more* del successivo periodo di programmazione 2023-2027 e della calendarizzazione al 1° gennaio 2023 della riforma della PAC. Tale regolamento transitorio già conteneva importanti elementi per includere obiettivi ambientali più ambiziosi e garantire una transizione agevole verso il futuro quadro della PAC.

delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione di tale intervento. Ogni piano strategico nazionale è attuato mediante uno o più programmi di sviluppo rurale elaborati dagli Stati membri e subordinati all'approvazione della Commissione che ha il compito di sorvegliare e valutare l'esecuzione di tali programmi[20].

3. *L'organizzazione comune dei mercati*

La nuova PAC riformata ribadisce l'assioma che l'Organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM) ne costituisce il primo pilastro fin dalla sua creazione e si traduce in regole comuni in materia di concorrenza, dirette a determinare uguali condizioni di concorrenza tra i produttori ed evitare alterazione dei traffici; un coordinamento delle organizzazioni nazionali di mercato; la sostituzione di tali organizzazioni con un'unica organizzazione a livello europeo. Invero, alle originarie 21 OCM, riguardanti prodotti specifici e disciplinate dai propri regolamenti di base – che, in un primo momento, si basavano su prezzi garantiti, poi sulla concessione di aiuti diretti – si è sostituta un'unica OCM, a seguito dell'adozione del c.d. "regolamento unico OCM" che ha introdotto un regime di sostegno diretto agli agricoltori, ovvero una «rete di sicurezza» applicata soltanto in caso di crisi legate ai prezzi o a turbative considerevoli sui mercati[21]. In sostanza, si tratta di

[20] In proposito, cfr. il Piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia, approvato dalla Commissione europea il 23 ottobre 2023, con decisione C (2023) 6990, in merito al sostegno dell'Unione finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

[21] Cfr. il reg. n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei pro-

un prezzo garantito al di sotto del quale un organismo d'intervento, designato dagli Stati membri, acquista le quantità prodotte e le immagazzina[22].

L'OCM è articolata in una componente interna, ovvero l'intervento sul mercato costituito da regole relative alla commercializzazione e alle organizzazioni di produttori, e una componente esterna che concerne gli scambi con i paesi terzi, ossia i certificati d'importazione e di esportazione, i dazi all'importazione, la gestione dei contingenti tariffari, le restituzioni all'esportazione, ecc. Inoltre, include la disciplina *antitrust* applicabile alle imprese in materia di aiuti di Stato.

Sono poi previste forme di intervento più specifiche, come l'ammasso privato (incentivi concessi alle imprese affinché non immettano sul mercato i loro prodotti, in modo da contenere l'offerta), misure di contenimento della produzione e regimi di aiuto. A tali meccanismi si aggiunge il cd. pagamento unico che assicura agli agricoltori, in misura determinata dalla Commissione, un contributo finanziario rapportato agli ettari di terra coltivabili e "disaccoppiato" dall'effettiva produzione[23]. Di talché, gli agricoltori sono liberi di orientare la propria produzione sulla base della domanda del mercato.

dotti agricoli, come da ultimo modificato dal regolamento 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021.

[22] Sul punto, in particolare, si veda il reg. 1380/2013, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, *come da ultimo modificato dal reg.* dal 2022/2495 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 1380/2013 per quanto riguarda le restrizioni all'accesso alle acque dell'Unione.

[23] Cfr. da ultimo, il reg. 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.

L'erogazione del contributo è subordinata al rispetto di parametri e condizioni rigide (condizionalità). Per beneficiare degli aiuti al reddito, pertanto, gli agricoltori sono vincolati all'adozione di metodi agricoli molto rispettosi dell'ambiente (mantenere superfici prative permanenti, avere un numero minimo di colture e gestire almeno il 5% dei seminativi, le cc.dd. aree di interesse ecologico, con metodi che promuovono la biodiversità). Inoltre, si prevede una "rete di sicurezza" ai mercati agricoli mediante l'uso di strumenti di sostegno del mercato (per esempio intervento pubblico e ammasso privato), misure eccezionali e aiuti a settori specifici (in particolare ortofrutticolo ed enologico); si favorisce la cooperazione mediante le organizzazioni di produttori e interprofessionali (organizzazioni che rappresentano le attività che riguardano la produzione, la commercializzazione e/o la trasformazione di prodotti in numerosi settori). Vengono, inoltre, fissati requisiti minimi di qualità (norme di commercializzazione) per numerosi prodotti, nonché stabilite norme sul commercio di prodotti agricoli e norme specifiche sulla concorrenza.

4. *I meccanismi di finanziamento della PAC*

Come si è già avuto modo di dire, la riforma per il periodo 2023-2027 segna un passaggio cruciale verso un'agricoltura più sostenibile e ciò soprattutto grazie ai ricalibrati meccanismi di finanziamento. Fin dal suo avvio la PAC si è sviluppata grazie alle risorse stanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) che, nel 1964, è stato suddiviso in due sezioni: la sezione «Garanzia» e la sezione «Orientamento», disciplinate da regole differenti, destinate a finanziare rispettivamente le spese derivanti dall'ap-

plicazione della politica dei mercati e dei prezzi, collegate al funzionamento dell'OCM, e le spese delle operazioni di politica strutturale e di sviluppo delle zone rurali.

Tali meccanismi di finanziamento, oggi disciplinati dal reg. n. 2021/2116, relativo al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della PAC[24], e dal reg. n. 2021/2115, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR[25], avevano già subìto una prima importante rivisitazione nel 2005[26], attraverso la scissione del FEAOG in due fondi, vale a dire il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che, in sostanza, avevano ereditato le funzioni delle preesistenti sezioni «Garanzia» e «Orientamento». Il FEAGA finanzia, o a volte cofinanzia con gli Stati membri, le spese dell'OCM, gli aiuti diretti alle imprese agricole, le azioni di informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno e nei paesi terzi, nonché diverse spese specifiche, quali le azioni veterinarie e quelle di raccolta e di utilizzo delle risorse genetiche. Quanto, invece, alle misure di sostegno allo sviluppo rurale, il FEASR cofinanzia il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, le misure agro-ambientali, il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, la promozione della diversificazione dell'economia rurale, così come lo sviluppo di capacità locali (*iniziativa Leader*).

[24] Cfr. reg. 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.

[25] Cfr. reg. n. 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.

[26] Cfr. reg. n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

I Fondi non hanno personalità giuridica né autonomia di bilancio, ma costituiscono parti del bilancio generale dell'UE e, dunque, sono soggetti alla disciplina dettata per questo[27]. In tale ottica, a essi si applicano i principi dell'universalità e dell'unità del bilancio; ciò vale a dire che non vi è un'assegnazione predefinita delle risorse alle spese e, di conseguenza, possono essere assegnate al finanziamento della PAC tutte le entrate iscritte nel bilancio UE, oltre a quelle istituite nel suo specifico ambito e percepite dall'UE a titolo di risorse proprie (dazi all'importazione di prodotti agricoli da Paesi terzi, contributi, prelievi previsti dall'OCM nel settore dello zucchero). Concorrono a finanziare le spese agricole le misure di intervento sui mercati, per esempio il prelievo sulle eccedenze nel settore lattiero-caseario; il recupero di somme indebitamente versate.

Il finanziamento della PAC è organizzato secondo un sistema di "Gestione concorrente" che si basa sulla cooperazione tra Stati membri e Commissione. Alla Commissione è affidata la gestione dei Fondi, di concerto con gli Stati membri, i quali sono responsabili dei pagamenti delle spese finanziate dai Fondi e della loro regolarità[28]. La Commissione può effettuare i controlli necessari sulla gestione delle spese da parte degli Stati e finanche rifiutare il finanziamento in caso di constatazione di irregolarità.

In quest'ottica, la condizionalità rafforzata ha ampliato il ventaglio di requisiti da rispettare per accedere ai fi-

[27] Cfr. N. Lucifero, *La nuova disciplina in materia di controllo sugli investimenti esteri diretti nel settore agroalimentare tra nodi ermeneutici e criticità applicative*, in «DPCE on line», 2023, p. 211; M Pierini, G. Bartolomei, A. Marcozzi, *I fondi europei, nazionali e regionali per l'agricoltura e l'agroalimentare. Guida pratica per conoscere ed utilizzare le agevolazioni ed i finanziamenti per lo sviluppo del settore primario*, Roma, 2017.

[28] Cfr. Corte giust. 23 novembre 1995, C-476/93 P, *Nutral/Commissione*, ECLI:EU:C:1995:401

nanziamenti. Come anticipato, infatti, il principio di condizionalità richiede altresì che gli agricoltori beneficiari dei pagamenti diretti e di alcune misure di sviluppo rurale, rispettino determinati obblighi normativi. Tali obblighi si articolano in due principali categorie: i Criteri di Gestione Obbligatori (CGO), che includono disposizioni già previste dal diritto dell'Unione, e le norme relative al mantenimento delle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA) dei terreni[29].

Del resto, la condizionalità rafforzata rappresenta la colonna vertebrale della riformata politica agricola comune, laddove viene imposto agli agricoltori di adempiere ad una serie di obblighi non soltanto in termini di modalità di coltivazione e allevamento, ma anche in relazione alla gestione ambientale dei loro terreni. Questi includono misure per la protezione dei suoli, la gestione sostenibile dell'acqua, la riduzione dell'uso di pesticidi e fertilizzanti chimici, l'implementazione di strategie per la biodiversità.

Il sostegno finanziario viene dunque condizionato all'adozione di tecniche agricole che possano effettivamente invertire alcune delle tendenze dannose degli ultimi decenni, come l'intensificazione eccessiva e l'uso indiscriminato di agenti chimici in agricoltura.

[29] Cfr. art. 13 del reg. (UE) 2021/2115, come modificato dal reg. del 14 maggio 2024, precisa che gli Stati membri devono provvedere affinché tutte le superfici agricole, comprese le terre che non sono più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Gli Stati membri sono chiamati a stabilire, a livello nazionale o regionale, norme minime per gli agricoltori e altri beneficiari, in linea con il principale obiettivo delle norme, tenendo conto, se del caso, delle caratteristiche peculiari delle superfici interessate, comprese le condizioni pedoclimatiche, dei metodi colturali in uso, delle pratiche agronomiche, delle dimensioni e delle strutture aziendali, dell'uso del suolo, e delle specificità delle regioni ultra-periferiche.

Va da sé che i benefici di tali pratiche si estendano oltre i confini delle singole aziende agricole, contribuendo alla resilienza climatica, alla conservazione delle acque e dei suoli, al sostegno degli ecosistemi, vitali per l'ambiente rurale e la produzione alimentare. Ed è proprio in quest'ottica che la condizionalità rafforzata ha ampliato il ventaglio di requisiti da rispettare per accedere ai finanziamenti. Tra i principali si annoverano, in primo luogo, una maggiore attenzione alla sostenibilità climatica; difatti, sono stati inclusi tra gli obblighi condizionali nuovi standard, come il monitoraggio delle emissioni di gas serra e l'adozione di pratiche agricole più sostenibili. In secondo luogo, la tutela della biodiversità con incentivi per gli agricoltori diretti a preservare gli habitat naturali e a limitare l'uso di sostanze chimiche nocive per la fauna e la flora. In terzo luogo, per la prima volta, la condizionalità si è estesa al rispetto delle norme sul lavoro, collegando i pagamenti al rispetto dei diritti dei lavoratori agricoli. Tali innovazioni, rafforzando il ruolo della PAC come leva per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, hanno posto gli agricoltori al centro della transizione ecologica.

5. *La politica comune della pesca*

Come anticipato, la politica agricola comune, l'agricoltura e il termine "agricolo" «si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore» (art. 38, par. 1, TFUE). Sebbene, dunque, i settori in parola siano regolati congiuntamente, l'Unione europea è tenuta a considerare, nella emanazione della relativa disciplina, che le risorse del settore ittico sono esauribili e che la loro conservazione dipende dagli *stock* e, di conseguenza,

da fattori di ordine ambientale e biologico[30]. Invero, accanto alla normativa che si riferisce a entrambi i settori, taluni atti riguardano specificamente la politica della pesca[31].

Soltanto con il Trattato di Lisbona, infatti, la politica della pesca riceve una disciplina separata da quella generale dell'agricoltura, laddove all'art. 3, par.1, lett. d) TFUE, si esplicita che l'Unione ha una competenza esclusiva nella conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca. Ed inoltre, all'art 43, par. 3, viene riconosciuta e sottolineata una propria specificità, nel punto in cui si prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca. Attraverso tali disposizioni vengono definite le principali linee di indirizzo di tutta l'azione legislativa in materia, in coerenza con gli obiettivi di tutela della concorrenza e di accesso controllato alle risorse biologiche marine.

Quanto all'organizzazione comune dei mercati per i prodotti della pesca, è il reg. n. 1379/2013 a fissare gli obiettivi e la regolamentazione per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura (di pesci e molluschi) con un sistema che copre le

[30] Cfr. C. Fioravanti, *Il ruolo delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017; J.A. Machado, E. Peñas Lado, *60 ans de politique commune de la pêche, in Revue du droit de l'Union Européenne*, 2018, p. 79; L. Zuanelli Brambilla, *The search for alternative dispute resolution remedies for the European Fishing and Agricultural Agencies*, in A. Cassatella, N. La Femina (eds.), *Administrative remedies in the European Union*, 2017, p. 135.

[31] In proposito, si veda il reg. 1380/2013, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, come da ultimo modificato dal reg. dal 2022/2495 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, che modifica il regolamento (UE) n. 1380/2013 per quanto riguarda le restrizioni all'accesso alle acque dell'Unione.

cinque aree principali: organizzazioni professionali; norme di commercializzazione; informazione del consumatore; norme di concorrenza; informazioni sul mercato (raccolta e analisi dei dati di mercato rilevanti da utilizzare come base per il processo decisionale)[32]. Va, inoltre, segnalato che tale regolamento è stato, dapprima, modificato dal reg. n. 2020/560, con l'introduzione di misure specifiche per contenere l'impatto della pandemia di Covid-19, in conseguenza del calo significativo della domanda di prodotti della pesca e dell'acquacoltura, con gravi conseguenze socio-economiche in quelle comunità in cui la pesca e l'acquacoltura svolgono un ruolo importante; da ultimo, modificato dal reg. n. 2022/1278 con l'introduzione di misure specifiche volte ad attenuare le conseguenze della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina sulle attività di pesca e gli effetti della perturbazione del mercato causata da tale guerra di aggressione sulla catena di approvvigionamento dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Quanto alla politica strutturale della pesca, occorre ricordare che nel 1993 nacque il primo regolamento finanziario dedicato esclusivamente alla pesca[33], denominato Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP), poi sostituito, dapprima, dal Fondo europeo per la pesca (FEP)[34],

[32] Cfr. reg. n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, come modificato dal reg. 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

[33] Cfr. reg. n. 2080/93 del Consiglio, del 20 luglio 1993, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88, per quanto riguarda lo strumento finanziario di orientamento della pesca.

[34] Cfr. reg. n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, relativo al Fondo europeo per la pesca.

per il periodo 2007-2013, in seguito dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)[35], per il periodo 2014-2020, e da ultimo dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura (FEAMPA)[36], per il periodo 2021-2027.

6. *Considerazioni conclusive*

Si è già avuto modo di sottolineare che tra le principali criticità palesatesi nei primi tre anni di applicazione della PAC 2023-2027, quella della complessità amministrativa appare sicuramente come la più avvertita dagli operatori del comparto agricolo, al punto da costringere le istituzioni europee ad interventi correttivi della legislazione, volti a semplificare gli oneri amministrativi, per fornire risposte immediate alle vibranti proteste dei primi mesi del 2024[37]. Nessun dubbio sul fatto che abbia contribuito ad alimentare il forte malcontento degli agricoltori la sfavorevole congiuntura del

[35] Cfr. reg. n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, come da ultimo modificato dal reg. 2022/1278 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte ad attenuare le conseguenze della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina sulle attività di pesca e gli effetti della perturbazione del mercato causata da tale guerra di aggressione sulla catena di approvvigionamento dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

[36] Cfr. reg. n. 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021, con il quale viene istituito il FEAMPA (Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca e Acquacoltura), nuovo strumento finanziario di sostegno del settore pesca e acquacoltura per il periodo di programmazione 2021-2027.

[37] Risale proprio al 14 maggio 2024, il reg. che modifica i reg. (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116, per quanto riguarda le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali, i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, la modifica dei piani strategici della PAC, la revisione dei piani strategici della PAC e le esenzioni da controlli e sanzioni.

conflitto russo-ucraino, con conseguente instabilità dei mercati, e l'impatto del cambiamento climatico sulla redditività delle imprese agricole, con eventi meteorologici avversi sempre più frequenti, rendendo l'equilibrio tra sostenibilità economica e sostenibilità ambientale difficilmente perseguibile, almeno nel breve termine. Di qui, la necessità di attenuare la condizionalità rafforzata, introducendo deroghe temporanee e mirate, limitatamente, ad esempio, alle condizioni meteorologiche avverse; esenzioni specifiche, basate su criteri oggettivi e non discriminatori, per particolari situazioni agronomiche; esenzione dai controlli e dalle sanzioni relative al rispetto delle norme di condizionalità per le aziende agricole con meno di dieci ettari. Fin qui si è detto della tempestività degli interventi correttivi assunti in un quadro geopolitico e meteorologico particolarmente complesso che ha inciso non poco sulla tabella di marcia della PAC 2023-2027.

Più di recente, la Commissione europea si è focalizzata su diverse iniziative volte a porre le basi per una proposta legislativa che verrà, presumibilmente, formulata e presentata entro la fine dell'estate 2025. Si tratta, in prevalenza, di iniziative contenute in documenti di riflessione o altri atti atipici, quali le Comunicazioni, attraverso le quali la Commissione intende descrivere quella che costituisce la situazione contingente in un determinato settore, delineandone il relativo quadro normativo; al contempo si propone l'obiettivo di individuarne i profili problematici, tentando di suggerire soluzioni praticabili. In buona sostanza, costituiscono documenti di riflessione validi per la consultazione e per la discussione in un dibattito pubblico; per loro tramite, la Commissione raggiunge lo scopo di informare le parti interessate su un dato argomento prima di formulare la proposta legislativa. Tali atti rappresentano strumenti preparatori all'ulteriore svi-

luppo delle politiche europee che non contengono di per sé alcuna norma di condotta vincolante, ma tendono a sottolineare l'opportunità o l'auspicio che una determinata materia trovi adeguata regolamentazione in diritto unionale.

Il primo e forse più significativo di tali documenti è la Relazione presentata il 4 settembre 2024, "A shared prospect for farming and food in Europe"[38], contenente una valutazione delle sfide e delle opportunità del settore agroalimentare, seguita da una serie di raccomandazioni, frutto delle riflessioni del "Dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura nell'UE", ossia un consesso in cui sono riuniti i principali *stakeholders*, della società civile, delle comunità rurali e del mondo accademico, chiamati a "plasmare una visione condivisa per il futuro del sistema agroalimentare", secondo gli auspici dalla presidente von der Leyen nel gennaio 2024. La Commissione individua così una nuova sede per dibattere e definire una visione comune per il futuro dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE.

A sua volta, più di recente, prendendo le mosse da tale relazione, la Commissione europea, per iniziativa del commissario per l'agricoltura Christophe Hansen, presenta la Comunicazione "Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future"[39], che, in buona sostanza, fissa un cronoprogramma che orienterà l'attività

[38] Cfr. *The final report of the Strategic Dialogue on the future of EU agriculture. A shared prospect for farming and food in Europe*, 9 September 2024.

[39] Comunicazione della Commissione del 19 febbraio 2025, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future*, COM (2025) 75 final.

delle istituzioni europee nei prossimi cinque anni, finalizzata a concepire il prossimo sistema agroalimentare, laddove semplificazione, innovazione e digitalizzazione rappresentano i punti fermi imprescindibili. Si tratta, come già sottolineato, di una proposta di carattere non legislativo, prodromica ad una proposta legislativa, ma che molto lascia intendere in merito alla declinazione della futura Politica agricola comune. Di sicuro interesse ai nostri fini, la volontà di introdurre un "pacchetto globale di semplificazione" nel quadro legislativo attuale, proprio per rispondere alle criticità sopra evidenziate. Dalla lettura della Comunicazione, diversi fattori di portata innovativa segnano un sostanziale cambio di passo, con una chiara volontà politica verso la semplificazione, la sensibilità verso la redditività e le condizioni di attrattività del settore, un diverso approccio in tema di politiche ambientali, il richiamo alla necessità, come pure evidenziato nel Rapporto Draghi sulla competitività nell'UE[40], di ridurre la dipendenza strategica da determinate materie prime per scongiurare la conseguente vulnerabilità[41].

Senza voler eccessivamente enfatizzare, può, comunque, concludersi che si apre una nuova stagione della politica agricola comune, maggiormente rivolta alla riduzione della pressione burocratica gravante sugli agricoltori, alla redditività, alla competitività, alla sostenibilità e alla vitalità delle aree rurali. Inoltre, risulta di tutta evidenza che se da un canto, si mostrerà particolarmente utile la promozione di strumenti di supporto tecnico e finanziario, onde garantire una maggiore

[40] Cfr. M. Draghi, *The future of European competitiveness*, Settembre, 2024.

[41] In tal senso, S. Niinistö, *Safer together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, 2024; E. Letta, *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, 2023.

semplificazione delle procedure; dall'altro, emergerà chiaro che il successo del principio di condizionalità e, più in generale, della futura riforma 2028-2034, dipenderà in buona misura dalla capacità dell'Unione europea di coordinare gli sforzi tra i diversi Stati membri, adattando, ove possibile, anche gli obiettivi generali alle specificità locali.