



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BARI ALDO MORO
Dipartimento di Giurisprudenza

DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTI E TUTELE NEI MERCATI GLOBALIZZATI

CICLO XXXVII
Settore Scientifico Disciplinare IUS/03

IL VALORE GIURIDICO DELLA BIODIVERSITÀ.
PROSPETTIVE DI DIRITTO EUROPEO E COMPARATO

Dottoranda: Dott.ssa Paola Francesca Rizzi

Coordinatore: Ch.mo Prof. Vito
Sandro Leccese

Supervisore (Tutor): Ch.ma Prof.ssa
Irene Canfora

Co-supervisore (Co-tutor): Ch.ma Prof.ssa
Claudia Morgana Cascione

ESAME FINALE 2025

INDICE

INTRODUZIONE	11
1. Biodiversità e agricoltura sostenibile: le nuove “tragedie dei beni comuni” e le nuove sfide del diritto.	11
2. Piano dell’opera.	15
CAPITOLO I	19
IL VALORE DELLA BIODIVERSITÀ TRA ECONOMIA E DIRITTO	19
1. La protezione della biodiversità agricola da opportunità ad indifferibile necessità.	19
2. La valorizzazione della biodiversità in prospettiva micro-economica: profili di utilità e difficoltà operative.	23
2.1. (<i>segue</i>) Le difficoltà di ordine economico: le risorse naturali come “servizi” suscettibili di valutazione economica.	26
2.2. (<i>segue</i>) Le risorse naturali come beni pubblici: <i>new tragedies for new commons</i> .	29
3. Dall’imposizione alla promozione della fornitura di «beni pubblici ambientali»: quale modello regolatorio?	37
4. La dicotomia pubblico-privato alla prova della tutela delle risorse naturali.	39
5. Il ruolo della dottrina nella costruzione del «diritto ambientale»: il caso italiano e prospettive di comparazione.	43
6. Valorizzare la biodiversità dal punto di vista macroeconomico: utilità e difficoltà operative.	47
7. La multifunzionalità, risolto ‘agricolo’ del principio di integrazione: la tutela della biodiversità come modo di essere dell’attività agricola.	51

CAPITOLO II **58**

BIODIVERSITÀ E AGRICOLTURA NEL PANORAMA GIURIDICO INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE: DALLO SFRUTTAMENTO ALLA VALORIZZAZIONE **58**

1. La tutela della biodiversità nella storia dei rapporti tra agricoltura ed ambiente.
58
2. La fase premoderna: i primi anni del '900. 60
3. Lo sfruttamento delle risorse naturali dal diritto internazionale alla prima
Politica Agricola Comune. 64
 - 3.1. *(segue)* L'affermazione del principio dello «sviluppo sostenibile» e la
nascita delle fonti «agro-ambientali» internazionali. 72
 - 3.2. *(segue)* Agricoltura e ambiente nel Commercio internazionale: il WTO e
l'Accordo sull'Agricoltura. 82
 - 3.3. *(segue)* L'evoluzione delle fonti «agro-ambientali» comunitarie. 85
4. L'affermazione della multifunzionalità agricola nell'era della globalizzazione:
la 'terza tappa' del rapporto tra agricoltura ed ambiente. 91
5. Ripristinare e valorizzare la biodiversità nell'attività agricola e con l'attività
agricola per affrontare le sfide del nuovo millennio. 97
6. L'agricoltura nella strategia europea sulla biodiversità per il 2030: riportare la
Natura nei terreni agricoli. 103
7. Considerazioni conclusive. 108

CAPITOLO III **111**

L'AMBIZIONE AMBIENTALE DEL PRIMO PILASTRO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE: EVOLUZIONI E PROSPETTIVE **111**

1. La condizionalità ambientale come strumento di responsabilizzazione ecologica dell'agricoltore.	111
1.1. (segue) La condizionalità ambientale nello spirito delle riforme del 1999 e del 2003: il principio «chi inquina paga» in chiave positiva.	114
2. Le norme di condizionalità ambientale nel quadro dei «pilastri» della PAC: opportunità, rischi operativi ed effetti collaterali.	119
2.1. (segue) La definizione al ribasso dello sforzo ambientale da parte degli Stati membri nella formulazione delle BCAA.	122
2.2. (segue) La riproposizione di norme già esistenti nella formulazione dei CGO.	125
2.3. (segue) La presenza di controlli scarsamente efficaci e di sanzioni poco dissuasive.	128
3. Il ripensamento del primo pilastro della PAC 2013-2020: tra <i>food insecurity</i> e ripristino della biodiversità nei terreni agricoli.	132
4. La tutela della biodiversità nel primo pilastro della PAC 2013-2020 al cospetto delle difficoltà operative della condizionalità.	138
4.1. (segue) La complessiva modestia degli impegni ambientali tra sopravvalutazione del mantenimento di prati permanenti e scarto tra «rotazione» e «diversificazione» delle colture.	139
4.2. (segue) L'inidoneità dei CGO a fornire una nuova legittimazione ad obblighi preesistenti.	141
4.3. (segue) La scarsa deterrenza del sistema di verifica e controllo predisposto dagli Stati membri.	143
4.4. (segue) Il <i>greening</i> : l'effetto «inerziale» di un meccanismo ideato per compensare l'erogazione di «beni pubblici ambientali».	145
5. La PAC 2023-2027, tra nuovi modelli regolatori e nuove «missioni».	154

5.1. (segue) I propositi e le aspettative della nuova PAC tra sostenibilità ecologica e sicurezza alimentare.	160
6. L'elevazione dell'ambizione ambientale della politica agricola nella «condizionalità rafforzata»: la tutela della biodiversità come condizione basilare per la percezione dei pagamenti.	167
7. L'iter di approvazione della <i>Nature Restoration Law</i> : necessità di integrazione dei CGO o «minaccia» per la produttività agricola?	170
7.1. (segue) La <i>Nature Restoration Law</i> e la nuova Politica Agricola Comune.	176
8. Il Sistema Integrato di Gestione e Controllo: superamento o riproposizione dei rischi del sistema previgente?	178
9. La tutela della biodiversità negli Eco-schemi della nuova PAC: modelli di compensazione di beni pubblici agro-climatico-ambientali.	180
9.1. (segue) Gli Eco-schemi e la protezione della Natura nel PSN italiano.	181
10. L'analisi del primo pilastro della nuova PAC in chiave sincronica: le prime criticità della condizionalità rafforzata.	184
10.1. (segue) I regimi ecologici nelle analisi critiche della Corte dei Conti.	189
11. Considerazioni conclusive.	191
CAPITOLO IV	196
LA VALORIZZAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ TRA POLITICA AGRICOLA ED APPLICAZIONI NAZIONALI IN OTTICA COMPARATISTICA: SPUNTI DAL MODELLO FRANCESE	196
SEZIONE I	197
1. I « <i>Payments for ecosystem services</i> » e la tutela delle risorse naturali in chiave promozionale.	197

2. I pagamenti per i servizi ecosistemici, l'agricoltura e la comparazione giuridica.	
199	
3. Elementi essenziali, definizioni e criteri identificativi dei PSE.	201
3.1. (segue) Il progressivo temperamento del requisito della "volontarietà".	203
3.2. (segue) Pagamenti per servizi «ecosistemici» o per servizi «ambientali»? Distinzioni ed implicazioni.	205
3.3. (segue) Tassonomie di PSA.	207
4. Le criticità applicative dei PSA.	210
4.1. (segue) L'efficacia dei PSA tra volontarietà, individualizzazione e sostenibilità economica.	211
4.2. (segue) L'allocazione dell'incertezza scientifica degli effettivi benefici per l'ambiente delle pratiche selezionate: i «servizi ambientali» tra obbligazioni di mezzi e obbligazioni di risultato.	212
SEZIONE II	213
5. Le misure di sviluppo rurale della PAC come pagamenti per servizi "agro-ambientali".	213
6. Le misure di sviluppo rurale della PAC alla prova delle criticità dei PSA.	216
6.1. (segue) Dalla regolazione pubblica alla «programmazione negoziata»: il ruolo del contratto nelle misure agro-ambientali.	217
6.2. (segue) La «addizionalità» economica delle misure di sviluppo rurale nel quadro degli obblighi dell'UE in seno al WTO.	224
7. Verso indicatori di biodiversità più attendibili: la creazione di un <i>EU Common Agricultural Data Space</i> per la previsione di obbligazioni ambientali di risultato in capo agli agricoltori beneficiari delle misure.	226
7.1. (segue) I Big Data in Agricoltura: opportunità, sfide e paradossi.	228

7.2. (segue) Il quadro regolatorio dei dati agricoli in ottica comparatistica: modelli di governance tradizionali.	229
7.3. (segue) Dalla proprietà al contratto: il ruolo delle fonti di <i>soft law</i> e di un approccio <i>bottom up</i> nell'evoluzione della governance dei dati agricoli.	233
7.4. (segue) Verso la « <i>data sovereignty</i> » in agricoltura: dalla Strategia europea sui Dati alla ricomposizione del “mosaico” statunitense.	235
SEZIONE III	240
8. La codificazione di meccanismi di pagamento di servizi ecosistemici negli ordinamenti italiano e francese: prospettive di convergenza tra percorsi divergenti.	240
9. I PSE in Italia ed in Francia, dalle leggi di orientamento agricolo ai codici dell'ambiente.	242
9.1. (segue) Involuzioni ed evoluzioni successive: la tutela della biodiversità e dei servizi ecosistemici nella frammentarietà della disciplina italiana.	246
9.2. (segue) L'evoluzione del diritto ambientale francese verso una disciplina organica «per la riconquista» della biodiversità.	252
10. La « <i>loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages</i> »: una svolta senza precedenti nel panorama giuridico francese.	255
10.1. (segue) Una nuova concezione di « <i>patrimoine naturel</i> ».	257
10.2. (segue) Luci ed ombre del principio di <i>utilisation durable</i> .	258
10.3. (segue) Il principio di non regressione della biodiversità: un'analisi giuridica e sistemica.	259
10.4. (segue) Il ruolo proattivo degli agricoltori nel principio di complementarità tra agricoltura e ambiente.	261

10.5. (segue) La solidarietà ecologica come fondamento di una nuova teoria dei beni comuni.	263
11. Dai « <i>conservation easements</i> » alle « <i>obligations réelles environnementales</i> »: importazione e adattamento di un modello funzionale di PSA.	266
11.1. (segue) La volontarietà della transazione e la natura contrattuale delle ORE.	269
11.2. (segue) L'addizionalità e la continuità nell'erogazione del servizio.	271
12. Le <i>clauses environnementales</i> nei contratti di <i>baux ruraux</i> come strumento di pagamento dei servizi ambientali.	273
12.1. (segue) La volontarietà: le <i>clauses environnementales</i> , da limite a fonte d'integrazione della libertà economica.	274
12.2. (segue) L'addizionalità dei pagamenti e dei servizi ambientali.	277
12.3. (segue) La garanzia di continuità nell'erogazione dei servizi ambientali.	278
13. La tutela della biodiversità come principio fondamentale: progetti di riforma abbandonati e «performatività» costituzionale.	279
14. Considerazioni conclusive.	283
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	286
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	294

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Biodiversità e agricoltura sostenibile: le nuove “tragedie dei beni comuni” e le nuove sfide del diritto; 2. Piano dell’opera.

1. Biodiversità e agricoltura sostenibile: le nuove “tragedie dei beni comuni” e le nuove sfide del diritto.

Nella sua opera «Il mondo delle terre collettive»¹, Paolo Grossi ha aspramente censurato la rottura che la logica individualista borghese ha provocato con la concezione plurale dei rapporti tra l’uomo e la Natura tipica dell’età medievale. Attraverso un complesso articolato di «leggi liquidatorie»², l’economia e la crescita hanno guidato, come un vero e proprio credo religioso³, le conquiste industriali e tecnologiche del XX secolo che hanno silenziosamente depredato il mondo delle sue risorse vitali.

È evidente che in una società caratterizzata da un avanzamento significativo nella produzione incrementale della ricchezza, la nostalgia del tramontato ordine medievale non possa sconfessare il progresso che il paradigma della produttività ha apportato nei disparati campi dell’economia⁴. Eppure, il drammatico depauperamento delle risorse naturali di tutta l’umanità smaschera la reale portata catastrofica del dogma della crescita. Riproducendo l’immagine incisiva di Serge Latouche, la società del dispotismo antropico sulla Natura si è trasformata in «un gigante che non è in grado di stare in equilibrio se non continuando a correre, ma [che] così facendo schiaccia tutto ciò che incontra sul suo percorso»⁵.

Dall’affermazione di questa nuova consapevolezza è scaturito un processo di elaborazione di documenti programmatici, strategie e piani d’azione, che coinvolge tutti i livelli d’intervento normativo – internazionale, sovranazionale e nazionali – e che riconosce la sostenibilità ecologica delle attività economiche come una delle sfide centrali per la collettività del XXI secolo.

¹ P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Roma, Quodlibet, 2019, *passim*.

² *Ibid.*

³ S. LATOUCHE, *Le pari de la décroissance*, Librairie Arthème Fayard, 2006, tradotto da M. SCHIANCHI, *La scommessa della descrescita*, Cles, Feltrinelli, 2007, 12.

⁴ U. MATTEI, *I beni comuni come istituzione giuridica*, in *Questione Giustizia*, 2, 2017, 59.

⁵ S. LATOUCHE, *Le pari de la décroissance*, cit., 27.

Nel recupero dell'equilibrio perduto dei rapporti tra l'individuo economico razionale e le risorse naturali, il «ripristino della biodiversità» sul Pianeta ricopre un ruolo sistemico. Presupposto di salubrità dell'ambiente naturale e, allo stesso tempo, sua ineludibile componente, la biodiversità è la condizione basilare per il mantenimento della vitalità degli ecosistemi e delle risorse naturali; essa costituisce, in uno, una risorsa naturale ed un servizio ecosistemico, oltre che la fonte di ulteriori ed indefiniti servizi ecosistemici.

«Ripristinare la biodiversità» identifica una chiara azione strategica che sottende una rivoluzione culturale e politica. L'affermazione del canone della «riconquista» in sostituzione dei principi tradizionali di «conservazione in senso stretto» e di «mantenimento» della biodiversità esprime la necessità di invertire un processo di degrado che minaccia la proliferazione di vita sulla Terra da diversi anni.

Nella complessa missione volta a restituire alla Natura la sua centralità, le normative sull'agricoltura emergono come strumento strategico di massima efficienza, data l'intima interdipendenza tra l'attività primaria e la varietà delle risorse naturali.

L'agricoltura si basa sulla capacità intrinseca di piante e animali di riprodursi, configurando le manifestazioni di vita sulla Terra come autentici «servizi» per il mondo rurale. Al contempo, essa rappresenta una fonte di esternalità, sia positive sia negative, per l'ecosistema.

Affinché l'attività produttiva sia conforme ad un modello volto a minimizzare le esternalità negative e a massimizzare quelle positive, risulta indispensabile un quadro di *governance* che rifletta, in termini giuridici, lo straordinario valore che la biodiversità assume rispetto alle più pressanti questioni globali, quali la sicurezza dell'approvvigionamento agroalimentare e la resilienza delle comunità ai cambiamenti climatici.

La valorizzazione delle risorse naturali non può tuttavia prescindere dalla sostenibilità economica della transizione ecologica delle attività produttive. È essenziale, infatti, tradurre in termini economicamente quantificabili la correlazione tra la generazione di esternalità negative, il depauperamento delle risorse naturali, la riduzione dei servizi ecosistemici e, in ultima istanza, l'aumento della percezione dei rischi derivanti dalla dipendenza dell'agricoltura dagli eco-servizi.

La ricerca di un equilibrio tra la protezione della Natura e la tutela della libertà economica solleva innumerevoli interrogativi giuridici in ordine all'individuazione

della strategia adeguata a guidare un settore storicamente instabile come l'agricoltura nel ripristino della diversità biologica.

Quando Garrett Hardin aveva formulato la teoria della *tragedy of the commons*⁶, le istituzioni comunitarie avevano da poco dato avvio ad una politica agricola orientata all'iper-produzione e all'abbondanza, in nome delle specifiche esigenze connesse alla configurazione dell'agricoltura come attività economica. Nel corso dei decenni successivi, la promozione dell'agricoltura monocolturale ed intensiva della prima Politica Agricola Comune (PAC) ha esposto ulteriormente il comparto primario a forme di debolezza di natura strutturale, non circoscritte alla sfera economica dell'impresa agricola, bensì estese alle sue dimensioni sociale ed ambientale, con implicazioni di vasta portata sulla sostenibilità del settore. Così, se per l'ordinario individuo economico razionale risulta sconveniente cimentarsi nella produzione di un bene comune – a cui gli economisti si rivolgono con il termine “pubblico” – per un agricoltore è eccezionalmente gravoso. Le imponenti manifestazioni di protesta che nel 2024 hanno affollato le piazze delle principali città europee ne forniscono una nitida dimostrazione: il Green Deal europeo e la Strategia sulla Biodiversità per il 2030, investendo esplicitamente gli agricoltori della missione globale di «riportare la Natura nei terreni agricoli» hanno sollevato profonde tensioni, esasperate dalla crisi pandemica e dal conflitto russo-ucraino.

La biodiversità, valorizzata per il suo *valore di non uso*, associato alla consapevolezza della sua conservazione a beneficio delle future generazioni, fa parte del patrimonio dell'umanità intera: è un nuovo bene comune, oggetto di una nuova tragedia.

La riproposizione contemporanea della teoria di Hardin riguarda il fenomeno di «alienazione» dell'operatore agricolo, che è sempre più “lontano” dalla Natura, dal rispetto dei suoi ritmi produttivi, dalla sua essenza di bene indispensabile alla vita umana. Inquadrare la strategia regolativa idonea a ripristinare la vocazione ecologica dell'agricoltura, garantendone contestualmente la stabilità economica, è il problema che attualmente coinvolge trasversalmente i lavori di *policymakers* e legislatori a tutti i livelli.

L'attenzione dei decisori politici non può, allora, concentrarsi unicamente sulla destinazione strettamente alimentare della “biodiversità agricola” – che ne individua il *valore d'uso* – ma deve estendersi alla dimensione ecologica dell'agricoltura,

⁶ G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 13, 3 1968, 1243 ss.

riconoscendone e promuovendone il ruolo strategico nella tutela e nella gestione sostenibile delle risorse naturali.

La profondità delle riflessioni sottese alle questioni in gioco evidenzia il ruolo propulsivo che hanno svolto i più autorevoli studi del diritto nell'integrazione della «nuova visione»⁷ eco-centrica nei canali decisionali contemporanei.

Da un lato, l'innovativa prospettiva sinergica tra sfere d'intervento pubblica e privata, legata alla dimensione globale della biodiversità, è integralmente apprezzabile attraverso le parole con cui Stefano Rodotà aveva descritto il significato giuridico della categoria dei beni comuni⁸, come «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità»⁹; dall'altro lato, le modalità concrete con cui questa inedita idea di dialogo dovrebbe attuarsi riflette le coordinate della «*public trust doctrine*», con cui Joseph Sax aveva dato impulso al diritto ambientale nordamericano nel 1970¹⁰.

Custodendo i preziosi spunti metodologici offerti dalla letteratura economica e giuridica e rileggendoli alla luce dell'esigenza impellente di «ripensare» il diritto della biodiversità, è possibile delineare una traiettoria potenzialmente efficace.

Un approccio scandito dalla graduazione delle misure rispettivamente in prescrittive, ispirate alla «programmazione partecipata» e, in ultimo, derivanti dalla «contrattazione programmata» riflette una soluzione regolativa «che [sia], al contempo, aderent[e] alle esigenze dei soggetti privati coinvolti e funzional[e] agli «usi della Terra», oggetto di tali rapporti»¹¹. Rinunciando alla gestione accentrata delle risorse ecosistemiche, si favorisce ora la responsabilizzazione verso il dovere di ripristinare la biodiversità in agricoltura¹², ora la tutela promozionale della sua valorizzazione¹³.

⁷ E. CRISTIANI, *Sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2021, 57.

⁸ C.M. CASCIONE, *Il diritto privato dei beni pubblici. Modelli di appartenenza e circolazione*, nella collana *Quaderni di Diritto Privato Europeo*, diretta da A. JANNARELLI, G. PIEPOLI, N. SCANNICCHIO, Bari, Cacucci, 2013, 127 ss..

⁹ Commissione Rodotà, *Per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici*, Relazione, 14 giugno 2007.

¹⁰ J.L. SAX, *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, in *Michigan Law Review*, 3, 1970, 475 ss..

¹¹ A. JANNARELLI, «Beni collettivi» e «beni comuni» nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2022, 446.

¹² *Infra*, Cap. III.

¹³ *Infra*, Cap. IV.

La progressione tra gli approcci normativi illustrati riflette una gerarchizzazione tripartita di interessi, che la dottrina francese ha identificato rispettivamente nella coercizione, nell'incentivazione e nella sperimentazione¹⁴.

La prima si fonda sull'assoggettamento dell'attività agricola a «regole di ordine pubblico ambientale», derivando dall'assoluta prioritizzazione degli interessi collettivi coinvolti. Ne costituiscono vividi esempi i divieti imposti dalla normativa sui prodotti fitosanitari o sui nitrati, così come l'istituzione di aree protette, che comporta l'interdizione o la limitazione dell'attività agricola in generale, o di specifiche pratiche agricole.

L'incentivazione, invece, risponde ad una logica di responsabilizzazione degli operatori agricoli, quali principali fornitori potenziali dei servizi ambientali che non risultano immediatamente suscettibili di internalizzazione economica, rendendo necessario l'intervento pubblico, in linea con il principio «*public money for public goods*». In questo contesto, assume un ruolo centrale l'allineamento progressivo degli obiettivi della Politica Agricola Comune (PAC) alla tutela e al miglioramento degli ecosistemi agricoli.

La sperimentazione, infine, comprende una serie di misure eterogenee, riconducibili sia alla politica agricola sia al valore riconosciuto dai singoli ordinamenti nazionali all'iniziativa economica individuale spontaneamente orientata alla tutela positiva delle risorse naturali.

2. Piano dell'opera.

Si rende dunque necessario approfondire l'evoluzione e il funzionamento del modello caratterizzato dalla descritta struttura idealmente "piramidale", mediante un'analisi che segua coerentemente la tripartizione graduata delle misure e degli approcci giuridici avvicendatisi nel corso del tempo.

Una celebre dichiarazione comunemente attribuita ad Albert Einstein afferma: «*we cannot solve our problems with the same thinking we used when we created them*». In linea con l'impiego di questo ideale per decodificare il dibattito contemporaneo sulla tutela della Natura¹⁵, la prima parte del lavoro si propone di esaminare

¹⁴ L. BODIGUEL, *Agriculture durable: la poursuite de la transition juridique*, in B. GRIMONPREZ, D. ROCHARD (a cura di), *La réforme du droit foncier rural: demander l'impossible*, Lexis-Nexis, 2018, 181 ss..

¹⁵ C. RHODES, *Albert Einstein, Soil, Honey Bees and Biodiversity*, in *Resilience.org*, Post Carbon Institute, 2015, <https://www.resilience.org/stories/2015-05-21/albert-einstein-soil-honey-bees-and-biodiversity>.

l'evoluzione delle fonti internazionali e sovranazionali in materia di biodiversità ed agricoltura.

Una ricognizione preliminare dei concetti chiave sul tema, come le nozioni di multifunzionalità, tragedia dei beni comuni e capitale naturale¹⁶, indurrà ad interrogarsi sulle ragioni per cui, nonostante la configurazione della Natura come «patrimonio comune dell'umanità» risalga alla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, si sia giunti nel 2020 a constatare che «la perdita di biodiversità e il degrado degli ecosistemi proseguono a un ritmo allarmante, danneggiando le persone, l'economia e il clima»¹⁷.

A tal proposito, il divario qualitativo tra le fonti programmatiche e normative tradizionali e quelle contemporanee sarà evidenziato dalla transizione da un paradigma di sostenibilità debole a un modello di «*strong sustainability*», caratterizzato dal primato della dimensione ecologica¹⁸.

La seconda parte del lavoro è dedicata all'analisi dell'attitudine delle misure politiche e giuridiche a valorizzare le risorse naturali. In tale prospettiva, l'adozione di un approccio comparatistico risulta imprescindibile.

L'analisi comparata si articolerà secondo due distinti parametri. In primo luogo, verranno esaminate due differenti metodologie di *governance*, al fine di indagare le modalità di tutela delle risorse naturali tanto nel contesto della politica europea, quanto negli istituti di natura strettamente giuridica propri del diritto interno¹⁹. Successivamente, nell'ambito di quest'ultima categoria, si confronterà il valore giuridico attribuito dall'ordinamento italiano all'iniziativa economica privata orientata alla protezione della Natura con l'approccio adottato dal sistema francese, il quale rappresenta un modello esemplare di integrazione tra la promozione dell'attività economica e la gestione conservativa del territorio²⁰.

La progressiva conformazione eco-sostenibile degli obiettivi conseguiti dal primo pilastro della PAC evidenzia lo spiccato potenziale della condizionalità rafforzata e degli attuali regimi ecologici nel costituire il livello intermedio di integrazione tra disciplina dell'agricoltura e tutela dell'ambiente, rappresentato dalla «responsabilizzazione» o «gerarchizzazione dolce».

¹⁶ *Infra*, Cap. I.

¹⁷ Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 *sul ripristino della natura e che modifica il Regolamento (UE) 2022/869*, G.U.U.E. 29.07.2024.

¹⁸ *Infra*, Cap. II.

¹⁹ *Infra*, Cap. III; Cap. IV, Seconda Sezione (§§ 5-7).

²⁰ *Infra*, Cap. IV, Terza Sezione (§§ 8-14).

L'idea che dei pagamenti finanziariamente destinati al sostegno dell'attività agricola siano condizionati al rispetto di standard basilari di tutela della Natura riflette le due anime complementari del principio di integrazione: da un lato, il collegamento tra il rispetto di misure ecologiche e la percezione degli aiuti pubblici costituisce una forma diretta di internalizzazione delle esternalità ambientali negative nei costi dell'impresa agricola, realizzando il presupposto indispensabile per la valorizzazione delle risorse naturali nell'attività produttiva; dall'altro lato, la previsione di pratiche benefiche per il clima e per la biodiversità come condizioni per beneficiare di pagamenti indirizzati all'attività agricola in quanto tale esplica un effetto trasformativo sulla nozione stessa di agricoltura, che conserva la propria essenza sia che consista nella produzione di alimenti, sia che si traduca nella fornitura di *non-commodity outputs*, rispecchiando pienamente il paradigma della multifunzionalità.

Sarà d'altronde necessario evidenziare le prime riflessioni critiche sollevate dagli strumenti del primo pilastro della PAC sia in sede istituzionale europea sia nell'ambito della dottrina; in particolare, occorrerà comprendere in che modo tali criticità rischiano di compromettere il ruolo sinergico che le misure di «responsabilizzazione» sono chiamate a svolgere nella tripartizione illustrata.

Al delicato bilanciamento tra il sostegno alla libera iniziativa economica e la necessità di contrastare il degrado della biodiversità sarà dedicata l'ultima parte dell'indagine. La ricerca di strategie giuridiche volte ad incentivare il ricorso a pratiche agricole impone un'analisi dei meccanismi presentati, nel *Millennium Ecosystem Assessment* del 2005, come i più idonei a garantire la produzione continuativa di benefici ambientali supplementari rispetto alle regole di conservazione ambientale di base (come l'eco-condizionalità). I c.d. «*payments for ecosystemic services*» (PES) sono stati qualificati come «*market-based*», finalizzati a colmare il divario di redditività marginale tra i modelli produttivi sostenibili e le alternative economicamente più vantaggiose ma ecologicamente insostenibili.

Affinché un determinato strumento normativo possa essere assimilato a un PES, è necessario valutarne l'efficacia in base a parametri operativi specifici. Per tale ragione, l'analisi comparatistica coinvolgerà sia gli interventi di politica agricola sia gli istituti giuridici privatistici propri dei già citati ordinamenti nazionali. In particolare, tra le misure che, pur concorrendo alla realizzazione del disegno tracciato dall'art. 39 TFUE, promuovono maggiormente la vocazione multifunzionale dell'agricoltura, emergono le misure di sviluppo rurale della PAC; invece, i principali

schemi di promozione della tutela delle risorse naturali che hanno arricchito il sistema francese sono le *obligations réelles environnementales* introdotte la *loi biodiversité* del 2016 (ispirate ai *conservation easements* nordamericani) e le *clauses environnementales* nei contratti di affitto agrario.

La metodologia adottata nella selezione e nell'analisi degli strumenti citati seguirà i tratti qualificanti i PES, con l'obiettivo di sondare la loro idoneità a promuovere pratiche agricole sostenibili su base volontaria. Nello specifico, la verifica si concentrerà su tre aspetti fondamentali: la capacità delle misure di personalizzare gli interventi in funzione delle caratteristiche ambientali e socio-economiche del territorio, il grado di attrattività per gli operatori economici e l'affidabilità scientifica del nesso causale tra le pratiche incentivate e la generazione di benefici ambientali concreti.

In definitiva, alla luce delle profonde trasformazioni che attraversano il settore agricolo e delle pressanti sfide ambientali che mettono a rischio la stabilità degli ecosistemi, l'obiettivo complessivo che questo lavoro si propone è indagare le traiettorie normative più efficaci per riequilibrare il rapporto tra attività produttive e tutela della biodiversità.

La ricerca si svilupperà attraverso un approccio multidisciplinare che intreccia prospettive giuridiche ed economiche, al fine di individuare strumenti regolativi capaci di incentivare pratiche agricole sostenibili senza comprometterne la redditività.

Le premesse teoriche da cui si articola lo studio investono la progressiva transizione da un paradigma di conservazione passiva della biodiversità a un modello di *ripristino attivo*, in cui il settore agricolo non sia più percepito come un antagonista dell'ambiente, bensì come un attore chiave nella rigenerazione degli ecosistemi.

In chiave conclusiva, sarà così possibile formulare delle riflessioni in ordine all'efficacia delle misure di responsabilizzazione nel quadro della PAC ed all'importanza degli strumenti giuridici privatistici, così come rappresentati nel modello esemplare francese, nell'incoraggiare l'adozione spontanea di pratiche virtuose sotto il profilo ambientale. In ultima analisi, si cercherà di delineare un quadro delle possibili strategie dirette, indirette e collaterali per rendere la transizione ecologica un percorso economicamente sostenibile e giuridicamente efficace, fornendo un contributo all'inquadramento dei fattori che svolgono un ruolo sistemico nel ripristino di una concezione solidale della biodiversità nei rapporti intra-generazionali ed inter-generazionali.

CAPITOLO I

IL VALORE DELLA BIODIVERSITÀ TRA ECONOMIA E DIRITTO

SOMMARIO: 1. La protezione della biodiversità agricola da opportunità ad indifferibile necessità; 2. La valorizzazione della biodiversità in prospettiva micro-economica: profili di utilità e difficoltà operative; 2.1. (*segue*) Le difficoltà di ordine economico: le risorse naturali come “servizi” suscettibili di valutazione economica; 2.2. (*segue*) Le risorse naturali come beni pubblici: *new tragedies for new commons*; 3. Dall'imposizione alla promozione della fornitura di «beni pubblici ambientali»: quale modello regolatorio?; 4. La dicotomia pubblico-privato alla prova della tutela delle risorse naturali; 5. Il ruolo della dottrina nella costruzione del «diritto ambientale»: il caso italiano e prospettive di comparazione. 6. Valorizzare la biodiversità dal punto di vista macroeconomico: utilità e difficoltà operative; 7. La multifunzionalità, risolto ‘agricolo’ del principio di integrazione: la tutela della biodiversità come modo di essere dell’attività agricola.

1. La protezione della biodiversità agricola da opportunità ad indifferibile necessità.

Esiste pacifico consenso scientifico sulla dipendenza dei processi naturali e delle attività umane dalla presenza di biodiversità sul Pianeta²¹. Se la sostenibilità economica delle attività produttive è associata alla capacità degli ecosistemi di consentire la continua ricostituzione degli elementi essenziali alla vita, a tal fine la biodiversità svolge un ruolo ancor più strutturale e sistemico. Essa è condizione per il mantenimento della vitalità degli ecosistemi e delle risorse naturali e, quindi, della capacità di svolgere le funzioni da cui dipende il nostro benessere individuale e sociale; al contempo, la diversità biologica rappresenta una risorsa naturale ed un servizio ecosistemico, oltre che la fonte di ulteriori ed indefiniti servizi ecosistemici; analogamente, essa è presupposto di salubrità dell’ambiente naturale e, allo stesso tempo, sua ineludibile componente.

Pertanto, sebbene le fonti giuridiche a presidio della tutela della biodiversità siano tradizionalmente considerate come parti costitutive di un settore tematico del diritto

²¹ D.U. HOOPER, F.S. CHAPIN III, J.J. EWEL, A. HECTOR, P. INCHAUSTI, S. LAVOREL, H. LAWTON, D.M. LODGE, M. LOREAU, S. NAEEM, B. SCHMID, H. SETÄLÄ, A.J. SYMSTAD, J. VANDERMEER, D.A. WARDLE, *Effects of Biodiversity on Ecosystem Functioning: A Consensus of Current Knowledge*, in *Ecological Monographs*, 75, 1, 3, 2005, 3 ss.; cfr. altresì, Commissione delle Comunità Europee, *Arrestare la Perdita di Biodiversità entro il 2010 – e oltre. Sostenere i Servizi Ecosistemici per il Benessere Umano*, Bruxelles, 22.05.2006, COM (2006) 216, 5 ss.

dell'ambiente, la funzionalizzazione della protezione della diversità biologica alla stessa tenuta delle attività economiche individuali consente il ricorso ad una gamma terminologica più vasta²²; in virtù dell'intima interconnessione strutturale e funzionale sussistente tra la biodiversità, l'ambiente, la Natura, le risorse e i processi naturali ed i servizi ecosistemici, i riferimenti operati a tali nozioni possono essere intesi come aventi natura fungibile.

La varietà e la variabilità degli organismi viventi, oltre che dei sistemi ecologici in cui essi vivono, preservano l'attitudine resiliente degli ecosistemi e dell'ecosistema ai cambiamenti ambientali, climatici ed atmosferici che si verificano nel corso del tempo, assicurando la riproduzione di fenomeni fondamentali come la regolazione del clima, la purificazione dell'acqua e dell'aria, il mantenimento della struttura della fertilità del suolo da parte della flora e della microfauna e l'assorbimento naturale degli inquinanti²³.

Con l'attività agricola, la più importante per la stessa sopravvivenza della razza umana, la tutela della biodiversità presenta una connessione particolarmente intensa e di natura biunivoca²⁴. Da un lato, per l'agricoltura, nella sua duplice considerazione di metodo efficiente di sfruttamento della capacità di piante e animali di riprodursi e di

²² La definizione di "biodiversità" cristallizzata nella Convenzione di Rio del 1992 («*Convention on Biological Diversity*, "CBD", adottata il 5.06.1992; entrata in vigore il 29.12.1993; ratificata dall'Italia con la Decisione (CEE) 93/626/CEE, entrata in vigore con l. 309 del 13.12.1993) individua tre tipologie di biodiversità giuridicamente rilevante e, segnatamente, la biodiversità di specie, genetica ed ecosistemica. In particolare, l'art. 2 della CBD stabilisce che «ai fini della presente Convenzione, s'intende per "diversità biologica" la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi». Tuttavia, si è osservato come, in sede d'individuazione delle problematiche giuridiche poste dalla diversità biologica, è opportuno utilizzare una terminologia più aperta, che non si limiti al concetto di "diversità biologica". In proposito, cfr. K. KOKKO, *Biodiversity Law*, in *Working Papers of the Finnish Forest Research Institute*, consultabile al link <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp001.htm>, p. 158, in cui è specificato che quando la biodiversità viene in considerazione come bene giuridicamente rilevante, è opportuno utilizzare il concetto di "diversità biologica" in modo fungibile con le nozioni più ampie di "natura" e di "risorse naturali". Come evidenzia U. BEYERLIN, in *Conservation of Natural Resources*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, in *Oxford Public International Law*, Oxford University Press, 2013, mentre il concetto di biodiversità in senso stretto ricomprende la variabilità dei soli «*living organism*», i termini "natura" e "risorse naturali" sono di più ampio respiro, estendendosi anche alla variabilità degli organismi non viventi, e che ciò nonostante rivestono un'importanza cruciale per la protezione della biodiversità, come il suolo e l'acqua.

²³ L. GURUSWAMY, B. HENDRICKS, *International Environmental Law in a Nutshell*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1997, 84 ss.

²⁴ L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni"*. Atti del convegno IDAIC, Lucera- Foggia, 27-28 ottobre 2011, collana *Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. Nuova serie*, 87, Milano, Giuffrè, 2012, 188.

attività che scandisce l'evoluzione della civiltà²⁵, le manifestazioni della Natura sostenute dalla presenza di vita sulla Terra rappresentano la fonte di veri e propri servizi²⁶; dall'altro lato, quanto più varie sono le specie vegetali e animali impiegate per finalità agricole, tanto maggiore è il contributo dell'attività agricola non soltanto alla conservazione della diversità biologica, ma anche al suo incremento²⁷. Si aggiunga che la biodiversità agricola è fonte di valore estetico, garantendo il mantenimento delle qualità del paesaggio, la promozione dell'agriturismo, della didattica e della ricerca scientifica, che concorrono alla realizzazione dell'ulteriore declinazione dell'attività agricola, rappresentata dalla costruzione del paesaggio rurale²⁸.

I molteplici profili di interdipendenza tra la varietà di risorse naturali e l'agricoltura hanno determinato l'apertura di un profondo dibattito, nella dottrina economica²⁹ e giuridica³⁰ relativamente più recente, sul ruolo che la biodiversità gioca anche per la sostenibilità economica del settore primario. A tal riguardo, è possibile rilevare la presenza di un ventaglio di utilità per l'attività «rurale»³¹ che, oltre a svolgere una funzione tradizionalmente produttiva, assicura contestualmente il mantenimento della variabilità di risorse naturali³²: alcune pratiche di coltivazione favorevoli alla conservazione della biodiversità presentano notevoli possibilità di risparmio dei costi di produzione, come la minor spesa destinata all'acquisto degli input chimici, ovvero le economie realizzabili dalle funzioni ecologiche della biodiversità, come il naturale assorbimento dei residui delle coltivazioni in campo, l'impollinazione, il controllo dei deflussi idrici e dell'erosione, la disponibilità di

²⁵ L. COSTATO, *Introduzione, L'invenzione dell'agricoltura e l'inscindibile rapporto tra agricoltura, alimentazione, ambiente*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), V. PAGANIZZA (con la collaborazione di), *Trattato Breve di Diritto Agrario Italiano e dell'Unione Europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Tomo I, Quarta edizione, Milano, CEDAM: Wolters Kluwer, 2023, 2.

²⁶ S. ORLANDINI, *La sostenibilità nei sistemi agrari*, in *Resilienza, circolarità, agricoltura*, Accademia dei Georgofili, incontro del 7 settembre 2021, 88 ss., <https://www.georgofili.it/contenuti/resilienza-circularita-sostenibilita/9337>.

²⁷ L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2018, 65 ss., spec. 68.

²⁸ A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2013, 11 ss., spec. 15.

²⁹ L. CASINI (a cura di), *Guida per la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura. Per i cittadini, le imprese, le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Firenze University Press, 2009, *passim*.

³⁰ L. COSTATO, *Lo storico problema dell'alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la food sovereignty e la nuova agricoltura*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2, 29, 2021, 169 ss., spec. 179. La tematica sarà oggetto di ulteriore approfondimento *infra*, sub §§2-4.

³¹ L. F. PASTORINO, *El espacio rural y su colocación sistemática en el derecho agrario*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, Tomo I, Milano, Utet Giuridica: Wolters Kluwer, 527 ss., spec. 533.

³² S. SENNI, R. SIMONCINI, *Linee guida per la costruzione della multifunzionalità*, in L. CASINI, a cura di), *Guida per la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura. Per i cittadini, le imprese, le pubbliche amministrazioni*, cit., 63 ss., spec. 80.

acqua pulita o la presenza di fauna per attività venatorie³³. Inoltre, la tutela della biodiversità offre all'azienda agricola la possibilità di distinguersi sul mercato grazie all'elevata qualità dei propri prodotti – come le produzioni «eco-labelled», i prodotti biologici³⁴ ovvero le denominazioni di origine. Analogamente, la funzione estetica della diversità biologica riflette la diversificazione delle attività economiche aziendali, con il parallelo incremento del reddito agricolo attraverso l'eco-turismo, il *bird watching*, l'educazione ambientale, i prodotti tipici artigianali, ornamentali, officinali, e così via³⁵.

Le opportunità descritte rappresentano solo alcuni dei benefici economici connessi alla tutela della biodiversità in sede di svolgimento di un'attività primariamente produttiva.

Per le ragioni brevemente illustrate, emerge l'utilità di esplorare e ricercare misure giuridiche ispirate ad un approccio integrato tra disciplina dell'agricoltura e protezione della biodiversità, che si possono articolare attraverso due complementari corollari applicativi.

Da un lato, nelle politiche settoriali dedicate alla protezione giuridica dell'ambiente, il principio d'integrazione si può sostanziare nelle misure preordinate a conferire valore economico e giuridico alle risorse naturali; dall'altro lato, nel settore agricolo, l'operatività del canone di integrazione può ritenersi consentita dall'attuazione della c.d. multifunzionalità dell'attività produttiva e, in particolare, dell'agricoltura.

³³ S. MASINI, *Impresa agricola, valorizzazione del territorio e fornitura di servizi faunistico- venatori*, in *Aestimum*, 60, Firenze University Press, 2012, 27 ss..

³⁴ L'agricoltura biologica individua una situazione in cui il rapporto tra produzione di *commodity* e *non-commodity output* si sostanzia in una relazione di complementarietà (*infra*, §7), in quanto si avvale di tecniche produttive che, nel tutelare spontaneamente la biodiversità, offrono un vantaggio competitivo a chi le ponga in essere. Poiché il lavoro è volto ad indagare le modalità di risoluzione di tutte le situazioni in cui il mercato non è, di per sé, sufficiente ad assorbire i costi sostenuti dagli agricoltori per ricorrere a pratiche colturali sostenibili, non ci si soffermerà sull'analisi del tema, che pur ricopre un ruolo strategico nella transizione ecologica dell'agricoltura. Del resto, uno degli obiettivi fissati dalla Strategia sulla Biodiversità per il 2030 (*infra*, Cap. II, §6) afferma la necessità che il 25% della superficie agricola dell'Unione sia destinato a questo tipo di coltivazione. Sull'analisi approfondita delle implicazioni dell'agricoltura biologica, si rinvia a E. CRISTIANI, *Il nuovo regolamento UE sull'agricoltura biologica: un modello di produzione sostenibile che "contribuisce a tutelare l'ambiente e il clima"*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), *Direito Agrario. Compreensão Jurídica à COP 30*, Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias (ABLJA), Belém do Pará, 2024, 123 ss.; M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Cultivating sustainability: navigating the EU legal landscape in organic farming amidst climate change challenges*, in M. ALABRESE, A. SABA (a cura di), *EU law on sustainable and climate resilient agriculture after the European Green Deal*, Pisa, Rurinnova, 2023, 57 ss.; ID., ID., *Organic Farming in European Union Law*, in *Contemporary Challenges of Agri-Environmental Law. Comparative Legal Aspects*, 2023, <https://doi.org/10.15414/2023.9788055225937>; I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, Cacucci editore, 2002.

³⁵ S. MASINI, *Impresa agricola, valorizzazione del territorio e fornitura di servizi faunistico- venatori*, cit.

2. La valorizzazione della biodiversità in prospettiva micro-economica: profili di utilità e difficoltà operative.

L'attribuzione di valore alle risorse naturali da un punto di vista economico postula la riformulazione della tradizionale concezione separatista della relazione tra impresa e Natura ed il conseguente riconoscimento della stretta interdipendenza che correla l'erogazione e la riproducibilità dei servizi ecosistemici al contesto organizzativo imprenditoriale. Secondo una prospettiva recentemente emersa nella letteratura economica³⁶, tale reciprocità consta di due dimensioni, costituite dall'impatto «da e verso gli ecosistemi»³⁷ e dalla dipendenza delle attività umane da questi ultimi.

Il termine “impatto” allude all'influenza reciproca che si manifesta tra l'attività economica e l'ambiente³⁸. Si tratta di un aspetto giunto all'attenzione degli studiosi³⁹ e delle organizzazioni internazionali soltanto nel secolo scorso – in particolar modo, dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)⁴⁰. Segnatamente, la relazione biunivoca tra servizi ecosistemici ed attività umane ha assunto rilievo in ragione delle molteplici forme di utilità che i primi presentano per le seconde⁴¹. Anzitutto, gli «*ecosystem services*»⁴² sono stati definiti come «tutte quelle funzioni dell'ambiente che forniscono un valore d'uso diretto al benessere dell'umanità attraverso il mantenimento di un ambiente salutare, come il controllo delle alluvioni, la purificazione delle acque, il mantenimento del suolo»⁴³. Inoltre, secondo la tassonomia dei benefici derivanti all'uomo dagli ecosistemi prevista dal *Millennium Ecosystem Assessment*⁴⁴, questi si distinguono in servizi di «prelievo

³⁶ M. FREY, N. GUSMEROTTI, S. POGUTZ, *Servizi ecosistemici e biodiversità: una nuova prospettiva per un'economia più sostenibile*, in *Sinergie, Italian Journal of Management*, 35 (102), 2017, 165 ss., spec. 171.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Sul graduale percorso che ha condotto al riconoscimento delle conseguenze economiche e giuridiche di tale impatto ambientale, *Infra*, Cap. II.

³⁹ B.G. NORTON, *Why Preserve Natural Variety?*, Princeton, Princeton University Press, 1987, 27.

⁴⁰ Oltre agli studi dell'OCSE menzionati ai fini della presente trattazione, si evidenzia che l'OCSE ha svolto un ruolo continuativo in materia di biodiversità che perdura tuttora. Da ultimo, si veda il lavoro svolto dall'OCSE in materia di biodiversità sino al 2021: *OECD Work in Support of Biodiversity*, file:///Users/paolafrancescarizzi/Downloads/OECD-work-in-support-of-biodiversity.pdf, in cui sono sintetizzate le questioni che saranno oggetto di approfondimento *infra*, sub §§ 7-10.

⁴¹ OECD, *Handbook of Incentive Measures for Biodiversity. Design and Implementation: Case Studies*, 1999, Doi: <https://doi.org/10.1787/9789264173903-en>, *passim*.

⁴² Il MEA e le relative implicazioni giuridiche saranno oggetto di approfondimento *infra*, Cap. IV.

⁴³ OECD, *Handbook of Incentive Measures for Biodiversity. Design and Implementation: Case Studies*, cit., 159.

⁴⁴ *Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-Being. Synthesis*, Washington, DC, Island Press, 2005. In attuazione della Strategia Nazionale sulla Biodiversità, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha licenziato un documento relativo alla *Definizione del Metodo per la Classificazione e Quantificazione dei Servizi Ecosistemici in Italia* che, ai fini della

diretto» o «di fornitura» (vi rientrano, ad esempio, l'alimentazione, l'acqua, il legno, le fibre, le risorse genetiche), servizi di regolazione (clima, impollinazione) e servizi culturali (paesaggio, turismo, attività ricreative)⁴⁵. La nozione di impatto «dall'ecosistema» individua, dunque, le diverse forme di utilizzo dei servizi ecosistemici come vere e proprie risorse e, soprattutto, come *input* per i processi industriali⁴⁶; correlativamente, il concetto di impatto «verso l'ecosistema» esprime gli effetti che le attività economiche producono sull'ambiente naturale, evidenziandone l'ulteriore manifestazione di utilità sotto forma di circuito destinato ad assorbire gli *output* indesiderati dei processi produttivi (emissioni atmosferiche, rifiuti, acque reflue).

Meno risalente⁴⁷ risulta, invece, la considerazione della vera e propria “dipendenza” della funzionalità dell'impresa dalla disponibilità dei servizi generati dal sistema ecologico, a sua volta connessa allo stato di salute dei suoi processi. Possono evidenziarsi, in proposito, alcune tipologie di rischi⁴⁸ legati alle implicazioni ecologiche di scelte economiche di produzione e di consumo insostenibili da un punto di vista ambientale.

Tra questi, si considerino: i rischi c.d. operativi, relativi alla compromissione della quantità e della qualità dei fattori di produzione nelle filiere⁴⁹; i rischi c.d. regolamentativi, che comprendono le nuove voci di costo cui l'attività aziendale va incontro alla luce della progressiva propagazione della tutela dell'ambiente nei diversi profili regolatori delle attività economiche: dalla introduzione di tasse e sanzioni alla strutturazione di una disciplina sempre più organica in materia di responsabilità e danno ambientali; i rischi reputazionali e i rischi di mercato, connessi alla sempre maggiore sensibilizzazione dei diversi portatori di interessi al rispetto degli ecosistemi nello svolgimento delle attività produttive.

classificazione dei servizi ecosistemici, fa univocamente riferimento alla tassonomia proposta dal MEA del 2005. Sul punto, Cfr. www.isprambiente.gov.it/files/biodiversita/SERVIZI_ECOSISTEMICI.pdf.

⁴⁵ A. DE BONI, R. ROMA, G.O. PALMISANO, G.R. ROMANAZZI, R. KOTO, M. CIOFFI, *Cultural Ecosystem Services: A Review of Methods and Tools for Economic Evaluation*, in *Environmental and Sustainability Indicators*, 2023, consultabile su *ResearchGate*, 10.1016/j.indic.2023.100304.

⁴⁶ M. FREY, N. GUSMEROTTI, S. POGUTZ, *Servizi ecosistemici e biodiversità: una nuova prospettiva per un'economia più sostenibile*, in *Sinergie, Italian Journal of Management*, cit., 172.

⁴⁷ Si avrà modo di precisare che solo di recente si è riuscito a riconoscere il valore d'uso indiretto delle risorse naturali; sul punto, cfr. *infra*, sub §3.

⁴⁸ M. FREY, N. GUSMEROTTI, S. POGUTZ, *Servizi ecosistemici e biodiversità: una nuova prospettiva per un'economia più sostenibile*, in *Sinergie, Italian Journal of Management*, cit.

⁴⁹ *Ibid.*, in cui gli Autori segnalano i rischi di «*business interruption*», perdite di produttività della terra ed oscillazioni nei prezzi delle materie prime, cui sono andati incontro i comparti agro-alimentare ed energetico a causa dei cambiamenti climatici.

Nell'ottica di valorizzare economicamente e giuridicamente le risorse naturali, il riconoscimento della dipendenza dell'organizzazione economica individuale dai servizi ecosistemici è complementare alla misurazione delle esternalità ambientali scaturenti dall'attività produttiva.

Nel linguaggio generale delle scienze economiche, la produzione di esternalità allude ad una situazione per cui le attività di un operatore economico producono effetti vantaggiosi o svantaggiosi sul benessere o sul profitto di altri attori⁵⁰, senza che tra l'erogatore e il beneficiario del beneficio sia intercorsa alcuna transazione volontaria⁵¹ e, soprattutto, senza che tali effetti si riflettano nei costi sopportati o nei profitti conseguiti.

Da questo punto di vista, l'agricoltura si presenta, in astratto, come fonte di esternalità contestualmente positive e negative per l'ecosistema⁵²; affinché, in concreto, l'attività produttiva sia conforme ad un modello volto a minimizzare le esternalità negative ed a massimizzare la proliferazione di quelle positive, è essenziale riflettere in termini economicamente misurabili la correlazione tra: realizzazione di esternalità negative, deterioramento della biodiversità e, in generale, delle risorse naturali, riduzione dei servizi ecosistemici e, da ultimo, aumento della percezione dei rischi connessi alla dipendenza dell'attività agricola dalla disponibilità degli ecoservizi.

In altre parole, l'effettiva realizzazione di «economie ambientali» impone ai singoli operatori di internalizzare⁵³ i danni e i benefici che lo svolgimento delle proprie attività economiche procura alle risorse naturali nel bilancio, rispettivamente, dei propri costi e dei propri profitti.

Ne consegue che il risvolto eminentemente giuridico della valorizzazione delle risorse naturali si risolve nell'elaborazione di un quadro di norme e principi volto a potenziare, nel settore agricolo, la redditività marginale delle opzioni di consumo e di

⁵⁰ R. CORNES, T. SANDLER, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, 2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 37 ss.

⁵¹ L. DESPRÉS, *Externalités (environnementales)/ Internalisation*, in *Dictionnaire juridique des transitions écologiques. Collection Transition & Justice*, F. COLLART DUTILLEUL, V. PIRONON, A. VAN LANG (direttori scientifici), T. BRÉGER (a cura di), Institut Universitaire Varenne, 398 ss.

⁵² Sulla distinzione tra i due tipi di agricoltura cfr. A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2020, 23 ss..

⁵³ A. LANGLAIS, *À la recherche d'une définition juridique des paiements pour services environnementaux?*, in A. LANGLAIS (a cura di), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quelles questionnements juridiques?*, prefazione a cura di S. THIÉBAULT, A. LANGLAIS, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2019, 31 ss.

produzione orientate al non deterioramento, alla conservazione e all'incremento della biodiversità, rispetto alle alternative ecologicamente insostenibili.

Nell'ottica descritta, le esternalità positive prodotte dall'agricoltura sarebbero configurabili in termini di «servizi ambientali», espressione che presuppone l'interposizione degli operatori economici come soggetti che concorrono volontariamente ed attivamente all'erogazione dei benefici per l'ecosistema⁵⁴.

Tuttavia, l'effettiva internalizzazione dell'impatto dell'attività produttiva sulle risorse naturali sottende alcune implicazioni problematiche tanto di ordine economico, quanto di carattere regolatorio. Alle prime sono riconducibili, da un lato, le difficoltà legate alla concreta valutazione economica delle risorse naturali e dei benefici che scaturiscono dalla preservazione delle stesse e, dall'altro lato, le considerazioni di analisi economica del diritto connesse allo scarto tra i costi individuali ed i benefici sociali della protezione della biodiversità. Tra le seconde, invece, rientrano le criticità relative alla definizione della natura delle misure più adeguate a tradurre giuridicamente tale internalizzazione nell'ambito della tradizionale dicotomia tra sfera pubblica e sfera privata d'intervento, anche in ragione dell'estrema eterogeneità dei soggetti coinvolti, che riflette la potenziale incompatibilità degli interessi di cui questi sono portatori.

2.1. (segue) Le difficoltà di ordine economico: le risorse naturali come “servizi” suscettibili di valutazione economica.

Una delle sfide più impegnative con cui devono confrontarsi le scienze economiche ambientali moderne è la quantificazione del valore delle risorse naturali, in generale, e della biodiversità, in particolare⁵⁵. Determinare il valore dei servizi forniti dagli ecosistemi presenta una considerevole utilità sotto più aspetti: è un'operazione essenziale per la concreta attuazione della disciplina in materia di responsabilità ambientale, in quanto consente di calcolare e liquidare correttamente il relativo danno⁵⁶; è alla base della contabilità ambientale, una branca dell'informazione

⁵⁴ È l'elemento della volontarietà a determinare lo scarto tra esternalità ambientali positive e servizi ambientali. In questo risiede la differenza tra le nozioni di «servizi ambientali» e «servizi ecosistemici», che sarà approfondita *infra*, Cap. IV, §....

⁵⁵ L. BRETSCHGER, K. PITTEL, *Twenty Key Challenges in Environmental and Resource Economics*, in *Environmental & Resource Economics*, 77, 725 ss. spec. 732.

⁵⁶ P. NIJKAMO, G. VIDINGHI, P. A.L.D NUNES, *Economic Valuation of Biodiversity: A Comparative Study*, in *Ecological Economics*, 67, 2008, 217 ss. Sulla valutazione economica delle risorse naturali ai fini della liquidazione del danno ambientale, cfr. altresì J.J. CZARNEZKI, A.K. ZAHNER, *The Utility of Non-Use Values in Natural Resource Damage Assessments*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 32, 2005, 509 ss.

statistica finalizzata a descrivere in modo sistematico e comprensivo le interrelazioni tra economia e ambiente e a favorire l'analisi congiunta e contestuale dei fatti ambientali e dei fatti economici correlati, in modo da incentivare l'integrazione delle informazioni su economia e ambiente⁵⁷. Ai fini specifici della valorizzazione delle risorse naturali, la valutazione si presenta come una condizione logicamente prodromica, in quanto consente, primariamente, di tradurre in unità misurabili le alternative di approccio alle risorse naturali e, successivamente, di esprimere in termini numerici la motivazione ambientale dei produttori e dei consumatori nell'orientamento delle rispettive scelte di produzione e di consumo⁵⁸. La sequenza delle operazioni descritte è globalmente destinata a traslare nelle voci di costo e di guadagno, rispettivamente, la perdita e l'aumento di biodiversità determinati dall'esercizio di un'attività economica.

A causa dell'opinabilità e della parzialità sottese a qualsiasi metodo che ambisca a tradurre in termini economici dei dati eminentemente ambientali, non esiste una classificazione univoca dei criteri di valutazione delle risorse naturali; tuttavia, nell'ampio spettro di proposte di sistematizzazione avanzate in letteratura⁵⁹, la soluzione più condivisibile e congeniale alla logica di internalizzazione dei costi e dei benefici ambientali è quella fondata sulla individuazione del c.d. Valore Economico Totale (VET) dei servizi ecosistemici⁶⁰, il quale indica il risultato complessivo dei valori di "uso", di "opzione" e di "non uso" delle risorse naturali, a seconda che l'utilità della risorsa si manifesti in un'attività materiale, nella consapevolezza della sua successiva utilizzabilità, ovvero nella mera constatazione della sua sussistenza.

⁵⁷ C. COSTANTINO, F. FALCITELLI, *La contabilità ambientale*, Forum Finanziaria 2007 – Economia & Ambiente, Camera dei Deputati, Roma 17 Ottobre 2006, *passim*.

⁵⁸ E. BROWN WEISS, S. C. MCCAFFREY, D. BARSTOW MAGRAW, P. C. SZASZ, R. LUTZ, *International Environmental Law and Policy*, New York, Aspen Law & Business, Aspen Publishers, Inc., Legal Education Division, 1998, 95 ss.

⁵⁹ Tra queste metodologie, possono richiamarsi la c.d. «*rough set analysis*», che consiste nell'estrazione di conoscenza da raccolte di dati che si presentano come «incompleti, inconsistenti ed ambigui» e nella successiva elaborazione attraverso l'approssimazione. È stata proposta verso la fine del secolo scorso da due economisti polacchi proprio per la miglior adattabilità alla valutazione di elementi indefiniti quali sono i fenomeni naturali. Cfr. Z. PAWLAK, R. SLOWINSKI, *Decision Analysis using Rough Sets*, in *International Transactions in Operational Research*, 1, 1, 1994, Elsevier, 107 ss.; affine alla prima metodologia è quella della «*fuzzy set analysis*», che se ne distingue quanto alla strategia utilizzata per superare i profili di incertezza generati dalla presenza di oggetti di studio ambigui; a tal fine, tale dottrina si avvale dello strumento della tassonomia e ricorre a criteri classificatori variabili a seconda delle situazioni concrete. Cfr. D. DUBOIS, H. PRADE, *An Introduction to Fuzzy Systems*, in *Clinical Chimica Acta*, 270, 1, 1998, 3 ss..

⁶⁰ D. MORAN, C. BANN, *The Valuation of Biological Diversity for National Biodiversity Action Plans and Strategies: a Guide for Trainers*, predisposto per il *United Nations Environment Program*, 2000, 19 ss, <http://www.cbd.int/financial/values/g-valueunepguide.pdf>.

Come suggerisce la terminologia impiegata, il parametro del VET si fonda su una visione spiccatamente antropocentrica ed utilitaristica della Natura, in quanto il riconoscimento del valore di quest'ultima deriva dall'interazione tra l'uomo e variabilità delle risorse naturali. In tale ottica, questa impostazione ha il pregio di fornire al singolo operatore economico – ma anche ai *policy-makers*, in una prospettiva più ampia – uno schema per comprendere le conseguenze delle scelte di conservazione o di uso sostenibile delle risorse naturali⁶¹.

Il valore d'uso dei servizi ecosistemici deriva dalla proiezione dei benefici ambientali sulle attività umane di consumo o di mero godimento e, in ragione dell'immediatezza con cui gli stessi sono utilizzabili, si distingue in valore d'uso diretto e valore d'uso indiretto⁶². Nell'ambito della tassonomia dei servizi ecosistemici cui si è fatto cenno⁶³, il primo è attribuibile non soltanto ai servizi ecosistemici di prelievo, come l'alimentazione, il legno o le fibre, ma anche ai servizi culturali, che consistono nei benefici ricreativi, estetici e spirituali direttamente connessi alla Natura; il secondo, invece, è identificabile nei servizi di regolazione che, agendo positivamente sul clima e sulla qualità dell'aria e dell'acqua, producono benefici ulteriori per la società, come la prevenzione delle malattie, e per le attività produttive, come il mantenimento della fertilità del suolo.

La derivazione del valore dal non uso, invece, si fonda sull'idea per cui la sola circostanza relativa al mantenimento o alla protezione di una determinata specie o di un habitat sia, di per sé, fonte di valore per l'essere umano⁶⁴. Laddove l'apporto benefico risieda nella consapevolezza della disponibilità delle risorse preservate alle future generazioni, alla stregua di una vera e propria eredità, si discorre di «valore altruistico» o «di lascito»; la categoria del «valore di esistenza» è stata invece coniata per identificare il vantaggio scaturente dal fatto che una certa risorsa naturale continuerà a sussistere indipendentemente da qualsiasi utilizzo a cui sarà potenzialmente soggetta.

⁶¹ OCSE, *Total Economic Value*, in *Cost- Benefit Analysis and the Environment. Recent Developments*, 2006, 85 ss., www.oecdilibrary.org/docserver/97892640100557en.pdf?expires=1728928598&id=id&accname=guest&checksum=7988710A1672ACAC7039516257E42646.

⁶² J.M. HARTWICK, N.D. OLEWILER, *Approaching the Study of Natural Resources Economics*, prefazione all'opera *The Economics of Natural Resources*, New York, Harper & Row Publishers, 1986, 3 ss.

⁶³ *Millennium Ecosystem Assessment*, cit., VI, Figure A.

⁶⁴ M. HANEMANN, *Three Approaches to Defining "Existence" or "Non-Use" Value Under Certainty*, in *CUDARE Working Papers*, Department of Agricultural and Resource Economics Division of Agriculture and Natural Resources, University of California Berkeley, 691, 1988, *passim*.

A metà strada tra l'uso e il non uso, sono state elaborate le nozioni di «valore di opzione» e di «quasi- opzione», che delineano l'utilità connessa, rispettivamente, al futuro ed al potenziale sfruttamento della risorsa oggetto di preservazione.

È dunque ragionevole affermare che la classificazione descritta sia in grado di agevolare i portatori d'interesse e l'attività del legislatore nel garantire l'operatività effettiva del principio di integrazione tra economia e ambiente; tuttavia, resta altrettanto vero che l'individuazione di criteri oggettivi di valutazione delle risorse naturali incontra un significativo ostacolo nell'intreccio tra scienze naturali e scienze sociali: se, infatti, nelle prime, le relazioni causa-effetto sono caratterizzate da tendenziale certezza, i fenomeni sociali sono influenzati dal comportamento individuale⁶⁵. Ne consegue che un'indagine volta a definire il peso economico che le manifestazioni della Natura detengono nella società sconta sempre una razionalità limitata, dettata dalla commistione tra fattori oggettivamente misurabili e contingenze situazionali, come le preferenze soggettive, e necessita di ricorrere a forti semplificazioni; d'altra parte, è stato sottolineato come uno sforzo in tal senso sia comunque fondamentale per la predisposizione di misure sulla valorizzazione delle risorse naturali⁶⁶.

Come si avrà modo di illustrare, dunque, questo limite, aggiungendosi alle ulteriori difficoltà di natura economica e giuridica connesse alla valorizzazione delle risorse naturali, ha ostacolato la tempestiva considerazione delle politiche a tutela della biodiversità e delle politiche agricole, nelle fonti normative internazionali ed europee, secondo una logica di reale integrazione.

2.2. (segue) Le risorse naturali come beni pubblici: *new tragedies for new commons*.

L'internalizzazione delle implicazioni ambientali nelle attività economiche non emerge soltanto come condizione essenziale per la tutela delle risorse naturali, ma

⁶⁵ P. NIJKAMO, G. VIDINGHI, P. A.L.D NUNES, *Economic Valuation of Biodiversity: A Comparative Study*, in *Ecological Economics*, cit., 219, in cui gli Autori affermano che nell'ambito delle scienze sociali non è possibile parlare di «esperimenti», bensì di «quasi-esperimenti» ovvero di «metodi quasi scientifici».

⁶⁶ K. PARRIS, *OECD Agri-Biodiversity Indicators: Background Paper*, in *Agriculture and Biodiversity. Developing Indicators for Policy Analysis*, Proceedings from an OECD Expert Meeting, OECD, 2003, 27 ss., spec. 31, in cui l'A. individua, come azioni strategiche per elaborare indicatori idonei a misurare le *performance* ambientali dell'agricoltura: «[a] la fornitura di informazioni ed il miglioramento della conoscenza dei cambiamenti nelle condizioni ambientali in agricoltura; [b] l'utilizzo di quadri giuridici rilevanti ed indicatori adeguati per contribuire all'analisi dell'impatto delle misure giuridiche in materia di agricoltura sull'ambiente in scenari eventuali e futuri, al fine di migliorare l'efficacia del diritto nella promozione dell'agricoltura sostenibile».

riflette anche la necessità di conformare gli attuali paradigmi di produzione al mutamento delle aspettative di consumo degli individui. La domanda dei cittadini si è, infatti, progressivamente distaccata dai beni prettamente «produttivi», orientandosi verso la soddisfazione di bisogni immateriali, come un territorio salubre, un paesaggio ameno, processi produttivi non inquinanti ed una biodiversità intatta⁶⁷. Si assiste, in particolare, alla emersione della configurazione dei servizi ecosistemici come «infrastruttura di libero accesso per tutti, che può produrre, se opportunamente regolata e sfruttata, benefici alla collettività»⁶⁸. Il fenomeno descritto ha indotto la dottrina⁶⁹ a scorgere nelle risorse naturali una versione inedita e contemporanea dei «commons»⁷⁰, un'eredità della tradizione giuridica più risalente che, allo stesso tempo, ha interessato i dibattiti politici più attuali in relazione alla formalizzazione della categoria giuridica dei «beni comuni»⁷¹.

Coerentemente con le diverse tipologie di valore economico identificate nelle risorse naturali, nella «mappa dei *new commons*»⁷² queste ultime possono essere considerate come *global commons*, tra cui rientrano anche l'Antartide, l'atmosfera, gli oceani, lo spettro elettromagnetico, la salute pubblica e gli stessi *cultural commons*; *traditional commons*, che ricomprendono l'agricoltura e la pesca, le foreste, i terreni da pascolo, i regimi di possesso e di uso della terra, i villaggi e l'organizzazione sociale, l'acqua e l'irrigazione e gli animali selvatici; *cultural commons*, i quali, unitariamente considerati, concorrono a formare i *global commons* e, allo stesso tempo, ricomprendono i paesaggi e l'eco-turismo.

Una simile ricostruzione impone, peraltro, di chiarire il significato che le caratteristiche della “comunanza” e della “novità” assumono con riferimento alle risorse naturali nell'ambito dello schema delineato.

La tradizionale categoria giuridica dei *commons* ha storicamente assunto un significato ampio e generico, non circoscrivibile alle singole e specifiche risorse

⁶⁷ A. GERMANÒ, *Dalla multifunzionalità ai beni comuni*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e “beni comuni”*. Atti del convegno IDAIC, Lucera- Foggia, 27-28 ottobre 2011, cit., 118.

⁶⁸ S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 6, 2013, 682.

⁶⁹ C. HESS, *Mapping the New Commons*, in *Syracuse University Library*, 2008, consultabile su SSRN dal 2009: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1356835>.

⁷⁰ A. JANNARELLI, *I “beni collettivi” dal pre-moderno al post-moderno*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa, Pisa University Press, 2018, 123 ss.

⁷¹ *Infra*, §2.5.

⁷² A. JANNARELLI, *I “beni collettivi” dal pre-moderno al post-moderno*, cit.

comuni (c.d. *common pool resources*) e neppure al concetto di «*common property*»⁷³, che allude alla distribuzione delle diverse prerogative proprietarie all'interno di un gruppo di titolari di un bene, come, ad esempio, i diritti di accesso, di estrazione e sfruttamento delle risorse, di gestione del fondo e di esclusione di altri soggetti e i diritti di alienazione⁷⁴.

Gli sforzi ermeneutici volti ad elaborare dei criteri identificativi dei *commons* hanno dato vita a soluzioni definitorie estremamente eterogenee, a seconda degli elementi che si è ritenuto più opportuno enfatizzare in ciascuna proposta⁷⁵; d'altra parte, tra le varie opzioni avanzate in dottrina si registra un consenso pacifico circa il significato funzionale del termine “comune”: esso sottende la necessaria condivisione della titolarità del diritto a godere dei benefici che scaturiscono dai beni o dai servizi interessati. Un esempio frequentemente utilizzato dagli studiosi per esprimere questo concetto di comunanza è la foresta⁷⁶: essa, quandanche il suo accesso fisico sia precluso alla collettività, non cessa di essere un bene comune nella misura in cui i servizi ecosistemici forniti dalla sua presenza restano impregiudicati⁷⁷.

In tale ottica, la considerazione del valore della biodiversità – quale condizione di vitalità e riproducibilità dei servizi ecosistemici – come *global common*, porta con sé due corollari simmetrici ed intimamente connessi: da un lato, la necessità che i benefici derivanti dalla diversità biologica siano condivisi su scala globale; dall'altro lato, l'esigenza che anche l'obbligo di garantire l'equa distribuzione di tali utilità sia

⁷³ C. RODGERS, *Common Land and Environmental Governance in English Law; Reconciling Private Property Rights and the Provision of “Public Goods”*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), cit., 129 ss.

⁷⁴ B. ADHIKARI, *Literature Review on the Economics of Common Property Resources*, in *Review of Common Pool Resources Management in Tanzania*, UK Department for International Development (DFID), 2001, 4-6.

⁷⁵ Secondo R.J. OAKERSON, *Public Roads and Private Interests. An Inquiry into the Erosion of Public Goods*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, 1973, le strade pubbliche erano caratterizzate da fattori tali da ricadere nella nozione di *commons*. Nei medesimi termini, altri studiosi hanno conferito tale connotato ad altri beni: così, R.E. WAGNER, *Grazing the Federal Budgetary Commons: the Rational Politics of Budget Irresponsibility*, in *Journal of Law and Politics*, 9, 1992, 105 ss. con riferimento ai budget federali; S.M. SOROOS, *Managing the Atmosphere as a Global Commons*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, 1995, <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlcrest/api/core/bitstreams/7740f0fa-b416-4a01-a39f-205dda2b1292/content>, con riferimento allo spettro elettromagnetico; H.H. HIATT, *Protecting the Medical Commons: Who is Responsible?*, in *The New England Journal of Medicine*, 293, 5, 1975, 235 ss., con riferimento alle pratiche mediche specificamente individuate dall'Autore; I. ILLICH, *Silence is a Commons*, *The CoEvolution Quarterly*, 1983, https://is.muni.cz/el/fss/jaro2015/HEN624/um/Silence_is_a_Commons_by_Ivan_Illich.pdf, che propone una configurazione del “silenzio”, inteso in diverse accezioni, come *commons*.

⁷⁶ T. BJÄRSTIG, A. STÉNS, *Social values of forests and production of new goods and services: the views of Swedish family forest owners*, in *Small-scale Forestry*, 17, 2018, 125 ss.;

⁷⁷ B. FRISCHMANN, *An Economic Theory of Infrastructure and Commons Management*, in *Minnesota Law Review*, 2005, 951, in cui l'A. riporta l'ulteriore caso esemplificativo del lago: si tratta di un bene naturale che offre una varietà di diversi usi (pesca, approvvigionamento d'acqua, navigazione e trasporto, scopi ricreativi) e produce diversi benefici, non solo a favore degli utenti diretti.

ripartito sulla medesima scala. A tal proposito, appare funzionale la soluzione per cui il termine “comune” presuppone l’attuazione di «un regime sociale per la gestione di risorse condivise e per forgiare una comunità di valori ed obiettivi condivisi. A differenza dei mercati, che si fondano sul prezzo come unica dimensione del valore, i *commons* sono organizzati attorno ad un più ricco spettro di bisogni umani – come l’identità, la comunità e l’appartenenza – che sono indivisibili e inalienabili»⁷⁸.

L’elemento di novità rispetto ai *commons* tradizionali risiede, invece, nell’ampiezza e nel carattere tendenzialmente indefinito dei soggetti attualmente titolari del duplice assetto di situazioni giuridiche⁷⁹. In primo luogo, nelle società primitive, così come in età medievale, la ridotta dimensione delle comunità aumentava la percezione del costo collettivo⁸⁰ determinato da eventuali scelte comportamentali individualistiche e strutturalmente anti-ecologiche⁸¹; in secondo luogo, essa agevolava, nei processi decisionali, la propensione per la tutela degli interessi di tutti (umani e non), concepiti come un ecosistema di relazioni di reciproca dipendenza, rispetto agli interessi individuali⁸².

Per tale ragione, è stata evidenziata l’importanza di applicare l’analisi dei beni e dei valori comuni tradizionali ai problemi attuali di protezione degli ecosistemi, al fine di recuperare l’autentico significato del canone di sostenibilità nell’impiego delle risorse⁸³. Segnatamente, è necessario comprendere i precipitati economici e giuridici connessi alla individuazione, nelle risorse naturali, di una forma di “nuovi beni comuni”.

Questi ultimi sono conosciuti, nell’ambito dell’analisi economica del diritto, con la denominazione di «*public goods*»; in proposito, le riflessioni della scuola di *Law & Economics* offrono una chiara visione dei profili critici che ne scaturiscono e che possono ostacolarne la produzione.

⁷⁸ J. CLIPPINGER, D. BOLLIER, *A Renaissance of the Commons: How the New Sciences and Internet are Framing a New Global Identity and Order*, in R.A. GOSH (a cura di), *Collaborative Ownership and the Digital Economy*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 2005, 310.

⁷⁹ C. HESS, cit., 11.

⁸⁰ M. GRANIERI, *Analisi economica del diritto e teoria dei beni comuni*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e “beni comuni”. Atti del convegno IDAIC, Lucera- Foggia, 27-28 ottobre 2011*, cit., 153 ss., spec. 157.

⁸¹ U. MATTEI, *Beni Comuni. Un manifesto*, Bari, Gius. Laterza & Figli Spa, 2013, 55.

⁸² *Ibid.*

⁸³ E. BERGE, *How can “Tragedies of the Commons” be Resolved? Social Dilemmas and Legislation*, Centre for Land Tenure Studies Working Paper, 1, 2023, <https://hdl.handle.net/10419/298456>, 11.

I beni pubblici sono contraddistinti da due caratteristiche essenziali: la non rivalità nel consumo e la non escludibilità dei benefici⁸⁴. La non rivalità, che deriva dalla indivisibilità dei benefici risultanti dalle risorse, implica che lo sfruttamento delle medesime da parte di un soggetto non ne riduce la disponibilità per il consumo da parte dei consociati (*more for you means no less for me*)⁸⁵; la non escludibilità consiste nella impossibilità, per l'utente che fruisce dei servizi in esame, di escludere altri consumatori dalla facoltà di godimento.

Le due peculiarità indicate, in ragione delle diverse sfumature ed intensità che possono assumere, consentono di tracciare una scala di pubblica utilità dei beni e dei servizi derivabili da una determinata attività⁸⁶: al vertice possono essere collocati i beni pubblici c.d. "puri", i quali sono integralmente non rivali e non escludibili; a seguire, la diversa modulazione di meccanismi di rivalità ed escludibilità genera una vasta gamma di beni intermedi, noti come «beni pubblici impuri», sino a giungere ai beni privati che sono, invece, totalmente rivali ed escludibili.

La graduazione illustrata trova la sua manifestazione più emblematica nel caso in cui si considerino i beni pubblici ambientali potenzialmente realizzabili dall'attività agricola⁸⁷. In virtù della reciproca influenza che connota il rapporto tra agricoltura e servizi ecosistemici, non è possibile delineare un'univoca ripartizione esaustiva dei beni pubblici agro-ambientali: qualsiasi tentativo classificatorio deve essere accompagnato da una valutazione caso per caso, considerando che i medesimi beni e servizi, a seconda del tipo di valore che vi si riconosca⁸⁸, possono presentare i caratteri di non rivalità e di non escludibilità con intensità mutevole ed essere apprezzati come,

⁸⁴ R. CORNES, T. SANDLER, *Public Goods*, in R. CORNES, T. SANDLER (a cura di), *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press, 2012, 141-142, Doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174312>.

⁸⁵ C.M. CASCIONE, *Il diritto privato dei beni pubblici. Modelli di appartenenza e circolazione*, cit., 135 ss., in cui l'A. offre una compiuta descrizione del fenomeno di parassitismo (*free riding*) che scaturiscono dalla combinazione del carattere della non rivalità con quello della non escludibilità dei beni pubblici dal punto di vista economico.

⁸⁶ A. BRUMME, W. BUCHOLZ, D. RÜBELKE, *The Purity of Impure Public Goods*, in *Journal of Public Economic Theory*, 25, 3, 493 ss.

⁸⁷ C. ETRILLARD, *Les «biens publics» fournis par l'agriculture*, in *Revue de droit rural*, 457, 2017, étude 29.

⁸⁸ F. CARBONE, *Istituzioni, imprese e costi di transazione nel mercato del legno*, in *Rivista di Economia Agraria*, FrancoAngeli Editore, 1, 2012, 93, in cui l'A. evidenzia che, per quanto riguarda l'agricoltura, che può produrre beni diversi, occorre valutare un bene in base alla relazione esistente tra il livello di utilità fornita all'utente finale e il tipo di consumo del singolo bene. In base a questa relazione, considerando il bene sotto più punti di vista differenti, la classificazione sarà adattata di volta in volta. Sul punto, cfr. altresì C.D. KOLSTAD, *Intermediate Environmental Economics: International Second Edition*, New York, Oxford University Press, 2011, 120 ss.

contestualmente: beni pubblici puri, *common pool resources*, beni di club, ovvero beni privati.

In una sistematizzazione degli «*agro-environmental public goods*»⁸⁹ proposta dall'OCSE⁹⁰, ad esempio, la biodiversità è stata menzionata in tutte e quattro le categorie di beni. La conservazione della biodiversità di specie, genetica ed ecosistemica è considerata un bene pubblico puro laddove si tenga in considerazione il suo valore di non uso, che risiede, come anticipato, nei benefici associati al mero fatto dell'esistenza della risorsa e del suo mantenimento per le generazioni future; al contempo, la varietà di specie può costituire un bene di club, caratterizzato da rivalità parziale⁹¹ e da escludibilità totale⁹² dei benefici, nel caso di costituzione di prerogative esclusive di sfruttamento in determinate aree⁹³; con riguardo al valore d'uso che le è proprio, la biodiversità rientra altresì tra le c.d. «risorse *open access*», ossia dei beni rivali ma dal cui consumo è difficile escludere altri soggetti. Si tratta, in altre parole, di risorse in astratto consumabili da chiunque, ma il cui consumo ne riduce, di fatto, la disponibilità per la restante parte dei consociati. Ad esempio, un terreno condiviso per finalità di allevamento giungerebbe naturalmente ad esaurimento se ciascun operatore disponesse della terra per il rispettivo numero massimo di animali⁹⁴; analogamente, si pensi allo stock ittico in un'attività di pesca a oceano aperto: chiunque può, in teoria, pescare quanti pesci sia in grado di catturare, ma tale attività implica, inevitabilmente, la riduzione di disponibilità di pesci per l'attività degli altri.

Ad ogni modo, la riflessione che discende dal descritto schema esemplificativo è che quanto più affini sono le caratteristiche dei servizi ambientali alle peculiarità dei

⁸⁹ OCSE, *Agri-environmental public goods and externalities*, in *Public Goods and Externalities*, OECD Library, 2015, 11 ss.

⁹⁰ Cfr., inoltre, T. COOPER, K. HART, D. BALDOCK, *Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report for DG Agriculture and Rural Development, Institute for European Environmental Policy, London, 2009, *passim*.

⁹¹ I c.d. «membri del club» possono consumare i beni senza rivalità, nel rispetto dei soli limiti del rischio a lungo termine di congestione o di deterioramento.

⁹² Coloro che i quali non siano configurabili come «membri del club» sono, automaticamente, esclusi dal consumo dei relativi beni.

⁹³ Un esempio in tal senso è rappresentato dalla caccia: si tratta della protezione degli animali selvatici in un certo tratto di terreno, pagata dalle associazioni rappresentative dei cacciatori che hanno diritti di caccia esclusivi nelle aree interessate, ed impediscono agli altri soggetti di godere degli animali selvatici, per cacciarli o semplicemente per contemplarli. In questo caso, gli Stati possono giocare un ruolo nello stabilire delle infrastrutture istituzionali per incentivare la creazione del club mediante, ad esempio, la definizione dei diritti di proprietà che consentono al club di includere i membri, stabilendo dei quadri regolatori con cui le organizzazioni no-profit possono lavorare in modo efficiente e fornendo conoscenza. Cfr. OCSE, *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework. Agriculture and Food*, Parigi, 2001, 55.

⁹⁴ OCSE, *Providing Agri-Environmental Public Goods through Collective Action*, OECD Publishing, Parigi, 2013, 26.

beni pubblici puri, tanto più difficoltoso risulta incentivare gli operatori economici alla loro erogazione. In questo caso, le utilità derivanti dall'attuazione di un modello produttivo sostenibile integrano un caso limite di esternalità, poiché il soggetto che le fornisce causa un vantaggio non solo a sé stesso, ma anche ad un numero indefinito di consociati; inoltre, l'aumento del numero dei beneficiari non si traduce in una maggiorazione dei costi sostenuti per la fornitura del bene, i quali, in generale, sono fissi⁹⁵.

Tale circostanza si pone alla base di una potenziale inefficienza di mercato, in quanto al cambiamento nell'utilità di un singolo individuo non corrisponde una simmetrica variazione del livello di soddisfacimento altrui⁹⁶. Tuttavia, l'ostacolo effettivo alla realizzazione del c.d. ottimo paretiano nella produzione dei beni pubblici ambientali puri è dato dall'estensione quantitativa dei consociati che concorrono allo sfruttamento della risorsa e nella titolarità del diritto di godere dei suoi benefici⁹⁷.

La celebre «*tragedy of the commons*» discende proprio dalla ragionevolezza economica di una scelta individuale ed isolata, la cui moltiplicazione conduce, però, al deterioramento del bene comune⁹⁸.

In effetti, la selezione di un certo tipo di approccio alle risorse naturali, alla stregua di qualsiasi scelta economica, è animata dal principio di razionalità, il quale orienta il comportamento di un agente verso l'alternativa che gli assicuri maggior profitto e minor costo⁹⁹. Pertanto, è la prospettiva di una perdita marginale pari o superiore al guadagno assicurato dallo sfruttamento del bene ad indurre l'operatore a rinunciarvi. A tal riguardo, è pur vero che un modello produttivo che assicuri la protezione e la conservazione della biodiversità offre le già descritte¹⁰⁰ opportunità all'impresa agricola in termini di risparmio dei costi di produzione¹⁰¹; d'altra parte, resta

⁹⁵ C.M. CASCIONE, cit., 134-135.

⁹⁶ R. CORNES, T. SANDLER, cit., 142.

⁹⁷ R.H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law & Economics*, 3, Chicago University Press, 1960, *passim*, <https://www.jstor.org/stable/724810>, in cui l'economista inglese ha dimostrato che la sola esistenza di una esternalità non è una ragione sufficiente per motivare l'intervento pubblico. Infatti, nel caso in cui siano coinvolte poche persone, vi è sempre la possibilità di instaurare un negoziato tra le parti, eliminando la potenziale inefficienza collegata all'esternalità.

⁹⁸ G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, cit.

⁹⁹ M. GRANIERI, cit., 156-157.

¹⁰⁰ Cfr. *Supra*, sub §1.

¹⁰¹ A tal proposito, sono stati altresì illustrate le tipologie di rischi legati alle implicazioni ecologiche di scelte economiche di produzione e di consumo insostenibili da un punto di vista ambientale. Tra questi, si aggiungano: i rischi c.d. operativi, relativi alla compromissione della quantità e della qualità dei fattori di produzione nelle filiere; i rischi c.d. regolamentativi, che comprendono le nuove voci di costo cui l'attività aziendale va incontro alla luce della progressiva propagazione della tutela dell'ambiente nei diversi profili regolatori delle attività economiche: dalla introduzione di tasse e sanzioni alla strutturazione di una disciplina sempre più organica in materia di responsabilità e danno ambientali; i

altrettanto vero che, se i costi associati al paradigma alternativo dello “sfruttamento” sono diffusi su un gruppo indefinito, il singolo utente sarà portato a preferire, in ogni caso, l’opzione insostenibile da un punto di vista ambientale, ritenendo che la sua decisione sia priva di conseguenze.

L’emersione della biodiversità come *new global common* si pone dunque alla base di una nuova “tragedia”, data dal fenomeno di alienazione dell’operatore agricolo dalla «necessità della Terra e della Natura» come bisogno naturale ed oggettivo, in quanto legato al rispetto dei suoi ritmi produttivi – in qualità di bene indispensabile per la vita umana¹⁰². In tale ottica, le riflessioni gius-economiche sulle risorse naturali non si concentrerebbero più sul loro valore d’uso, bensì sulla loro attitudine allo scambio, in chiave strumentale all’accumulo di capitale; parimenti, il rapporto tra agricoltura e Terra cesserebbe di essere bidirezionale ed ispirato ad una logica qualitativa fondata sull’essere ed acquisterebbe una fisionomia unidirezionale di dominio, in nome di una dimensione quantitativa fondata sull’avere¹⁰³.

Come si avrà modo di evidenziare¹⁰⁴, la complessità della problematica dal punto di vista economico riflette le difficoltà riscontrate, nel corso degli anni, nell’integrazione giuridica tra le politiche a presidio della funzione produttiva dell’agricoltura e le misure per la protezione dell’ambiente e dei servizi ecosistemici che ne scaturiscono.

Non a caso, un’autonoma sezione della Strategia europea sulla Biodiversità per il 2030¹⁰⁵ è appositamente dedicata all’obiettivo «riportare la Natura nei terreni agricoli», il quale evidenzia espressamente la necessità di ripristinare una logica fondata sull’appartenenza dell’uomo *alla* Natura, piuttosto che sul dominio dell’uomo

rischi reputazionali e i rischi di mercato, connessi alla sempre maggiore sensibilizzazione dei diversi portatori di interessi al rispetto degli ecosistemi nello svolgimento delle attività produttive. Sul punto, cfr. J. BISHOP, S. KAPILA, F. HICKS, P. MITCHELL, F. VORHIES, *Building Biodiversity Business*, Shell International Limited and the International Union for Conservation of Nature, Londra, Glan, Shell International Limited, International Union for Conservation of Nature, 2008, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2008-002.pdf>, 80, 139.

¹⁰² Da questo punto di vista si rivela illuminante e suggestivo l’esempio fornito da U. MATTEI, cit., 33: secondo l’A. l’aspetto qualitativo, tipico dell’economia-ecologia-pre-industriale, distingue il lavoro del contadino rispetto a quello del salariato in una struttura industriale moderna, ancorché agricola. «Il contadino si relaziona rispetto al campo nello stesso modo in cui si relaziona ad una realtà viva con cui stabilire un rapporto dinamico ed ecologico: il campo va nutrito tramite la concimazione, fatto riposare per evitare che muoia, le sementi migliori vanno selezionate utilizzando un sapere antico che si tramanda di generazione in generazione [...]» (38).

¹⁰³ *Id.*, 36.

¹⁰⁴ *Infra*, sub. §7.

¹⁰⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategie dell’UE sulla biodiversità per il 2030, Riportare la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.05.2020, COM (2020) 380 final, §2.2.2.

sulla Natura. La finitezza di risorse naturali sul Pianeta, infatti, «smaschera gli assunti irrealistici dell'individualismo»¹⁰⁶ ed il recupero dei beni comuni quale categoria in cui inquadrarle rivela «l'insopprimibile fonte sociale ed inevitabilmente plurale dell'esperienza giuridica [...] nella quale umanità e mondo esterno si condizionano reciprocamente»¹⁰⁷.

3. Dall'imposizione alla promozione della fornitura di «beni pubblici ambientali»: quale modello regolatorio?

La necessità di preservare e gestire in modo sostenibile la biodiversità attraverso la disciplina delle attività produttive sembra dunque richiedere un'inedita prospettiva di dialogo tra sfera pubblica e sfera privata, che rifletta l'esigenza «di offrire risposte regolative aderenti, da un lato, ai bisogni dei soggetti privati coinvolti, dall'altro alle necessità della Terra, oggetto di siffatti rapporti»¹⁰⁸.

L'approccio descritto è tipico di una soluzione dottrinale che ha individuato, come possibile prospettiva risolutiva della tragedia dei beni comuni, una forma di c.d. «autogoverno partecipativo»¹⁰⁹. Questa espressione identifica un modello regolatorio che, da un lato, rinuncia alla pretesa di gestire in modo accentrato l'impiego e delle risorse ecosistemiche ma, dall'altro, si concentra sulla responsabilizzazione¹¹⁰ di tutti i portatori d'interesse alla loro conservazione¹¹¹, siano essi soggetti pubblici o privati, economici e non, rispettando un criterio di prossimità territoriale e di graduazione delle misure¹¹².

¹⁰⁶ U. MATTEI, cit. 55.

¹⁰⁷ A. JANNARELLI, "Beni collettivi" e "beni comuni" nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2022, 446.

¹⁰⁸ A. JANNARELLI, "Beni collettivi" e "beni comuni" nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni, cit., 445-446.

¹⁰⁹ A. KING, M.W. TOFFEL, *Self-regulatory Institutions for Solving Environmental Problems: Perspectives and Contributions from the Management Literature*, in *HBS Technology & Operations Mgt. Unit*, 7, 089, 2007, *passim*, spec. 22, consultabile su SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.985619>.

¹¹⁰ E. OSTROM, *The Future of the Commons – Beyond Market Failure and Government Regulation*, in *Institute of Economic Affairs Monographs*, 2021, consultabile su SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3916843>. Secondo l'A., un simile approccio soppianta la prospettiva della titolarità con quella organizzativa e gestionale delle risorse, abbandonando la pretesa di gestione accentrata diretta delle risorse e concentrandosi sulla tutela indiretta, attraverso la diretta responsabilizzazione di tutti i portatori di interesse pubblici e privati.

¹¹¹ La medesima posizione risulta esser suggerita in F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), cit., 151 ss.

¹¹² M.L. CROPPER, W.E. OATES, *Pigou, Coase, Common Law, and Environmental Policy: Implications of the Calculation debate*, in *Journal of Economic Literature*, 30, 2, 1992, 662 ss., per cui lo Stato deve porsi come soggetto esterno che può regolare quelle attività che generano esternalità, «imponendo una tassa nel caso di produzione di esternalità negative ed un sussidio per quelle positive».

Infatti, se la confutazione della teoria della «privatizzazione dei beni pubblici» si fonda sul postulato antitetico della «antropologia collaborativa e solidale»¹¹³, occorre pur sempre rimarcare che «la teoria è vera se si muove dal presupposto per cui ciascuno determina i propri comportamenti in base ad informazioni adeguate sugli esiti che analoghi comportamenti degli altri determinerebbero, ma è falsa nella misura in cui suppone che un'informazione siffatta naturalmente induca ad una decisione improntata ad una tale razionalità collettiva, invece che rimanere sopraffatta dal perseguimento del tornaconto individuale». Una soluzione adeguata, pertanto, non può esaurirsi nell'esclusiva previsione di misure volte a rendere la preservazione della Natura – quale “nuovo bene comune globale” – una scelta economicamente razionale nell'ottica individuale, ma necessita anche di un apparato di disposizioni cogenti che prevedano obblighi e divieti, stabilendo una soglia massima di utilizzo¹¹⁴.

La valorizzazione della biodiversità in agricoltura attraverso il modello dell'autogoverno partecipativo si sostanzierebbe così in un complesso di prescrizioni che variano per natura e per grado di cogenza, secondo una gerarchizzazione di interessi¹¹⁵. Tale progressione consentirebbe così di classificare le misure di concreta integrazione delle questioni ambientali nella regolazione dell'attività agricola in base a tre aree: la coercizione, l'incentivazione e la sperimentazione.

La coercizione si fonda sull'assoggettamento dell'attività agricola a «regole di ordine pubblico ambientale» e deriva dall'integrale prioritizzazione degli interessi in gioco. È il caso dei divieti imposti dalle norme in materia di prodotti fitosanitari o di nitrati, così come dell'istituzione di aree protette, che implica l'interdizione o la limitazione dello svolgimento dell'attività agricola in generale o di pratiche agricole in particolare.

¹¹³ M. BARCELLONA, *A proposito dei “beni comuni”: tra diritto, politica e crisi della democrazia*, in *Europa e Diritto Privato*, 2, 2013, 625; *infra*, §3.4.

¹¹⁴ S. CARMIGNANI, *Ambiente, etica e doverosità*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 2, 2020, 295 ss., spec. 307, in cui l'A. osserva, d'altro canto, che «L'approccio ermeneutico alla tutela ambientale in termini di doverosità prescinde dal mero ossequio alla *lex* e al conseguente obblighi dovuto per sottrarsi alle conseguenze negative prescritte dalle norme in caso di mancata ottemperanza. Il dovere richiama l'adesione al *nomos*, a quanto è e deve universalmente essere riconosciuto come giusto, cioè a parametri di comportamento spontanei e non mera conformità ad uno schema di condotta imposta dalla costrizione della legge. La doverosità sussiste nell'accezione valoriale dell'ambiente perché esistono regole sociali, prima ancora che giuridiche, che impongono obblighi di comportamento, indipendentemente dall'essere il dovere servente e funzionale rispetto alla tutela di diritti e indipendentemente dall'essere il dovere imposto da una sanzione.»

¹¹⁵ Tale modulazione regolatoria è suggerita da L. BODIGUEL, *Agriculture durable: la poursuite de la transition juridique*, cit.. Le tre tipologie di intervento si suddividono, secondo l'A., in «*hiérarchisation dure*», in cui rientra la c.d. «*contrainte*»; la «*hiérarchisation douce*», esemplificative dell'«*incitation*»; l'«*expérimentation*».

L'incentivazione risponde ad una logica di responsabilizzazione degli operatori agricoli e si fonda sull'assunto per cui questi ultimi incarnano i potenziali fornitori principali di servizi ambientali ma, al contempo, non sono in grado di internalizzarne immediatamente i benefici sottoforma di reddito, necessitando a tal fine di un intervento pubblico («*public money for public goods*»)¹¹⁶. Assume un ruolo cruciale, in proposito, la progressiva conformazione degli obiettivi conseguiti dalla Politica Agricola Comune (PAC) alla necessità di preservazione e di miglioramento della Natura e dei servizi ad essa connessi. Sarà fondamentale comprendere, da questo punto di vista, l'effettiva attitudine delle misure della PAC a ripagare lo sforzo ambientale degli operatori agricoli, in una logica compensativa.

La sperimentazione riguarda, invece, una serie di misure eterogenee, riconducibili tanto alla politica agricola quanto al rilievo conferito dai singoli ordinamenti nazionali alle manifestazioni dell'iniziativa privata degli individui, che possano tradursi in una vera e propria remunerazione dell'erogazione di servizi ambientali da parte degli operatori agricoli.

L'approccio appena delineato rappresenta un modello ideale di misure giuridiche volte a valorizzare economicamente le risorse naturali e i servizi ecosistemici. Tuttavia, si tratta di un programma di ampio respiro, che si confronta inevitabilmente con significative difficoltà operative, legate principalmente alla marcata eterogeneità dei soggetti coinvolti e, di conseguenza, alla potenziale conflittualità tra gli interessi di cui questi sono portatori.

Inoltre, nel momento in cui l'analisi si sposta sull'individuazione di un modello di autogoverno partecipativo all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale¹¹⁷, emerge chiaramente come la ricezione di tale paradigma implichi un superamento dei tradizionali criteri distintivi tra beni privati e beni pubblici¹¹⁸, nonché la necessità di riconoscere ai beni comuni un'autonoma dignità giuridica¹¹⁹.

4. La dicotomia pubblico-privato alla prova della tutela delle risorse naturali.

Le questioni rappresentate evidenziano la necessità di soluzioni giuridiche che ne riflettano la complessità e la cui entità non può essere rintracciata nella secca

¹¹⁶ F. VANNI, *Il contributo della PAC alla produzione di beni pubblici: lo studio dell'IEEP*, in *Agriregionieuropa*, 21, 2010, <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/21/il-contributo-della-pac-alla-produzione-di-beni-pubblici-lo-studio-dellieep>.

¹¹⁷ *Infra*, Cap. IV.

¹¹⁸ § *Infra*, §3.4.

¹¹⁹ § *Infra*, §3.5.

alternativa tra gestione privatistica e pubblicistica, che rispecchia una tassonomia riduttiva e non più confacente alle esigenze attuali¹²⁰. La valorizzazione della biodiversità e delle risorse naturali, in quest'ottica, offre la constatazione empirica della presenza di situazioni intermedie e più complesse del dominio pubblico o privato: situazioni giuridiche apparentemente identiche sotto il profilo della titolarità, possono presentare regimi diversificati di accesso, gestione e contenuto di facoltà.

La stratificazione di tali questioni impone dunque una ridefinizione dei tradizionali criteri di demarcazione tra beni privati e beni pubblici codificati a livello nazionale. Secondo la tassonomia codicistica, il *discrimen* tra bene pubblico e bene privato è dato da due parametri: il dato soggettivo, fondato sulla natura del soggetto cui appartiene il bene, e l'elemento oggettivo, che tiene conto della funzione del bene in relazione alla sua capacità di realizzare un interesse pubblico, ovvero di rispondere ad una pretesa individuale¹²¹. L'incasellamento dei beni pubblici dal punto di vista economico, all'interno dello schema così nitidamente delineato, risulterebbe parziale ed artificioso¹²². Come ribadito, i *public goods* sono individuati in ragione della dimensione plurale dei soggetti che beneficiano dei rispettivi vantaggi; se, dunque, ciascun titolare vanta prerogative individuali su di un bene, per la medesima ragione quest'ultimo è rispondente ad un interesse che trascende la sfera del singolo operatore¹²³.

Il dato evidenziato ha costituito il fondamento logico delle critiche¹²⁴ a cui hanno prestato il fianco le soluzioni concernenti tanto la «privatizzazione» dei *commons*¹²⁵ quanto l'integrale devoluzione della problematica all'intervento pubblicistico. Peraltro, laddove si considerino le specificità di quei “nuovi beni comuni” particolari quali sono le risorse naturali, i limiti applicativi delle due teorie emergono ancor più vividamente. La «privatizzazione dei beni comuni» è una elaborazione formulata dal teorico della *tragedy of commons*. In particolare, l'opinione di Hardin riflette

¹²⁰ Per una analisi dettagliata in materia di beni comuni, di beni pubblici e della relativa progressiva «privatizzazione», cfr. C.M. CASCIONE, cit., *passim*.

¹²¹ Per un inquadramento generale e dettagliato in materia di beni pubblici dal punto di vista squisitamente giuridico, cfr., *ex plurimis*, S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, nella collana *La Memoria del Diritto*, diretta da L. LOSCHIAVO, G. PINO, V. ZENO-ZENCOVICH, RomaTrePress, 2024, *passim*.

¹²² Cfr., *ex multis*, S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in *Questione Giustizia*, 5, 2011, https://www.questionegiustizia.it/data/doc/1360/beni_comuni_categorie_giuridiche_stefanorodota.pdf.

¹²³ R.A. POSNER, *Economic Analysis of Law*, Ninth Edition, Frederick, Aspen Publishing, 2014, 44 ss.

¹²⁴ E. OSTROM, *Reflections on the Commons*, in J.A. BADEN, D.S. NOONAN (a cura di), con la collaborazione di W.D. RUCKELSHAUS, Third Edition, Free Publishing, 2017, 107 ss.

¹²⁵ J. FREEMAN, *Extending Public Law Norms Through Privatization*, in *Harvard Law Review*, 116, 5, 2003, 1285 ss., spec. 1297.

l'ideologia per cui la nostra realtà sia costruita attorno a categorie del possibile che escludono i beni comuni, perché la loro privatizzazione a scapito della Natura e degli altri esseri umani è considerato un dato connaturato all'indole egoistica dell'uomo. Le argomentazioni a sostegno di questa tesi – che fu introdotta nel dibattito relativo all'organizzazione di una Conferenza mondiale sul deterioramento dell'ambiente¹²⁶ – si incentrarono sul successo di quello che è stato ritenuto il più poderoso processo di recinzione dei beni comuni¹²⁷: si tratta delle c.d. *enclosures*¹²⁸, ossia dei provvedimenti inglesi di emanazione regia volti a sottrarre pascoli, boschi e terreni coltivabili alla comune utilizzabilità, attraverso la loro privatizzazione¹²⁹. All'epoca, l'intervento normativo scongiurò realmente il rischio di una tragedia dei beni comuni consentendo, contestualmente, agli agricoltori privi di sostentamento di migrare verso la città per offrire manodopera¹³⁰. In effetti, l'attribuzione della titolarità di risorse comuni ai privati favorisce l'internalizzazione dei costi relativi alla conservazione delle stesse, grazie alla prospettazione delle passività legate alla specializzazione e alla divisione del lavoro. In tal senso, non soltanto la privatizzazione è funzionale a prevenire l'«*overuse*» dei beni comuni, ma risponde anche alla logica di efficienza sottesa alla regola dell'universalità, tipica dell'analisi economica del diritto positiva¹³¹, in base alla quale «tutti i beni hanno un titolare»¹³². Nel privilegiare il criterio soggettivo della definizione di beni comuni, tale soluzione comporterebbe una parallela “individualizzazione” degli interessi connessi alla disciplina dei beni comuni che, a sua volta, si tradurrebbe indirettamente e spontaneamente nella realizzazione di valori comuni.

Nell'ambito degli studi dedicati ai *commons* in generale, tuttavia, sono state evidenziate le derive risultanti dalla concretizzazione del meccanismo illustrato.

¹²⁶ Si tratta del dibattito, instauratosi a livello internazionale e destinato a sfociare nella Conferenza di Stoccolma. Sul punto, cfr. *infra*, sub §7.1.

¹²⁷ S. NESPOR, cit., 668.

¹²⁸ C. BRINKLEY, *After Hardin*, in *Planning Theory*, 21, 4, 2022, Sage Journal, 317 ss., <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/14730952221121071>.

¹²⁹ In effetti, furono proprio le *enclosures* inglesi a segnare un momento importantissimo di quell'alleanza storica fra istituzioni della statualità e proprietà privata che ha «stritolato» i beni comuni. Cfr. U. MATTEI, cit. 40.

¹³⁰ D'altra parte, gli studiosi in ambito sociologico vi hanno intravisto le cause di un declino sociale, caratterizzato da disuguaglianze economiche e dalla proliferazione della criminalità. Cfr. H.W. BATT, *Saving the Commons in an Age of Plunder*, in *The American Journal of Economics and Sociology*, 75, 2, 2016, 346 ss..

¹³¹ Le differenze sussistenti tra analisi economica del diritto «descrittiva» e «normativa» sono sintetizzate da M. GRANIERI, cit. 164.

¹³² *Ibid.* Cfr., altresì, E.A. POSNER, *Policy Implications of the Common Ownership Debate*, in *Public Law Working Paper*, University of Chicago, 760, 2021, consultabile su SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3722906.

Una prima argomentazione logica del fallimento della mano invisibile Smitheana «a guidare le risorse privatizzate verso un ottimale uso sociale»¹³³ è stata identificata nello stesso postulato latente alla preferenza per il paradigma proprietario, quello della c.d. «antropologia individuale ed utilitaria»¹³⁴. Se è vero che ciascuno è portato naturalmente a perseguire il massimo utile personale, i beni pubblici ambientali saranno oggetto di tutela da parte dei singoli titolari solo nella misura in cui presentino un valore d'uso diretto; raggiunto l'esaurimento delle utilità ritraibili dalle risorse, gli operatori saranno indotti a disinteressarsene. La generazione della così descritta «esternalità da abbandono» troverebbe conforto nell'espressa previsione, nel nostro codice civile, del trasferimento di titolarità di beni privati abbandonati allo Stato, e dunque del processo esattamente opposto, quale disposizione correttiva dell'indole naturalmente egoista degli individui¹³⁵.

Secondo un'ulteriore argomentazione critica, in assenza di cooperazione, la risorsa rischierebbe, di fatto, di non fornire utilità alcuna per nessun soggetto. L'operatività giuridica della privatizzazione di risorse precedentemente comuni implica, infatti, l'attribuzione ai consociati di un diverso potere di esclusione rispetto al bene frazionato tra loro, con la conseguenza che ognuno di essi avrà il potere di escludere gli altri ma nessuno eserciterà di fatto l'effettiva facoltà di fruizione della risorsa, che sarà scarsamente utilizzata¹³⁶. Poiché, dunque, il sistema dei c.d. *anti-commons* implica la titolarità in capo a tutti della facoltà di impedire l'esercizio delle prerogative dominicali su un dato bene, esso conduce alla tragedia opposta¹³⁷.

Peraltro, alla luce della strutturazione della biodiversità, delle risorse naturali e dei servizi ecosistemici come *new global commons*, appare dirimente la considerazione per la quale si tratta di beni di per sé insuscettibili di privatizzazione, poiché ontologicamente destinati a produrre benefici a vantaggio dell'intera umanità.

Una soluzione alternativa appare dunque la devoluzione della gestione e del controllo esclusivi su tali risorse ai pubblici poteri: nel momento in cui gli interessi privati non si mostrano in grado di influenzare positivamente la conservazione di

¹³³ C.M. CASCIONE, cit. 141.

¹³⁴ M. BARCELLONA, *A proposito dei "beni comuni": tra diritto, politica e crisi della democrazia*, cit., 623.

¹³⁵ M. GRANIERI, cit. 165.

¹³⁶ C.M. CASCIONE, cit. 142.

¹³⁷ M. HELLER, *The Tragedy of the Anticommons. A Concise Introduction and Lexicon*, in *Columbia Law School Scholarship Archive*, 76, 6, 2013, https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2779&context=faculty_scholarship/1000.

risorse di pubblico interesse, è necessario l'intervento suppletivo dello Stato e di autorità pubbliche o internazionali. Tuttavia, l'equilibrio ottimale in una situazione di gestione accentrata delle risorse comuni è raggiungibile solo in presenza di fattori concomitanti¹³⁸, tra cui la disponibilità di informazioni complete e di indicatori attendibili, l'assenza di costi amministrativi, l'effettività dei controlli e presenza di sanzioni sufficientemente dissuasive. Da questo punto di vista, la devoluzione esclusiva delle problematiche in esame al c.d. «*command and control*» sconta la documentata e fisiologica incapacità dei pubblici poteri di gestire efficientemente le risorse comuni¹³⁹.

5. Il ruolo della dottrina nella costruzione del «diritto ambientale»: il caso italiano e prospettive di comparazione.

L'intrinseca inadeguatezza delle soluzioni rigidamente orientate alla "privatizzazione" o alla "pubblicizzazione" dei beni evidenzia la necessità di riconoscere la biodiversità, intesa come risorsa naturale, servizio ecosistemico e fonte di ulteriori servizi ecosistemici, quale bene "comune" nel senso precedentemente delineato¹⁴⁰.

Sul piano applicativo, il riconoscimento della diversità biologica come "bene" giuridicamente rilevante all'interno di un determinato ordinamento facilita la tipizzazione, nel diritto interno, di strumenti negoziali espressamente finalizzati alla tutela e alla conservazione della Natura¹⁴¹. Al contempo, l'inquadramento giuridico dei beni ambientali come "comuni" è stato storicamente influenzato da due fattori principali: da un lato, il ruolo della dottrina nella costruzione e nell'evoluzione delle

¹³⁸ C.M. CASCIONE, cit., 140.

¹³⁹ C.S. HOLLING, G.K. MEFFE, *Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management*, in *Conservation Biology*, 10, 2, 1996, 328 ss.

¹⁴⁰ *Supra*, §2.4. Si tratta, segnatamente, del criterio di identificazione dei beni pubblici economici, fondato sulla pluralità dei soggetti che beneficiano dei vantaggi discendenti da tali beni.

¹⁴¹ L'analisi degli strumenti negoziali che, da un punto di vista funzionale, possono essere ricondotti alla categoria dei «pagamenti per servizi ecosistemici» o «pagamenti per servizi ambientali» è oggetto di approfondimento nei §§..., Cap. IV. Tuttavia, può sin d'ora anticiparsi che l'emersione e il consolidamento della categoria giuridica dei *conservation easements* nell'ordinamento statunitense è stata agevolata dal ruolo pionieristico della dottrina del «*Natural Resource Law*», che ha posto le basi per il riconoscimento giuridico di accordi indirizzati alla gestione conservativa del territorio. Per altro verso, nel sistema nordamericano, è stata anche la preminenza dell'aspetto funzionale rispetto a quello strutturale nella disciplina dei diritti reali a consentire la qualificazione dei *conservation easements* come vere e proprie servitù, senza la necessità di un fondo dominante. Tale caratteristica ha tuttavia ostacolato l'importazione di questo modello nei Paesi di *Civil law*, nei quali la disciplina dei diritti reali è tradizionalmente improntata al principio di tipicità, sebbene con un graduale processo di temperamento. L'ordinamento francese, in virtù della sua consolidata attenzione all'interconnessione tra dimensione economica e tutela ambientale, ha recepito tale strumento attraverso una soluzione strutturalmente differente, ma funzionalmente equivalente: le *obligations réelles environnementales*, introdotte con la «*Loi biodiversité*» del 2016.

categorie giuridiche; dall'altro, la capacità degli statuti proprietari di ciascun ordinamento di recepire i beni comuni come una categoria dotata di autonomia strutturale o, quantomeno, funzionale.

Nel contesto dell'ordinamento giuridico italiano, la prima elaborazione della categoria dei «beni ambientali»¹⁴² ha comportato una revisione profonda della tradizionale impostazione codicistica in materia di beni. In particolare, Massimo Severo Giannini ha sostenuto che questa peculiare classe di beni fosse più propriamente riconducibile alla sfera della «proprietà collettiva»¹⁴³, caratterizzata dalla contitolarità della collettività sul godimento delle relative utilità.

Queste riflessioni hanno successivamente trovato un ampliamento e una sistematizzazione negli studi del Prof. Stefano Rodotà¹⁴⁴, il quale ha fornito una definizione compiuta dei beni comuni, intesi come «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità»¹⁴⁵. L'elaborazione teorica di tale categoria, avviata a partire dal dibattito sulla qualificazione dei beni ambientali, rappresenta un caso emblematico del contributo della scienza giuridica alla costruzione del diritto. Proprio le riflessioni di Rodotà hanno portato all'istituzione di una Commissione incaricata dell'elaborazione di uno schema di legge delega per la riforma della disciplina codicistica sui beni pubblici.

Il progetto elaborato dalla Commissione si fondava sull'abbandono di un approccio formale in favore di un metodo sostanziale e funzionale, proponendo una classificazione dei beni basata sulle esigenze concrete che essi sono idonei a soddisfare. I beni comuni, pur non essendo beni pubblici in senso stretto, sono caratterizzati da una titolarità diffusa e da una particolare vulnerabilità, determinata sia da problemi di scarsità e depauperamento, sia dall'insufficienza delle garanzie giuridiche esistenti. Per tali ragioni, la Commissione aveva previsto per questi beni un regime giuridico particolarmente garantistico, finalizzato a rafforzarne la tutela e a

¹⁴² M.S. GIANNINI, *Ambiente. Saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, VI, 1974, 17 ss..

¹⁴³ *Ibid*, Secondo lo Studioso, le ulteriori forme in cui si presenta la proprietà pubblica sono la proprietà divisa e la proprietà individuale.

¹⁴⁴ *Ex plurimis*, cfr. S. RODOTÀ, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2018, *passim*; ID., *Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria*, in *Questione Giustizia*, 5, 2011, 237 ss.

¹⁴⁵ Commissione Rodotà, *Per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici*, Relazione, 14 giugno 2007, consultabile al link: www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=3_1&facetNode_2=0_10&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47617#:~:text=La%20Commissione%20li%20ha%20definiti,della%20salvaguardia%20intergenerazionale%20delle%20utilit%C3%A0.

garantirne la fruizione collettiva da parte di tutti i consociati, nel rispetto dell'esigenza prioritaria della loro conservazione per le generazioni future.

Sotto questo profilo, la disciplina delle risorse naturali costituisce un esempio paradigmatico del superamento della concezione statica della dicotomia tra sfera pubblica e sfera privata. Tale evoluzione impone la necessità di un coordinamento tra le logiche di mercato e di efficienza economica, da un lato, e le garanzie di mantenimento della destinazione collettiva dei beni, dall'altro. Tuttavia, a causa di una serie di vicissitudini politiche che hanno segnato i lavori della Commissione, il disegno di legge non è mai stato tradotto in un testo normativo definitivo.

Nonostante ciò, la logica sottesa alla proposta ha avuto un impatto significativo sull'evoluzione della nozione costituzionale di «funzione sociale della proprietà» nella giurisprudenza italiana. Un esempio emblematico è rappresentato da una pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione¹⁴⁶ in materia di valli da pesca nella laguna di Venezia, in cui la Suprema Corte ha adottato un'interpretazione della proprietà e dei beni fondata sul perseguimento di finalità sociali. In tale pronuncia si afferma che «dall'applicazione diretta degli artt. 2, 9 e 42 Cost. si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento, nell'ambito dello Stato sociale, anche in relazione al “paesaggio”, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della “proprietà” dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale – devono ritenersi “comuni”, prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l'aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività».

Un'influenza ben più incisiva, con implicazioni concrete per l'istituzione e la “circolazione” di strumenti privatistici finalizzati alla valorizzazione delle risorse naturali in ordinamenti giuridici affini a quello italiano, come la Francia¹⁴⁷ – e con rilevanti prospettive di sviluppo anche per il sistema giuridico nazionale – è stata esercitata dalla dottrina statunitense nell'elaborazione della concezione delle *natural*

¹⁴⁶ Cass. Civ., Sez. Un., in *Giustizia Civile Massimario*, 2, 2011, 245.

¹⁴⁷ Le caratteristiche specifiche ed i problemi di ordine comparatistico tipici dei *conservation easements* e delle *obligations réelles environnementales* saranno oggetto di approfondimento *infra*, Cap. IV, §§...

resources come *common goods*. Senza addentrarsi nelle specificità del diritto ambientale nordamericano, è utile anticipare un'analisi sintetica della peculiare qualificazione giuridica assunta dai beni ambientali negli Stati Uniti. Un riferimento emblematico in tal senso è rappresentato dal saggio di Joseph Sax, «*The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*»¹⁴⁸, pubblicato nel 1970 e considerato l'atto fondativo dell'*environmental law* statunitense. Il valore di questa pubblicazione è attestato dal fatto che essa abbia contribuito alla formalizzazione della *public trust doctrine* nell'art. 27 della Costituzione della Pennsylvania, il quale stabilisce che «*as trustee of these resources, the Commonwealth shall conserve and maintain them for the benefit of all the people*».

Nel sistema giuridico nordamericano, dunque, la gestione pubblicistica delle risorse naturali si è consolidata attraverso il meccanismo trilaterale tipico del *trust*. In tale prospettiva, i proprietari dei beni di rilevante interesse per la tutela dell'ambiente – *in primis* gli agricoltori – assumerebbero il ruolo di *settlor*, ossia di soggetti che, non essendo in grado di gestire autonomamente tali beni, ne trasferiscono la gestione allo Stato (*trustee*), il quale agisce nell'interesse del beneficiario ultimo, identificato nella collettività.

Al di là della peculiarità di tale ricostruzione e della sua stretta connessione con la disciplina dei diritti reali negli ordinamenti di *common law*¹⁴⁹, la *public trust doctrine* implica l'instaurazione di un rapporto di collaborazione e fiducia reciproca tra autorità pubblica e soggetti privati. Tale impostazione favorisce un modello di “controllo” partecipativo, volto a responsabilizzare gli attori economici e istituzionali affinché conformino i propri interessi individuali ai valori sociali e collettivi.

Questa prospettiva sarà utile non solo sul piano teorico-programmatico, ma anche per verificare, attraverso lo studio di strumenti giuridici specifici¹⁵⁰, quali ordinamenti giuridici si stiano concretamente muovendo nella direzione della sua attuazione pratica. Alla luce dell'influenza che la concezione statunitense dei beni ambientali eserciterà sulla Francia e del parallelo sviluppo normativo italiano, culminato con l'inserimento della biodiversità e degli ecosistemi negli artt. 9 e 41 della Costituzione, è possibile anticipare che l'ordinamento giuridico italiano mostrerà una progressiva

¹⁴⁸ J.L. SAX, *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, cit.

¹⁴⁹ A. DANA, M. RAMSEY, *Conservation Easements and the Common Law*, in *Stanford Environmental Law Journal*, 2, 1989, 2 ss.; B. PIERRE, *Classification of Property and Conceptions of Ownership in Civil Law and Common Law*, in *Revue Générale de droit*, 28, 1997, 235 ss..

¹⁵⁰ *Infra*, Cap. IV, Terza sezione (§§8-14).

apertura alla formalizzazione di istituti giuridici e strumenti privatistici ispirati a una vocazione ecologica.

6. Valorizzare la biodiversità dal punto di vista macroeconomico: utilità e difficoltà operative.

Come emerso dalle riflessioni che precedono, la fornitura di servizi ecosistemici riveste una grande importanza, direttamente ed indirettamente, per qualsiasi economia.

È pertanto necessario che gli indicatori relativi al contributo degli ecosistemi ai benefici per la società siano incorporati anche nei criteri misurazione della ricchezza di un ordinamento e nelle rispettive politiche.

La pacifica misurabilità del valore della Natura e dei suoi “servizi” ha indotto gli economisti ambientali¹⁵¹ ad includere le risorse naturali nell’insieme del c.d. «capitale naturale», un termine che originariamente relegato alla esclusiva designazione dei soli beni materiali ed alienabili, la cui proprietà fosse trasferibile¹⁵². La dialettica tra ecologia ed economia si è instaurata per la prima volta negli anni ’70, attraverso una teoria fondata sull’applicazione della meccanica classica newtoniana¹⁵³ secondo la quale l’economia, in sé considerata, ignora il concetto di entropia, vale a dire l’irreversibilità delle trasformazioni dell’energia e della materia provocata da una crescita economica smisurata. Ne consegue che, inevitabilmente, i rifiuti e l’inquinamento, che sono un prodotto dell’attività economica, non rientrano nelle funzioni di produzione standard, sì da legittimare una concezione dell’attività economica come slegata da qualsiasi limite ecologico.

Al contrario, da un punto di vista macroeconomico, la biodiversità e i servizi ecosistemici integrano una componente del capitale naturale di ciascun sistema e richiedono, pertanto, una simmetrica considerazione in sede di misurazione della ricchezza. Da questo punto di vista, il criterio del prodotto interno lordo (PIL) non è ontologicamente adeguato a riflettere un modello ecocentrico di ricchezza¹⁵⁴: se il

¹⁵¹ D. DASGUPTA, *Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford, OUP, 2001; R. SENGUPTA, *Human Well-Being and Sustainable Development*, in *Economic and Political Weekly*, 37, 42, 2002, 4289 ss.

¹⁵² Con molta difficoltà, lo spettro dei beni “capitale” nel lessico degli economisti si è allargato sino ad includere i beni immateriali e non alienabili, come la salute, l’educazione, l’attitudine e le competenze che, nel complesso, compongono il c.d. capitale umano. Gli economisti contemporanei contemplano il capitale umano come categoria dei beni-capitale perché hanno individuato metodi e modalità per misurare il valore di questi beni, non solo per gli individui che li acquisiscono, ma anche per la società su larga scala.

¹⁵³ N. GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971, *passim*.

¹⁵⁴ H. ZHENG, T. WU, Z. OUYANG, S. POLASKY, M. RUCKELSHAUS, L. WANG, Y. XIAO, X. GAO, C. LI, G. DAILY, *Gross Ecosystem Product (GEP): Quantifying nature for environmental and economic policy*

capitale è uno stock di valore “monetario” o “umano”, il PIL è un indicatore assoluto di crescita e floridezza economica, insensibile al consumo di materie prime e a ogni deterioramento dell’ambiente. Quest’ultimo, pertanto, esprime un valore che non solo prescinde dal capitale naturale, ma è spesso correlato proporzionalmente alla degradazione dell’ambiente. In termini economici, dunque, l’impiego del PIL si traduce in un deprezzamento del capitale naturale¹⁵⁵, che evidenzia lo scarto differenziale tra il tasso al quale le risorse naturali sono sfruttate e la loro capacità autorigenerativa. È stato appurato, in proposito, che il PIL resta indispensabile nell’analisi macroeconomica a breve termine, ma è integralmente inadeguato a valutare i progetti di investimento nello sviluppo sostenibile¹⁵⁶. Il ricorso esclusivo a tale parametro presuppone un approccio alle risorse naturali che si risolverebbe nella secca alternativa tra “sfruttamento” e “conservazione”, a seconda del carattere rinnovabile e non della risorsa considerata. La prospettiva visibilmente antropocentrica da cui muove tale concezione impone semplicemente di limitare lo sfruttamento di quelle risorse naturali che, in quanto non rinnovabili, integrino un’offerta fissa, nella misura in cui il loro esaurimento non sia compensabile con investimenti in risorse sostitutive¹⁵⁷.

La logica descritta è propria della c.d. «*weak sustainability*», formula che sintetizza l’idea secondo cui la tecnologia e il commercio transfrontaliero siano in grado di fornire sistematicamente beni succedanei alle risorse naturali¹⁵⁸. Non solo una simile impostazione sconta l’effettiva limitatezza delle risorse del Pianeta, ma si è mostrata «miope»¹⁵⁹ anche da un punto di vista strettamente economico, concorrendo

innovation, in *Ambio. A Journal of Environment and Society*, Kungl. Vetenskaps Akademien, The Royal Swedish Academy of Sciences, Springer, 2023, 1952 ss., in cui gli AA. presentano il c.d. «prodotto ecosistemico lordo» come un indicatore di crescita attendibile ed inclusivo del rapporto tra risorse economiche e risorse naturali. Tale prospettiva ha permeato anche i canali istituzionali europolitari, sfociando nella proposizione del GEP come uno strumento adeguato al fine di valorizzare le risorse naturali in prospettiva macroeconomica. Sul punto, cfr. B. ROCKIKI, R. M'BAREK, I. GRAMMATIKOPOULOU, A. LA NOTTE, M. VAN ALPHEN, M., W. VAN ZEIST, H. BARTELINGS, N. POLMAN, *Gross Ecosystem Product in macroeconomic modelling*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2024.

¹⁵⁵ Come segnalato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, un’economia può registrare un’alta crescita del PIL deprezzando i propri beni, senza che però tale deprezzamento emerga dalle statistiche nazionali. Cfr. *Human Development Report 1990*, New York, Oxford University Press, 1990, 104, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1990encompletenostats.pdf>.

¹⁵⁶ Sulla precisazione del significato e della portata del principio dello sviluppo sostenibile, *infra sub* §§7.1 ss..

¹⁵⁷ J. BOWERS, *Sustainability and Environmental Economics. An Alternative Text*, Londra, Pearson, 1997, 68 ss.

¹⁵⁸ R. ROMI, G. AUDRAIN-DEMEY, B. LORMETEAU, *Droit de l’environnement et du développement durable*, Parigi, Lextenso, 2021, 20 ss.

¹⁵⁹ V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?* In S. MASINI, V. RUBINO (a

ad un metodo di produzione della ricchezza «come un gigante che non è in grado di stare in equilibrio se non continuando a correre, ma così facendo schiaccia tutto ciò che incontra sul suo percorso»¹⁶⁰.

La scoperta della scarsa lungimiranza di un modello economico fondato esclusivamente sulla produzione e sui consumi ha segnato la distinzione tra il concetto di «crescita» e quello di «sviluppo». La logica della crescita esclude la questione del suo contenuto qualitativo (chi si è migliorato?) o della condivisione del valore aggiunto¹⁶¹; autorevoli economisti¹⁶² hanno evidenziato, infatti, la fallacia di un sistema di *governance* improntato esclusivamente al progresso ed alla produttività, ma che finisce per destinarne i profitti a pochi interessati e scaricarne gli oneri sulla restante parte delle generazioni presenti e sulla globalità delle generazioni future.

La nozione di sviluppo presuppone, invece, l'adozione di un metodo di misurazione della ricchezza inclusivo delle risorse naturali, il quale impedisca di considerare ricchi i Paesi che si avvalgono della erosione del capitale naturale per conquistare il progresso economico, indebitandosi nei confronti della Terra quanto alle risorse sfruttate e, conseguentemente, nei confronti delle generazioni future. Un simile approccio è strettamente legato al concetto di “bioeconomia”¹⁶³, che presuppone il ripensamento del modello economico neoclassico, nell'ottica di addivenire a modalità di produzione e di consumo che rispettino i limiti ecologici della biosfera¹⁶⁴ e nel quale l'agricoltura rileva come settore chiave principale. Decisive risultano, in tale ottica, le

cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, nella collana *Dialoghi fra il diritto e le scienze: agricoltura, alimentazione, ambiente*, diretta da S. MASINI, V. RUBINO, Bari, Cacucci, 2021, 5.

¹⁶⁰ S. LATOUCHE, *Le pari de la décroissance*, cit., 27.

¹⁶¹ S. LATOUCHE, *Décoloniser l'imaginaire: La Pensée créative contre l'économie de l'absurde*, Lione, Parangon, 2017, in cui è rinnovato il risalto che l'A. conferisce al modello della «descrescita» come unica alternativa alla crescita. Cfr. altresì S. LATOUCHE, *Le Pari de la décroissance*, cit., 11: «descrescita è una parola d'ordine che significa abbandonare radicalmente l'obiettivo della crescita per la crescita, un obiettivo il cui motore non è altro che la ricerca del profitto da parte dei detentori del capitale e le cui conseguenze sono disastrose per l'ambiente. A rigore, più che di “de-crescita”, bisognerebbe parlare di “a-crescita”, così come parliamo di “a-teismo”, poiché si tratta di abbandonare una fede e una religione: quella dell'economia, della crescita, del progresso e dello sviluppo».

¹⁶² R. AYRES, in *Limits to the Growth Paradigm*, in *Ecological Economics*, 19, 2, 1996, 117: «to those who follow us we are bequeathing a more and more potent technology and significant investment in productive machinery and equipment and infrastructure. But these benefits may not compensate for a depleted natural resource base, a gravely damaged environment and a broken social contract»; Analoga prospettiva è Assunta da N. CHAMBERS, C. SIMMONS, M. WACKERNAGEL, in *Sharing Nature's interest: Ecological Footprints as an Indicator of Sustainability*, Preface, New York, Earthscan, 2000, VI: «Our dominant culture continues to celebrate expansion in spite of its heavy toll on people and nature. In fact, we desperately try to ignore that much of today's income stems from liquidating our social and natural assets. We fool ourselves into believing that we can disregard ecological limits indefinitely».

¹⁶³ S. LATOUCHE, *Le Pari de la décroissance*, cit., 14.

¹⁶⁴ S. BOLOGNINI, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC* cit., 54.

parole della Commissione Europea¹⁶⁵, secondo cui la bioeconomia «rappresenta un’opportunità unica per affrontare, globalmente, sfide per la società tra loro interconnesse quali sicurezza alimentare, scarsità delle risorse naturali, dipendenza dalle risorse fossili e cambiamenti climatici, garantendo al contempo una crescita economica sostenibile».

Tuttavia, nell’imporre l’adozione di una prospettiva radicalmente ecocentrica, il modello descritto incontra una serie di ostacoli ascrivibili alla definizione di «barriere analitiche»¹⁶⁶ rispetto all’implementazione di un «Prodotto Verde Lordo». Esse derivano da alcune proprietà che l’ecologia moderna ha riconosciuto come caratteri tipici dei servizi ecosistemici, quali: la non linearità, che indica l’imprevedibilità dei processi naturali, governati principalmente da eventi stocastici¹⁶⁷ in grado di influenzarsi mutualmente; la diversità, ossia l’estrema varietà di specie che popolano un dato ecosistema; il flusso, che si riferisce alla gamma sconfinata di sostanze nutritive, materiali, energetiche ed informative che connettono le singole parti di un sistema in una rete di relazioni. Analogamente, i citati studi economici relativi alla valorizzazione del capitale naturale hanno riconosciuto che «la mobilità, l’invisibilità e il silenzio» sono caratteristiche intrinseche alla biodiversità «di grande significato per la sua economia»¹⁶⁸.

Da un lato, questi fattori inducono a riporre scarsa fiducia negli indicatori di valore del capitale naturale ed a preferire opzioni di produzione e consumo più attrattive in una logica di arricchimento nel breve termine; dall’altro lato, è stato sottolineato come la «gestione dell’incertezza»¹⁶⁹ sia un dato fisiologicamente ineliminabile della “nuova ecologia” e che, pertanto deve essere trattato, in sede di individuazione di un approccio regolatorio degli ecosistemi e delle attività economiche, alla stregua di una condizione da gestire e non da abolire.

¹⁶⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *L’innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l’Europa*, Bruxelles, 13.02.2012, COM (2012) 60 final.

¹⁶⁶ J.V. HOFF, M.M.B. RASMUSSEN, P.B. SØRENSEN, *Barriers and Opportunities in developing and implementing a Green GDP*, in *Ecological Economics*, 181, 2021, consultabile su ScienceDirect: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800920321960>.

¹⁶⁷ M. FREY, N. GUSMEROTTI, S. POGUTZ, cit., 168.

¹⁶⁸ P. DASGUPTA, *The Economics of Biodiversity. The Dasgupta Review. Abridged Version*, Londra, HM Treasury, 2021, 15.

¹⁶⁹ C. FOLKE, S. CARPENTER, B. WALKER, M. SCHEFFER, T. ELMQVIST, L. GUNDERSON, C.S. HOLLING, *Regime Shifts, Resilience, and Biodiversity in Ecosystem Management*, in *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 35, 2004, <https://doi.org/10.1146/annurev.ecolsys.35.021103.105711>.

7. La multifunzionalità, risolto ‘agricolo’ del principio di integrazione: la tutela della biodiversità come modo di essere dell’attività agricola.

Nel settore agricolo, l’integrazione delle considerazioni ambientali nelle attività economiche può realizzarsi attraverso il riconoscimento giuridico della multifunzionalità dell’agricoltura¹⁷⁰.

Quest’ultima garantisce, per natura, la realizzazione di molteplici funzioni che trascendono la dimensione meramente economica¹⁷¹, valorizzando parallelamente il ruolo degli agricoltori nell’incremento del benessere della società. Le principali fonti di ricchezza scaturenti dall’esercizio di tale attività sono classificabili secondo un’articolata tassonomia.¹⁷²

Una macro- suddivisione basilare si fonda sulla distinzione tra beni materiali ed immateriali. I primi ricomprendono i prodotti alimentari, trasformati e non, ed i prodotti tangibili non alimentari, mentre i secondi racchiudono tutti i servizi la cui erogazione è collegata, direttamente e non direttamente, all’esercizio dell’attività primaria.

Tuttavia, la ripartizione più rilevante ai fini dell’integrazione tra politiche agricole ed ambientali fa perno sul grado di compensazione che il mercato è in grado di fornire all’erogazione dei “beni” agricoli e si traduce nella dicotomia tra beni di mercato e non di mercato, recepita nei lavori dell’OCSE con le denominazioni, rispettivamente, di «*commodity outputs*» e «*non-commodity outputs*»¹⁷³. In virtù del criterio discrezionale su cui si fonda, la descritta elaborazione non è sovrapponibile alla prima distinzione: da un lato, dall’agricoltura promanano servizi immateriali privatizzati e, pertanto, integralmente ricompensati dal mercato, come il turismo rurale; dall’altro, taluni beni immateriali astrattamente non di mercato possono ricevere, di fatto, un’equa compensazione perché la loro produzione è un effetto naturale e collaterale della fornitura dei beni materiali, non comportando alcun costo aggiuntivo. Si consideri, ad

¹⁷⁰ OCSE, *Multifunctionality, Towards an Analytical Framework*, 1999-2000 Programme of Work of the OECD’s Committee for Agriculture, 2001.

¹⁷¹ Y. HEUCHEL, *Naissance et découverte de la multifonctionnalité*, in *Multifonctionnalité de l’agriculture et aménagement du territoire*, XVIII Congrès National de l’Association française de droit rural, Le Havre, 2001.

¹⁷² C. LAURENT, M.-F. MOURIAUX, *La multifonctionnalité agricole dans le champ de la pluriactivité*, in *La Lettre*, 59, 1999, <https://hal.inrae.fr/hal-02687813v1/document>.

¹⁷³ F. CONTÒ, M. FIORE, A. DI MATTEO, *Building a Multifunctionality Agricultural House and Indicators for Social/Health Farms*, in *Politica Agricola Internazionale*, 3, 2013, 41 ss., in cui le opportunità educative e sociali legate alla dimensione multifunzionale dell’agricoltura sono ricondotte alla definizione dell’OCSE di *non-commodity output*.

esempio, il valore di mercato associato all'appartenenza di un prodotto alimentare ad un dato territorio, ovvero all'impiego di determinate tecniche produttive che sono, di per sé, indirizzate alla gestione conservativa del territorio.

Il rapporto tra produzione di *commodity* e di *non-commodity output* si può pertanto articolare in una relazione di complementarità – è il caso delle tecniche produttive che tutelano spontaneamente la biodiversità, l'equilibrio idrogeologico ed il paesaggio – ovvero di rivalità, come nelle ipotesi di modelli di produzione basati sull'agricoltura intensiva¹⁷⁴. Nel primo caso, i servizi ambientali, che, in quanto “pubblici” dal punto di vista economico, rientrerebbero astrattamente nei beni non di mercato, sarebbero concretamente attratti alle dinamiche dei beni di mercato, poiché la loro fornitura troverebbe un'ideale compensazione; nel secondo caso, lo svolgimento della funzione conservativa della natura e della biodiversità richiederebbe ad un'impresa agricola un complesso spettro di sforzi economici¹⁷⁵. Posto che le tecniche specificamente destinate al mantenimento ed al miglioramento della biodiversità variano in ragione della mutevole combinazione tra il tipo di attività svolta e la conformazione del territorio rurale, tra le principali pratiche benefiche possono menzionarsi: la limitazione dell'estensione delle parcelle coltivate ovvero il mantenimento dei margini dei campi incolti e con siepi e vegetazione autoctona, la coltivazione e l'allevamento di specie autoctone, la rotazione delle colture e l'aratura controllata, la calendarizzazione delle operazioni di mietitura e sfalcio nel rispetto dei periodi di riproduzione di alcune specie, il mantenimento di biotopi e habitat semi-naturali in azienda (boschi, stagni, prati, zone umide e vegetazione riparia), la riduzione dell'uso di input chimici, e così via.

Per lo svolgimento efficace di attività del tenore illustrato, l'imprenditore agricolo dovrà sostenere costi inediti, relativi all'acquisizione di nuove informazioni, conoscenze, tecnologie, capacità professionali, consulenze, nonché allo sviluppo di un piano di gestione aziendale. Tali passività si possono materializzare in una vera e propria perdita, integrante i c.d. «costi di realizzazione», i quali sono direttamente associati all'adozione dei nuovi metodi di coltivazione (gestione degli habitat semi-naturali, ripristino e miglioramento degli habitat, acquisto di nuovi macchinari, impiego di personale specializzato, monitoraggio, tenuta della contabilità ambientale),

¹⁷⁴ L. CASINI, G.V. LOMBARDI, *Multifunctionality Concepts: A Critical Assessment of the Framework Approaches*, in A. PIORR, K. MÜLLER (a cura di), *Rural Landscapes and Agricultural Policies in Europe*, Springer, 2009, 35 ss.

¹⁷⁵ OCSE, *Environmental Indicators for Agriculture. Methods and Results. Executive Summary*, Parigi, 2000,

oppure in un mancato guadagno, rappresentato dai «costi di opportunità», relativi al mancato reddito conseguente al cambiamento di modulo produttivo, o alla riduzione delle rese colturali associata alla riduzione della superficie agricola utilizzata o, ancora, all’allocazione di capitale fisso per impegni ambientali di lungo periodo. Si aggiunga, peraltro, che le attività agricole che hanno ad oggetto la coltivazione o l’allevamento di specie a rischio di estinzione si trovano spesso ad operare in filiere e canali distributivi non favorevoli, nonché a realizzare prodotti non rispondenti alle aspettative di mercato qualitative (aspetto estetico o dimensioni) e quantitative (quantità minime commerciabili), divenendo così costrette a ricercare nuovi sbocchi commerciali.

Nella vasta casistica illustrata, la produzione di *non-commodity outputs* presuppone un aggravio di costi che le dinamiche del libero scambio non sono in grado di assorbire: tale circostanza si pone alla base di un’inefficienza di mercato simmetrica a quella derivante dalla configurazione dei servizi ambientali come beni pubblici. Per di più, vi è una pluralità di forme concrete in cui l’attività agricola può esprimersi, che permettono di costruire un ampio raggio di modelli che si inseriscono tra l’agricoltura di tipo intensivo e fortemente industrializzato e quella integralmente estensiva, che sono meritevoli di attenzione e di risposte giuridiche adeguate¹⁷⁶.

Il raggiungimento di una soluzione ottimale dal punto di vista sociale, in assenza di soluzioni allocative efficienti da parte dei soli strumenti di mercato, costituisce così la fonte di legittimazione dello sviluppo di azioni pubbliche in agricoltura, che, d’altra parte, materializzandosi in una forma di sostegno al reddito degli agricoltori, richiedono l’accertamento della sussistenza di una sufficiente giustificazione¹⁷⁷.

Non a caso, tra le molteplici proposte volte a fornire una definizione di «multifunzionalità»¹⁷⁸, la più accreditata, in quanto funzionale all’individuazione delle

¹⁷⁶ A. JANNARELLI, *Il diritto dell’agricoltura nell’era della globalizzazione*, Seconda edizione ampliata, Bari, Cacucci, 2003, 291.

¹⁷⁷ R. HENKE, A. POVELLATO, F. VANNI, *Elementi di multifunzionalità nell’agricoltura italiana: una lettura dei dati del censimento*, in *La Questione Agraria: Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*, 2014, 101 ss..

¹⁷⁸ Nello stesso anno, sia la FAO, sia il WTO hanno fornito una definizione puramente “descrittiva” del carattere multifunzionale dell’agricoltura. In particolare, secondo il Glossario del WTO del 1999, la multifunzionalità è «quel concetto secondo il quale l’agricoltura ha numerose funzioni oltre alla produzione di alimenti e di fibre; ad esempio la protezione dell’ambiente, la preservazione dei paesaggi, il lavoro agricolo, ecc.). Sul punto, cfr. WTO, *Glossary of Terms. An Informal Guide to “WTO speak”*, 1999. Analogamente, la FAO ha proposto il concetto di «Carattere Multifunzionale dell’Agricoltura e della Terra (MFCAL)». Si tratta di riconoscere l’esistenza di funzioni, svolte da parte dell’agricoltura, di natura economica, sociale ed ambientale, la cui importanza è contingente alle specificità di ciascuna area rurale. Cfr. FAO, *Outcome of the Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land*, Roma, 1999, <https://www.fao.org/4/x3577e/x3577e.htm>.

condizioni che giustificano l'intervento pubblico in agricoltura¹⁷⁹, è quella predisposta dall'OCSE nel 1999¹⁸⁰. In particolare, il carattere multifunzionale dell'agricoltura è dato dalla compresenza di due elementi essenziali: l'esistenza di prodotti multipli, primari e secondari, che sono contestualmente derivanti dall'attività primaria; la circostanza che i prodotti secondari presentino le caratteristiche delle esternalità o dei beni di interesse pubblico, tali da non presentare un mercato proficuo di riferimento.

La forma di sostegno più efficiente a tal fine, è quella congegnata in modo da riflettere la relazione multiforme tra le due tipologie di *output* dell'attività agricola, adattandosi alle caratteristiche che assume, di volta in volta, il processo produttivo. La necessità di adottare delle forme di sostegno "mirate"¹⁸¹ emerge sia con riferimento alle caratteristiche fisiche, strutturali e socio-economiche dell'area in cui è insediata l'attività agricola¹⁸², sia in relazione alla selezione degli specifici *non-commodity output* desiderati. Da questo punto di vista, assume un'importanza cruciale la valorizzazione del territorio rurale, che deve esser esaminato nella sua accezione di spazio fisico, economico e sociale che realizza un insieme di funzioni diversificate (produttiva, insediativa, ricreativa, ambientale, paesaggistica) e che contribuisce a realizzare o a indebolire il carattere multifunzionale dell'agricoltura¹⁸³: così inteso, il territorio rurale funge da reale «vettore»¹⁸⁴ del riconoscimento giuridico

¹⁷⁹ C. LAURENT, *La multifonctionnalité de l'agriculture*, in P. GIORDANO, A. VALLADÃO, M.-F. DURAND (a cura di), *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*, Presses de Sciences Po: Cairn.info, 407 ss..

¹⁸⁰ OCSE, *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework* cit., 198, secondo cui una «definizione pratica» di multifunzionalità ingloba, da un lato, l'esistenza di prodotti multipli generati dall'attività agricola e, dall'altro, la circostanza che tali prodotti presentino le caratteristiche delle esternalità positive, ovvero dei beni di interesse pubblico, con la conseguenza che i rispettivi mercati non esistano o siano malfunzionanti.

¹⁸¹ B.E. VELAZQUEZ, *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, in *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 3, 2001, 75 ss..

¹⁸² A. ARZENI, F. SOTTE, *Agricoltura e territorio: dove sono le imprese agricole?*, in *QA: la Questione Agraria: Rivista dell'associazione Rossi-Doria* 1, 2014, 75 ss..

¹⁸³ F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, Giuffrè, 2000, 3, in cui l'A., specularmente, offre un inquadramento della multifunzionalità come «criterio ordinatore dell'azienda agricola, mella misura in cui il complesso dei beni organizzati dall'agricoltore viene indirizzato a soddisfare funzioni e missioni ulteriori rispetto alla sola produzione di alimenti e materie prime, e nel medesimo tempo mantiene una coesa unicità di struttura e di organizzazione, con applicazione di regole condivise ai beni così organizzati». Per una ricognizione della natura economica dei servizi forniti dall'agricoltura, dei legami tra questi e la produzione agricola e della relativa applicazione nella formulazione delle politiche agricole più risalenti, cfr. B. E. VELAZQUEZ, *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, cit..

¹⁸⁴ L. BODIGUEL, *Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle*, in *Économie rurale. La multifonctionnalité de l'activité agricole*, 273-274, 2003, 61 ss..

dell'agricoltura multifunzionale, attraverso la forma di “auto-governo partecipativo” necessaria per la valorizzazione delle risorse naturali¹⁸⁵.

L'operazione presuppone, tuttavia, una necessaria rilettura del ruolo che il territorio deve assumere nella correzione delle inefficienze di mercato legate alla erogazione di beni e servizi pubblici agro-ambientali. Inteso come mero riferimento geografico per la localizzazione di un'attività agricola, il territorio è concepito in una dimensione statica e settoriale, in cui funge da “condizione” necessaria alla concreta percezione di un sostegno pubblico.

Laddove, di contro, il territorio sia considerato un vero e proprio strumento di «qualificazione», che, nel presentare delle peculiarità che giustificano – di per sé – la percezione di un sostegno pubblico¹⁸⁶, esso diviene lo strumento per codificare le nuove rappresentazioni sociali ed economiche dell'agricoltura¹⁸⁷. Il territorio, in altre parole, è il collante tra la vocazione multifunzionale dell'agricoltura e la transizione delle priorità della collettività verso la protezione delle risorse naturali¹⁸⁸. Ne consegue l'assegnazione del ruolo dinamico e concettuale di fondamento del nuovo “contratto sociale”¹⁸⁹ tra gli agricoltori ed il resto dei consociati, i quali si mostrano disponibili a sostenere i primi – secondo una scala progressiva di rappresentatività realizzata dalle politiche pubbliche – per ricompensare gli squilibri economici dettati dalle plurime specificità fisiche ed ambientali che caratterizzano i territori rurali.

È stato dimostrato¹⁹⁰, infatti, che l'impiego della “superficie media aziendale” come parametro per accertare l'effettivo svolgimento dell'attività agricola costituisce un'operazione metodologica fuorviante e parziale, che induce a ritenere debole un settore agricolo¹⁹¹ caratterizzato dalla coesistenza di unità produttive estremamente diversificate in termini di condizioni strutturali, dotazioni di risorse, relazioni con il mercato, obiettivi e strategie. Il carattere non marcatamente “imprenditoriale” di

¹⁸⁵ L. LORVELLEC, *Rapport de synthèse*. in *L'entreprise agricole et le statut de fermage*, Parigi, Loysel, 1995, 263, in cui l'A. riconosce l'attribuzione all'impresa agricola della duplice veste di «unità produttiva» ed «unità economica di occupazione del territorio rurale».

¹⁸⁶ L. BODIGUEL, *Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle*, cit., senza dimenticare, come sottolinea l'A., che l'oggetto principale del diritto agrario e, in particolare, dei sistemi di sostegno pubblico agricolo, resta l'attività agricola base.

¹⁸⁷ P. MULLER, *Les nouveaux métiers ruraux*, in *L'installation de qualité en milieu rural*, Echange avec des chercheurs de l'APCM, 1995, 12.

¹⁸⁸ L. LORVELLEC, *Droit rural*, Parigi, Masson, 1988, 552.

¹⁸⁹ L. BODIGUEL, *Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle*, cit..

¹⁹⁰ A. ARZENI, F. SOTTE, *Imprese e non- imprese nell'agricoltura italiana*, in *Agriregionieuropa*, 9, 32, 2013, 65 ss..

¹⁹¹ *Ibid.* In questo studio specifico, era stato assunto come riferimento il settore agricolo italiano, in cui a fronte dell'impiego di questo criterio, la superficie media aziendale corrispondeva a 7,9 ettari, a fronte dei 55-56 ettari di altri Paesi europei, come la Francia e la Germania.

un'azienda agricola, è il più delle volte, frutto di una scelta consapevole dell'operatore, il quale per diletto o utilità, non ha il mercato come riferimento, ma è «protagonista dell'integrazione rurale e del riallaccio di rapporti diretti con l'agricoltura»¹⁹².

Per di più, il rilievo concettuale del territorio rurale conferisce una sfaccettatura ulteriore alla sua funzione base di “geo-localizzatore”, in quanto la determinazione del diritto di proprietà è una pre-condizione necessaria alla identificazione del responsabile della gestione delle risorse correlate all'attività che forma oggetto del diritto¹⁹³.

In sede di identificazione di una misura di sostegno inclusiva delle caratteristiche specifiche del territorio rurale, è dunque necessario un approccio estremamente pratico e prossimo agli interessi da tutelare. Nei casi in cui, ad esempio, le condizioni fisiche del suolo non consentono di stabilire con ragionevole certezza quale servizio ambientale sia più opportuno promuovere, occorre individuare fattori o attività collaterali all'attività svolta che siano fonti certe, in termini qualitativi e quantitativi, di altri *non- commodity output*¹⁹⁴; analoga necessità emerge laddove siano le condizioni economiche del territorio ad esigere tipologie di sostegno legate alla produzione di *commodity output* (si considerino, ad esempio, i pagamenti per ettaro).

Inoltre, l'assetto regolatorio descritto necessita di un quadro complementare di misure ispirate ad un *non- governmental approach*, le quali mirano a promuovere i rapporti di produzione congiunta tra prodotti di consumo e servizi ambientali, alimentando la spontanea offerta di esternalità positive attraverso il funzionamento del mercato.

Nella strutturazione del principio di integrazione, dunque, la valorizzazione economica delle risorse naturali e la multifunzionalità dell'agricoltura assumono un carattere complementare¹⁹⁵ e si traducono nella capacità delle norme giuridiche di trattare la protezione della natura come un modo di essere dell'attività agricola. Tale approccio, da un lato, consente di predisporre un quadro di *governance* che promuove e contribuisce alla erogazione di quei “beni comuni” erogabili da soggetti privati; dall'altro lato, concorre a fortificare l'avvenire economico di un settore indispensabile

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ OCSE, *Multifunctionality in Agriculture. What role for private initiatives?*, Parigi, 2005.

¹⁹⁴ OCSE, *Multifunctionality: The Policy Implications*, Parigi, 2003, in cui vengono elaborate delle linee guida per i decisori pubblici, al fine di individuare gli strumenti istituzionali più idonei ad ottimizzare la produzione di *non- commodity output*.

¹⁹⁵ F. MARANGON, A. BERTOSSI, S. TROIANO, *Valuing for Sustainability: hidden costs and benefits in multidimensional agriculture*, in *Italian Review of Agricultural Economics*, REA, 78, 2, 2023, 53 ss..

per il conseguimento di un vero e proprio sviluppo, fondato sul ripristino di una relazione ecologica con il territorio.

CAPITOLO II

BIODIVERSITÀ E AGRICOLTURA NEL PANORAMA GIURIDICO INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE: DALLO SFRUTTAMENTO ALLA VALORIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. La tutela della biodiversità nella storia dei rapporti tra agricoltura ed ambiente; 2. La fase premoderna: i primi anni del '900; 3. Lo sfruttamento delle risorse naturali dal diritto internazionale alla prima Politica Agricola Comune. 3.1. (*segue*) L'affermazione del principio dello «sviluppo sostenibile» e la nascita delle fonti «agro-ambientali» internazionali; 3.2. (*segue*) Agricoltura e ambiente nel commercio internazionale: il WTO e l'Accordo sull'Agricoltura; 3.3. (*segue*) L'evoluzione delle «fonti agro-ambientali» comunitarie; 4. L'affermazione della multifunzionalità agricola nell'era della globalizzazione: la 'terza tappa' del rapporto tra agricoltura ed ambiente; 5. Ripristinare e valorizzare la biodiversità nell'attività agricola e con l'attività agricola per affrontare le sfide del nuovo millennio; 6. L'agricoltura nella strategia europea sulla biodiversità per il 2030: riportare la Natura nei terreni agricoli; 7. Considerazioni conclusive.

1. La tutela della biodiversità nella storia dei rapporti tra agricoltura ed ambiente.

Nei paragrafi precedenti si è cercato di delineare i vantaggi ed il contenuto operativo dell'integrazione economica e giuridica tra la disciplina dell'attività agricola e la tutela dell'ambiente, con specifico riferimento alla conservazione della biodiversità, quale risorsa alla base dell'intero equilibrio ecosistemico.

Un metodo di *governance* integrato ha una portata necessariamente intersettoriale e presenta contenuti complementari, in ragione della specifica politica a cui si rivolge.

Con riferimento alle politiche ambientali, emerge l'esigenza di tradurre la tutela giuridica delle risorse naturali in una forma di valorizzazione più che di conservazione in senso stretto, nell'ambito delle singole attività economiche e della globale misurazione della ricchezza di un sistema; simmetricamente, l'operatività del canone di integrazione, con riguardo alle politiche agricole, presuppone l'adozione di misure giuridiche che trattino la protezione e il miglioramento della biodiversità e dei servizi

ecosistemici alla stregua di una forma di manifestazione dell'agricoltura, assecondandone la vocazione naturalmente multifunzionale¹⁹⁶.

Il ricorso ad un approccio olistico alla promozione della crescita economica ed alla protezione del capitale naturale, tuttavia, non è sempre stato di agevole adozione nel corso del tempo¹⁹⁷.

In linea di principio, ciò è addebitabile alle illustrate difficoltà intrinseche alle operazioni presupposte dall'attività di integrazione – la misurazione del valore della biodiversità secondo indicatori attendibili, l'internalizzazione dei benefici e dei danni procurati alle risorse naturali nelle poste attive e passive dell'attività economica individuale, il ricorso a parametri di valutazione della ricchezza dei sistemi economici inclusivi del capitale naturale. Inoltre, se l'attitudine dell'essere umano a predisporre meccanismi di controllo e regolazione delle risorse naturali si evince sin da pratiche piuttosto risalenti nel tempo¹⁹⁸, le ragioni per cui si è avvertita la necessità di conservare e preservare la Natura sono variate nel corso del tempo e, a seconda della loro entità, sono mutate anche le modalità con cui le fonti giuridiche internazionali e sovranazionali hanno concretamente riconosciuto il valore di tali risorse, scandendo sia l'evoluzione del *nature protection law*¹⁹⁹, sia l'affermazione del principio di integrazione tra politiche ambientali e politiche agricole.

D'altra parte, occorre considerare altresì che le criticità insite nella valorizzazione delle risorse naturali sono state accentuate dai singoli profili di specialità del settore primario che ciascuna fase della storia dell'agricoltura ha messo in luce e che hanno progressivamente mutato il punto fondamentale di incidenza del diritto agrario²⁰⁰.

Pertanto, il rapporto tra garanzia della produttività agricola e preservazione della Natura ha conosciuto diverse “stagioni” che possono essere classificate secondo una triplice scansione: la fase premoderna, caratterizzata dalla necessità di promuovere il decollo del settore primario; il periodo marcato dall'avvento dall'industrializzazione e

¹⁹⁶ L'evoluzione giuridica registratasi a livello internazionale e sovranazionale verso la descritta logica è dettagliatamente analizzata da S. MANSERVISI, *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, 1, 2008, Roma, Aracne, *passim*.

¹⁹⁷ F. ADORNATO, *Agricoltura plurale paradigma dell'Europa*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 1, 30, 2022, 13 ss..

¹⁹⁸ Modelli virtuosi di cooperazione tra comunità antiche al fine di proteggere la natura si rinvencono nei c.d. *shiki* giapponesi, volti a preservare risorse naturali a disposizione delle comunità di Hirano e Nagaike. Cfr. M.A. MCKEAN, *Conflict over the Contemporary Fate of Common Lands in Japan*, in *Association of Asian Studies*, 1995, https://www.researchgate.net/publication/42766109_Conflict_Over_the_Contemporary_Fate_of_Common_Lands_in_Japan.

¹⁹⁹ R. ROMI, *Droit de l'environnement*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, *passim*.

²⁰⁰ A. JANNARELLI, *Comparazione e diritto agrario*, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2019, 446.

dall'apertura dell'agricoltura alle dinamiche del libero mercato; l'età postindustriale, caratterizzata da significative crisi economiche ed ambientali cui è necessario rispondere attraverso bilanciamenti d'interessi estremamente delicati.

Per ciascun periodo storico, è dunque possibile delineare le differenze che hanno riguardato, segnatamente: il grado di prossimità degli interventi giuridici rispetto alle questioni che si sono avvicinate nel corso del tempo; le ragioni alla base della tutela della biodiversità e delle risorse naturali; gli elementi che hanno legittimato un trattamento giuridico differenziato per il settore agricolo rispetto alle altre attività economiche; le funzioni riconosciute all'agricoltura ed il ruolo attribuito ai produttori agricoli; infine e di riflesso, il grado di integrazione con i problemi ambientali che le risposte regolative fornite di volta in volta hanno presentato.

2. La fase premoderna: i primi anni del '900.

I primi decenni del secolo scorso furono caratterizzati dalla totale “incomunicabilità” tra le problematiche ambientali e la disciplina dell'agricoltura, per cui le prime forme di protezione della biodiversità furono realizzate attraverso il metodo della pura conservazione – consistente nella selezione di determinate aree, sulla base del rispettivo coefficiente di biodiversità, e nella destinazione alle stesse di un regime giuridico peculiare – per lo più volto a renderle integralmente inaccessibili all'attività umana.

In effetti, le forme primordiali di cooperazione umana a presidio delle risorse naturali erano ascrivibili a motivi religiosi²⁰¹, sicché il campo di applicazione dei precetti elaborati all'epoca risultava estremamente ridotto, in quanto circoscritto a quelle risorse cui era riconnesso un significato metafisico²⁰² e a quelle aree geografiche in cui tali ideologie avevano attecchito. Ad ogni modo, per quanto, da un punto di vista contenutistico, le prescrizioni elaborate a tal fine realizzassero un tipo di conservazione in senso stretto, da intendersi come totale inaccessibilità dell'uomo alle aree interessate, i modelli rinvenibili dal passato incarnano dei veri e propri archetipi di gestione umana delle risorse naturali, che inaugurarono un'idea della Natura come

²⁰¹ E. BENVENISTI, *Asian Traditions and Contemporary International Law on the Management of Natural Resources*, in *Chinese Journal of International Law*, 7, 2, 275.

²⁰² *Ibid.*, 278.

ricchezza vitale di tutti gli esseri umani²⁰³ e che pertanto – come già accennato – conservano un'utilità metodologica che si dimostra profondamente attuale²⁰⁴.

Il tema della salvaguardia di determinate forme di vita si riacutizzò solo nella seconda metà del XIX secolo²⁰⁵, con la convergenza di due fattori: lo sfruttamento, da parte dei Paesi Occidentali, delle risorse naturali delle colonie e l'implementazione delle conoscenze relative all'impatto antropico sulla Natura, indotta dal progresso scientifico.

Fu in questa fase che le manifestazioni rudimentali di collaborazione per la conservazione della biodiversità, da un lato, e per la promozione dell'attività agricola, dall'altro, si convertirono negli strumenti normativi tuttora attuali.

Nonostante entrambe le tipologie di misure tendessero a soddisfare un'esigenza comune, ossia la garanzia dell'approvvigionamento alimentare, esse presentavano una portata ed un campo applicativo radicalmente opposti, nonché dei contenuti interamente autonomi e distinti l'un l'altro.

Le misure a presidio delle risorse naturali seguirono la forma degli accordi internazionali multilaterali, come la Convenzione per la Preservazione degli Animali Selvatici, degli Uccelli e dei Pesci in Africa del 1900²⁰⁶ e la Convenzione per la Protezione degli Uccelli Utili per l'Agricoltura²⁰⁷ di due anni dopo.

²⁰³ Secondo un'antica massima buddista, «*the birds of the air and the beasts have as equal a right to live and move about in any part of the land as thou. The land belongs to the people and all living beings; thou art only the guardian of it*». Cfr. J. SITTER, *Eighteenth-Century Ecological Poetry and Ecotheology*, in *Religion & Literature*, 40, 1, 2008, 11 ss..

²⁰⁴ Sintomatica è la circostanza per cui nella nota *opinion* del Giudice Weeramantry nel caso *Gabčíkovo Nagymaros Project, Hungary v. Slovakia*, ICJ GL No 92, [1997], la massima di origine filosofica sia riprodotta.

²⁰⁵ J. MCCORMICK, *Reclaiming Paradise. The Global Environmental Movement*, Indianapolis, Indiana University Press, 1991, 10, in cui l'A. segnala lo scollamento tra l'«*environmental revolution*» quale fenomeno relativamente recente e, d'altra parte, l'«*environmental problem*», ben più risalente e ridondante nel corso del tempo. In particolare, si legge che «*Nearly 3.700 years ago, Sumerian cities were being abandoned as the irrigated lands that had produced the world's first agricultural surpluses became increasingly saline and waterlogged. Nearly 2.400 years ago, Plato bemoaned the deforestation and soil erosion brought to the hills of Attica by overgrazing and the cutting of trees for fuelwood. In first-century Rome, Columella and Pliny the Elder warned that poor husbandry threatened crop failures and soil erosion. By the seventh century, the complex Mesopotamian irrigation system built 400 years before was beginning to break down under the strain of mismanagement. Population growth meanwhile was sowing the seeds of the tenth-century collapse of the Mayan civilization. Shipbuilding for the fleets of the Byzantine Empire, of Venice and Genoa and other Italian maritime states, reduced the coastal forests of the Mediterranean. Air pollution from coal-burning so afflicted medieval England that by 1661 the diarist and naturalist John Evelyn was deploring the "Hellish and dismall Cloud" which made the City of London resemble "the Court of Vulcan... or the Suburbs of Hell [rather] than an Assembly of Rational Creatures". For all these early warnings, there was little sense of alarm of concern until well after the Industrial Revolution*».

²⁰⁶ *Convention for the Protection of Birds Useful to Agriculture*, sottoscritta a Parigi il 19.03.1902.

²⁰⁷ *Convention for the Preservation of Wild Animals, Birds and Fish in Africa*, sottoscritta a Londra il 19.05.1900 da Francia, Germania, UK, Italia, Portogallo, Spagna e Congo, e mai entrata in vigore. Nella Convenzione, è operata una differenza di trattamento tra le specie «*useful*», «*neutral*» e «*harmful*». Sul

Dalla denominazione delle due fonti citate si desume intuitivamente che la tutela ricadde soprattutto su quelle zone geografiche in cui l'attività dei Paesi in corso di industrializzazione aveva avuto un impatto ambientale più significativo e che gli interventi normativi non furono più dettati solo da motivi ritenuti "sentimentali"²⁰⁸, ma cominciarono a profilarsi ragioni utilitaristiche per cui limitare l'influenza negativa dell'attività umana sulla Natura²⁰⁹, rappresentati dalla sicurezza dell'autosufficienza alimentare²¹⁰.

Le prime convenzioni internazionali in materia furono dunque dirette alla salvaguardia di quelle sole forme di vita che rappresentassero una risorsa di sostentamento diretto per l'essere umano, sicché la nozione di biodiversità giuridicamente rilevante fu limitata alle sole specie animali; analogamente, il paradigma normativo della "conservazione" in senso stretto fu declinato nel divieto per l'uomo di svolgere le attività che rappresentassero un pericolo immediato per la specie protetta, come la caccia.

Sempre in ottica utilitaristica, l'oggetto di tutela subì un lieve allargamento con l'acquisizione di evidenze scientifiche circa la dipendenza del benessere delle specie animali anche dalla salubrità degli *habitat* d'appartenenza, ricaduti nel regime "protettivo" per attrazione e non in quanto *ex se* meritevoli di protezione²¹¹. Tali sviluppi si tradussero in alcuni testi normativi, tra cui spicca, in primo luogo, la Convenzione «Relativa alla Flora e alla Fauna allo Stato Naturale in Africa»²¹² che consacrò, per la prima volta, la nozione di «specie minacciata dall'estinzione» ed istituì degli spazi naturali protetti, distinguendo tra le aree ammesse al pubblico accesso e le riserve naturali, in cui era interdetta qualsiasi attività; in secondo luogo, occorre citare

punto, cfr. N. MATZ-LÜCK, *Biological Diversity, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford Public International Law, 2008.

²⁰⁸ Così B. F. DE SOUZA DIAS, K. GARFORTH, *Historical Perspectives on the Challenges of Biodiversity Conservation*, in E. MORGERA, J. RAZZAQUE (a cura di), M. FAURE (curatore generale), *Biodiversity and Nature Protection Law*, Vol. III, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 13 ss., spec. 15, con riferimento alla *Convention for the Preservation of Wild Animals, Birds and Fish in Africa* (anche nota come *London Convention*).

²⁰⁹ Un ulteriore prodotto normativo di questo periodo è rappresentato dall'*International Fur Seals Treaty*, sottoscritto il 7.02.1911 tra Stati Uniti, Regno Unito, Giappone e Russia, con cui le Parti si obbligarono ad istituire delle quote nazionali per il prelevamento delle foche, nonché un controllo internazionale sulle attività di caccia riguardanti le foche.

²¹⁰ J. MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'environnement*, Parigi, Que Sais-Je, 2023, 127 ss.

²¹¹ J.-M. LAVIELILLE, H. DELZANGLES, C. LE BRIS, *Droit international de l'environnement*, IV ed., Parigi, Ellipses Éditions Marketing S.A., 2018, 53 ss.

²¹² *Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State*, sottoscritta a Londra l'8.11.1933 ed entrata in vigore il 14.01.1936, destinata ad essere sostituita dalla *African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, sottoscritta ad Algeri il 15 settembre 1968 ed entrata in vigore il 16 giugno 1969.

anche la Convenzione «per la Protezione della Flora e della Fauna e delle Bellezze Panoramiche»²¹³, che manifestò una portata più estesa rispetto alla prima, avendo designato un vero e proprio sistema di aree protette, composto da parchi nazionali, riserve e monumenti nazionali, ciascuno dotato di un regime specifico.

Nel medesimo contesto preindustriale, la garanzia dell'approvvigionamento alimentare era riconosciuta come una funzione profondamente sociale dell'agricoltura, apprezzata in quanto fonte di valori di uso e non come attività idonea all'accumulo di ricchezza attraverso la fornitura di valori di scambio.

All'epoca, il settore primario integrava il complesso di attività svolte dalla maggior parte della popolazione nonché la fonte principale di sostentamento, il cui accesso era considerato un privilegio per almeno due ragioni: a monte, l'offerta agricola era garantita dalla produttività solo di alcune terre; a valle, l'accesso, la gestione ed il controllo di queste terre erano orientati dalla rigida gerarchia imposta dal sistema feudale.

In alcun modo trovavano soddisfazione, in questo contesto, le ragioni economiche dei produttori agricoli, che dovevano limitarsi a fornire il necessario per il sostentamento della popolazione residente a prezzi bassi e l'eventuale superfluo verso luoghi poco meno prossimi da quelli di origine. Paradossalmente, dunque, dal punto di vista degli agricoltori, i prodotti risultanti dalla loro attività non potevano che essere più di semplici alimenti, da destinare direttamente al consumo, mentre per i commercianti autorizzati alla vendita extra-territoriale, tali prodotti costituivano anche delle merci dal cui scambio trarre profitto. Nel descritto contesto sociale, in cui i garanti primari della sicurezza alimentare erano penalizzati a scapito degli operatori esclusivamente dediti al commercio, la disciplina volta a regolare l'attività agricola non poté che concentrarsi sulle misure volte a gestire il conflitto tra la preesistente e consolidata concezione statica della terra, espressa dalla categoria giuridica della proprietà, e la necessità di istituire le infrastrutture economiche essenziali per la configurazione dell'agricoltura come attività imprenditoriale.

Conformi al paradigma del c.d. «protezionismo agricolo»²¹⁴, gli strumenti adottati per promuovere «il decollo» dell'agricoltura si sostanziarono nella strutturazione e nel funzionamento dell'attività produttiva come “impresa”, la quale, nell'essere

²¹³ *Convention on Nature Protection and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere*, sottoscritta a Washington il 12.10.1940 ed entrata in vigore il 27.09.1946.

²¹⁴ A. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 1, 2016, 61 ss..

caratterizzata da un meccanismo minimo di organizzazione, era concepita come «comunità di persone, beni, energie e spiritualità, non avulsa da tutto il resto, ma strettamente collegata con la grande comunità rappresentata dalla società civile»²¹⁵. Ne consegue la dimensione inevitabilmente locale ed estremamente prossima agli interessi da tutelare delle misure predisposte nel periodo preindustriale; si consideri, come osservato dalla dottrina²¹⁶, che in Italia il processo di industrializzazione dell'agricoltura culminò nell'emanazione del codice civile del 1942, con la definizione dell'imprenditore agricolo «avente come fine un lucro verso un mercato allora prevalentemente locale»²¹⁷.

3. Lo sfruttamento delle risorse naturali dal diritto internazionale alla prima Politica Agricola Comune.

La seconda “stagione” dei rapporti tra risorse naturali e produttività riflette il compimento di una profonda transizione.

All'esordio di questa fase, convenzionalmente ricondotto all'avvento dell'industrializzazione e della modernità, si registra una crescente attenzione della comunità internazionale tanto verso la protezione dell'ambiente quanto per le politiche agricole, ma pur sempre in via del tutto parallela ed autonoma: per un verso, le Convenzioni e le organizzazioni internazionali a tutela delle risorse naturali continuarono a proliferare, estendendo sempre più la rispettiva portata ed il proprio campo applicativo; per altro verso, il settore primario rivestì un ruolo cruciale per il consolidamento della cooperazione economica, fondamentale per il mantenimento della pace internazionale nel contesto post-bellico, costituendo altresì la condizione basilare per la nascita del nuovo ordinamento di carattere sovranazionale nel continente europeo.

La conclusione del periodo, coincidente approssimativamente con l'inizio degli anni '90 del secolo scorso²¹⁸, è caratterizzata da un panorama del tutto diverso: per quanto riguarda la conservazione della Natura, a livello programmatico internazionale era maturata la consapevolezza della necessaria trasversalità delle politiche ambientali, sancita dall'affermazione del principio dello sviluppo sostenibile e recepita nel diritto

²¹⁵ P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione del diritto «agrario» in Italia*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 1, 2016, 7 ss..

²¹⁶ G. GALLONI, *L'ampliamento dei confini del diritto agrario. Diritto ambientale e alimentare nel pensiero di Luigi Costato*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara, sede di Rovigo, Vol. 1, *Diritto agrario ed agro-ambientale*, 2014, 397 ss..

²¹⁷ *Id.*, 400.

²¹⁸ *Ibid.*, in cui l'A. fa coincidere questo momento con la caduta del muro di Berlino.

primario dell'ordinamento comunitario, come reazione ad una politica che aveva fortemente incentivato il ricorso a metodi di produzione intensivi; con riferimento all'agricoltura, l'epilogo della fase della "modernità" aveva manifestato, nel settore del commercio internazionale, gli effetti perversi di un sistema smisuratamente a sostegno della produttività agricola, con la necessità di rimodulare l'assetto esistente attraverso accordi non distorsivi del mercato e, tra questi, la protezione dell'ambiente aveva assunto un ruolo di prim'ordine.

Occorre soffermarsi sui fattori che hanno provocato siffatto mutamento di prospettiva, i quali sono riconducibili all'incidenza che le scelte adottate in materia di agricoltura ebbero primariamente sul depauperamento delle risorse e, successivamente, sulla tenuta economica del settore primario stesso²¹⁹, indirizzando il *policymaking* internazionale e sovranazionale verso la progressiva istituzionalizzazione del valore delle risorse naturali e della multifunzionalità dell'agricoltura.

L'avvento dei conflitti mondiali aveva contribuito a diffondere l'esigenza di affrontare le prime evidenze scientifiche relative al degrado dell'ambiente naturale tra un numero sempre maggiore di Stati. Ciò aveva condotto, anzitutto, al rafforzamento delle precedenti Convenzioni internazionali in materia: un esempio è rappresentato dalla sottoscrizione, nel 1950, della Convenzione per la Protezione degli Uccelli²²⁰ che, soppiantando le precedenti, eliminò la distinzione tra specie «*useful*» e «*non-useful*», introducendo un regime univoco e maggiormente protettivo, soprattutto nei periodi di riproduzione e di migrazione delle specie animali protette. Inoltre, poiché la considerazione giuridica della Natura comportava l'acquisizione di ingenti quantità di informazioni relative agli indicatori di valore dei servizi ecosistemici, la necessità di radunare sempre più Stati attorno alle questioni ambientali determinò la fondazione, nel 1948, dell'Unione Mondiale per la Conservazione della Natura, la prima organizzazione internazionale volta a «persuadere, incoraggiare ed assistere la società di tutto il mondo nel conservare l'integrità e la diversità della natura e nell'assicurare che qualsiasi utilizzo delle risorse naturali sia equo ed ecologicamente sostenibile».

Per il resto, le attenzioni della Comunità internazionale, nel corso del secondo dopoguerra, si canalizzarono essenzialmente nella gestione delle esigenze impellenti di costruzione e mantenimento della pace internazionale, di crescita economica e di

²¹⁹ A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2018, 552.

²²⁰ Parigi, 18.10.1950.

garanzia della sicurezza alimentare su una più vasta scala territoriale. A tal fine, nel contesto internazionale del secondo dopoguerra fu teorizzato²²¹ il c.d. «diritto internazionale dello sviluppo», che – come si avrà modo di osservare – pochi decenni più tardi avrebbe posto il tema della sua indefinita durabilità nel tempo. Con la locuzione indicata si vuol far riferimento all’insieme di principi, norme e procedure internazionali che, postulando l’eterogenea distribuzione delle risorse economiche, politiche, naturali e militari all’interno della Comunità internazionale, mirano a garantire a tutti gli Stati e ai loro cittadini la piena partecipazione alla vita economica internazionale²²².

La vocazione originariamente economica degli obiettivi di sviluppo era addebitabile ai due fattori che determinarono la nascita e consentirono la successiva propagazione del diritto internazionale dello sviluppo, ossia, da un lato, il passaggio da una “coesistenza” territoriale ad una reale “cooperazione” internazionale e, dall’altro, l’affermazione del principio di autodeterminazione dei popoli.

La transizione dall’era della coesistenza a quella della cooperazione – emblematicamente segnata dalla nascita dell’Organizzazione delle Nazioni Unite²²³ e dell’Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea – si fondava sulla necessità di istituzionalizzare le relazioni tra Stati al fine di assicurare il mantenimento della pace in chiave positiva²²⁴; operazione, quest’ultima, in cui la stabilità delle relazioni economiche giocò un ruolo decisivo²²⁵.

Inoltre, il raggiungimento dell’indipendenza politica dei popoli coloniali, quale traguardo primario dell’autodeterminazione²²⁶, comportò l’imprescindibile

²²¹ La paternità dell’espressione è di M. VIRALLY, *Vers un droit international du développement*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1965, 3 ss..

²²² G. PERONI, *Stabilità economica e sostenibilità nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2020, 303.

²²³ Giocoforza è la previsione all’art. 1 Carta ONU che contempla, tra i fini delle Nazioni Unite, quello di «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi di carattere economico, sociale, culturale od umanitario e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell’uomo».

²²⁴ C. YDESEN, J. VERSCHAEVE, *The OECD Development Assistance Committee and Peace: Instituting Peace by Economic Means*, in A. KULNAZAROVA, V. POPOVSKI (a cura di), *The Palgrave Handbook of Global Approaches to Peace*, Palgrave Handbooks, Springer, 477 ss..

²²⁵ 1964: Conferenza di Ginevra sui problemi del commercio e dello sviluppo, che con la risoluzione 30.12.1964 n. 1995 è divenuta l’*Unctad (United Nations Conference on Trade and Development)*, organo sussidiario permanente dell’AG, con lo scopo precipuo di istituzionalizzare i rapporti tra Paesi caratterizzati da un diverso grado di sviluppo economico, orientandone il dibattito e la relativa riflessione politica, sul rilievo per cui per i Paesi in via di sviluppo, il commercio avrebbe rappresentato una leva fondamentale per accelerare la loro crescita e migliorare le rispettive condizioni socioeconomiche.

²²⁶ Risoluzione Assemblea Generale Nazioni Unite 14.12.1960 n. 1514 con cui venne adottata la Dichiarazione sulla Concessione dell’indipendenza ai popoli coloniali; Risoluzione 19.12.1961 n. 1710 con cui fu proclamato il “decennio dello sviluppo”.

implementazione di un effettivo programma di sviluppo economico a favore degli Stati di nuova costituzione²²⁷.

Nell'ottica di consolidare la cooperazione ed il progresso economici a livello internazionale, il settore primario si rivelò strategico, considerando l'esigenza strutturale, per le società in via di industrializzazione, di fornire una specifica tutela promozionale per i produttori agricoli quali garanti della sicurezza alimentare (*no farms, no food*²²⁸). Paradigmatica, da questo punto di vista, fu l'istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), con lo scopo precipuo di accrescere i livelli di nutrizione, aumentare la produttività agricola, migliorare la vita delle popolazioni, così da contribuire alla crescita ed alla cooperazione economica mondiale nel territorio.

In effetti, la legislazione di stampo interventista del periodo precedente aveva fortemente promosso lo sviluppo dell'attività produttiva, sia sul piano del diritto privato – attraverso il rafforzamento della libertà di iniziativa economica degli agricoltori – sia sul fronte del diritto pubblico dell'economica, mediante misure volte a bonificare i territori per renderli utilizzabili dal punto di vista agricolo.

Il processo di modernizzazione del settore primario ne aveva così determinato la definitiva immissione nell'ambito del sistema agro-alimentare ed agro-industriale²²⁹: la proprietà privata dei terreni agricoli si era espansa ed i produttori agricoli erano divenuti, al contempo, commercianti; i prodotti agricoli, oltre ad essere alimenti, erano considerati anche come merci, sì da far concentrare la politica agricola sulla promozione del diritto agrario in quanto preordinato alla realizzazione della sicurezza alimentare.

Tuttavia, l'esposizione alle dinamiche del libero mercato aveva disvelato gli inediti profili di specialità dell'agricoltura rispetto alle altre attività economiche, non solo relativi alla fondamentale funzione di sicurezza alimentare cui essa assolve, ma soprattutto di natura strutturale.

Come ormai noto²³⁰, l'attività produttiva è caratterizzata da instabilità all'interno del mercato, dovuta in parte alla frantumazione dell'offerta agricola, in parte alla inelasticità di quest'ultima, causata dalla relativamente lunga durata dei cicli produttivi

²²⁷ G. PERONI, *Stabilità economica e sostenibilità nel diritto internazionale*, cit., 307.

²²⁸ A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., 524.

²²⁹ A. JANNARELLI, *Comparazione e diritto agrario*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2019, 447.

²³⁰ Sul punto, cfr. A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Seconda edizione, Bari, Cacucci, 2018, 13 ss..

agricoli, cui si somma la scarsa sensibilità anche della domanda di prodotti agricoli alla variazione dei prezzi, una volta soddisfatto il fabbisogno alimentare dei consumatori. Nel suddetto periodo storico, tali caratteristiche fecero emergere la necessità di assicurare nel tempo, agli operatori del settore primario, la fissazione di prezzi agricoli remunerativi, senza compromettere l'accessibilità dei prezzi di acquisto da parte dei consumatori, allo sbocco finale delle filiere agro-alimentari, nel rispetto delle differenze qualitative dei prodotti²³¹. In particolare, tale assetto costituì, in tutti i Paesi ad economia di mercato, la premessa per il ricorso ad una serie di misure compendiate nella nota locuzione di «eccezionalismo agricolo», che, oltre a tradursi in un regime derogatorio delle regole della libera concorrenza, determinò una forte contrazione del libero mercato dei prodotti agricoli, attuata mediante la fissazione di prezzi amministrati, al fine di orientare le scelte produttive degli agricoltori e di bilanciare la tutela economica dei produttori agricoli con quella dei consumatori finali.

A livello internazionale, il riconoscimento di un simile trattamento differenziato per l'agricoltura si consolidò grazie alla emersione, nel corso delle trattative volte ad affrontare i più importanti temi emergenti dell'economia mondiale, del *General Agreement for Tariffs and Trade* (GATT)²³² nel 1947. In effetti, mentre gli accordi di Hot Springs e di Bretton Woods prevedevano l'istituzione dell'Organizzazione Internazionale del Commercio e gli accordi che li seguirono si concentrarono sulla individuazione dei principi basilari dell'organizzazione, confluyendo nell'*Havana Charter*, si riscontrarono delle difficoltà insormontabili nella ratifica di quest'ultimo accordo da parte di diversi Stati firmatari. Così, un gruppo ristretto di Paesi sottoscrisse un Protocollo di applicazione provvisoria che, in linea di principio, prevedeva l'efficacia provvisoria della parte dell'*Havana Charter* relativa alle concessioni tariffarie, ossia delle riduzioni dei dazi negoziate nell'ambito delle «*schedules of concessions*»; se l'accordo accessorio, in realtà, era destinato a protrarsi a tempo indeterminato, raramente le concessioni riguardavano riduzioni sostanziali con riferimento ai dazi sui prodotti agricoli, proprio in virtù dei fattori alla base dell'«eccezionalismo agricolo»²³³.

²³¹ A. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, cit..

²³² *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Text of the General Agreement*, Ginevra, 1986, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf.

²³³ P. BORGHI, *La PAC del 2003 e gli accordi agricoli in seno al WTO*, XXXVII Incontro di Studi del Ce.S.E.T., Firenze University Press, 2007, 80.

Al netto di poche eccezioni²³⁴, l'art. XI dell'Accordo GATT contemplava, per i prodotti agricoli, una esenzione dal generale obbligo di riduzione dei dazi nel caso in cui questa si mostrasse necessaria per consentire l'attuazione di misure statali, la quale divenne il principale appiglio per non negoziare alcuna riduzione daziaria in materia di prodotti agricoli²³⁵.

Le vicende illustrate costituirono il *background* giuridico internazionale della edificazione, a livello continentale, della Comunità Economica Europea, nel cui Trattato istitutivo originario non si operò alcun riferimento – diretto o indiretto – alla preservazione della Natura, in quanto, come efficacemente osservato da Luigi Costato, «era ben lontano il momento in cui ci si sarebbe resi conto che economica ed ambiente sono strettamente legati»²³⁶.

Al contrario, nell'ambito della CEE fu assegnata un'attenzione primaria all'agricoltura, al centro di interventi legislativi diretti a guidare lo sviluppo del settore primario in quanto meritevole di un trattamento privilegiato rispetto agli altri settori economici: per circa tre decenni a partire da questo momento storico la linea di sviluppo del diritto agrario “moderno” si concentrò sull'intervento nel settore specifico delle relazioni di mercato aventi ad oggetto i prodotti agricoli. Il tema relativo alla disciplina dei mercati agro-alimentari si collocò al cuore dell'«eccezionalismo agricolo»²³⁷, il quale fu affidato tanto a meccanismi di sostegno agli agricoltori in grado di incidere sui prezzi delle materie prime prodotte, quanto a barriere doganali finalizzate a contenere, ridurre ovvero eliminare la concorrenza in sede di importazione di derrate agricole e/o alimentari provenienti da Paesi terzi.

Non a caso, gli obiettivi a cui la Politica Agricola europea è stata – sin da allora – chiamata a rispondere (incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;

²³⁴ *Ibid*, in cui l'A. segnala la presenza di accordi settoriali, come l'accordo USA-CEE degli anni '60, con cui la Comunità aveva acconsentito ad eliminare ogni dazio sulle proprie importazioni di soia e di alcuni semi oleosi dagli USA, quale compensazione per gli aiuti funzionali alla creazione della CEE stessa.

²³⁵ A tali conclusioni perviene anche A. LIGUSTRO, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Fascicolo Speciale, 2019, Il Mulino, Rivisteweb, Doi: 10.17394/93054.

²³⁶ L. COSTATO, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 1987, 512 ss..

²³⁷ A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, 2, 2020, 332.

assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori) furono, all'epoca, animati da un'evidente logica protezionistica.

Anche il quadro del commercio internazionale instauratosi con l'Accordo GATT aveva lasciato un ampio margine di manovra alla politica agricola europea, non prevedendo alcun ostacolo al mantenimento di dazi elevati sull'entrata di prodotti agricoli, alle sovvenzioni delle proprie esportazioni, così come alla creazione di sistemi di sostegno interno di qualsiasi natura.

In effetti, il c.d. "Piano Mansholt"²³⁸, che costituì il punto di riferimento della progettazione della prima politica agricola alla nascita della CEE²³⁹, confluita nei primi regolamenti "agricoli"²⁴⁰ ed inaugurata il 4 aprile 1962²⁴¹, era fondato sulla fissazione di prezzi politici elevati, al fine di sviluppare l'agricoltura europea e metterla al riparo dalla concorrenza dei prodotti circolanti sul mercato attraverso il c.d. «sistema dei prelievi», ossia di dazi mobili all'importazione di molti prodotti agricoli. Ciò avvenne con la finalità specifica di assicurare un reddito adeguato ai produttori agricoli e di stimolare lo sviluppo costante della produzione agricola per soddisfare la domanda alimentare dei consumatori.

Una soluzione di stampo così marcatamente interventista, infatti, riposava sull'assunto per cui la corresponsione di una remunerazione ragionevole nei confronti dei produttori agricoli fosse la condizione essenziale perché questi assicurassero in modo continuativo l'erogazione di materia prima alimentare, nell'interesse della società e della crescita complessiva dell'economia.

Lo spazio comunitario di libera circolazione dei prodotti agricoli²⁴² e l'organizzazione comune di mercato (OCM), così come previsti dai Regolamenti che

²³⁸ Presentato dalla Commissione al Consiglio in una prima versione del 1959, ed in quella definitiva, dopo la consultazione del Comitato economico e sociale e del Parlamento europeo, il 30 giugno 1960.

²³⁹ L. COSTATO, *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I Piano Mansholt alla riforma del 2013*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2015, 307.

²⁴⁰ Cfr. Regolamento CEE n. 19 del 04.04.1962 (G.U.C.E. 20.04.1962 *relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali*, 933/62; Regolamento CEE n. 20 del 04.04.1962 (G.U.C.E. 20.04.1962, *relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine*, 945/62; Regolamento CEE n. 22 del 04.04.1962 (G.U.C.E. 20.04.1962) *relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame*, 959/62; Regolamento CEE n. 23 del 04.04.1962 (G.U.C.E. 20.04.1962) *relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli*, 966/62; Regolamento CEE n. 24 del 04.04.1964 (G.U.C.E. 20.04.1962) *relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune del mercato vitivinicolo*, 989/62; Regolamento CEE n. 25 del 04.04.1962 (G.U.C.E. 20.04.1962) *relativo al finanziamento della politica agricola comune*, 991/62.

²⁴¹ Fondata sulla Risoluzione del 1960 «Una Risoluzione sui principi da prendere come base di un sistema di prelievi per un certo numero di prodotti da determinarsi» e dalla scelta di affiancare alla Commissione, nella gestione dei mercati, i Comitati di gestione composti da rappresentanti degli Stati membri.

²⁴² Indicati nell'allegato II del Trattato istitutivo della CEE.

si susseguirono tra il 1962 ed il 1964²⁴³, si reggevano su tre elementi portanti: i prezzi «minimi garantiti», i prezzi «soglia» o «di entrata» e le «restituzioni all'esportazione».

La prima delle tre misure si sostanziava nella fissazione dei prezzi a livelli politicamente elevati in base ai comparti produttivi considerati e finalizzati ad evitare che il corrispettivo dei prodotti agricoli scendesse al di sotto di un livello prestabilito, con la garanzia che un organismo di intervento presente in ciascuno Stato membro acquistasse il prodotto.

I c.d. «prezzi soglia o di entrata» erano dei prezzi calcolati ad un livello superiore a quello d'intervento in misura diversa a seconda dei prodotti, sul quale si calcolava il dazio mobile (o prelievo all'importazione), con la finalità di proteggere il mercato comunitario di quei prodotti alimentari strettamente dipendenti dal prezzo della materia prima agricola da eventuali sbalzi di prezzo. Infatti, i prelievi diminuivano se cresceva il prezzo sul mercato mondiale, aumentando nel caso inverso²⁴⁴. Infine, la c.d. «restituzione all'esportazione» era una misura che poteva essere fissata dalla Commissione – con la procedura del Comitato di gestione – secondo una misura variabile di prodotto in prodotto ed era governata dalla necessità di porre gli operatori agricoli comunitari nelle condizioni di esportare sul mercato mondiale, altrimenti inaccessibile poiché i prezzi interni erano, di norma, molto più alti.

In definitiva, la politica economica interventistica ridimensionò fortemente l'operatività dei meccanismi tecnici del libero mercato con l'instaurazione di complessi sistemi protezionistici finalizzati a sostituire ai liberi prezzi di mercato, dei prezzi «politici» più alti.

Il primo assetto della PAC impresso indiscutibilmente una forte spinta allo sviluppo della produzione agricola, consentendo un significativo aumento dei rendimenti delle risorse impiegate.

Tuttavia, le misure evidenziate presuppongono un approccio giuridico alla relazione tra agricoltura e preservazione del capitale naturale diametralmente opposto ai precipitati fondamentali del principio di integrazione, vale a dire la valorizzazione

²⁴³ Nel prevedere un periodo provvisorio di adattamento delle agricolture dei vari Stati membri al nuovo regime, prevedevano dei prelievi intracomunitari decrescenti per arrivare, alla fine degli anni '60, alla libera circolazione dei prodotti agricoli. Cfr. LUIGI COSTATO, *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I Piano Mansholt alla riforma del 2013*, cit..

²⁴⁴ Il prelievo all'importazione di ogni prodotto era fissato, con periodicità frequente, dalla sola Commissione europea, trattandosi di un semplice calcolo da realizzare confrontando il prezzo di entrata con quello del corrispondente prodotto sul mercato mondiale. In realtà, poiché la rilevazione del prezzo mondiale poteva essere realizzata in modo flessibile, una certa discrezionalità restava, di fatto, alla Commissione.

delle risorse naturali e la multifunzionalità dell'agricoltura. Tali strumenti, anziché promuovere l'internalizzazione delle esternalità ambientali nell'attività imprenditoriale, garantivano agli agricoltori un'entrata minima costante per i prodotti immessi sul mercato, così incrementando la redditività marginale connessa all'iperproduzione ed agli investimenti in concimi e diserbanti, anche in zone non particolarmente fertili.

Soltanto da alcuni decenni, tuttavia, grazie all'acquisizione delle evidenze scientifiche relative alla finitezza di risorse sul Pianeta ed all'interdipendenza tra economia ed ambiente, la necessità di invertire, o comunque di correggere seriamente la rotta seguita sino a questo momento ha lentamente cominciato a permeare anche le politiche agricole.

Per un verso, è stato dimostrato che le misure adottate sino ad allora hanno comportato l'accumulo, in parte irriducibile, di un complesso di esternalità negative, sottoforma di degrado e di avvelenamento del suolo, delle acque e dell'aria, nonché di sviluppo di nuove malattie delle piante e degli animali sempre più aggressive. Il tutto ha impattato la globale consistenza e resistenza del patrimonio costituito dalle risorse naturali, poiché è la grave contrazione della biodiversità connessa al modello di agricoltura «monoculturale», convenzionale ed intensivo che ha impoverito in maniera irreversibile l'intero Pianeta.

Per altro verso, tale modo di produrre si è rivelato diseconomico per gli stessi produttori, in termini di preservazione del valore dei fattori impiegati e, conseguentemente, di redditività. Si aggiunga che, nell'ambito delle dinamiche del mercato internazionale, a causa del sistema fortemente protezionistico adottato, la CEE è divenuta progressivamente produttrice di eccedenze le quali, nel giro di un decennio, si sono trasformate in un vero e proprio problema, che neppure il forte sostegno riconosciuto alle esportazioni²⁴⁵ – che consentiva di inviare materie prime alimentari anche nei Paesi in via di sviluppo – è stato in grado di assorbire.

3.1. (segue) L'affermazione del principio dello «sviluppo sostenibile» e la nascita delle fonti «agro-ambientali» internazionali.

I mutamenti verso un approccio giuridico trasversale tra politiche ambientali e politiche produttive promanano dal diritto internazionale e sono riconducibili alla

²⁴⁵ Le eccedenze produttive (soprattutto di latte e derivati, cereali e carni) divennero stabilmente un problema della Comunità sul finire degli anni '70, per peggiorare nei primi anni '80. La continua crescita delle esportazioni non riusciva ad assorbire i continui surplus produttivi, che di anno in anno andavano aumentando, sino a cagionare la distruzione e, dunque, lo spreco, dei prodotti deperibili.

convergenza tra due fenomeni: da un lato, l'esigenza indifferibile di conformare gli obiettivi di crescita economica ad un paradigma rispettoso delle risorse naturali; dall'altro lato, la necessità di appianare le forti tensioni generatesi sul piano del commercio internazionale a causa delle eccedenze produttive risultanti dalla prima PAC.

Anzitutto, l'obiettivo di realizzare la globale accessibilità allo sviluppo economico da parte della collettività ha posto le basi per un ripensamento dei valori che governavano storicamente il diritto internazionale pubblico²⁴⁶ – segnatamente, il principio di sovranità, il principio di uguaglianza e il principio di cooperazione – attraverso una chiave di lettura solidaristica, essenziale per la successiva insorgenza del problema della sostenibilità²⁴⁷.

In particolare, il principio di sovranità in senso vestfaliano²⁴⁸, basato sull'esclusione dell'interferenza di Stati estranei nella gestione autoritativa degli affari interni²⁴⁹, è stato mitigato dall'affermazione del principio di non ingerenza, per cui l'esercizio della sovranità da parte di uno Stato non può essere tale da impedire o limitare la sovranità degli altri; al principio di uguaglianza in senso formale, per cui tutti gli Stati sono uguali ai fini del diritto internazionali in quanto sovrani²⁵⁰, è stato affiancato il principio di equità, il quale ammette l'adozione di un trattamento differenziato e più favorevole per i Paesi caratterizzati da una scarsità di risorse; il principio di cooperazione internazionale si è arricchito di implicazioni solidaristiche, che hanno fatto ricadere sugli Stati sviluppati obblighi di attiva contribuzione alla crescita economica dei Paesi in via di sviluppo.

La propagazione del principio di equità nell'accesso allo sviluppo si è tradotta ben presto nella strutturazione di un vero e proprio “*right to development*”, riconosciuto a

²⁴⁶ C. PERRUSO, *Environnement- Le droit à un environnement propre, sain et durable en droit international. Origine et horizon du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, 28, 2023, 2228 ss..

²⁴⁷ C. HUGO, *L'action internationale pour la biodiversité paraît bien postuler une renaissance du droit de l'environnement*, in *Énergie- Environnement- Infrastructures*, 6, 2019, Etude 6.

²⁴⁸ S. KRASNER, in *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999, aveva evidenziato, oltre all'a-tecnicità dell'allusione alla Pace di Westfalia del 1648, le criticità sottese alla concezione c.d. vestfaliana di sovranità, segnalando come in una serie di tematiche – dai diritti umani agli investimenti internazionali – gli Stati fossero propensi a rinunciare a “fette” di sovranità in nome di un'apertura alla comunità internazionale quando si fosse trattato di partecipare al godimento dei benefici derivanti dall'appartenenza alla comunità, per poi invocare il principio di sovranità nel momento in cui la condivisione avesse investito un onere o una responsabilità.

²⁴⁹ J. GOLDSMITH, *Sovereignty, International Relations Theory, and International Law*, in *Stanford Law Review*, 52, 2000, 961 ss..

²⁵⁰ Cfr. Art. 2 comma 1 Carta ONU.

tutti gli Stati e ai loro cittadini²⁵¹, che ha fortemente influenzato le modalità di realizzazione dello sviluppo economico. In particolare, è emersa la consapevolezza circa la dipendenza delle finalità economiche dall'effettiva garanzia dei diritti umani²⁵², la quale si è tradotta nell'adozione del c.d. *human rights approach* nell'attuazione del principio dello sviluppo.

È chiaro, a questo punto, che il tema della sostenibilità sia affiorato come naturale conseguenza della visione sinergica delle componenti economica e sociale dello sviluppo: l'indefinita determinabilità nel tempo e nello spazio dei titolari del diritto allo sviluppo ha introdotto un doppio parametro di equità nella strategia di conseguimento della crescita economica globale.

Anzitutto, lo sviluppo deve tendere a garantire l'equa distribuzione delle risorse nello spazio, cioè a copertura delle esigenze di tutte le generazioni presenti; inoltre, esso deve assicurare la perdurante disponibilità di tali risorse nel tempo, di modo che ne traggano beneficio, nella stessa misura, le generazioni future²⁵³.

La questione della sostenibilità, intrinseca ai corollari dello *human rights approach*, ha così riportato all'attenzione la definizione dei rapporti tra essere umano e risorse naturali. Atteso che "sostenibile" evoca l'attitudine di un qualsivoglia

²⁵¹ N. SCHRIJVER, *Sustainable Development*, Hague Academy of International Law, 2008, 77, in cui l'individua negli artt. 25- 28 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 spunti per l'inclusione del diritto allo sviluppo nel novero dei diritti umani. Parimenti, vi sono una serie di fonti internazionali in materia di diritti umani che intercettano il principio di sviluppo. A titolo esemplificativo, si considerino l'*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* del 1966, la quale riconosce «*the right of everyone to a reasonable standard of living*»; l'*African Charter of Human and Peoples' Rights* del 1981; in modo ancor più esplicito, si veda la *Declaration on the Right to Development*, a mente della quale «*the right to development is an inalienable human right by virtue of which every person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized*».

²⁵² T. VAN BOVEN (direttore della divisione per i diritti umani del Segretariato Generale delle NU), «*it is a challenge of utmost importance, for unless we can effectively bridge the gap between the realms of human rights and economics we risk the pursuit, on the one hand, of an international economic order which neglects the fundamental human development objective of all of our endeavours, and, on the other hand, of a shallow approach to human rights which neglects the deeper, structural causes of injustice, of which gross violations of human rights are often only the symptoms*».

²⁵³ In questo concetto risiede il *proprium* dello sviluppo sostenibile, sicché la questione circa le componenti essenziali dello sviluppo sostenibile non sembra essere particolarmente pregnante. In particolare, secondo P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 253 ss., il principio si compone di quattro elementi di ordine sostanziale: l'uso equo e sostenibile delle risorse naturali; l'equità *inter* generazionale; l'equità *intra* generazionale e il principio di integrazione. Secondo la ricostruzione di A. BOYLE, D. FREESTONE, espressa in *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 127 ss., lo sviluppo sostenibile si compone di due elementi sostanziali (l'uso sostenibile delle risorse e il principio di integrazione) e due elementi procedurali (la partecipazione pubblica e la valutazione di impatto ambientale).

processo a durare indefinitamente nel tempo senza conseguenze intollerabili²⁵⁴, la piena e collettiva accessibilità delle risorse economiche è garantita solo se idonea a proiettarsi in un arco temporale potenzialmente infinito.

Il dibattito internazionale si è dunque arricchito²⁵⁵ delle evidenze scientifiche riguardanti la finitezza delle risorse naturali del Pianeta²⁵⁶, avviando un progressivo ribaltamento dei termini del rapporto tra uomo e Natura.

Nell'individuazione della strategia da attuare per disinnescare il progressivo indebitamento nei confronti della Natura, di cruciale importanza è stato il ribaltamento dei termini del rapporto uomo – risorse naturali e il conseguente passaggio ad una “strong” o “ecological sustainability”.

Tale accezione ripudia la sterile alternativa tra protezione e sfruttamento, in nome di un approccio dinamico ed orientato alla multifunzionalità dell'attività economica. In particolare, in sede decisionale deve prediligersi quella soluzione che, alla luce delle specificità presentate dal caso concreto, sia in grado di giovare contestualmente alle tre inscindibili componenti dello sviluppo.

Questa transizione può essere agevolmente colta già sul piano semantico attraverso la regolazione giuridica della Natura non più in termini di “conservazione” in senso stretto, bensì attraverso il termine – di più ampio respiro – di “uso sostenibile”²⁵⁷. Se il precedente assetto rifletteva un metodo d'attuazione nettamente separatista dello sviluppo, tale per cui proteggere la Natura comportasse un'inevitabile rinuncia a progredire da un punto di vista economico, il concetto di “uso” evoca l'efficiente allocazione della risorsa naturale secondo il paradigma della pluriattività e multifunzionalità²⁵⁸. Da un punto di vista giuridico, il rispetto della Natura, da essere

²⁵⁴ Così, A. ROSS, *Modern Interpretations of Sustainable Development*, in *Journal of Law and Society*, 36, 1, 2009, 37.

²⁵⁵ D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth. A Report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Book, 136 ss..

²⁵⁶ Cfr. P.R. ELIRCH, A.H. ELRICH, J.P. HOLDREN, *Ecoscience: Population, Resources, Environment*, San Francisco, WH Freeman and Company, 1977; W. VOGT, B.M. BARUCH, *Road to Survival*, Barakaldo, Barakaldo Books 1949, i quali recuperarono le teorie elaborate nel 1798 da Robert Malthus, che aveva rilevato come al rigenerarsi delle risorse naturali secondo un ritmo aritmetico corrispondesse una crescita della popolazione secondo ritmi geometrici.

²⁵⁷ Un'evoluzione, in proposito, si registra sia in una serie di convenzioni internazionali sia nel settore del commercio internazionale. Sotto il primo profilo, si vedano a titolo esemplificativo, la CITES *Convention* del 1973; la Convenzione di Ramsar del 1971; la Conferenza sull'uso razionale e sulla conservazione delle risorse nella biosfera del 1968. Sul fronte del Commercio Internazionale, significativa è la differenza tra il tenore letterale del GATT del 1947, che allude ad una «full utilization of natural resources» all'approccio olistico insito nell'Accordo di Marrakech del 1991, istitutivo del WTO.

²⁵⁸ Come osserva D. FRENCH in *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester, Manchester University Press, 2005, 128, a mutare è lo stesso concetto di conservazione, il cui utilizzo

limite gravante *ab extra* su scelte politiche orientate unicamente alla produttività, si è convertito in criterio immanente e coesenziale al raggiungimento del profitto²⁵⁹.

La parabola normativa con cui il principio dello sviluppo sostenibile ha trovato riconoscimento ed implementazione a livello internazionale è tradizionalmente ricondotta a tre interventi, rappresentati dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 – a cui è ricondotta la nascita del diritto internazionale dell'ambiente²⁶⁰ – dalla c.d. *World Conservation Strategy* del 1980, in cui il paradigma della sostenibilità ecologica ha trovato una compiuta definizione, e dalla Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992, che ha costituito il primo testo normativo vincolante in materia di biodiversità.

Tuttavia, la dottrina internazionalistica, nell'analizzare le cause strutturali che hanno determinato l'approvazione delle fonti citate, ha formulato una periodizzazione ancor più dettagliata degli stadi che hanno scandito la progressiva affermazione delle questioni ambientali come dei problemi comuni a tutte le attività umane.

La fase c.d. «pre-Stoccolma», che è cronologicamente collocata verso la fine degli anni '60, è presentata come l'occasione per la formulazione di numerose critiche nei confronti della società dei consumi e, soprattutto, degli sprechi. Il quadriennio ricompreso tra il 1968 ed il 1972 è dunque ritenuto un periodo strategico di snodo per il passaggio da un approccio locale ad un approccio globale nella conservazione della Natura, soprattutto grazie al ruolo proattivo delle organizzazioni internazionali.

La crisi del modello della crescita inarrestabile, a fronte dell'emersione del paradigma dello sviluppo, è stata recepita ufficialmente nel primo rapporto del Club di Roma «fermare la crescita?» del 1968, inaugurando una serie di iniziative destinate a culminare, quattro anni dopo, nella Conferenza di Stoccolma.

Anzitutto, il 6 maggio del medesimo anno il Consiglio d'Europa ha adottato la Carta Europea sull'Acqua, in cui, per la prima volta, l'acqua e l'aria sono state riconosciute come componenti di un «patrimonio comune»²⁶¹, per le quali è necessaria la predisposizione di una forma di tutela universale e decentrata piuttosto che limitata ad una ridotta scala territoriale. Inoltre, grazie ad un'altra organizzazione internazionale – l'Organizzazione dell'Unità Africana²⁶² – gli Stati aderenti hanno sottoscritto la Convenzione Africana sulla Conservazione della Natura e delle Risorse

isolato comunque è volto ad inglobare i concetti di «*preservation, maintenance, sustainable utilisation, restoration and enhancement*».

²⁵⁹ A. VAN LANG, *L'exploitation des ressources naturelles: la recherche d'une gestion durable*, in *Droit de l'environnement*, Parigi, Thémis, 2002, 325 ss..

²⁶⁰ A. KISS, J-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Parigi, Editions A. Pedone, 2004, 80.

²⁶¹ Convenzione Europea sull'Acqua, principio n. 10

²⁶² Fondata il 25 maggio 1963 ad Addis Abeba (Etiopia).

Naturali (anche nota come Convenzione di Algeri). Così, alla fine del 1968 le Nazioni Unite hanno ufficializzato la propria competenza, a livello internazionale, in materia ambientale, indicando una Conferenza mondiale sull'ambiente²⁶³, che si sarebbe svolta a Stoccolma nel 1972.

Nella Conferenza di Stoccolma hanno trovato effettiva espressione tutte le istanze sino ad allora caldeggiate in modo frammentario in seno ai vari documenti strategici internazionali che si erano avvicinati nel corso del tempo²⁶⁴, culminati nell'adozione della corrispondente Dichiarazione²⁶⁵.

Il documento riproduce emblematicamente il mutamento di prospettiva verificatosi negli anni di poco precedenti, se raffrontato con la versione originariamente designata in via progettuale. Mentre infatti il *draft* aveva contemplato una disciplina separata, rispettivamente per l'ambiente e per lo sviluppo, il testo definitivo ha enfatizzato l'importanza cruciale di rendere la Natura parte integrante della strategia di sviluppo²⁶⁶.

Sebbene i ventisei principi di cui consta la Dichiarazione di Stoccolma siano tecnicamente privi di valore vincolante, essi incarnano, da un punto di vista concettuale, i pilastri su cui è stato edificato l'attuale diritto internazionale dell'ambiente²⁶⁷, destinati altresì ad essere recepiti dal diritto dell'Unione Europea. Da questo punto di vista, appare opportuno valorizzare le argomentazioni degli studiosi²⁶⁸ che hanno accolto positivamente la strutturazione dei primi interventi internazionali in

²⁶³ Assemblea Generale (AG), Risoluzione 2398 (XXIII), 3.12.1968.

²⁶⁴ A. KISS, D. SHELTON, *A Guide to International Environmental Law*, Leida, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, 35.

²⁶⁵ *Stockholm Declaration on the Human Environment*, 1972.

²⁶⁶ P.S. CHASEK, D.L. DOWNIE, J.W. BROWN, *Global Environmental Politics*, Boulder, Westview Press, 2014, *passim*.

²⁶⁷ S. MANSERVISI, *Ambiente: valore giuridico e valore educativo. Una prospettiva sinergica per la piena realizzazione di uno sviluppo sostenibile*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 10, 15-16, 2018, 151 ss., spec. 158, in cui l'A. intravede nella Dichiarazione del 1971 postulati del principio dello sviluppo sostenibile e, segnatamente: Principio 1): «l'uomo [...] ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future»; Principio 2): «le risorse naturali della Terra ivi comprese l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali, devono essere preservati nell'interesse delle generazioni presenti e future». Queste sono le ragioni che impongono la costruzione di uno sviluppo compatibile con la salvaguardia delle risorse naturali secondo un criterio di equa distribuzione e razionale pianificazione delle risorse nei confronti delle generazioni future; Principio 4): A tal fine, è precisato che la «conservazione della natura, e in particolare della flora e della fauna selvatica, deve avere un posto importante nella pianificazione per lo sviluppo economico»; Principio 13) gli Stati dovrebbero adottare una concezione integrata e sviluppata delle loro pianificazioni dello sviluppo in modo tale che il loro progresso sia compatibile con la necessità di proteggere e di migliorare l'ambiente, negli interessi della loro popolazione. Principi 3) e 5): esigenza del non esaurimento delle risorse naturali rinnovabili e del miglioramento della capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili essenziali.

²⁶⁸ L. PINESCHI, *Le Fonti*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 89 ss..

materia ambientale alla stregua di fonti di *soft law*, poiché queste rappresentano «il parametro d'evoluzione della comunità internazionale e del diritto internazionale»²⁶⁹.

In particolare, è nel documento in esame che, in ambito internazionale, ha trovato spazio un approccio, nei confronti dei problemi ambientali, volto all'affermazione della citata accezione di «conservazione delle risorse» di più ampio respiro²⁷⁰, che presuppone l'adesione ad una prospettiva «evolutiva»²⁷¹ della tutela della Natura: nella Dichiarazione, non più soltanto la «protezione», ma anche l'esigenza del «miglioramento» dell'ambiente è configurata come «una questione di capitale importanza che riguarda il benessere dei popoli e lo sviluppo economico del mondo intero»²⁷²; in egual misura occorre considerare la previsione dell'esigenza, da un lato, di ristabilire e migliorare la capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili essenziali²⁷³ e, dall'altro, di utilizzare le risorse non rinnovabili della Terra in modo tale da non rischiare il loro esaurimento ed in modo tale che i vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione siano condivisi da tutta l'umanità²⁷⁴.

L'espressione «post-Stoccolma» è stata coniata dalla dottrina per designare il ventennio necessario affinché i principi programmaticamente definiti nella Dichiarazione del 1972 si traducessero in una Convenzione cogente sul piano internazionale, quale è la *Biological Diversity Convention* del 1992.

²⁶⁹ S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione Europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in G. SGARBANTI, P. BORGHI, A. GERMANÒ (a cura di), *Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012*, Milano, Giuffrè, 178.

²⁷⁰ Solo la Convenzione di Ramsar relativa alle zone umide del 1971 si era espressa in termini di «uso razionale».

²⁷¹ S. MANSERVISI, *Profili della connessione fra agricoltura e territorio nelle fonti agroambientali internazionali e dell'Unione Europea del diritto agrario*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, cit., 623 ss..

²⁷² Convenzione sulla Diversità Biologica, cit., Principi 12 e 13.

²⁷³ ID., Principio n.3.

²⁷⁴ ID., Principio n. 5.

Oltre all'aumento contestuale di convenzioni²⁷⁵ e di conferenze²⁷⁶ internazionali in materia di ambiente, nella fase in questione è degna di nota l'emanazione della *World Conservation Strategy*. Si tratta del primo documento internazionale in cui è confluito il principio dello sviluppo sostenibile con una chiara prospettiva eco-centrica²⁷⁷ e con un espresso riferimento al “*natural world*”, a sottolineare la radicale inversione metodologica rispetto al passato nell'interpretazione dello sviluppo sostenibile.

Il medesimo spirito è insito nella carta mondiale della Natura del 1982²⁷⁸, in cui le esigenze conservative sono state estese dalle specie in via di estinzione al patrimonio genetico ed alla diversità biologica nel loro complesso.

Tuttavia, la definizione di sviluppo sostenibile che ha riscosso una maggior risonanza applicativa non corrisponde alla versione “ecologica” cristallizzata nella *World Conservation Strategy*, bensì alla formula estremamente generica confluita nel successivo Rapporto Brundtland del 1987²⁷⁹, in cui è stato reciso ogni riferimento al «*natural world*» e alla «*new ethic*» richiamati espressamente nella Strategia del 1982. Come evidenziato da Klaus Bosselmann²⁸⁰, l'anelito ad una nuova etica fondata sull'equilibrio armonico tra uomini, piante ed animali è stato soppiantato dalla

²⁷⁵ Si considerino, in particolare: la già citata CITES sottoscritta a Washington il 03.03.1973, la Convenzione sulla protezione della Natura nel Sud Pacifico, sottoscritta ad Apia (Samoa) il 12.06.1976 e la Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica, sottoscritta a Bonn il 23.06.1979; 1985: la Convenzione sulla conservazione della natura e delle risorse naturali degli Stati del Sud-est asiatico (Kuala Lumpur, Malesia, 09.07.1985), che è considerata un modello in materia di protezione globale della natura; la Convenzione per la protezione, la gestione e la valorizzazione dell'ambiente marino e delle zone costiere della regione dell'Africa orientale (adottata a Nairobi il 21.06.1985); la Convenzione di Lomé IV del 15.12.1989: la Convenzione firmata tra la CEE- paesi Africani- Caraibici- Pacifico, la quale ha riconosciuto la prioritizzazione necessaria della protezione dell'ambiente e della gestione delle risorse naturali; la creazione, nel 1991, del Fondo mondiale per l'ambiente da parte dei Paesi industrializzati; la Convenzione sulla protezione delle Alpi, adottata a Salisburgo il 7.11.1991, in cui sono stati previsti degli obblighi generali per le Parti contraenti, finalizzati alla realizzazione di una politica globale ed alla elaborazione di soluzioni per la conservazione e la protezione delle Alpi. È degna di nota, nella Convenzione in esame, la valorizzazione economica, culturale e ricreativa dello spazio naturale come ragione della sua necessaria protezione, evidenziata nei punti 1) e 3). Si consideri, analogamente, l'adozione, nell'ambito della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa della Convenzione relativa alla valutazione d'impatto ambientale nel contesto transfrontaliero (Espoo, Finlandia, 25.02.1991) e della Convenzione sulla protezione e l'utilizzo dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (Helsinki, 17.03.1992); ²⁷⁶ Conferenza mondiale sugli insediamenti umani, tenutasi a Vancouver nel 1976; la Conferenza sulla gestione delle risorse acquatiche, tenutasi a Mar del Plata (Argentina) nel 1977; la Conferenza mondiale sulla desertificazione, tenutasi a Nairobi nel 1978; 1983: Commissione mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo.

²⁷⁷ Nella Sezione 13.1 si legge: «*Ultimately the behavior of entire societies towards the biosphere must be transformed if the achievement of conservation objectives is to be assured. A new ethic, embracing plants and animals as well as people, which will enable human societies to live in harmony with the natural world on which they depend for survival and well-being*».

²⁷⁸ 28.10.1982

²⁷⁹ UN doc. A/42/427, *World Commission on Environmental Development, Our Common Future*.

²⁸⁰ K. BOSSELMANN, *Introduction*, in *The Principle of Sustainability*, New York, Routledge, 2017, 2.

configurazione di uno sviluppo «*that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*».

In proposito, si è altresì osservato che «l’accezione del concetto di sviluppo sostenibile, fatta propria e promossa dal Rapporto Bruntland [...] evidenzerebbe un approccio di carattere essenzialmente antropocentrico, basato su un elevato livello di fiducia nella capacità del progresso tecnologico di supplire alla scarsità delle risorse naturali della Terra e di aumentare la capacità della biosfera di assorbire gli scarti dei processi produttivi di natura antropica»²⁸¹.

L’estrema vaghezza della formulazione, idealmente rispondente alla necessità di consentire una più agile adattabilità del principio a qualsiasi processo decisionale – come si avrà modo di osservare – ha ulteriormente ostacolato la concretizzazione degli obiettivi e dei principi emersi nel panorama internazionale al termine degli anni ’90.

Il coronamento di questo percorso è senz’altro raggiunto con gli esiti della Conferenza di Rio del 1992, un’occasione che ha segnato il passaggio ad un approccio olistico nella risoluzione dei problemi del pianeta in tutte le sue fasi, dallo svolgimento dei lavori preparatori all’elaborazione dei documenti ufficiali. È significativo, in tal senso, che la Conferenza fosse stata pianificata in seno alle Nazioni Unite con l’intento di affrontare problematiche riguardanti la povertà e il divario tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, ma i testi ufficiali emessi alla conclusione dei lavori siano stati imperniati sulla preservazione delle risorse naturali.

Segnatamente, all’esito della Conferenza furono adottati tre accordi non vincolanti – l’Agenda 21²⁸², la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo²⁸³ e la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste – e due Convenzioni vincolanti, quali la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e la Convenzione sulla Diversità Biologica.

²⁸¹ G. PERONI, *Stabilità economica e sostenibilità nel diritto internazionale*, cit., 314.

²⁸² L’Agenda 21 consiste in un vero e proprio piano d’azione globale che gli Stati avrebbero dovuto mettere in atto poiché giunti ad un punto di non ritorno della loro storia, circostanza che imponeva un cambio di direzione. Esso consta di un centinaio di azioni, classificate dalla dottrina in quattro parti:

- i. Dimensioni sociali ed economiche: cooperazione, lotta contro la povertà, la modifica delle modalità di consumo, demografia, sanità, insediamenti umani e processi decisionali;
- ii. Conservazione e gestione delle risorse al fine dello sviluppo: atmosfera, terra, deforestazione, desertificazione, montagne, sviluppo agricolo, diversità biologica, biotecnologie, acque salate e dolci;
- iii. Rafforzamento del ruolo dei principali gruppi: partecipazione delle donne, ruolo dei giovani, popolazioni autoctone, sindacati, commercio e industrie.
- iv. Mezzi d’esecuzione, comprensivi di meccanismi finanziari attuativi.

²⁸³ I 27 principi proclamati in seno alla Conferenza sono classificabili in tre gruppi: dal n. 1 al n. 9 sono analizzati i rapporti tra la protezione dell’ambiente e lo sviluppo, con l’affermazione del principio d’integrazione della protezione dell’ambiente nei processi di sviluppo; dal n. 10 al n. 22 sono fornite formulazioni giuridiche più precise circa il coinvolgimento di tutti i cittadini nei processi decisionali; i principi ricompresi tra il n. 23 ed il n. 27 sono invece dedicati ai rapporti internazionali.

Quest'ultima costituisce una cornice di obiettivi e principi generali con la finalità di fornire agli Stati aderenti una base complessiva per l'avvio di una cooperazione volta ad individuare strategie più specifiche di attuazione²⁸⁴.

L'elemento fondamentale che la contraddistingue dalle precedenti elaborazioni e ne qualifica tanto l'architettura formale quanto la disciplina sostanziale è la netta prospettiva eco-centrica che vi fa da sfondo.

Da un punto di vista strutturale, la CBD è la prima «*umbrella convention*», volta a fornire una copertura integrale delle questioni afferenti alla disponibilità di risorse naturali sulla Terra. La scelta di abbandonare il precedente criterio settoriale d'individuazione dell'oggetto di tutela esprime la consapevolezza della preminenza della Natura nella sua globalità rispetto a finalità produttive di qualsivoglia ordine.

Da un punto di vista sostanziale, i principi emersi nell'ambito del diritto internazionale dello sviluppo risultano temperati da una chiave di lettura «decostruttiva», fornita dal principio di solidarietà ecologica cui è stata ispirata la Convenzione.

A differenza della Dichiarazione di Stoccolma, la CBD non ha espresso la concezione di un patrimonio comune dell'umanità; al contrario, agli Stati è attribuito il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo le rispettive politiche ambientali. Tuttavia, il principio di sovranità, così come temperato dal principio di non ingerenza, è contemplato con riferimento alla sovranità statale sulle risorse naturali, in forza del quale gli Stati hanno il potere di utilizzo delle proprie risorse naturali nei limiti entro i quali ciò non vada a minare l'integrità delle risorse naturali di altri Stati²⁸⁵. Particolarmente degna di nota, da questo punto di vista, è la centralità che, nell'ambito della CBD, ha assunto il ruolo della Terra nella sua accezione ampia di risorsa primaria e, al contempo, di territorio, inteso come «mondo biologico a sé stante, popolato da una straordinaria varietà di organismi viventi che dal punto di vista quantitativo ha ben

²⁸⁴ M. C. ERITJA, T. F. DEL CASTILLO, *Biological Diversity and International Law. Challenges for the Post 2020 Scenario*, Cham, Springer, 2021, 19.

²⁸⁵ L'art. 3, CBD prevede che «*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*». Il principio costituisce la trasposizione di quanto previsto originariamente nel *Principle 21* della Dichiarazione di Stoccolma, a sua volta recepito dall'orientamento assunto, circa trent'anni prima, nel *Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada)*, Award, 1941, in cui fu stabilito che «*no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties of persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence*».

pochi riscontri in altri comparti ambientali»²⁸⁶. Ciò è desumibile dalla valorizzazione, al punto 9 della CBD, delle misure di conservazione *in situ* degli ecosistemi e degli habitat naturali, oltre alla conservazione ed al recupero delle popolazioni vitali di specie nel proprio ambiente naturale, alla cui adozione sono obbligati gli Stati contraenti, pur nell'esercizio della propria sovranità.

Parimenti, il canone di equità intra-generazionale è declinato nella regola «*common but differentiated responsibilities*», la quale giustifica una distribuzione degli obblighi d'introduzione della conservazione della biodiversità nelle politiche nazionali proporzionale alle particolari condizioni socio-economiche e possibilità di ciascuno Stato²⁸⁷; la venatura solidaristica della cooperazione internazionale, infine, si traduce nel quarto principio fondamentale della convenzione, c.d. *access to genetic resources and fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization*, che mira ad uniformare la ripartizione delle risorse naturali sulla superficie terrestre, colmando il divario sussistente in proposito tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo²⁸⁸.

3.2. (segue) Agricoltura e ambiente nel Commercio internazionale: il WTO e l'Accordo sull'Agricoltura.

Si aggiunga che, sul piano del commercio internazionale, l'istituzione del WTO e la firma dell'Accordo sull'agricoltura hanno radicalmente mutato l'assetto normativo che aveva fatto da sfondo alla politica agricola fortemente promotrice di un modello di produzione insostenibile.

A tal proposito, assumono rilievo le disposizioni specificamente dedicate alla regolazione delle sovvenzioni²⁸⁹, la cui nozione è stata riferita ad ogni contributo finanziario erogato da governi o da altri organismi pubblici, ricomprendendo tanto trasferimenti diretti di fondi (come sussidi, prestiti, ecc.), quanto rinunce alla riscossione di entrate o crediti d'imposta, forniture di merci o servizi diversi da infrastrutture generali, acquisti di merci e «qualsivoglia forma di sostegno al reddito o ai prezzi ai sensi dell'art. XVI del GATT». La definizione descritta ha dunque coperto indiscutibilmente il sostegno interno nella misura in cui questo presenti un'importanza

²⁸⁶ S. MANSERVISI, *Profili della connessione fra agricoltura e territorio nelle fonti agroambientali internazionali e dell'Unione Europea del diritto agrario*, cit..

²⁸⁷ Cfr. art. 6, CBD.

²⁸⁸ Sul punto, cfr. K.P. LALADHAS, P. NILAYANGODE, O.V. OOMEN (a cura di), *Biodiversity for Sustainable Development*, Cham, Springer, 2017, *passim*.

²⁸⁹ P. BORGHI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), gli Accordi istitutivi, i diritti fondamentali*, Materiali per un corso di Politiche economiche del diritto UE, Università di Ferrara, 2011, 33 ss..

ed una natura tali da incidere indirettamente sul commercio internazionale. Anche in tal caso, comunque, l'impianto realizzato con l'istituzione del WTO ha previsto un'espressa riserva delle disposizioni contenute nell'Accordo sull'agricoltura, il quale, nel programmare una riduzione graduale del sostegno interno, si è parzialmente distaccato dalla logica del GATT 1994.

In materia di sostegno interno²⁹⁰, l'Accordo agricolo ha previsto un obbligo generale di riduzione di tutte le misure di sostegno ai produttori, al netto di alcune eccezioni individuate tassativamente dal medesimo Accordo, attraverso la diretta previsione della c.d. clausola *de minimis*²⁹¹ ovvero mediante il rinvio al rispettivo Allegato 2.

Sulla base di tale impostazione, la dottrina ha individuato una tripartizione di misure a seconda che queste fossero integralmente ammesse, temporaneamente consentite salva futura rinegoziazione ovvero vietate.

In particolare, a quella che è nota come «*amber box*» sono state ricondotte tutte le misure di sostegno legate al prezzo del prodotto assoggettate ad una riduzione – le cui modalità e le cui tempistiche sono state individuate differentemente per i Paesi in via di sviluppo – da realizzarsi attraverso il calcolo, per ciascun prodotto, della c.d. “misura aggregata di sostegno”, indicativa del livello annuo del sostegno espresso in termini monetari²⁹².

La «*blue box*» contiene, invece, i sostegni non direttamente legati al prezzo o alla produzione dei prodotti agricoli, ma dotati di una base di calcolo nel dato storico di produzione e negli ettari a ciò destinati. Si tratta di un blocco di aiuti diretti previsti nell'ambito di programmi di contenimento della produzione, purché il loro ammontare sia commisurati ad una superficie o ad una resa fisse, o purché non superi l'85% del livello minimo di produzione.

²⁹⁰ M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino, Giappichelli, 2018, 108 ss..

²⁹¹ La clausola *de minimis* (art. 6.4) rappresenta una sorta di franchigia che esenta dal computo all'interno della MAS (e dunque da obbligo di riduzione) il sostegno interno che non superi il 5% (il 10% per i p.v.s., con una previsione che costituisce un'ulteriore forma di trattamento speciale e differenziato) del valore della produzione totale annua di un prodotto agricolo di base, e quel sostegno non connesso a specifici prodotti, che non superi il 5% (il 10% per i p.v.s.) del valore della produzione agricola totale del Paese in questione: secondo alcuni analisti, una vera e propria falla dell'Accordo, che ha permesso ad alcuni Paesi di non includere nella MAS alcuni aiuti urgenti largamente dispensati.

²⁹² Per la maggior parte dei prodotti agricoli, oggetto di sostegno sul prezzo, la MAS è data dalla differenza fra prezzo garantito o amministrato e prezzo mondiale unitario del prodotto in questione (detto prezzo fisso esterno di riferimento, determinato sulla base degli anni 1986-88), moltiplicata per la quantità del singolo prodotto ammessa al prezzo amministrato (regole parzialmente diverse valgono per quei prodotti, come gli ortofrutticoli e, più in generale, i prodotti mediterranei, per i quali l'intervento a sostegno dei prezzi è spesso inesistente).

La catena di misure di maggior rilievo ai fini dell'affermazione del principio di integrazione nelle successive politiche agricole internazionali ed europee è stata, tuttavia, la c.d. «*green box*». A tal proposito, l'art. 13, lett. A) dell'Accordo agricolo ha dichiarato la piena conformità ai criteri di esenzione dagli obblighi di riduzione contemplati dal GATT di tutte quelle misure di sostegno pienamente conformi all'Allegato 2. Segnatamente, la “scatola verde” ha incluso, oltre agli strumenti di sostegno dettati da particolari motivazioni nei Paesi in via di sviluppo, anche misure considerate come prive di effetti distorsivi del commercio internazionale e della produzione.

I requisiti necessari affinché una misura di aiuto interno rientrasse – e rientri tuttora – nel pacchetto descritto sono di ordine strutturale e funzionale: in primo luogo, il pagamento deve essere necessariamente finanziato con risorse pubbliche e non provenienti da trasferimenti di denaro da parte di consumatori; in secondo luogo, i finanziamenti non devono *de facto* risolversi in un sostegno dei prezzi in favore dei produttori, ma perseguire le finalità individuate dal medesimo Allegato 2, tra cui rientra l'erogazione dell'aiuto «nel quadro di programmi ambientali».

Tale previsione ha un'importanza fondamentale per l'analisi delle politiche agricole adottate successivamente a livello comunitario. Il risvolto normativo sovranazionale dell'istituzione del WTO e della sottoscrizione dell'Accordo agricolo è rappresentato dall'istituzione del disaccoppiamento e della condizionalità ambientale, ossia il meccanismo in forza del quale la percezione dell'aiuto è slegata dalla produzione ed è condizionata al rispetto, da parte dell'agricoltore, di una serie di norme ispirate alla sostenibilità ambientale dell'agricoltura.

Atteso che, in base alle previsioni del WTO, la legittimità della forma di sostegno interno è intimamente correlata alla preordinazione dell'aiuto all'eco-compatibilità dell'attività agricola, l'efficacia della condizionalità ambientale sarà misurabile in ragione della propria attitudine a tradursi in un effettivo vettore della transizione ecologica dell'agricoltura, più che a risolversi in una mera «tattica negoziale» che dissimula una sostanziale forma di finanziamento priva dell'innocuità per il mercato che all'apparenza lascia intendere²⁹³.

²⁹³ C. POTTER, J. BURNEY, *Agricultural Multifunctionality in the WTO – legitimate non-trade concern or disguised protectionism?* in *Journal of Rural Studies*, 18, 1, 2002, 35 ss..

3.3. (segue) L'evoluzione delle fonti «agro-ambientali» comunitarie.

Nel medesimo periodo di vigenza della prima politica elaborata in ambito agricolo, ha preso piede, in modo del tutto autonomo, la linea direttrice dell'intervento comunitario in materia di biodiversità di matrice «prettamente ambientale»²⁹⁴.

La singolare ocolutezza delle prime fonti di diritto derivato comunitario non risiede soltanto nei propri contenuti, in cui si è rilevato che «il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e la protezione dell'ambiente [rappresentassero] uno dei compiti essenziali della Comunità e che [occorresse] quindi attuare una politica comunitaria dell'ambiente»²⁹⁵, ma soprattutto nella peculiare base giuridica di diritto primario che ha giustificato l'intervento comunitario in una materia che, in linea di principio, non compariva tra i settori di competenza della Comunità. In effetti, il primo programma d'azione europea in materia ambientale si è fondato sull'art. 2 del Trattato di Roma, che attribuiva alla CEE il compito di promuovere «uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità ed una espansione continua ed equilibrata», poiché si è radicata, nei processi decisionali del legislatore europeo, la consapevolezza che un simile quadro di obiettivi non si potesse «ormai più concepire senza una lotta efficace contro gli inquinamenti e gli altri fattori nocivi, né senza il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e la protezione dell'ambiente»²⁹⁶.

Sebbene non vi fosse un esplicito riferimento alla necessità di integrazione tra attività economica e politiche ambientali, né tra gli obiettivi²⁹⁷, né tra i principi²⁹⁸ della

²⁹⁴ L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, cit. spec. 71.

²⁹⁵ Dichiarazione del Consiglio delle Comunità Europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 22 novembre 1973, concernente «*Un programma di azione delle comunità europee in materia ambientale*», G.U.C.E. 20.12.1973, N. C-112/1, 2.

²⁹⁶ *Id.*, considerando n.4).

²⁹⁷ A parte gli indiretti riferimenti alla considerazione dell'ambiente nella sistemazione delle strutture e del territorio, gli obiettivi individuati nell'ambito del Primo programma d'azione comunitaria in materia ambientale erano focalizzati esclusivamente sull'ambiente. Essi erano articolati come di seguito: prevenire, ridurre e, per quanto possibile, sopprimere l'inquinamento e gli inconvenienti ambientali; mantenere un equilibrio ecologico soddisfacente e vegliare alla protezione della biosfera; vegliare alla buona gestione ed evitare ogni sfruttamento suscettibile di arrecare danni sensibili all'equilibrio ecologico; orientare lo sviluppo a seconda delle esigenze di qualità in particolare mediante il miglioramento delle condizioni di lavoro e della scena in cui la vita si svolge; ricercare soluzioni comuni ai problemi ecologici con gli Stati non appartenenti alla Comunità, specialmente nell'ambito delle organizzazioni internazionali.

²⁹⁸ A parte i riferimenti alla necessità di considerare l'ambiente come un «dato indissociabile dall'organizzazione e dalla promozione del progresso umano», i principi basilari della prima politica ambientale comunitaria sono, conformemente agli obiettivi, prettamente ambientali: 1. la migliore politica ecologica consiste nell'evitare, sin dall'inizio, inquinamenti e altri inconvenienti anziché combatterne successivamente gli effetti. I progressi tecnici devono pertanto essere studiati e orientati tenendo conto della necessità di proteggere l'ambiente e di migliorare la qualità della vita nel modo meno gravoso per la collettività tale politica ecologica può e deve essere compatibile con lo sviluppo economico e sociale. Ciò vale anche per il progresso tecnico; 2. In tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si deve tener subito conto delle eventuali ripercussioni sull'ambiente;

prima politica ecologica comunitaria²⁹⁹, nel suddetto programma d'azione sono comparsi i primi riferimenti alla necessità di tener conto degli aspetti ambientali nella generale sistemazione delle strutture e del territorio.

Ad ogni modo, prima che l'Atto Unico Europeo del 1986 segnasse l'inizio di una svolta nella definizione delle basi giuridiche della Comunità in materia di ambiente³⁰⁰, l'azione comunitaria a tutela della biodiversità ha seguito un modello di intervento di tipo «reattivo»³⁰¹, ossia limitato a recepire e ad attuare le obbligazioni assunte dalla CEE a livello internazionale³⁰².

D'altro canto, il progressivo sviluppo di un ordinamento europeo «di nuovo genere», fondato sulla cessione alla Comunità di determinati ambiti di sovranità nazionale, ha consentito di identificare nell'assetto istituzionale sovranazionale il

3. Occorre evitare ogni sfruttamento delle risorse e dell'ambiente naturale che possa compromettere sensibilmente l'equilibrio ecologico; 4. È opportuno migliorare il livello delle conoscenze scientifiche e tecnologiche nella Comunità per un'azione efficace di conservazione e di miglioramento dell'ambiente e di lotta contro gli inquinamenti e gli altri inconvenienti ambientali. È opportuno a tal fine promuovere la relativa ricerca. 5. Le spese per la prevenzione e l'eliminazione dei fattori nocivi spettano, per principio, all'inquinatore. Si potranno tuttavia contemplare talune eccezioni e accordi speciali, in particolare per i periodi di transizione, a condizione che non provochino grandi distorsioni nel commercio e negli investimenti internazionali. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni dei trattati, sarà opportuno precisare tale principio e definirne le modalità di applicazione, comprese le eccezioni a livello comunitario. Nell'accordare eccezioni si deve tener conto anche della necessità di una progressiva eliminazione degli squilibri regionali della Comunità. 6. Conformemente alla dichiarazione della conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano adottata a Stoccolma, occorre vigilare che le attività svolte in uno Stato non provochino una degradazione dell'ambiente in un altro Stato. 7. Nello svolgere la loro politica ecologica, la Comunità e gli Stati membri devono tener conto degli interessi dei paesi in fase di sviluppo e in particolare esaminare le eventuali ripercussioni delle misure previste nel quadro di tale politica sullo sviluppo economico di detti paesi e sugli scambi commerciali con i medesimi al fine di impedirne o di ridurne per quanto possibile le eventuali conseguenze sfavorevoli. 8. Una politica ecologica europea chiaramente definita e a lungo termine accrescerà l'efficacia degli sforzi per promuovere una ricerca e una politica ecologica a livello internazionale e mondiale. 9. La protezione dell'ambiente riguarda tutti nella Comunità ed è quindi indispensabile che l'opinione pubblica si renda conto dell'importanza del problema. Il successo della politica ecologica dipende dal contributo di tutte le categorie della popolazione e di tutte le forze sociali della Comunità alla protezione e al miglioramento dell'ambiente. Occorre perciò sviluppare a tutti i livelli un'azione educativa continua e approfondita allo scopo di sensibilizzare tutti nella Comunità al problema e fare in modo che assumano pienamente le loro responsabilità di fronte alle generazioni future. 10. Per ogni diversa categoria di inquinamento è opportuno studiare il livello d'intervento (locale, regionale, nazionale, comunitario, internazionale) più adatto alla natura dell'inquinamento e alla regione geografica da tutelare; 11. Importanti aspetti della politica in materia di ambiente non devono più essere programmati e realizzati isolatamente nei vari Paesi. I programmi nazionali in questi settori dovrebbero essere coordinati e le politiche dovrebbero essere armonizzate a livello comunitario, sulla base di una concezione comune a lungo termine. Questa politica dovrebbe essere tesa al miglioramento della qualità della vita; l'incremento economico non deve pertanto essere considerato soltanto da un punto di vista quantitativo.

²⁹⁹ J-N. CLÉMENT, *Face à la crise écologique, le droit au chevet de la biodiversité*, in *Revue des Juristes de Sciences Po*, 18, 2020, 6 ss..

³⁰⁰ Così, L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Quinta Edizione, Milano, Giuffrè, 2019, 279.

³⁰¹ L. COSTATO, *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I Piano Mansholt alla Riforma del 2013*, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2015306 ss.

³⁰² S. NADAUD, *L'action internationale de l'Union en faveur de la préservation de la biodiversité*, in *Revue de l'Union européenne*, 2023, 208 ss..

livello d'intervento più efficace in materia ambientale, considerando le eccessive incertezze applicative generate dalla natura tendenzialmente acefala³⁰³ delle fonti internazionali agroambientali³⁰⁴. Sotto questo aspetto, conviene rammentare che una serie di Convenzioni internazionali hanno impegnato l'ordinamento comunitario nella realizzazione di specifici obiettivi di protezione della biodiversità durante il periodo storico ricompreso tra l'industrializzazione dell'agricoltura e l'affermazione del principio dello sviluppo sostenibile nel panorama giuridico internazionale.

Tra queste, ad esempio, possono annoverarsi la Convenzione di Berna relativa alla Conservazione della Vita Selvatica e dell'Ambiente Naturale in Europa del 1972³⁰⁵, il

³⁰³ Così, V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, cit., 3 ss.

³⁰⁴ All'esito di un noto e animato dibattito che ha coinvolto la dottrina internazionalistica, si può pacificamente aderire alla tesi maggioritaria secondo cui il principio dello sviluppo sostenibile non sia dotato di forza cogente ma integri, piuttosto, una norma c.d. "interstiziale". Questo non deve tradursi in una perdita di effettività della stessa; semplicemente, si tratta di un principio non direttamente precettivo, in quanto non fissa a monte la regola direttamente applicabile al caso concreto. Per antonomasia, la sostenibilità impone di plasmare una soluzione che si attagli alle circostanze fattuali. Se alcuni corollari del principio dello sviluppo sostenibile sono stati oggetto di progressiva "tipizzazione" da parte delle fonti normative internazionali, europee e nazionali, va da sé che l'approccio dinamico sotteso alla *strong sustainability* comporti la presenza di soluzioni eterogenee e non confezionabili a monte in precetti specifici.

A fronte di questa premessa, solo attraverso un'indagine casistica è possibile asseverare l'effettiva considerazione che il principio dello sviluppo sostenibile ha riscosso nel panorama internazionale.

Al di là delle decisioni riguardanti la rilevanza dell'ambiente in generale per obiettivi di solidarietà inter-generazionale, il primo riferimento esplicito al principio dello sviluppo sostenibile ai fini di una decisione giurisdizionale è rinvenibile nella *dissenting opinion* del Giudice Weeramantry nel noto *Case Concerning the Gabčíkovo- Nagymaros project*, in cui si legge che «*sustainable development is a part of modern international law by reason not only of inescapable logical necessity, but also by reason of its wide and general acceptance by the global community*».

La progressiva affermazione del principio di sostenibilità ecologica tra gli obiettivi d'ispirazione dell'azione della comunità internazionale ha poi trovato un netto riscontro a livello giurisprudenziale con il caso *Pulp Mills on the River Uruguay* del 2006. Nella pronuncia, infatti, è stata la *majority opinion* a fornire un'interpretazione ecologista dello sviluppo sostenibile, evidenziando l'importanza di garantire «*environmental protection while allowing for sustainable economic development*».

In definitiva, il carattere "interstiziale" del principio in esame può fornire allo stesso una strategica valenza interpretativa. Esso può orientare la disposizione di un Trattato ovvero una norma di diritto consuetudinario, in ottica c.d. "evolutiva", ossia alla luce del diritto vivente al momento della decisione e non aderendo rigidamente al diritto scritto al momento di produzione della norma.

La chiave di lettura con cui condurre la ricognizione del principio di sviluppo sostenibile a livello europeo e nazionale sarà dunque il frutto del dibattito internazionale in proposito.

Dal punto di vista contenutistico, dovrà rintracciarsi una concezione della sostenibilità orientata alla multifunzionalità e al coinvolgimento di tutti i portatori d'interesse; dal punto di vista operativo, occorrerà inquadrare il principio come criterio positivo e integrativo, da cui estrapolare la regola volta alla realizzazione della sostenibilità nel caso concreto.

Sul punto, cfr. K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Abingdon, Routledge, 56 ss.; H.C. BUGGE, C. VOIGT, *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, 20; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 46 ss.; P. SANDS, *Sustainable Development Treaty. Customary Law, and The Cross-Fertilization of International Law*, in: A. BOYLE, D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, cit., 30 ss.; P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 127 ss..

³⁰⁵ Adottata a Berna il 19 settembre 1979.

Protocollo di Ginevra concernente Aree Protette Speciali nel Mediterraneo (1982), la Convenzione di Salisburgo sulla Protezione delle Alpi (1991), la Convenzione contro la Desertificazione del 1994 ed il Protocollo di Barcellona concernente Aree Speciali Protette e la Diversità Biologica nel Mediterraneo (1995).

Il percorso normativo «a carattere discendente»³⁰⁶, che dal diritto internazionale ha permeato i canali decisionali sovranazionali, ha rivestito un'importanza cruciale per l'evoluzione della normativa europea adottata con la base giuridica ambientale³⁰⁷.

Con l'emanazione dell'Atto Unico Europeo del 28 febbraio 1986³⁰⁸, la tutela dell'ambiente è stata richiamata, per la prima volta, quale oggetto di un'autonoma politica comunitaria. Codificando e riorganizzando gli sviluppi precedentemente registrati a livello internazionale, l'Atto del 1986 ha disciplinato gli obiettivi, i principi e la procedura dell'azione comunitaria ambientale, indicando altresì i criteri di valutazione che devono ispirare le fasi preparatoria ed esecutiva della politica ambientale.

Tuttavia, una prospettiva maggiormente integrata con la politica agricola è comparsa, in linea con l'evoluzione giuridica internazionale, all'inizio degli anni '90: il Trattato di Maastricht del 1992³⁰⁹ ha annoverato, tra i veri e propri compiti della Comunità europea, la realizzazione di «una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente» e, coerentemente, il Quinto Programma d'azione Comunitaria in materia ambientale ha selezionato l'agricoltura come uno dei cinque settori- target meritevoli di attenzione speciale, fissando una serie di obiettivi da raggiungere entro il 2000.

Dunque, la rapida «ascesa»³¹⁰ dell'ambiente nel rango delle funzioni normative nel quadro dei Trattati europei si è manifestata di pari passo con il percorso di integrazione europea, sino al punto in cui, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione Europea ha riconosciuto l'ambiente come centrale³¹¹ nella elaborazione di tutte le altre politiche e ne ha acclarato il valore “costituzionale” nella gerarchia normativa e delle proprie priorità³¹².

³⁰⁶ S. MANSERVISI, *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, cit., 178.

³⁰⁷ L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, cit., 73.

³⁰⁸ Atto Unico Europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987.

³⁰⁹ Firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

³¹⁰ V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, cit., 22.

³¹¹ G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1993, 4, 6.

³¹² *Ibid.*

Allo stato attuale, l'autonoma dignità ed il rilievo trasversale dell'azione unionale ambientale trovano conforto in diverse disposizioni di diritto primario europeo: lo sviluppo sostenibile rientra, in virtù dell'art. 3 TUE, tra le priorità dell'ordinamento dell'Unione; inoltre nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) è dedicato un titolo autonomo alla politica ambientale (Titolo XX), che deve essere attuata nel rispetto del principio di integrazione, in forza del quale «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (art. 11 TFUE).

La prima parte del percorso che ha scandito la protezione delle risorse naturali a livello sovranazionale ha, senza dubbio, concorso alla strutturazione della politica ambientale alla stregua di una normativa autonoma e parallela alla coeva Politica Agricola – fondata invece sui canoni dell'iper-produzione e della insostenibilità; d'altra parte, da tale evoluzione è scaturito il filone normativo europeo di «*environmental legal order*»³¹³ che, come anticipato³¹⁴, costituisce la base dell'ideale assetto piramidale fondato sul modello di auto-governo partecipativo e caratterizzato da un progressivo grado di incentivazione che culminerebbe, a livello verticistico, nella vera e propria valorizzazione delle risorse naturali, in un'ottica pienamente integrata con le attività economiche.

Nell'ambito delle regole di ordine pubblico ambientale, infatti, rientra anche l'istituzione di un regime di protezione con riferimento a determinate aree, che implica l'interdizione o la limitazione dello svolgimento di determinate attività umane. Da questo punto di vista, su impulso degli sviluppi internazionalistici ed in virtù della progressiva costruzione dell'ordinamento europeo, nel medesimo periodo si colloca un rilevante processo di implementazione delle fonti europee di diritto derivato in materia di biodiversità.

Il primo intervento normativo in senso stretto ed attuativo della prima programmazione ambientale comunitaria è rappresentato dalla Direttiva concernente la conservazione degli uccelli selvatici (c.d. «Direttiva Uccelli»)³¹⁵, che ha istituito le c.d. «zone di tutela speciale» (ZTS) finalizzate alla protezione dell'avifauna,

³¹³ C. RODGERS, *Rethinking the Scope of "Agricultural" Law: Property, Environment and the Legal Order for Agriculture*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, cit., 589.

³¹⁴ Cfr. *supra*, § 2.3.

³¹⁵ Direttiva del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, 79/409/CEE, G.U.C.E. 25.04.1979, N.L 103/1.

considerata quale problematica ambientale di carattere transfrontaliero e fonte di responsabilità comuni.

Dalla portata e dall'ambito di applicazione della Direttiva trasuda l'approccio ancora modesto che l'intervento sovranazionale iniziale ha riservato alla tutela delle risorse naturali. La Direttiva Uccelli si è occupata della conservazione di «tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri [...], [prefissandosi] la protezione, la gestione e la regolazione di tali specie e [disciplinandone] lo sfruttamento»³¹⁶. Essa, tuttavia, si è limitata ad imporre agli Stati membri l'obbligo generale di adottare misure [esclusivamente] per *mantenere* o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli selvatici ad un livello che «corrisponde alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative»³¹⁷.

Una visione più ampia emerge nitidamente, invece, dalla Direttiva adottata circa un decennio più tardi – non a caso, in concomitanza con il vertice di Rio³¹⁸ – relativa alla Conservazione degli habitat naturali e seminaturali della flora e della fauna selvatiche³¹⁹, rivolta al perseguimento dell'ambizioso obiettivo di contribuire al vero e proprio *miglioramento* della biodiversità nel territorio europeo attraverso la costruzione di una vera e propria rete di Aree protette, nota come Natura 2000. Le misure di conservazione adottate dagli Stati membri ai sensi della Direttiva devono dunque essere dirette al ripristino degli habitat naturali ad uno «stato di conservazione favorevole», locuzione che individua il caso in cui ricorrano le seguenti condizioni: che l'ambiente naturale dell'habitat e delle rispettive aree siano stabili o in fase di miglioramento; che la struttura specifica e le funzioni necessarie per il mantenimento di tale ambiente nel lungo termine esistano e verosimilmente continuino ad esistere in futuro; infine, che lo stato di conservazione delle specie tipiche del medesimo ambiente sia favorevole. D'altra parte, resta evidenziata la necessità di contemperare l'istituzione della rete ecologica europea con «le esigenze economiche, sociali e culturali, nonché le particolarità regionali e locali» dei singoli territori protetti, in attuazione del metodo dello sviluppo sostenibile. Risalta dunque la necessità di conformare le attività – non esclusivamente – imprenditoriali al paradigma della

³¹⁶ Direttiva Uccelli, cit., art. 1.

³¹⁷ Direttiva Uccelli, cit., Art. 2

³¹⁸ L'intervento normativo si presenta in piena sinergia con le disposizioni di cui agli artt. 8 e 9 della CBD, relative all'adozione di misure di conservazione *ex situ* ed *in situ*.

³¹⁹ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali della flora e della fauna selvatiche (G.U. L 206 del 22.07.1992, 7)

sostenibilità ambientale, senza che ciò determini l'immobilità, né la difesa assoluta del territorio³²⁰.

4. L'affermazione della multifunzionalità agricola nell'era della globalizzazione: la 'terza tappa' del rapporto tra agricoltura ed ambiente.

L'avvento dell'era post-industriale e del processo di globalizzazione dell'economia hanno provocato, per ragioni di diverso ordine, un'ulteriore trasformazione del rapporto tra le politiche agricole e quelle rivolte alla protezione delle risorse naturali.

Anzitutto, l'esasperata applicazione del modello di agricoltura industrializzata, fondata sulle monoculture e sul ricorso sistematico alla chimica – fortemente incentivata dalla fissazione di prezzi “politici” – ha evidenziato in maniera sempre più evidente gli effetti perversi della c.d. agricoltura estrattiva: un approccio produttivo destinato al depauperamento delle risorse impiegate senza la loro rigenerazione ed alla legittimazione di un modello economico in cui è sempre in negativo il bilancio tra il valore della produzione ottenuta e quello delle risorse utilizzate per conseguirla.

Inoltre, le preoccupazioni relative all'interdipendenza tra l'agricoltura ed il degrado degli ecosistemi hanno permeato il «labirinto normativo»³²¹ multilivello delle fonti concernenti i mercati agricoli e le politiche ambientali, evidenziando l'urgenza di correggere seriamente la rotta sin qui seguita³²².

Il dato singolare e meritevole di attenzione di questa specifica fase è che proprio l'urgenza di porre un freno al complesso sistema protezionistico della prima politica agricola ha messo in luce le ulteriori funzioni assolute dall'attività agricola e, con esse, la necessità di compensarne e di remunerarne la realizzazione. In particolare, «l'assoggettamento anche del settore agricolo ad un confronto competitivo in un mercato globale ha offerto l'occasione perché venisse in evidenza un dato peculiare, del tutto trascurato a lungo tempo, tipico dell'agricoltura e costituito dal fatto che la funzione svolta dall'agricoltura non è solo quella riguardante la produzione agricola in senso stretto. Accanto a questa funzione, certamente importante, l'agricoltura svolge

³²⁰ S. MANSERVISI, *Profili della connessione fra agricoltura e territorio nelle fonti agroambientali internazionali e dell'Unione Europea del diritto agrario*, cit..

³²¹ A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo*, cit., 313.

³²² P. BORGHI, *L'impresa agricola nel labirinto delle sue molte funzioni*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011, Napoli, Jovene, 2011, 425 ss..

una più complessa funzione sociale ed ambientale, di cui fruisce positivamente l'intera società, costituita dalla gestione conservativa del territorio e dell'ambiente»³²³.

Così, il fatto che le politiche agricole degli anni '80 avessero cominciato ad introdurre degli strumenti mirati al contenimento delle produzioni, come i prelievi di corresponsabilità sui cereali³²⁴ e le altre forme di stabilizzazione del mercato contenute nei Regolamenti del 25 aprile 1988³²⁵, aveva comportato la diffusione di fenomeni di abbandono e di degrado di tutte quelle aree che, per via della revisione del sistema degli aiuti, non erano più economicamente in grado di competere sul piano delle produzioni agricole. Il riconoscimento di tali zone come vere e proprie risorse storico-culturali a prescindere dal proprio potenziale produttivo, oltre che dell'impatto negativo che il loro abbandono generava sugli equilibri socio-ambientali ha imposto l'esigenza di distinguere tra: misure di sostegno destinate ad incidere sui prezzi delle produzioni agricole, da ridurre significativamente; misure di ordine strettamente sociale, volte a sostenere il reddito degli agricoltori, quali attori principali della vocazione produttiva, ma anche "protettiva" dell'agricoltura³²⁶.

È nei termini descritti che, dunque, il sostegno reddituale della popolazione agricola ha ricevuto un'inedita forma di legittimazione, rappresentata dalla ineludibile attitudine a preservare il territorio, in termini di produzioni tanto di *commodity outputs* quanto di *non-commodity outputs*³²⁷, di cui la società non può fare a meno. In tale ottica, la politica non risulta più chiamata ad assicurare che la redditività del settore primario sia in grado di favorire l'antropizzazione del territorio rurale in modo

³²³ A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., 291. Cfr. altresì ID., Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2008, 3 ss., in cui l'A. ha espressamente constatato che «la funzione produttiva, tradizionalmente esaustiva dell'agrarità, e successivamente arricchita dalla prospettiva del mercato, dei traffici internazionali, del consumo e della sicurezza alimentare, convive attualmente con altre funzioni ormai diventate strategiche per la nostra epoca, quale la valorizzazione del territorio, la tutela dell'ambiente, la salvaguardia della natura come risorsa: obiettivi, questi ultimi, per il cui perseguimento la stessa tradizionale attività produttività agricola può valere come semplice mezzo e non necessariamente come obiettivo o come orizzonte per di più esclusivi».

³²⁴ L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), V. PAGANIZZA (con la collaborazione di), *Trattato Breve di Diritto Agrario Italiano e dell'Unione Europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Tomo I, cit., 763 ss.

³²⁵ 1097- 115

³²⁶ L. COSTATO, *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di) *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, cit., 74 ss., spec. 79, in cui l'A. evidenzia che la riforma del 2003, con l'introduzione del *decoupling*, sembrava porsi in antitesi rispetto all'obiettivo della PAC, di cui all'art. 39 TFUE, di sostenere il reddito degli agricoltori, considerando, d'altra parte, che il meccanismo determinava, parallelamente, «qualche forma di intervento stabilizzatore».

³²⁷ Sui precipitati della descritta logica sulla disciplina dell'impresa agricola, cfr. G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agraria e dell'ambiente*, Napoli, Liguori Editore, 1999, *passim*.

adeguato alle esigenze di produzione, ma anche di promuovere la funzione sociale svolta dai ceti rurali.

In questa fase trova dunque compimento la concezione del territorio come «vettore della multifunzionalità dell'agricoltura», poiché esso è concepito nella sua accezione più vasta: non soltanto come centro di riferimento degli interventi, ma anche come presupposto organizzativo delle azioni pubbliche necessarie³²⁸. La centralità funzionale del territorio e la multifunzionalità agricola sono intimamente connesse alla istituzionalizzazione del concetto di «agricoltura sostenibile»: lo spostamento di attenzione dalla sola attività produttiva alle plurime fonti di valore rinvenibili dal «mondo agricolo» ha evidenziato la presenza di una molteplicità di forme esplicative intermedie tra l'agricoltura produttiva fortemente industrializzata e quella puramente vocata alla gestione conservativa del territorio. Queste sono riconducibili alla c.d. agricoltura sostenibile o ragionata, ossia un'agricoltura che, nel suo stesso processo produttivo, mira a coordinarsi armonicamente con la salvaguardia dell'ambiente e con il rispetto di standard minimi per gli animali allevati, il tutto nel quadro di una produzione di derrate alimentari rispondente a standard di elevata qualità e di sicurezza nell'interesse dei consumatori.

L'adeguamento dell'agricoltura al paradigma dello sviluppo sostenibile ha comportato la necessaria rilettura anche delle tematiche della *food security* e della *food safety* in modo conforme ad un modello operativo rispettoso della sostenibilità³²⁹, vale a dire che sia in grado di tenere sotto controllo le esternalità negative dell'attività, «in modo che esse restino nei margini adeguati ad assicurare le ricorsività futura delle medesime attività ovvero a preservare le risorse naturali impiegate da processi irreversibili di corrosione e distorsione»³³⁰.

Tuttavia, quel che occorre appurare è se l'approdo della comunità internazionale e dell'ordinamento sovranazionale ad una pacifica visione integrata delle problematiche ambientali e delle politiche agricole si sia operativamente tradotto in concrete risposte regolative. Nello specifico, se la normativa in materia di aree protette si è rivelata in grado di esprimere il modello di regolazione della «coercizione», i

³²⁸ G. MACCIONI, *La tutela delle acque dall'inquinamento e l'agricoltura tra disciplina comunitaria e ordinamento interno. Pregi e difetti del Codice dell'ambiente*, in *Diritto e politiche dell'Unione Europea*, 1, 2008, 31.

³²⁹ S. MANSERVISI, *I riflessi del diritto ambientale sulla PAC*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011, cit., 251.

³³⁰ A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., 548.

canoni della multifunzionalità e dell'agricoltura sostenibile impongono l'adozione misure idonee ad essere ricomprese, rispettivamente, nella «incentivazione» e nella «sperimentazione». L'efficacia delle prime consiste nell'incrementare la redditività marginale di scelte produttive rispettose dell'ecosistema attraverso l'istituzione di un collegamento tra la percezione di un ricavo e l'eco-compatibilità della pratica agricola adottata; le seconde, collocate idealmente al vertice della piramide degli strumenti giuridici agro-ambientali, devono mirare a rendere il mantenimento ed il miglioramento dei servizi ecosistemici una vera e propria opportunità per l'impresa agricola.

In altre parole, se le consapevolezze introdotte nel *policy-making* alla fine del secolo scorso hanno riguardato, da un lato, «l'importanza dell'agricoltura per l'ambiente e di una strategia globale volta all'integrazione delle tematiche ambientali nella PAC»³³¹ e, dall'altro, l'importanza del «fattore ambientale [come] una delle principali componenti dei nuovi orientamenti della PAC»³³², occorre esplorare l'evoluzione della PAC verso il trattamento della preservazione delle risorse naturali come un modo di essere dell'agricoltura.

Da questo punto di vista, nelle misure adottate dai successivi regolamenti in materia di Politica agricola può scorgersi un'evoluzione della fisionomia della PAC in ragione dell'integrazione delle relative finalità; l'affermazione e l'elevazione a rango di diritto primario dell'Unione del principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE hanno infatti imposto una rilettura degli obiettivi specifici della PAC, fissati dall'art. 39 TFUE attraverso una chiave di lettura eco-compatibile.

La descritta inversione di rotta ha trovato una prima concretizzazione³³³ nella riforma MacSharry del 1992³³⁴, in cui la linea politica volta a ridurre drasticamente i

³³¹ Comunicazione della Commissione Europea, *Orientamenti per un'agricoltura sostenibile*, del 27 gennaio 1999.

³³² Comunicazione della Commissione Europea, *Piano d'azione a favore della biodiversità in agricoltura*, COM (2001) 162.

³³³ In realtà, a fronte della discontinuità cronologica verificatasi rispetto alla firma del Trattato di Marrakech, due anni dopo si è rivelato necessario adattare ulteriormente l'intervento del 1992, riducendo le restituzioni all'esportazione e trasformando i dazi mobili all'importazione in tariffe fisse, in modo da ridurre considerevolmente il previgente assetto protezionistico. Cfr. Regolamento n. 3290/94 che, secondo L. COSTATO, *La Politica agricola dell'Unione Europea dopo il Covid- 19*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2020, 683, ha costituito la vera riforma della PAC, poiché ha smantellato – seppur gradualmente – le protezioni del mercato interno agricolo, provvedendo all'eliminazione dei prelievi alle importazioni ed avviando la soppressione delle restituzioni all'esportazione.

³³⁴ Regolamento n. 1765/92, relativo alle grandi colture cerealicole, di semi oleosi e di piante proteiche, per cui ha previsto (limitatamente ai cereali) la fissazione di prezzi istituzionali ridotti e, per tutti i produttori, l'erogazione di pagamenti compensativi.

prezzi dei prodotti agricoli³³⁵, al fine di renderli più aderenti ai prezzi di mercato, ha contestualmente provocato la necessità di compensare le perdite reddituali subite dagli agricoltori, al fine di incentivare anche l'assolvimento della funzione socio-ambientale dell'agricoltura³³⁶. Tale aspetto è stato ulteriormente implementato nel 1999, con la previsione di regole riguardanti l'istituzione di un regime generalizzato di pagamenti per superficie a favore dei coltivatori di seminativi (cereali, semi oleosi e piante proteiche), il quale si è caratterizzato per la sua spiccata finalità antiproduttiva³³⁷. Quest'ultima è desumibile dal tenore delle condizioni cui è stato assoggettato il pagamento per superficie, le quali ricomprendevano la messa a riposo a rotazione di una percentuale di terreni destinati ai seminativi.

Ad ogni modo, un decisivo passo in avanti verso la transizione “verde” della PAC e del conseguente passaggio dalla dimensione della «agrarietà» a quella della «ruralità»³³⁸ è stato compiuto con l'approvazione, da parte del Consiglio europeo di Berlino – sotto la spinta dell'Agenda 2000 adottato dalla Commissione Europea nel 1997 – dell'ulteriore modifica della PAC, che ha ufficializzato l'organizzazione del sostegno all'agricoltura attorno a due «pilastri» principali. Con questo intervento, l'ordinamento europeo potrebbe aver rappresentativamente manifestato la volontà della collettività di remunerare i «beni pubblici» dell'agricoltura, scegliendo di finanziare con risorse proprie le diverse funzioni del settore primario mediante due fonti distinte: se il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) ha continuato ad erogare misure a sostegno dei mercati e dei redditi sottoforma di pagamenti diretti accoppiati alla produzione, il c.d. Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) è stato istituito per co-finanziare le misure dello sviluppo rurale, tra cui la tutela dell'ambiente e l'agricoltura sostenibile.

Così, se gli strumenti riconducibili al primo pilastro possono essere studiati in base alla propria idoneità a sostenere un modello di agricoltura “razionale”, quelli afferenti

³³⁵ La riforma della PAC del 1992 ha ridotto i prezzi d'intervento per i cereali e le carni bovine, obbligando le aziende agricole di maggiori dimensioni a ritirare dalla produzione una parte dei loro terreni. In parallelo, la riforma ha introdotto misure di accompagnamento per la tutela dell'ambiente, per i prepensionamenti in agricoltura e per l'imboschimento. Per compensare le perdite di reddito previste a seguito della diminuzione dei prezzi dei cereali e delle carni bovine, si è previsto che i produttori ricevessero dei pagamenti diretti accoppiati alle superfici seminate o al numero di animali allevati.

³³⁶ F. VANTAGGIATO, *L'evoluzione della PAC. Origini, evoluzione e prospettive dell'agricoltura*, in *Economia e società*, archivio Parma Economica, 2010, 59.

³³⁷ L. RUSSO, L. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., 140.

³³⁸ L. COSTATO, *Agenda 2000 e le prospettive giuridiche dell'evoluzione dei mercati*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 1999, 3 ss..

al secondo sono valutabili in ragione della propria attitudine a remunerare i servizi ambientali forniti dall'agricoltura.

Alcuni sviluppi in tale direzione sono registrabili sin dalla c.d. riforma di “medio-termine” della PAC del 2003: nell'allineare la PAC agli obblighi assunti nell'ambito del WTO³³⁹, il Regolamento n. 1782/2003³⁴⁰ ha insinuato la legittimazione ambientale dei pagamenti agli agricoltori nella Politica agricola europea. Se ciò non si evince in apparenza dalla lettura del testo del Regolamento, lo si desume dalle linee di fondo della riforma di medio termine del 2003³⁴¹, emblematicamente racchiuse nei meccanismi del disaccoppiamento dei sostegni all'azienda rispetto alle produzioni ottenute³⁴² e della condizionalità ambientale. Con il primo dei due sistemi citati, gli aiuti sono stati erogati agli agricoltori a prescindere dai *commodity outputs* ottenuti in concreto; tramite il secondo, la violazione di una serie di regole relative alla tutela dell'ambiente già in auge ha acquisito un secondo ordine di conseguenze sanzionatorie, rappresentato dalla privazione, in tutto o in parte, dei sostegni previsti dal nuovo Regolamento³⁴³.

Nello specifico, il disaccoppiamento è stato introdotto mediante l'istituzione del regime di pagamento unico (RUP), in sostituzione della maggior parte dei pagamenti diretti; inoltre, il pagamento integrale degli aiuti diretti è stato assoggettato alla condizione del mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA) ed al rispetto, da parte degli agricoltori, dei criteri di gestione obbligatoria (CGO).

Tuttavia, i due meccanismi hanno manifestato, sin dalla prima conformazione che hanno assunto, le intrinseche criticità operative. Lo sganciamento del finanziamento rispetto alla produzione è alla base del rischio di possibili fenomeni di abbandono di

³³⁹ P. BORGHI, *Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell'Organizzazione mondiale del Commercio (WTO)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2005, 97 ss..

³⁴⁰ Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, *che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001*, G.U.C.E. 21.10.2003, L 270.

³⁴¹ P. BORGHI, *La PAC del 2003 e gli accordi agricoli in seno al WTO*, cit..

³⁴² Questa previsione era dettata dal fatto che i pagamenti ad ettaro previsti dalla precedente regolamentazione erano stati collocati, nell'ambito dell'Accordo agricolo allegato al Trattato di Marrakech, istitutivo del WTO, nella scatola blu, sicché si è reso necessario sopprimerli o sostituirli con regimi di sostegno all'agricoltura del tutto sganciati dalla produzione ottenuta dall'agricoltore. Ad ogni modo, occorre precisare che tale soluzione è stata concretamente parziale, poiché molti comparti produttivi hanno mantenuto, in forme diversificate e rimettendo spesso la scelta agli Stati membri, soluzioni in larga misura analoghe alle precedenti.

³⁴³ L. COSTATO, *La PAC riformata, ovvero la rinuncia a una politica attiva*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2012, 393 ss..

coltivazioni intere, così come di arresto dell'attività di coltivazione nelle zone marginali: tali aspetti sono stati attenzionati sin da subito, e desunti dalle molteplici deroghe e varianti contenute nel Regolamento (riguardanti il grano duro, le colture proteiche, il riso, la frutta a guscio, ecc.)³⁴⁴. Inoltre, come osservato dalla Corte dei Conti³⁴⁵, non è dato intravedere un legame diretto tra gli aiuti rientranti nel RUP ed i costi sostenuti per rispettare le norme obbligatorie in materia di pratiche agricole nell'ambito della condizionalità, né tali costi risultano esser stati quantificati – a conforto dell'assunto per cui l'effettiva integrazione delle problematiche ambientali nella politica agricola sia stata ostacolata dall'oggettiva difficoltà di misurazione del valore dei servizi ambientali.

5. Ripristinare e valorizzare la biodiversità nell'attività agricola e con l'attività agricola per affrontare le sfide del nuovo millennio.

«The overall trends for sustainable development are worse today than they were in 1992».

L'infelice constatazione espressa in occasione del Vertice della Terra *“Five years after Rio”*³⁴⁶ non desta alcuno stupore se letta alla luce dell'estrema complessità connessa all'effettiva integrazione delle – pur indifferibili – esigenze di conservazione territoriale nei crescenti interessi produttivi degli operatori economici e, soprattutto, degli agricoltori.

Del resto, pur a fronte della significativa crescita economica e del progresso scientifico e tecnologico, nonché della maggiore sensibilizzazione della popolazione ai problemi ambientali che gli anni '90 hanno rappresentato, sono di agevole intuizione le ragioni per cui le aspettative prodotte dalla Conferenza di Rio per la soluzione di tali problemi siano state in parte tradite nei decenni successivi³⁴⁷.

Le difficoltà operative insite nell'allocazione delle misure della PAC tra primo e secondo pilastro hanno fatto sì che, per buona parte dell'inizio del millennio, i canoni dell'agricoltura sostenibile e della multifunzionalità agricola rimanessero nell'area del c.d. *«droit proclamatoire»*³⁴⁸. A ciò si aggiunga che il temporaneo accantonamento della problematica della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari in ragione del

³⁴⁴ L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2003, 387 ss..

³⁴⁵ Corte dei Conti dell'Unione Europea, *Il regime di pagamento unico (RPU): Aspetti da considerare per migliorare la sana gestione finanziaria*, Relazione speciale n.5 del 2011, punti 50-52.

³⁴⁶ *Five Years After Rio*, 1997.

³⁴⁷ L. MARFOLI, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2012, 155 ss..

³⁴⁸ L. BODIGUEL, *L'entreprise rurale: entre activités économiques et territoire rural*, prefazione di J. HUDAULT, *Prix de thèse du Comité Européen de Droit Rural*, Parigi, L'Harmattan, 2001, 27.

presunto raggiungimento dell’“età dell’abbondanza” ha – al contrario – riacutizzato la questione della *food security*, esacerbata dalle più recenti congiunture storiche come la proliferazione della pandemia da Covid- 19 e lo scoppio del conflitto russo-ucraino. A queste problematiche si intreccia poi, trasversalmente, la questione dei cambiamenti climatici, che impegna in modo altrettanto significativo gli odierni processi decisionali.

Il repentino incremento delle sfide più impegnative della società contemporanea si è tradotto nel parallelo allargamento delle «missioni» affidate alle soluzioni individuate nell’ambito del diritto agrario. L’accentuazione della gravità e dell’urgenza che hanno assunto tali istanze e la necessità di affrontarle attraverso il ripristino ed il mantenimento della vita e della Natura sulla Terra si evincono dal confronto tra i due indirizzi strategici intrapresi dalle Nazioni Unite, dapprima con la stesura dei c.d. *Millennium Development Goals* del 2000³⁴⁹ e successivamente con l’elaborazione dei *Sustainable Development Goals* del 2015³⁵⁰. Essi sono accomunati dalla prefissazione di ambiziosi obiettivi di sviluppo economico, ambientale e sociale e, soprattutto, di recupero dell’autentica nozione di sostenibilità³⁵¹ attraverso la sua concreta considerazione nei processi decisionali di tutti gli *stakeholders* pubblici e privati coinvolti³⁵². D’altro canto, i due documenti differiscono nel grado di valorizzazione delle risorse naturali nel raggiungimento di tali obiettivi e nel rispettivo campo di applicazione.

Tale evoluzione si regge sulla progressiva insinuazione, nelle fonti internazionali di *soft law*, della consapevolezza circa la doverosa prioritizzazione del ripristino e della tutela dei servizi ecosistemici attraverso la transizione ecologica delle attività economiche.

³⁴⁹ *Millennium Declaration*, UN. doc. A/RES/552, 18.09.2000.

³⁵⁰ *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN. doc. A/RES/70/1, 25.09.2015.

³⁵¹ A titolo esemplificativo, l’*Organization for Economic Cooperation and Development* ha individuato, quali cinque criteri chiave di attuazione del principio di sviluppo sostenibile: «*common understanding of sustainable development; clear commitment and leadership; specific institutional mechanisms to steer integration (including enforcement and monitoring); effective stakeholder involvement; and efficient knowledge management*». In proposito, cfr. *OECD, Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist*, 2002, 2.

³⁵² Nel settore del commercio internazionale, significativo è l’impulso in tal senso del *Doha World Summit* del 2001, confluito nella *Doha Ministerial Declaration of the WTO*, adottata il 14.11.2001, la cui *Clause 6* prevede che «*We are convinced that the aims of upholding and safeguarding an open and non- discriminatory multilateral trading system, and acting for the protection of the environment and the promotion of sustainable development can and must be mutually supportive*».

Gli *MGDs*, infatti, pur invocando l'urgente integrazione dello sviluppo sostenibile nei processi decisionali nazionali al fine di frenare la perdita di risorse naturali³⁵³, scontano il mancato richiamo della salvaguardia diretta delle risorse naturali e sono circoscritti al rafforzamento della sola cooperazione "esterna" dei Paesi sviluppati, nei riguardi dei Paesi in via di sviluppo, trascurando le relazioni interne anche ai Paesi del Nord³⁵⁴.

Il *World Summit on Sustainable Development*, tenutosi soltanto due anni dopo l'emanazione dell'Agenda 2000 ha, infatti, costituito «un momento di rinnovata riflessione sugli aspetti salienti dell'agenda ambientale, di chiarimento delle diverse posizioni in campo e di fissazione di nuovi obiettivi per l'avvio a soluzione dei principali aspetti irrisolti», nella consapevolezza che gli sforzi fino ad allora profusi per la tutela dell'ambiente e gli obiettivi fissati per il decennio precedente non avessero condotto a risultati soddisfacenti, essendo aumentate tanto la pressione sulle risorse naturali quanto la produzione dell'inquinamento³⁵⁵.

In detta occasione, peraltro, gli Stati hanno riconosciuto il ruolo chiave giocato dalla biodiversità nel complesso dello sviluppo sostenibile e nello sradicamento della povertà, convenendo il c.d. «*2010 Biodiversity Target*»³⁵⁶.

Il decennio ricompreso tra il 2010 ed il 2020 ha dunque costituito uno snodo fondamentale per i due aspetti centrali ai fini della valorizzazione della biodiversità in agricoltura: da un lato, l'inversione di prospettiva nel rilievo da attribuire concretamente ed operativamente alle risorse naturali, sia in ambito internazionale, sia a livello sovranazionale; dall'altro, il rilievo strategico che a tal fine assume il sostegno dell'agricoltura.

Nel 2010 si è tenuta, a Nagoya, la decima conferenza delle parti (COP10) della Convenzione sulla Diversità Biologica terminata con l'adozione del Protocollo di Nagoya (ABS), il quale ha dato attuazione all'obiettivo della CBD sull'equa condivisione e sull'accesso alle risorse genetiche. In tale occasione, nel dare atto del

³⁵³ Cfr. *MDG* n. 7.

³⁵⁴ Le suddette criticità sono emerse durante la stesura dei piani di implementazione degli obiettivi del nuovo millennio, in seno al *Johannesburg World Summit on Sustainable Development* del 2002, in cui furono adottati dei piani d'azione per rinvigorire e migliorare le strategie d'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile, quali la *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* e il *Johannesburg Plan of Implementation* (UN doc. A/RES/55/199, 20.12.2000).

³⁵⁵ L. MARFOLI, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente* cit., 169.

³⁵⁶ Su tale scia nel 2006 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con Risoluzione n. 61/203, ha dichiarato il 2010 «anno internazionale della biodiversità», dimostrando sempre più l'impegno profuso dalla comunità internazionale per arrestare la perdita di biodiversità e sensibilizzare la popolazione in tale direzione.

fallimento della comunità internazionale nel raggiungimento degli obiettivi preposti per lo stesso anno 2010, le Parti della CBD hanno adottato lo *Strategic Plan for Biodiversity*, che include i c.d. *Aichi Biodiversity Targets*. Si tratta di venti obiettivi organizzati in cinque macro-aree strategiche che mirano a evidenziare le cause che determinano la perdita di biodiversità, a ridurre le pressioni sulla biodiversità promuovendo lo sviluppo sostenibile, a migliorare lo stato della biodiversità genetica, di specie ed ecosistemica, ad accrescere i benefici derivanti dalla biodiversità e dai servizi ecosistemici, ed a sostenere lo sviluppo di competenze e capacità per la riduzione della perdita di biodiversità e la conservazione delle risorse nel periodo 2011-2020.

Inoltre, l'intervento internazionale determinante ai fini del definitivo riconoscimento dell'importanza economica delle risorse naturali e dei servizi ecosistemici è stato il *Millennium Ecosystem Assessment* del 2005, di cui si è fatto cenno in sede introduttiva. È in questo specifico provvedimento che è stata affermata la necessità, per gli ordinamenti nazionali e sovranazionale, di ricorrere ad un complesso di strumenti giuridici aventi un livello di cogenza diversificato – da misure imperative e cogenti a sistemi propriamente *market-based* – al fine di comporre un quadro normativo pienamente responsabilizzante ed incentivante gli operatori economici verso la preservazione delle risorse naturali.

L'anno 2010 ha così inaugurato un decennio decisivo per la prioritizzazione della biodiversità anche nel diritto eurounitario, come dimostra la presentazione, da parte della Commissione Europea, di una strategia specificamente dedicata alla protezione ed al miglioramento dello stato della biodiversità, nel territorio unionale, nei dieci anni successivi³⁵⁷. Nel quadro degli impegni internazionali assunti a Nagoya, la Strategia Europea sulla biodiversità per il 2020 ha articolato un insieme di sei azioni prioritarie da implementare al fine di conseguire gli ambiziosi obiettivi prefissati nel minor tempo possibile, tra le quali, quella di «garantire la sostenibilità delle attività agricole e forestali» ha acquisito un'autonoma rilevanza³⁵⁸. Inoltre, nel prefissare l'ulteriore

³⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, Bruxelles, 03.05.2011, COM (2011) 244.

³⁵⁸ Le azioni individuate nella Strategia al fine di ridurre in modo sostanziale le minacce che incombono sulla biodiversità sono: 1. Piena attuazione della normativa vigente in materia di protezione della natura e della rete di riserve naturali, onde apportare ingenti migliorie allo stato di conservazione di habitat e specie; 2. Migliorare e ripristinare gli ecosistemi e i servizi ecosistemici laddove possibile, in particolare aumentando l'uso delle infrastrutture verdi; 3. Garantire la sostenibilità delle attività agricole e forestali; 4. Salvaguardare e proteggere gli stock ittici dell'UE; 5. Contenere le specie invasive, sempre più spesso

azione di «ripristinare gli ecosistemi e i servizi ecosistemici», la Comunicazione ha espressamente recepito la conformazione dei benefici promananti dall'ecosistema in termini di veri e propri «servizi» suggerita dal *Millennium Ecosystem Assessment*³⁵⁹, esemplificando l'attenzione verso il rilievo economico della protezione della Natura.

Parallelamente, nel documento conclusivo della Conferenza Rio+20, «*The future we want*»³⁶⁰, l'agricoltura sostenibile, unitamente alla *food security* ed all'alimentazione, è stata inserita tra le sette aree tematiche su cui è doveroso, per i decisori politici, concentrare l'attenzione. Inoltre, in altre coeve comunicazioni della Commissione³⁶¹, «l'uso sostenibile dei terreni e dell'agricoltura» è stato considerato come «la chiave di volta» dell'«economia verde» e della garanzia della «dinamicità del territorio e [della] vitalità economica a lungo termine».³⁶²

Dal complesso di studi condotti nel decennio 2010-2020 al fine di integrare la preservazione delle risorse naturali nel cuore delle problematiche economiche e sociali³⁶³, è così scaturita, a livello internazionale, la predisposizione dell'*Agenda 2030* degli obiettivi di sviluppo sostenibile³⁶⁴. Le differenze rispetto ai *Millennium Development Goals* evidenziano l'urgenza con cui si richiede che la transizione eco-centrica programmaticamente istituita si traduca in effettività.

Anzitutto, l'*Agenda 2030* si rivolge a tutti gli *stakeholders* pubblici e privati che a vario titolo siano chiamati a prendere scelte in grado di riflettersi sull'integrità delle

causa della perdita di biodiversità nell'UE; 6. Aumentare il contributo dell'UE all'azione concertata internazionale per scongiurare la perdita di biodiversità.

³⁵⁹ *Infra*, Cap. IV, §3.2.

³⁶⁰ United Nations, Rio+20. *The future we want*, A/CONF.216/L.1, §111, in cui si afferma: «*we reaffirm the necessity to promote, enhance and support more sustainable agriculture, including crops, livestock, forestry, fisheries and aquaculture, that improves food security, eradicates hunger and is economically viable, while conserving land, water, plant and animal genetic resources, biodiversity and ecosystems and enhancing resilience to climate change and natural disasters. We also recognize the need to maintain natural ecological processes that support food production systems*».

³⁶¹ 20 giugno 2011 «verso un'economia verde ed una migliore governance»

³⁶² Comunicazione della Commissione La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio del 18 novembre 2010.

³⁶³ Cfr. K. ANNAN, *Investing in the United Nations: For a Stronger Organization Worldwide*, UN. doc. A/60/692, 07.03.2006, in cui è riprodotta una delle constatazioni rese all'esito del *World Summit Outcome* del 2005: «*the integration of the three components of sustainable development – economic development, social development and environmental development – are interdependent and mutually reinforcing pillars. Poverty eradication, changing unsustainable patterns of production and consumption and protecting and managing the natural resource base of economic and social development are overarching objectives of and essential requirements for sustainable development*».

³⁶⁴ Il momento fondamentale per l'elaborazione degli *SDGs* è rappresentato dalla decima Conferenza delle Parti della CBD (COP 10), svoltasi a Nagoya nel 2014, in cui è stato concordato lo «*Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020: Living in Harmony with Nature*», con i relativi obiettivi, c.d. *Aichi Targets*. Il piano, rivolgendosi a tutti gli attori operanti nel sistema delle Nazioni Unite, impone un coinvolgimento globale nella risoluzione delle problematiche afferenti alla biodiversità e si fonda sulla considerazione della stessa come elemento essenziale per il funzionamento degli ecosistemi e per la fornitura dei servizi ecosistemici.

risorse naturali; inoltre, tre dei diciassette obiettivi si focalizzano sull'utilizzo sostenibile delle risorse naturali e degli ecosistemi, includendovi oceani e foreste³⁶⁵. Sebbene, nell'ambito dell'Agenda, la sinergia tra economia e ambiente sia emblematicamente «celebrata»³⁶⁶ in cinque specifici *Goals* – acqua pulita, energie verdi tutela della vita del mare e tutela della vita sulla terra, innovazione nell'industria e nelle infrastrutture – le caratteristiche della indivisibilità e della reciproca indipendenza³⁶⁷ degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile individuati nel 2015 rendono la preservazione delle risorse naturali il filo conduttore metodologico e finalistico che trasversalmente connota tutti gli obiettivi perseguiti dalla comunità internazionale entro il 2030. In questo contesto, «l'attività agricola si presenta come il collante tra i 17 *Goals*. Dal *Goal* n. 1, riduzione della povertà, il ruolo dell'attività agricola si dipana come filo rosso in grado di dare risposte agli obiettivi di produttività, diretti a ridurre povertà e fame, garantire la salute del consumatore, conservare le risorse naturali [...]».³⁶⁸

Tuttavia, l'aspetto maggiormente meritevole di attenzione e che refluiscie sul successivo pacchetto strategico dell'Unione Europea è rappresentato dall'impostazione della problematica relativa alla *food security* nell'ottica della c.d. «*sustainable agriculture*»³⁶⁹.

³⁶⁵ Il riferimento è, segnatamente, ai *Goals* nn. 11 (“*sustainable cities and communities*”), 14 (“*life below water*”) e 15 (“*life on land*”).

³⁶⁶ Così, S. CARMIGNANI, *SDGs e Agricoltura. Una breve riflessione*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 209.

³⁶⁷ M. ALABRESE, *L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, in N. FERRUCCI, (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, III edizione, Torino, Giappichelli, 2020, 77 ss.; S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO, cit., 848.

³⁶⁸ S. CARMIGNANI, *SDGs e Agricoltura*, cit., 214.

³⁶⁹ A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., spec. 548.

6. L'agricoltura nella strategia europea sulla biodiversità per il 2030: riportare la Natura nei terreni agricoli.

Il *Green Deal*³⁷⁰, la Strategia «dell'UE sulla Biodiversità per il 2030»³⁷¹ e la Strategia «Dal produttore al consumatore»³⁷² compongono la cornice strategica entro la quale le istituzioni dell'Unione Europea stanno dando forma al proprio intervento³⁷³ per la promozione di un quadro di *governance* conforme al modello operativo dello sviluppo sostenibile³⁷⁴.

Con il menzionato pacchetto di documenti l'Unione si autoproclama “*leader mondiale*”³⁷⁵ nelle misure volte ad arrestare la perdita di biodiversità ed a contrastare i cambiamenti climatici, delineando in modo chiaro l'approdo europeo ad una visione³⁷⁶ precisa di transizione verso un modello di sviluppo improntato alla sostenibilità c.d. «forte»³⁷⁷. Nel recupero del significato autenticamente ecologico del principio dello sviluppo sostenibile, determinante è stata la valorizzazione della varietà di risorse naturali sul pianeta. Rispetto alle prime fonti internazionali e comunitarie che si erano occupate della protezione della Natura, nelle strategie contemporanee si coglie un'inversione di prospettiva che emerge sin dal piano semantico, considerando il riferimento alla conservazione in senso stretto delle risorse naturali sia stato soppiantato dalla più inclusiva locuzione di uso sostenibile.

L'evoluzione terminologica sottende una duplice inversione metodologica che inevitabilmente refluisce sulla fisionomia delle azioni concrete in cui le strategie si

³⁷⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *Il Green Deal Europeo*, 11 dicembre 2019, COM (2019), 640 final.

³⁷¹ 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*, cit.

³⁷² 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*, 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final.

³⁷³ L. COSTATO, L. RUSSO, *Manuale di diritto agrario dell'Unione Europea*, cit., 299.

³⁷⁴ Da un punto di vista internazionale, le sollecitazioni in tal senso provengono da innumerevoli fonti. Tra le più recenti, spiccano la *Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile»*, 21 ottobre 2015, A/RES/70/1, nonché le periodiche *Conferences of Parties* in cui i soggetti di diritto internazionale aderenti alla Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992 si riuniscono periodicamente al fine di elaborare strategie di concreta attuazione degli obiettivi e dei principi della Convenzione. Da ultimo, cfr. V. RUBINO, *Sul conflitto fra esigenze dello sviluppo sostenibile e sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, cit., 34, in cui l'Autore designa l'ordinamento giuridico dell'Unione come il livello di *governance* potenzialmente più efficace per ridurre nel breve termine l'impatto antropico sull'ambiente.

³⁷⁵ Cfr. *Green Deal*, cit., 2 e 22.

³⁷⁶ E. CRISTIANI, *Sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2021, 57.

³⁷⁷ J. BOWERS, *Sustainability and Environmental Economics. An Alternative Text*, cit., *passim*.

tradurranno. Da un lato, il concetto di “uso sostenibile” evoca l’efficiente allocazione della risorsa naturale secondo il paradigma della multifunzionalità; dall’altro, la declinazione tridimensionale dello sviluppo sostenibile postula l’adesione a quel metodo olistico «che riconosce l’inestricabile relazione esistente tra la salute delle persone, la salute degli animali e la salute dell’ambiente»³⁷⁸, noto come approccio *One Health*³⁷⁹.

In tale ottica, si spiegano agevolmente l’individuazione dell’obiettivo che la Commissione ha annunciato di perseguire³⁸⁰ nel «rendere il sistema alimentare dell’UE uno *standard* in materia di sostenibilità a livello globale» e l’attribuzione all’agricoltura di un ruolo fondamentale a tal fine.

Come autorevolmente segnalato³⁸¹, è infatti opportuno leggere il riferimento al sistema alimentare nell’ambito di una strategia di stampo ambientale come un programma di politica agricola; al contempo, anche la PAC sta progressivamente assumendo la fisionomia di una «politica agricolo-alimentare fondamentalmente orientata alla protezione dell’ambiente»³⁸².

L’avvento della sostenibilità come paradigma sistemico per il settore agricolo ha riportato all’attenzione la questione dell’autosufficienza dei prodotti agricoli e della conseguente autonomia dell’UE da rifornimenti esteri³⁸³ con una essenziale novità: In virtù della diretta ed immediata dipendenza dell’approvvigionamento alimentare dalla produttività agricola³⁸⁴, l’ascesa del nuovo modello operativo sinteticamente descritto ha inevitabilmente suscitato diverse perplessità³⁸⁵ sulla compatibilità tra i corollari

³⁷⁸ La definizione citata è stata fornita dal *One Health High- Level Expert Panel (OHHLEP)*; cfr. OHHLEP, *One Health: A new definition for a sustainable and healthy future*, in *Plos Pathogens*, 2022.

³⁷⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Piano d’azione europeo “One Health” contro la resistenza antimicrobica*, COM (2017) 339 final.

Sull’approfondimento dei corollari dell’approccio *One Health*, si rinvia a F. COLI, *The One Health approach and the ‘just’ transition to sustainable agri-food systems*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), *Direito Agrario. Compreensão Jurídica à COP 30*, cit., 597 ss.; ID., *L’approccio One Health*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2022, 489 ss..

³⁸⁰ *Green Deal*, cit., 21.

³⁸¹ L. COSTATO, *La Politica agricola dell’Unione Europea dopo il Covid- 19*, cit., 673 ss..

³⁸² *Ibid.* La consapevolezza dello stretto legame fra i temi dell’agricoltura, dell’ambiente e del territorio è frutto di una progressiva riflessione risalente agli anni ’80. Cfr. F. ALBISINNI, *Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell’agricoltura*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2 (29), 2021, 61 ss..

³⁸³ L. COSTATO, *Riscoprire la Food Security*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2020, 1 ss.. Dalla cospicua letteratura sul punto si evince un atteggiamento altalenante della PAC avvicendatasi nel corso del tempo nel prestare attenzione alla *food security*. Cfr. Cap. III, §5.

³⁸⁴ Sul punto, cfr. D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, in *Alimenta*, 4, 2022, 653 ss..

³⁸⁵ D. GADBIN, *La sécurité alimentaire dans tous ses états: le besoin de politique agricole commune*, in *Revue de droit rural*, 507, 2022.

della sostenibilità ambientale e il complesso di regole tradizionalmente a presidio della continuità delle produzioni agricole³⁸⁶.

Sotto questo aspetto, il confronto sistematico tra il Green Deal e le due strategie collegate consente di fornire una lettura ampia e lungimirante anche di quegli obiettivi e di quelle misure che sembrano contrastare con gli obiettivi relativi alla *food security*³⁸⁷.

Sin dall'*incipit* del Green Deal³⁸⁸ nonché delle Strategie sulla biodiversità per il 2030³⁸⁹ e «*From Farm to Fork*»³⁹⁰ spicca un'impostazione fondata sulla dipendenza della durabilità della sicurezza alimentare dalla preservazione delle risorse naturali³⁹¹. L'assunto di partenza trova conferma nell'indicazione, tra gli obiettivi strategici del Green Deal, di «progettare un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente»³⁹² e di «preservare gli ecosistemi e la biodiversità»³⁹³, enunciati in una sequenza non casuale.

In particolare, la sicurezza degli approvvigionamenti risulta contemplata come una sfida che la società contemporanea deve affrontare non più soltanto senza compromettere l'ambiente, ma attraverso la tutela dell'ambiente³⁹⁴. Tale considerazione trova conforto dalla lettura simmetrica dei contenuti dei due settori strategici: se, da un lato, gli attuali modelli di produzione rendono difficoltoso immaginare di soddisfare la domanda alimentare di una popolazione in rapida crescita, dall'altro, gli ecosistemi sono espressamente qualificati come erogatori di servizi e il cibo è presentato in prima posizione tra questi, coerentemente con la Strategia per la

³⁸⁶ L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2011, 24 ss..

³⁸⁷ L. RUSSO, *Sicurezza alimentare e nuova PAC fra diritto dell'UE ed attuazione nazionale*, in *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, in *Diritto e scienza: ricerche su agricoltura, alimentazione e ambiente*, cit., Bari, Cacucci, 2023, 47 ss..

³⁸⁸ La Comunicazione esordisce inquadrando le sfide legate al clima e all'ambiente – segnatamente, proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e proteggere i cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze – come «il compito che definisce la nostra generazione».

³⁸⁹ È immediatamente chiarito in sede introduttiva che noi esseri umani dipendiamo dalla biodiversità anzitutto «per il cibo di cui ci nutriamo».

³⁹⁰ La Strategia «Dal produttore al consumatore» riconosce espressamente l'approccio “*One Health*” come premessa logica di fondo, nella parte in cui descrive come “*inscindibili*” i legami tra persone sane, società sane e pianeta sano.

³⁹¹ A. BERNARD, *Capitalisme, droit, justice et alimentation*, in *Liber amicorum: mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, Paris: Dalloz, 2017, 79 ss..

³⁹² *Green Deal*, cit., § 2.1.6.

³⁹³ *Green Deal*, cit., § 2.1.7.

³⁹⁴ A. THOMAS, A. ALPHA, A. BARCZAK, *Sustainable food systems for food security: need for combination of local and global approaches*, Versailles: Editions Quae, 2022, 100 ss..

biodiversità, in cui è evidenziata la funzione fondamentale della varietà biologica di salvaguardia della sicurezza alimentare dell'UE e dell'intero pianeta.

In questo quadro, un apprezzabile elemento di novità risiede nella funzione attribuita all'agricoltura. Posto che «tutte le politiche dell'UE dovrebbero contribuire a preservare e ripristinare il capitale naturale europeo»³⁹⁵, la politica agricola spicca per il ruolo cruciale che gioca nel processo di transizione ecologica: gli agricoltori sono valorizzati quali soggetti che direttamente e immediatamente risentono delle conseguenze della perdita di biodiversità e beneficiano del suo ripristino.

In queste sommarie considerazioni è racchiuso il risultato di un'evoluzione del modo di concepire i rapporti tra l'attività agricola e la tutela dell'ambiente nel *policy-making* internazionale ed europeo³⁹⁶.

Rispetto al passato, in cui – come si è osservato – la produzione esauriva il contenuto e la funzione dell'attività agricola³⁹⁷, per cui l'agricoltura assumeva rilevanza in relazione alla tutela dell'ambiente esclusivamente in qualità di fonte di esternalità negative³⁹⁸, la considerare gli agricoltori come «i custodi delle nostre terre» implica l'adozione ad una premessa opposta; il *Green Deal* e le Strategie correlate si fondano sull'esistenza di un'intima connessione tra agricoltura, ambiente e alimentazione, con il conseguente arricchimento delle funzioni programmaticamente attribuite alla politica agricola nel Trattato.

L'agricoltura è dipinta come un'attività che oltre a fornire cibo, è preordinata anche ad erogare servizi essenziali all'ecosistema e, in quanto tale, in sede normativa assume a oggetto meritevole di valorizzazione in nome di una politica agricola non più settoriale, ma orizzontale e di servizio alla tutela dell'ambiente, all'insegna dell'effettiva attuazione del principio di integrazione.

Le affermazioni esposte nei tre documenti della Commissione concorrono così a definire una visione di partenza che giustifica la caratterizzazione prevalentemente –

³⁹⁵ *Green Deal*, cit., 15.

³⁹⁶ Sul punto, cfr. S. MANSERVISI, *L'interattività delle norme ambientali e di quelle agrarie internazionali nel contesto comunitario e nazionale*, cit.; S. MANSERVISI, *I riflessi del diritto ambientale sulla PAC prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), cit., *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011, 245 ss..

³⁹⁷ L. COSTATO, *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I piano Mansholt alla riforma del 2013*, cit., 506 ss..

³⁹⁸ A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, cit., 23 ss..

e, talvolta, esclusivamente – ambientale delle misure che le Strategie incentivano fortemente³⁹⁹.

L'architettura verde degli obiettivi che l'UE si propone di raggiungere nel periodo ricompreso tra il 2023 ed il 2027⁴⁰⁰ va pertanto interpretata come un tentativo senza precedenti⁴⁰¹ di conformazione del diritto europeo al principio dello sviluppo sostenibile nell'autentica accezione di uso efficiente, intelligente e sostenibile delle risorse naturali.

Ne discende l'incentivazione di modelli di *policy* improntati sulla sostenibilità non soltanto come obiettivo, ma anche come metodo di produzione normativa: per antonomasia, il principio dello sviluppo sostenibile non fissa a monte delle norme direttamente precettive⁴⁰², ma impone di plasmare una soluzione che soddisfi i tre macro- parametri di sostenibilità alla luce delle specificità del caso concreto. Il significato di “uso” è oltremodo multiforme, potendosi identificare, a seconda dei casi, con il concetto di “sfruttamento”, ovvero di “minor uso” o “non uso”, o ancora di uso realizzato attraverso una modalità più “solidale” verso tutte le generazioni presenti e future. Del resto, un approccio è effettivamente “olistico” se non si risolve aprioristicamente in una primazia del “tutto”⁴⁰³ – nella specie, l'ecosistema terrestre – rispetto alle singole parti che lo compongono, ma se e in quanto promuove un equilibrio tra tutte le sue componenti.

Sulla base dell'impostazione prospettata, gli obiettivi visibilmente *green* di cui alle Strategie considerate non si traducono in un depotenziamento della *food security*, bensì in una relativizzazione logica e cronologica della questione rispetto al degrado della biodiversità ed alla distruzione degli ecosistemi, in contrapposizione al c.d. modello “neo-produttivistico”, che individuava nel 2050 la *deadline* perché si

³⁹⁹ In particolare, nelle Comunicazioni è evidenziata la necessità di favorire lo sviluppo di moduli produttivi rispettosi ed inclusivi di tutti gli aspetti di diversificazione biologica e cioè la varietà genetica di animali, piante e microorganismi, delle specie ed ecosistemi atti a mantenere le funzioni fondamentali di un agro-ecosistema, la sua struttura e processi.

⁴⁰⁰ Il 2050 è individuato dalle Comunicazioni citate come *deadline* per trasformare l'UE in una società che non genererà emissioni nette di gas a effetto serra.

⁴⁰¹ S. PALEARI, *The Impact of the European Green Deal on EU Environmental Policy*, in *The Journal of Environment & Development*, 3, I, 2, 2022, 196 ss., spec. 198.

⁴⁰² Senza soffermarsi sul vivace dibattito sulla natura giuridica del *sustainable development principle* dal punto di vista del diritto internazionale, ci si limita a segnalare che al principio è ormai pacificamente assegnata la natura di “norma interstiziale”. Vedasi P. SANDS, *Sustainable Development Treaty. Customary Law, and The Cross-Fertilization of International Law*, cit..

⁴⁰³ G. ZAGREBELSKY, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, 3, 2017, 435 ss..

affrontasse, a livello planetario, esclusivamente il problema della sicurezza alimentare⁴⁰⁴.

Nel quadro della vicendevole integrazione tra la *food security* e la tutela della biodiversità⁴⁰⁵ è contestualizzata l'urgenza degli ambiziosi obiettivi definiti nella Strategia: «destinare almeno il 10 % delle superfici agricole ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità, ad esempio fasce tampone, maggese completo o con rotazione, siepi, alberi non produttivi, terrazzamenti e stagni, tutti elementi che concorrono a intensificare il sequestro del carbonio, prevenire l'erosione e l'impoverimento del suolo, filtrare l'aria e l'acqua e sostenere l'adattamento al clima». Come puntualmente chiarito nel prosieguo della Strategia per la biodiversità, «i terreni più ricchi di biodiversità sono spesso quelli più produttivi».

Analogamente, si spiegano gli ulteriori ambiziosi obiettivi contemplati dalla Strategia in esame, quali: la creazione di zone protette comprendenti almeno il 30% della superficie terrestre e marina dell'UE, ampliando in tal modo la copertura delle zone Natura 2000 esistenti; il ripristino degli ecosistemi degradati in tutta l'UE entro il 2030 attraverso una serie di impegni e misure specifici, tra cui la riduzione dell'uso e del rischio dei pesticidi del 50% entro il 2030 e l'impianto di 3 miliardi di alberi all'interno dell'UE; lo stanziamento di 20 miliardi di euro l'anno per la protezione e la promozione della biodiversità tramite i fondi dell'UE e finanziamenti nazionali e privati; la creazione di un quadro globale ambizioso per la biodiversità.

7. Considerazioni conclusive.

L'analisi storica della relazione tra agricoltura e tutela ambientale ha evidenziato un progressivo mutamento di prospettiva che ha condotto dall'iniziale incomunicabilità tra le due sfere normative a un modello di *governance* sempre più integrato e intersettoriale. Se le prime forme di protezione della biodiversità si limitavano a un paradigma puramente conservativo, volto a limitare l'intervento umano in specifiche aree geografiche, l'evoluzione del quadro giuridico internazionale e sovranazionale ha gradualmente imposto un ripensamento del ruolo dell'agricoltura nell'ambito delle politiche ambientali.

⁴⁰⁴ A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC*, cit., 25.

⁴⁰⁵ Una generale descrizione dell'interdipendenza tra *biodiversity*, *food diversity* e *food security* è rinvenibile in A. ISONI, M. TROISI, M. PIERRI, *Food Diversity Between Rights, Duties and Autonomies. Legal Perspectives for a Scientific, Cultural and Social Debate on the Right to Food and Agroecology*, Cham, Springer, 2018.

La fase premoderna, segnata dalla necessità di promuovere il decollo del settore primario, si caratterizzava per una netta separazione tra le dinamiche produttive e le misure di tutela della Natura, con interventi normativi circoscritti a specifiche risorse animali o vegetali di immediato interesse per l'attività agricola. Con l'avvento dell'industrializzazione e la successiva apertura dell'agricoltura alle dinamiche del mercato globale, il diritto agrario si è progressivamente trasformato in uno strumento di politica economica, indirizzato alla regolazione dei mercati e al sostegno della produttività. Tuttavia, la spinta iper-produttivistica della PAC ha ben presto manifestato le sue criticità, generando eccedenze strutturali ed un impatto ambientale sempre più rilevante, con il conseguente emergere della necessità di un riequilibrio normativo tra esigenze economiche e tutela della biodiversità.

L'affermazione del principio dello sviluppo sostenibile e la crescente consapevolezza della finitezza delle risorse naturali hanno determinato una svolta nelle politiche agro-ambientali, imponendo una transizione dal protezionismo agricolo ad un modello di agricoltura multifunzionale. La progressiva convergenza tra le politiche agricole e ambientali, culminata nelle più recenti strategie europee e globali, ha sancito il superamento dell'approccio dicotomico tra conservazione del patrimonio naturale e sviluppo economico, promuovendo la valorizzazione delle risorse naturali come fattore essenziale per la sostenibilità della stessa attività produttiva.

Alla luce di tali considerazioni, la nuova architettura della PAC si presenta come un banco di prova cruciale per l'effettiva implementazione del principio di integrazione tra ambiente e agricoltura. Se, da un lato, l'incremento delle misure di condizionalità ambientale e il rafforzamento degli Eco-schemi rappresentano un importante passo avanti verso un modello produttivo più sostenibile, dall'altro, il successo delle riforme dipenderà dalla capacità di garantire un equilibrio tra tutela dell'ecosistema e sicurezza alimentare. La sfida per il futuro sarà dunque quella di rendere la valorizzazione della biodiversità non solo un vincolo normativo, ma un'opportunità concreta per il settore agricolo, attraverso strumenti di incentivazione adeguati e un'efficace *governance* multilivello.

In virtù dell'intima connessione tra agricoltura, alimentazione e ambiente, sarà così d'obbligo osservare con il medesimo approccio sistemico l'inclinazione evidentemente "ambientale" della nuova politica agricola.

La tutela dell'ambiente può esser demandata agli strumenti tipici della politica agricola attraverso differenti gradi d'intervento⁴⁰⁶: il primo livello consiste nella protezione preventiva dell'ambiente da esternalità negative ed è riconducibile alle regole sulla condizionalità⁴⁰⁷; il secondo si traduce nel mantenimento delle risorse naturali già esistenti ed è realizzato grazie a pratiche ascrivibili al concetto di "agricoltura estensiva", previste dalle norme contenute nel primo e nel secondo pilastro; il terzo, che punta al miglioramento e alla valorizzazione dell'ambiente, è essenzialmente costituito dalle misure di sviluppo rurale.

È conveniente focalizzare, anzitutto, l'attenzione sugli strumenti del primo pilastro, in cui la tutela delle risorse naturali può integrare la condizione necessaria⁴⁰⁸ ovvero il corrispettivo⁴⁰⁹ della percezione di reddito per l'agricoltore, al punto che le regole ricomprese in questo ambito sono in grado di orientarne il comportamento anche in relazione alla produzione.

Le novità che conferiscono alla PAC una nitida connotazione sostenibile consistono nel rafforzamento del meccanismo della condizionalità e nella previsione dei c.d. regimi ecologici⁴¹⁰.

Per apprezzare l'attitudine di questi strumenti a soddisfare contestualmente le dimensioni economica, sociale ed ambientale della sostenibilità, è necessario inquadrarli in una lettura sinergica con gli obiettivi del *Green Deal* e delle Strategie illustrate alla luce di un confronto critico con i sistemi previgenti.

⁴⁰⁶ J. PRIMDAHL, A. G. BUSCK, L. KRISTENSEN, *Landscape Management Decision and Public-Policy Interventions*, in R. JONGMAN (a cura di), *The New Dimensions of the European Landscape*, Wageningen, Springer, 2004, 103 ss..

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ Sul funzionamento del meccanismo della condizionalità, cfr. L. RUSSO, *La Condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, relazione al convegno *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità per la nuova PAC?*, in *I Georgofili. Quaderni*, XI, 2005, 19 ss.; L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2012, <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2012-01/RUSSO.pdf>; Id., *La Condizionalità da condizione a fine*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2007, 232 ss..

⁴⁰⁹ N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Rivista di diritto agrario*, 2, 2022, 289 ss..

⁴¹⁰ F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, in *Agriregionieuropa*, 12, 2022, 21 ss..

CAPITOLO III

L'AMBIZIONE AMBIENTALE DEL PRIMO PILASTRO DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE: EVOLUZIONI E PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. La condizionalità ambientale come strumento di responsabilizzazione ecologica dell'agricoltore; 1.1. (*segue*) La condizionalità ambientale nello spirito delle riforme del 1999 e del 2003: il principio «chi inquina paga» in chiave positiva; 2. Le norme di condizionalità ambientale nel quadro dei «pilastri» della PAC: opportunità, rischi operativi ed effetti collaterali; 2.1. (*segue*) La definizione al ribasso dello sforzo ambientale da parte degli Stati membri nella formulazione delle BCAA; 2.2. (*segue*) La riproposizione di norme già esistenti nella formulazione dei CGO; 2.3. (*segue*) La presenza di controlli scarsamente efficaci e di sanzioni poco dissuasive; 3. Il ripensamento del primo pilastro della PAC 2013-2020: tra *food insecurity* e ripristino della biodiversità nei terreni agricoli; 4. La tutela della biodiversità nel primo pilastro della PAC 2013-2020 al cospetto delle difficoltà operative della condizionalità; 4.1. (*segue*) La complessiva modestia degli impegni ambientali tra sopravvalutazione del mantenimento di prati permanenti e scarto tra «rotazione» e «diversificazione» delle colture; 4.2. (*segue*) L'inidoneità dei CGO a fornire una nuova legittimazione ad obblighi preesistenti; 4.3. (*segue*) La scarsa deterrenza del sistema di verifica e controllo predisposto dagli Stati membri; 4.4. (*segue*) Il *greening*: l'effetto «inerziale» di un meccanismo ideato per compensare l'erogazione di «beni pubblici ambientali»; 5. La PAC 2023-2027, tra nuovi modelli regolatori e nuove «missioni»; 5.1. (*segue*) I propositi e le aspettative della nuova PAC tra sostenibilità ecologica e sicurezza alimentare; 6. L'elevazione dell'ambizione ambientale della politica agricola: la tutela della biodiversità come condizione basilare per la percezione dei pagamenti; 7. L'iter di approvazione della *Nature Restoration Law*: necessità di integrazione dei CGO o «minaccia» per la produttività agricola? 7.1. (*segue*) La *Nature Restoration Law* e la nuova Politica Agricola Comune; 8. Il Sistema Integrato di Gestione e Controllo: superamento o riproposizione dei rischi del sistema previgente?; 9. La tutela della biodiversità negli Eco-schemi della nuova PAC: modelli di compensazione di beni pubblici agro-climatico-ambientali; 9.1. (*segue*) Gli Eco-schemi e la protezione della Natura nel PSN italiano; 10. L'analisi del primo pilastro della nuova PAC in chiave sincronica: le prime criticità della condizionalità rafforzata; 10.1. (*segue*) I regimi ecologici nelle analisi critiche della Corte dei Conti; 11. Considerazioni conclusive.

1. La condizionalità ambientale come strumento di responsabilizzazione ecologica dell'agricoltore.

Nell'ambito del primo pilastro degli strumenti della Politica Agricola Comune, la condizionalità è il meccanismo coniato con la finalità di promuovere un modello di agricoltura sostenibile⁴¹¹ fondato sulla responsabilizzazione degli operatori agricoli nella erogazione di esternalità positive, in termini di sicurezza alimentare,

⁴¹¹ L. BODIGUEL, *Agricoltura sostenibile: il sogno di un diritto*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, cit., 591 ss., in cui l'A. individua nel «cuore della politica agricola», rappresentato dagli aiuti pubblici agricoli, una delle leve essenziali per la realizzazione del «sogno» di un'agricoltura sostenibile.

preservazione delle risorse naturali, conservazione del patrimonio rurale, ambiente e benessere animale⁴¹².

La vocazione ambientale della eco-condizionalità è espressa dalla elevazione “dal basso” dell’ambizione ecologica dell’attività agricola, realizzata attraverso il collegamento degli aiuti erogati a sostegno dell’attività agricola con il rispetto di obblighi di base, non soltanto non pregiudizievoli, ma anche benèfici per l’ambiente⁴¹³.

Infatti, sebbene l’idea di fondo della condizionalità possa apparire quella di corrispondere all’agricoltore la sostanziale contropartita del suo impegno ambientale⁴¹⁴, il sistema descritto è ispirato ad una logica più di «obbligatorietà» che non di «sinallagmaticità»⁴¹⁵; in tale ottica, le *performance* ambientali dell’attività agricola non devono essere trattate economicamente e giuridicamente come un “di più” che rende l’agricoltore meritevole di un corrispettivo, bensì come un impegno-base, il cui rispetto deve integrare “un modo di essere” dell’attività agricola.

L’idea sottesa al meccanismo descritto è profondamente legata alla nascita di un nuovo “patto sociale” tra gli agricoltori e la collettività⁴¹⁶, rappresentato dall’intima connessione tra la ricezione di un sostegno reddituale ed i servizi ambientali che la società si attende dal settore agricolo⁴¹⁷.

⁴¹² D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell’agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell’ambito della PAC*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente*, 11, 2003, 597 ss..

⁴¹³ Sul punto, cfr. Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, *che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell’ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001*, G.U. L 270 del 21.10.2003, Considerando n. 2): «Il pagamento integrale degli aiuti diretti dovrebbe essere subordinato al rispetto di norme riguardanti la superficie, la produzione e l’attività agricole. Dette norme dovrebbero essere intese a incorporare nelle organizzazioni comuni dei mercati una serie di requisiti fondamentali in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali e di buone condizioni agronomiche e ambientali».

⁴¹⁴ L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, cit., 2.

⁴¹⁵ A. GERMANÒ, L. COSTATO, *Corso di Diritto Agrario Italiano e dell’Unione Europea*, cit., 146 ss..

⁴¹⁶ In questi termini, la condizionalità costituisce l’espressione della forma di integrazione delle questioni ambientali nella regolazione dell’attività agricola immediatamente superiore alla «coercizione», rappresentata dalla c.d. «incentivazione» sul punto, sia consentito rinviare a quanto già osservato *supra*, Cap. I, §2.3, ed a L. BODIGUEL, *Agriculture durable: la poursuite de la transition juridique*, cit.

⁴¹⁷ C. POTTER, *Agricultural multifunctionality, working lands and public goods: Contested models of agri-environmental governance under the Common Agricultural Policy*, in J.A. MCMAHON, M.N. CARDWELL (a cura di), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, Northampton, 2015, 113 ss..

Tali aspettative esprimono la nuova responsabilità⁴¹⁸ attribuita ai produttori agricoli che siano beneficiari dei pagamenti diretti, in termini di preservazione delle risorse naturali e delle ulteriori finalità sociali che la comunità è disposta a ricompensare⁴¹⁹.

Emblematiche, in proposito, sono le parole del Commissario Fischler in sede di presentazione degli obiettivi che avrebbero contraddistinto la c.d. riforma di «medio termine» della PAC del 2003, tra i quali un ruolo prioritario ha assunto «riconciliare la politica agricola con le aspettative sociali stabilendo delle forme di ricompensa per i servizi aggiuntivi dell'agricoltura, così giustificando lo stanziamento di un budget a tal fine»⁴²⁰.

In effetti, la preoccupazione fondamentale del legislatore europeo, fautore delle riforme note come «Agenda 2000»⁴²¹, è stata ripristinare l'approvazione della politica agricola europea nell'immaginario collettivo, a seguito dello scarso consenso suscitato dall'impatto negativo delle misure previgenti sulle risorse naturali: «un'agricoltura che inquina o che contribuisce in modo inadeguato alla protezione dell'ambiente non ha alcuna possibilità di sopravvivere nel lungo termine e di giustificare i propri costi collettivi»⁴²². A questo fine, la condizionalità si presenta come «il biglietto da visita della PAC del 2003»⁴²³, in grado di conferire una nuova ragion d'essere agli aiuti erogati all'agricoltura dalla Comunità Europea, in un momento storico in cui la disponibilità ad erogare risorse pubbliche esigeva una rigida giustificazione.

Ciò, peraltro, si è dimostrato pienamente in linea con le norme internazionali pattizie che regolano i rapporti dell'Unione Europea in materia di sostegni interni. A tal proposito, le misure di condizionalità rientrano anche nella nozione di «programmi

⁴¹⁸ D. BIANCHI, *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in E. CASADEI, G. SGARBANTI (a cura di) *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Atti del convegno Ferrara-Rovigo 19-20 novembre 2004, Milano, 2005, 57 ss., spec. 62.

⁴¹⁹ D. BIANCHI, *Simplifier la politique agricole commune? C'est possible!*, in *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 1, 2003, 51 ss., spec. 70.

⁴²⁰ F. FISCHLER, *European Agriculture: Aims, Function & Future Developments*, in *European Voice Conference on Farm to Fork: the Future of Food Policy*, Brussels, 22.11.2001, SPEECH/01/564, 1-2, in cui il responsabile delle politiche agricole ha evidenziato la necessità di riflettere, nella politica agricola europea, le nuove aspettative della società: «*In the Mid-term Review we will check whether we are spending our budget in the right way that is, in line with the concerns of our society*».

⁴²¹ Tale denominazione è tratta dal documento strategico che ha dato impulso a tali riforme, ovverossia la Comunicazione della Commissione Europea *Agenda 2000 – Per un'Unione più forte e più ampia*, 16.07.1997, COM (97) 2000 C4-0371/97. La Comunicazione, oltre ad aver affrontato le questioni particolari circa la riforma della politica agricola comune e della politica di coesione economica e sociale, ha previsto una serie di raccomandazioni per far fronte alla sfida dell'allargamento nelle migliori condizioni.

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ C. RODGERS, *Rethinking the Scope of "Agricultural" Law: Property, Environment and the Legal Order for Agriculture*, cit., 597.

di protezione e conservazione dell'ambiente la cui osservanza cagiona agli agricoltori costi aggiuntivi o perdite di reddito» di cui alle disposizioni dell'Accordo Agricolo: ne discende logicamente l'assenza, in astratto, di effetti distorsivi sul commercio internazionale dei pagamenti erogati in attuazione della condizionalità, non traducendosi questi ultimi in un sostegno dei prezzi a favore degli agricoltori, bensì in finanziamento dei redditi funzionale al perseguimento di finalità ambientali⁴²⁴.

Da questo punto di vista, l'aspetto più rilevante formalizzato dalle riforme del 1999 e presentato in modo più compiuto nella Riforma del 2003 è stato il complessivo ripensamento del funzionamento dell'agricoltura secondo una visione d'insieme in cui il disaccoppiamento e la condizionalità hanno giocato un ruolo complementare⁴²⁵.

Da un lato, il disaccoppiamento, nel recidere il legame tra gli aiuti in agricoltura e l'incremento di *commodities* agricole, è stato introdotto con la finalità di ridimensionare l'attrattività economica del ricorso ai modelli intensivi di produzione che nell'ultima fase dello scorso secolo hanno seriamente danneggiato l'economia rurale⁴²⁶. Dall'altro lato, la condizionalità ha sancito l'identificazione nella protezione dell'ambiente di una fonte primaria di sostegno reddituale all'agricoltura, così evidenziando la vocazione multifunzionale dell'attività agricola⁴²⁷.

1.1. (segue) La condizionalità ambientale nello spirito delle riforme del 1999 e del 2003: il principio «chi inquina paga» in chiave positiva.

In occasione della riforma della PAC approvata sotto la spinta dell'Agenda 2000⁴²⁸, il Consiglio ha adottato il Regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999⁴²⁹, che ha stabilito norme comuni per i regimi di sostegno diretto nell'ambito della PAC. Allo scopo di integrare le questioni legate all'ambiente nelle organizzazioni comuni di mercato, concorrendo alla transizione ecologica del settore agricolo⁴³⁰, l'intervento normativo citato ha obbligato gli Stati membri ad adottare «le

⁴²⁴ Sul punto, cfr. M. CARDWELL, C. RODGERS, *Reforming the WTO Legal Order for Agricultural Trade: Issues for European Rural Policy in the Doha Round*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 55, 4, 2006, 805 ss..

⁴²⁵ M. CARDWELL, *The European Model of Agriculture*. Oxford Studies in European Law, Oxford, Oxford University Press, 2004, 165.

⁴²⁶ Sul punto, si rinvia a L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2, 2011, 13 ss..

⁴²⁷ L. RUSSO, *La condizionalità da condizione a fine*, cit., 231 ss.

⁴²⁸ Commissione Europea, *Agenda 2000*, cit.

⁴²⁹ Regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, *che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune*, G.U.C.E. 26.06.1999, L. 160/113.

⁴³⁰ K. HART, D. BALDOK, *Greening the CAP: delivering environmental outcomes through pillar one*, Institute for European Environmental Policy, 2011, https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/Greening_Pillar_1_IEEP_Thinkpiece_-_Final.pdf.

misure che [ritenessero] appropriate in materia ambientale tenuto conto della situazione specifica dei terreni agricoli utilizzati o della produzione interessata, nonché dei possibili effetti sull'ambiente»⁴³¹ ed a subordinare i pagamenti corrisposti direttamente agli agricoltori, nell'ambito di uno dei regimi di sostegno al reddito finanziati dalla sezione "Garanzia" del Fondo Europeo Agricolo d'Orientamento e di Garanzia (FEAOG), al rispetto di determinate regole, nonché a stabilire le misure da applicare in caso di inosservanza.

Questo sistema si iscriveva in un meccanismo operativo più ampio⁴³², funzionale a consentire la conformazione degli agricoltori a discreti standard ambientali di base senza che ciò determinasse il diritto di questi ultimi a godere di un aiuto pubblico⁴³³; laddove, invece, lo sforzo ambientale profuso dai produttori agricoli avesse generato dei servizi ambientali aggiuntivi rispetto ad un livello di protezione standard, la PAC avrebbe dovuto rappresentativamente "acquistare", per l'intera società beneficiaria, tali servizi dai rispettivi fornitori. Sintomatica, a tal proposito, è stata l'introduzione, nel Regolamento (CE) n. 1750/1999, del parametro delle c.d. «normali buone pratiche agricole»⁴³⁴ come riferimento di partenza per il calcolo delle perdite di reddito e dei costi aggiuntivi connessi ad impegni ecologici⁴³⁵ funzionali ad accedere alle misure di sviluppo rurale⁴³⁶, che presuppongono un rapporto di vera e propria sinallagmaticità tra i fornitori ed i beneficiari dei servizi ambientali. In sede di definizione del contenuto di tali modelli produttivi, è stato delineato il concetto di «agricoltore diligente» medio⁴³⁷, il quale presuppone l'esistenza di un obbligo minimo di preservazione delle risorse naturali esigibile da qualsiasi operatore del settore primario.

L'assetto descritto è stato più sistematicamente tracciato con la riforma di medio termine del 2003 della PAC, il cui la condizionalità è diventata parte integrante di quel

⁴³¹ ID., art. 3., il quale, come emerge dal Considerando n.3) del medesimo Regolamento, si basa sulla necessità di realizzare una «migliore integrazione della dimensione ambientale nelle organizzazioni comuni di mercato». La prima tipologia di strumenti ricompresi nelle misure descritte consiste, per l'appunto, nell'«erogazione di aiuti in cambio di impegni agroambientali».

⁴³² M. CARDWELL, *The Polluter Pays Principle in European Community Law and its Impact on United Kingdom Farmers*, in *Oklahoma Law Review*, 59, 2006, 89 ss..

⁴³³ I. DOUSSAN, H. SCHOUKENS, *Biodiversity and agriculture*, in C.-H. BORN A. CLIQUET, H. SCHOUKENS, D. MISONNE, G. VAN HOORICK (a cura di), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature's Best Hope?*, Londra, Routledge, 2014, 437 ss..

⁴³⁴ Regolamento (CE) n. 1259/1999, cit., art. 17.

⁴³⁵ Regolamento (CE) n. 1259/1999, cit., art. 13, i quali erano anche volti alla «preservazione di risorse genetiche vegetali naturalmente adattate alle condizioni locali e regionali e minacciate di erosione genetica».

⁴³⁶ *Infra*, Cap. IV. § 5 ss.

⁴³⁷ Regolamento (CE) n. 1259/1999, cit., art. 28.

che la dottrina ha definito come «il *corpus iuris* dei pagamenti diretti»⁴³⁸. Il c.d. «Regolamento orizzontale»⁴³⁹, infatti, animato da un'evidente *ratio* semplificatoria, ha tracciato un quadro giuridico armonizzato dei pagamenti diretti, introducendo la disciplina del regime unico di pagamento ed un insieme di norme comuni, definizioni e strumenti di applicazione trasversale, affiancati da disposizioni settoriali riguardanti ipotesi di aiuti collegati con la produzione di determinati prodotti agricoli.

Il quadro delle fonti in materia di condizionalità, comuni a tutti gli aiuti erogati dalla Comunità, è stato composto da quattro tipologie di atti normativi: il Regolamento del Consiglio e gli allegati contenenti i c.d. criteri di gestione obbligatoria (CGO)⁴⁴⁰ e le norme relative al mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA)⁴⁴¹; il Regolamento della Commissione sull'attuazione del Regolamento del Consiglio; gli ulteriori documenti orientativi emanati dalla Commissione e destinati agli Stati membri; le legislazioni nazionali, che adattano gli obblighi generali al contesto economico, ambientale e sociale interno a ciascuno Stato membro⁴⁴².

A tal proposito, un elemento chiave della *mid-term review*, che ha segnato il passaggio dalla «eco-condizionalità» alla «bio-condizionalità»⁴⁴³, è stato l'arricchimento dei criteri, dal cui rispetto dipende la concessione dei pagamenti, a molteplici requisiti di natura ambientale, veterinaria, fitosanitaria, ed agronomica previsti dal regolamento orizzontale della riforma, i quali riflettono un modello spiccatamente multifunzionale di agricoltura e rappresentano con maggiore precisione le aspettative della società contemporanea. Si aggiunga che, per evitare che i terreni agricoli – con particolare riguardo alle terre non più utilizzate ai fini di produzione – non fossero abbandonati e per garantire il loro mantenimento in buone condizioni agronomiche e ambientali, è stato definito, a livello comunitario, un margine minimo all'interno del quale gli Stati membri potessero adottare requisiti che tenessero conto

⁴³⁸ D. BIANCHI, *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, cit., 60.

⁴³⁹ Regolamento (CE) n. 1782/2003, cit.

⁴⁴⁰ ID., Allegato III, Criteri di gestione obbligatoria di cui agli articoli 3 e 4.

⁴⁴¹ ID., Allegato IV, Buone condizioni agronomiche e ambientali di cui all'art. 5.

⁴⁴² Per la compiuta analisi sistematica del nuovo assetto giuridico instauratosi all'indomani della Riforma del 2003, cfr. L. RUSSO, *La condizionalità nella riforma degli aiuti diretti e nello sviluppo rurale*, in E. CASADEI, G. SGARBANTI (a cura di), cit., 117 ss..

⁴⁴³ D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC.*, cit., spec. 598.

delle caratteristiche delle zone interessate⁴⁴⁴, in particolare: le condizioni pedologiche e climatiche ed i modi colturali in uso, tra cui l'utilizzo delle terre, l'avvicendamento delle colture, le pratiche agronomiche e le peculiarità proprie delle singole strutture agrarie.

La condizionalità si è concretizzata nell'obbligo, per ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti, di rispettare, con riguardo a tutta la superficie aziendale – ivi inclusi i terreni per i quali non si percepisce alcun aiuto – i CGO contenuti nell'allegato III e di mantenere i terreni medesimi in buone condizioni agronomiche ed ambientali, con la precisazione che l'inosservanza dolosa o colposa di tali impegni avrebbe determinato la riduzione o l'esclusione dei pagamenti diretti corrisposti nell'anno civile in cui si fosse verificata l'infrazione.

Con riferimento al primo ordine di misure, si tratta di fonti di diritto derivato dell'Unione Europea⁴⁴⁵ già dotate di forza precettiva propria, nonché di autonome conseguenze sanzionatorie derivanti dalla loro inosservanza⁴⁴⁶, ma che per via del sistema della condizionalità hanno acquisito un ulteriore valore giuridico cui si è cumulato un nuovo titolo di “sanzionabilità”, rappresentato dalla riduzione o dall'esclusione degli aiuti diretti all'agricoltura.

Quanto al secondo gruppo di obblighi, il Regolamento del 2003 ha fissato un quadro molto generico del significato da attribuire al «mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche ed ambientali», demandando agli Stati membri un intervento definitorio più puntuale e volto a stabilirne i requisiti minimi, tenendo conto delle caratteristiche delle zone interessate, secondo criteri⁴⁴⁷ strettamente legati alla qualità del suolo, come il suo livello di erosione, la sua sostanza organica, la sua struttura ed il suo livello di mantenimento, prevedendo dieci norme di comportamento per ciascun obiettivo contemplati dalle norme- quadro.

⁴⁴⁴ Cfr. Regolamento (CE) del Consiglio 1782/2003, cit., Considerando n. 3): «Al fine di evitare l'abbandono delle terre agricole e garantire che siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali, occorrerebbe stabilire norme che talvolta trovino riscontro negli ordinamenti nazionali».

⁴⁴⁵ Nella versione del 2003, essi si identificarono in 18 atti normativi. L'inserimento delle suddette fonti di diritto derivato nell'ambito dei CGO si risolveva in una scelta di politica legislativa atteso che già gli agricoltori risultavano destinatari di circa 300 atti normativi. Sul punto, cfr. L. RUSSO, *La condizionalità nella riforma degli aiuti diretti e nello sviluppo rurale*, cit., spec. 121; D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, cit., spec. 607.

⁴⁴⁶ L. RUSSO, *Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità: sanzioni punitive o strumentario interno alla PAC?*, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, 1, 2016, 177 ss..

⁴⁴⁷ Regolamento (CE) n. 1782/2003, cit., art. 5, il quale opera un ulteriore rinvio all'allegato IV.

Occorre considerare che tali misure risultano complessivamente volte a garantire la presenza di molteplici forme di vita nel terreno agricolo, consistendo nella garanzia di una copertura minima del suolo, nella presenza di un minimo di gestione che rispetti le specificità delle condizioni locali, nel mantenimento delle terrazze, ovvero nella rotazione delle colture, circostanza che conferisce alla preservazione della biodiversità un ruolo centrale e trasversale nella costruzione e nella successiva evoluzione della bio-condizionalità.

La responsabilizzazione ecologica dell'attività produttiva, sottesa al collegamento tra la percezione dei pagamenti ed il rispetto delle misure descritte, è apprezzabile sia sul piano individuale del singolo operatore, sia sul piano del settore agricolo nel suo complesso.

Sotto il primo profilo, il regime della condizionalità si traduce in un effetto conformativo in senso ambientale del contenuto base del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica⁴⁴⁸. Inevitabilmente, infatti, la dipendenza causale degli aiuti dalla tutela dell'ambiente è protesa a modificare l'allocazione delle utilità legata all'uso della terra, indirizzandole verso la preservazione delle risorse delle aree rurali.

Sotto il secondo profilo, la strutturazione di un diritto alla compensazione per il ricorso a modelli di preservazione ecologica del territorio più ambiziosi rispetto ad un livello standard può esser considerata come la elaborazione di un'accezione positiva di una delle pietre miliari del diritto dell'ambiente, ossia il noto principio «chi inquina paga»⁴⁴⁹. Più precisamente, se il canone «*polluter-pays*» è volto ad affermare, in termini economici, la responsabilità di tutti coloro i quali esercitino un'attività – tra cui anche, naturalmente, l'agricoltura – che sia foriera di esternalità negative, la condizionalità si pone alla base della logica speculare del c.d. «*provider-gets*». In forza di tale meccanismo, la fornitura di esternalità positive e superiori a quelle risultanti dalle normali pratiche agricole legittima gli operatori alla ricezione di un pagamento. In tale ottica, la condizionalità ambientale costituisce una manifestazione emblematica del principio di integrazione tra diritto dell'ambiente e politiche agricole⁴⁵⁰.

Tuttavia, affinché si raggiunga un'allocazione ottimale della domanda e dell'offerta dei descritti benefici ambientali, è necessario che vi sia una corrispondenza

⁴⁴⁸ C. RODGERS, *Property Rights, Land Use and the Rural Environment: a Case for Reform*, in *Land Use Policy*, 26, 1, 2009, 134 ss..

⁴⁴⁹ M.R. GROSSMAN, *Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction*, in *Oklahoma Law Review*, 1, 59, 2006, 46 ss.; M. CARDWELL, *The Polluter Pays Principle in European Community Law and its Impact on United Kingdom Farmers*, cit..

⁴⁵⁰ C. RODGERS, *Delivering a Better Natural Environment? The Agriculture Bill and Future Agri-Environment Policy*, in *Environmental Law Review*, 2, 1, 2019, 38 ss..

tra l'importo corrisposto ai soggetti interessati e la produzione di un vero e proprio «dividendo ambientale»⁴⁵¹ a beneficio della collettività intera. In tale prospettiva, appare necessario analizzare le caratteristiche proprie delle norme di bio-condizionalità nella politica agricola europea, anche alla luce degli altri strumenti ivi contemplati, per tentare di delineare un quadro circa una serie di questioni essenziali ai fini dell'inquadramento della condizionalità in un assetto più ampio e complessivamente volto alla valorizzazione delle risorse naturali, ovverossia: quali sono le criticità intrinseche a tale meccanismo di obblighi di base, che rischiano di neutralizzarne gli effetti; in che modo le politiche agricole che si sono avvicendate nel corso del tempo si sono confrontate con tali aspetti problematici; se, alla luce dell'evoluzione che si è registrata sul punto, la Pac 2023-2027 presenta degli elementi innovativi idonei a scongiurare la riproposizione dei medesimi rischi ovvero l'insorgenza di nuove questioni.

2. Le norme di condizionalità ambientale nel quadro dei «pilastri» della PAC: opportunità, rischi operativi ed effetti collaterali.

Come già rimarcato, i tentativi della Comunità europea di promuovere la protezione e l'integrazione dell'ambiente possono essere rintracciati in misure anche più risalenti delle riforme della fine degli anni '90 e '00. Ad esempio, le politiche strutturali del 1988 hanno introdotto l'obbligo, per gli Stati membri, di prevedere la facoltà, per gli agricoltori, di aderire allo schema della messa a riposo dei terreni (c.d. *set-aside*)⁴⁵², ovvero la previsione del rispetto di determinate condizioni ambientali per il pagamento delle indennità compensative per le zone montane, collinari o svantaggiate, nonché l'obbligo, sempre per gli Stati membri, di introdurre misure volte ad assicurare il mantenimento dei terreni agricoli in buone condizioni agronomiche. Sulla medesima falsariga, come ulteriore esemplificazione, il Regolamento del

⁴⁵¹ ID., *Environmental Gain, Set-aside and the Implementation of EU Agricultural Reform in the United Kingdom*, in C.P. RODGERS, (a cura di), *Nature Conservation and Countryside Law*, Cardiff, University of Wales Press, 1996, 111 ss..

⁴⁵² Regolamento (CEE) n. 1272/88 della Commissione del 29 aprile 1988, *che fissa le modalità d'applicazione del regime di aiuti per incoraggiare il ritiro dei seminativi dalla produzione*, G.U.C.E.E. 11.05.1988, L. 121, art. 4. §3, in forza del quale «Nel caso in cui le terre sottratte alla produzione sono lasciate incolte, con possibilità di avvicendamento, le misure intese al mantenimento di buone condizioni agronomiche per le terre ritirate comprendono in particolare: (...) b) l'obbligo: di creare o di mantenere un'adeguata copertura vegetale, in particolare per prevenire l'erosione e la lisciviazione dei nitrati; la copertura può essere lasciata in loco tutto l'anno oppure interrata, a seconda delle condizioni climatiche; di garantire una manutenzione minima soprattutto dei filari di alberi e delle siepi preesistenti lungo le parcelle e dei corsi d'acqua e delle distese d'acqua preesistenti; di effettuare le necessarie lavorazioni meccaniche del suolo, in particolare per conservare la riserva idrica e per lottare contro le piante infestanti. (...) Gli Stati membri possono obbligare il beneficiario a garantire la manutenzione della superficie agricola ritirata dalla produzione, per proteggere l'ambiente e le risorse naturali».

Consiglio 1766 del 1992⁴⁵³ aveva ridotto il prezzo- obiettivo nel settore dei cereali, introducendo, al fine di compensare le perdite di guadagno verosimilmente associate al confronto dei prezzi della Comunità Europea con il mercato globale, i pagamenti per le superfici a seminativo. Secondo lo schema valevole in linea di principio⁴⁵⁴, a condizione che i produttori destinassero una porzione predeterminata di terreno coltivabile al riposo, essi avrebbero maturato un diritto a dei pagamenti compensativi, sia con riferimento ai terreni coltivati a seminativi, sia con riguardo alla parte di terreno lasciata a riposo.

Tuttavia, se da un punto di vista funzionale tali misure possono risultare affini all'attribuzione di una compensazione per la fornitura di esternalità positive, come il mantenimento della fertilità del suolo e dell'attività agricola nelle zone collinari, occorre rimarcare che si è trattato di misure originariamente coniate per ridimensionare l'impatto delle politiche precedenti sulle organizzazioni comuni di mercato ed il cui focus primario era, dunque, quello della riduzione della produzione. Pur diventando, senza dubbio, «un canale di espressione di interessi reali, che [assegna] vigore e protagonismo alla multifunzionalità delle aziende agricole e alla diversificazione delle attività, per garantire che l'accesso a beni o servizi non sia conseguito attraverso il consumo di un capitale naturale insostituibile»⁴⁵⁵, lo spirito originariamente intrinseco alle riforme in esame era rivolto alla revisione della tecnica di intervento sul mercato.

Non a caso, il Preambolo del Regolamento del Consiglio 1575 del 1996⁴⁵⁶, recante modifiche all'intervento del 1992, ha operato un espresso riferimento all'utilizzazione della messa a riposo «come strumento per la gestione dei mercati di terreni coltivabili». È un dato oggettivo, pertanto, che la generazione di «servizi ambientali» abbia rappresentato un effetto incidentale degli interventi approvati all'esordio degli anni '90⁴⁵⁷.

Il carattere meramente eventuale del potenziale ecologico delle riforme iniziali sul punto, dovuto all'assenza di politiche specifiche mirate, ha determinato in un primo

⁴⁵³ Regolamento (CEE) n. 1766/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, *relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali*, G.U.C.E. 01.07.1992, L. 181.

⁴⁵⁴ Il requisito iniziale di messa a riposo era il 15% ed il terreno interessato doveva essere soggetto a rotazione. Gli Stati membri erano, tuttavia, autorizzati ad introdurre una messa a riposo senza rotazione ma, in questo caso, per assicurare una riduzione adeguata nell'output, il requisito di messa a riposo era incrementato del 5%.

⁴⁵⁵ S. MASINI, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2020, 148.

⁴⁵⁶ Regolamento (CE) n. 1575/96 del Consiglio del 30 luglio 1996, *che modifica il Regolamento (CEE) n. 1765/92 che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi e abroga il regolamento (CEE) n. 1541/93*, G.U.C.E. 16.08.1996, L. 206.

⁴⁵⁷ M. CARDWELL, *The European Model of Agriculture*, cit., 43 ss., spec. 46.

momento, di fatto, il protrarsi di pratiche agricole intensive⁴⁵⁸. Ad esempio, se nella versione del 1992 era stato valorizzato il c.d. *set-aside* «rotazionale» o «ecologico», in forza del quale «la messa a riposo dovrebbe normalmente essere organizzata sulla base di aree a rotazione»⁴⁵⁹, il Regolamento di quattro anni più tardi⁴⁶⁰ si è fondato sulla constatazione che «gli agricoltori hanno una preferenza di mercato per altri modelli rispetto alla messa a riposo rotazionale, in ragione della semplificazione che questa implica per la gestione dei loro piani di coltivazione»⁴⁶¹ così lasciando i produttori agricoli liberi di aumentare le coltivazioni sulla maggior parte del loro terreno fertile e di beneficiare, al contempo, dei pagamenti compensativi.

Se, da un lato, in un contesto di riacutizzazione delle problematiche ambientali e di degrado ecosistemico a livello giuridico globale, una simile modifica può essere percepita come una regressione – in quanto notoriamente la messa a riposo con rotazione consente di raggiungere un risultato vegetazionale più vario – in realtà, la scelta si iscrive coerentemente in un quadro di misure animate da una *ratio* essenzialmente orientata al mercato.

⁴⁵⁸ Cfr. Corte dei Conti, *Relazione speciale n. 14/2000, Per una politica agricola comune più verde, corredata dalle risposte della commissione*, 8 dicembre 2000, 2000/C 353/01, Previsioni, §§ 27 ss., in cui la Corte ha osservato che «Nonostante le riforme della politica agricola comune abbiano introdotto alcune misure ambientali, la prospettiva della polarizzazione agricola e del fenomeno combinato dell'intensificazione e della marginalizzazione dei terreni persiste, con le ovvie conseguenze sull'ambiente»; «Le sovvenzioni dannose per l'ambiente, che rappresentano un ulteriore esempio della mancata integrazione dei costi ambientali nei prezzi di mercato [un obiettivo del quinto PAA], sono tuttora elevate in agricoltura»; «È possibile che, come risultato delle misure di Agenda 2000, i coltivatori di cereali riducano il loro uso di certi fattori di produzione, come prodotti per la protezione delle piante e fertilizzanti artificiali (...) nel settore dell'allevamento dei bovini (...) C'è da preoccuparsi che la polarizzazione tra intensificazione e marginalizzazione continui»; «Per quanto riguarda le pressioni e gli impatti futuri sulla biodiversità che probabilmente si verificheranno verso il 2010, le ipotesi principali sono le seguenti (...) l'eutrofizzazione continuerà a costituire una pressione importante (...) è prevedibile che l'intensificazione dell'agricoltura continui su vasta scala nelle pianure, in particolare nelle pianure atlantiche, e localmente in varie regioni (...) nei paesi settentrionali continuerà l'intensificazione della silvicoltura e della forestazione (...) l'abbandono dei terreni, che influisce principalmente sugli ecosistemi dei pascoli, interesserà probabilmente in gran parte le regioni meridionali, con una conseguente erosione del suolo e un aumento del rischio di incendi. L'abbandono dei terreni e la marginalizzazione interessano anche la media montagna continentale e sub-continentale»; «Anche misure per creare aree pro-tette o per promuovere una produzione agricola che determini un minor impatto ambientale non possono impedire influenze e impatti se le aree di terreno implicate sono piccole».

⁴⁵⁹ Cfr. Preambolo del Regolamento (CEE) 1765/1992, cit.

⁴⁶⁰ Regolamento (CE) n. 1575/96, cit.

⁴⁶¹ Id., Considerando n. 2): «considerando che i produttori, come l'esperienza dimostra, manifestano una netta preferenza per una forma di ritiro diverso da quello basato sulla rotazione, in quanto agevola la gestione del loro piano di coltivazione; che, d'altro canto, una percentuale unica di ritiro risponde meglio alla finalità della messa a riposo quale strumento di gestione dei mercati per i seminativi; che è quindi opportuno non esigere più il ritiro obbligatorio sotto forma di rotazione e fissare una percentuale unica di ritiro; che l'abolizione dell'obbligo di rotazione non deve però indebolire la riforma della politica agricola comune nel settore dei seminativi sotto il profilo del controllo della produzione; che occorre tener conto di questa necessità in sede di fissazione della percentuale unica di ritiro obbligatorio».

Si aggiunga che, analogamente, per quanto la condizionalità ambientale presenti una ideologia di fondo marcatamente ecologica, occorre valutarne il concreto funzionamento per comprendere se un complesso di misure predisposte all'indomani dell'assunzione, da parte della Comunità, degli obblighi internazionali pattizi di cui all'Accordo Agricolo, siano effettivamente idonee a fungere da vettore della transizione ecologica dell'agricoltura, più che ad esaurirsi in una sostanziale forma di sostegno interno asseritamente giustificato dalla riconduzione ad un programma ambientale.

In altre parole, occorre comprendere in che misura un assetto di misure progettato per correggere una situazione di mercato sia in grado di operare alla stregua di un meccanismo funzionale alla fornitura ed alla compensazione di effettivi servizi ambientali.

A tal fine, può risultare funzionale prendere in considerazione i principali problemi operativi intrinseci al meccanismo della condizionalità, così come originariamente coniato, per verificare se l'evoluzione della politica agricola europea vi abbia ovviato.

2.1. (segue) La definizione al ribasso dello sforzo ambientale da parte degli Stati membri nella formulazione delle BCAA.

Come già anticipato, con il sistema di condizionalità la percezione dei pagamenti diretti è stata subordinata al rispetto di norme preordinate al mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche ed ambientali, la cui individuazione è stata demandata ai singoli Stati membri, con la finalità di adeguarne al meglio il contenuto alle caratteristiche delle singole zone interessate.

Tra le norme di BCAA, spiccano misure con elevato potenziale in termini di miglioramento della biodiversità, come il mantenimento delle terrazze, funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di erosione di cui all'allegato IV al citato Regolamento (CE) n. 1782/2003⁴⁶²; le norme inerenti alla rotazione delle colture se necessario ed alla gestione delle stoppie, volte a preservare la sostanza organica del suolo; il mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio e la previsione del

⁴⁶² Cfr. Regolamento (CE) n. 1782/2003, cit., All. IV, in cui l'obiettivo «erosione del suolo» risulta definito più nel dettaglio come «proteggere il suolo mediante misure idonee» e sono individuate, tra le relative norme BCAA, la copertura minima del suolo, la minima gestione delle terre che rispetti le condizioni locali specifiche ed il mantenimento delle terrazze.

mantenimento a pascolo permanente delle terre già investite per tale uso alla data di entrata in vigore della riforma⁴⁶³.

Peraltro, con la riforma della PAC del 2003, la nozione di «buone condizioni agronomiche ed ambientali» di cui all'art. 5 ha concorso anche alla strutturazione della definizione di «attività agricola»⁴⁶⁴, così inducendo la dottrina a configurare il solo mantenimento del terreno in un buono stato agronomico ed ambientale come una possibile forma autonoma di impiego del suolo agricolo⁴⁶⁵ e, pertanto, di esercizio dell'attività agricola in assenza di produzione⁴⁶⁶.

D'altra parte, se da una prospettiva programmatica tale modifica può rappresentare l'ufficiale cristallizzazione normativa di un concetto multifunzionale di agricoltura, in ottica operativa si è trattato di uno schema di complessa realizzazione⁴⁶⁷.

Poiché la condizionalità è stata collocata idealmente alla base di una piramide che, nel rappresentare «l'architettura verde» della politica agricola, realizza una progressione dello sforzo ambientale dell'agricoltore, è necessario che gli strumenti più prossimi alla posizione verticistica – quali, rispettivamente, gli ulteriori meccanismi premiali afferenti al primo pilastro e le misure adottate nell'ambito del secondo pilastro – impongano degli impegni ecologici più consistenti, che presentino una logica progressivamente distante dalla obbligatorietà, identificabile anzitutto nella premialità e, successivamente, nella vera e propria remuneratività.

Perché l'assetto descritto trovi effettiva attuazione, è naturalmente essenziale che non si verifichino sovrapposizioni contenutistiche tra i vincoli della condizionalità e le misure più benefiche per le risorse naturali; tale circostanza si pone teoricamente a monte di due differenti scenari: da un lato, la necessità di realizzare la descritta

⁴⁶³ Su quest'ultimo specifico punto, cfr. Regolamento (CE) del Consiglio n. 1782/2003, cit., Considerando n. 4): «In considerazione dei benefici ambientali del pascolo permanente, è opportuno adottare misure per incoraggiare la conservazione degli attuali pascoli permanenti, onde evitare una riconversione massiccia in seminativi». Alla regola sono state concesse deroghe, ma solo in circostanze debitamente giustificate e purché gli Stati membri si adoperassero per evitare eventuali riduzioni significative dalle loro superfici totali a pascolo permanente.

⁴⁶⁴ Regolamento (CE) n. 1782/2003, cit., art. 2: «Ai fini del presente regolamento si intende per [...] “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 ai sensi dell'articolo 5 [...]».

⁴⁶⁵ E. CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, in E. CASADEI, G. SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario, Riforma della politica agricola comune, Allargamento dell'Unione e Costituzione europea, Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno in onore del Prof. Luigi Costato, Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre, cit., 107 ss..

⁴⁶⁶ G. SGARBANTI, *Definizione di attività agricola nel diritto comunitario e obblighi di coltivare nel diritto interno*, in XXXVII Incontro di Studi del Ce.S.E.T., cit., 93 ss..

⁴⁶⁷ Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 8/2008, La Condizionalità costituisce una politica efficace?*, 29 ss.: «Il quadro di riferimento per le buone condizioni agronomiche e ambientali è limitato e necessita di maggiori orientamenti e controlli su requisiti e norme da parte della Commissione»,

progressione potrebbe effettivamente innescare un processo di rimodulazione in chiave più ambiziosa delle disposizioni di base, conducendo alla identificazione, nella nozione di «buone condizioni agronomiche ed ambientali», di pratiche ad impatto effettivamente positivo sull'ecologia rurale; dall'altro lato, la devoluzione agli Stati membri dell'obbligo di adeguare tali misure alle peculiarità territoriali delle singole aree considerate può condurre ad una sostanziale definizione al ribasso dello sforzo ambientale esigibile dagli agricoltori, in sede di definizione delle norme di BCAA⁴⁶⁸, che non si spinga al di là degli ordinari impegni di coltivazione.

Occorre tener presente, in proposito, che gli Stati membri sono i garanti principali dell'attuazione della condizionalità, in ogni stadio di funzionamento del meccanismo, sin dalla traduzione dei CGO e delle norme BCAA in misure operative che gli agricoltori devono rispettare, alla definizione di un sistema di controllo da applicare a un campione di agricoltori al fine di rilevare eventuali infrazioni.

La problematica descritta si è materializzata proprio con riferimento ad una pratica fondamentale per la conservazione della biodiversità nei terreni agricoli, ovverossia gli obblighi relativi al pascolo permanente. In teoria, le deroghe a questi impegni previsti alla stregua di una regola generale furono concesse solo in circostanze debitamente giustificate e purché gli Stati membri si adoperassero per evitare eventuali riduzioni significative dalle loro superfici totali a pascolo permanente⁴⁶⁹. In pratica, nel Regolamento attuativo della Commissione⁴⁷⁰, il regime derogatorio è stato esteso a tutti gli Stati membri, senza che la nozione di «circostanze debitamente giustificate» fosse stata meglio specificata, né che ne fosse demandata la circoscrizione definitoria alla competenza dei singoli Stati. Così, la normativa in esame si è limitata ad individuare nel superamento del 10% della superficie agricola totale il presupposto per considerare «significativa» una riduzione del pascolo permanente e, in quanto tale, non autorizzata. Tuttavia, una simile misura si è rivelata priva di efficacia in quanto agevolmente aggirabile attraverso pratiche di riduzione contestuale del pascolo permanente e della superficie a seminativi per ragioni di riconversione ad altre forme d'uso dei terreni agricoli quale, ad esempio, l'urbanizzazione.

Il problema descritto ha assunto, poi, maggior concretezza, in considerazione della scarsa disponibilità di conoscenze ed evidenze scientifiche circa, da un lato,

⁴⁶⁸ L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, cit., spec. 3.

⁴⁶⁹ Regolamento (CE) n. 1782/2003, cit., art. 5, par. 2.

⁴⁷⁰ Regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione del 21 aprile 2004 *recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio*, G.U. L. 141 del 30.04.2008.

l'attendibilità dei metodi di misurazione del valore della protezione delle risorse naturali nell'ambito di un'attività individuale e, dall'altro, l'effettiva incidenza positiva di determinati modelli culturali e produttivi sull'ambiente.

Emblematica, a tal proposito, si è dimostrata è la riflessione della Corte dei Conti Europea, secondo cui la Commissione si sia trovata dinanzi a casi in cui «gli Stati membri proponevano misure agroambientali [nel quadro del secondo pilastro della PAC] per risolvere problemi ambientali che avrebbero dovuto essere trattati nel quadro delle BCAA»⁴⁷¹.

2.2. (segue) La riproposizione di norme già esistenti nella formulazione dei CGO.

Un'ulteriore criticità è emersa con riferimento ai criteri di gestione obbligatoria. Come anticipato, i CGO consistono in atti normativi dell'Unione in materia di ambiente, sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, identificazione, registrazione e benessere degli animali, la cui violazione imputabile agli agricoltori determina la riduzione o la perdita dei pagamenti diretti corrisposti nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza⁴⁷². A tal fine, il corretto funzionamento del meccanismo di condizionalità presuppone che gli atti descritti siano concretamente dotati di autonoma forza precettiva e di cui si richieda il rispetto anche ai diversi ed ulteriori fini della condizionalità⁴⁷³. Il rischio concreto che si è prospettato nel quadro delineato è che l'inclusione delle fonti normative in esame tra i CGO si risolvesse nella mera riproposizione – in forma più complessa⁴⁷⁴ – all'interno della politica agricola, di norme già esistenti.

⁴⁷¹ Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale n. 8/2008, La Condizionalità costituisce una politica efficace?*, cit., spec. 45, § 34.

⁴⁷² Tuttavia, anche questo profilo è stato caratterizzato da incertezza, al punto da richiedere l'intervento della Corte di Giustizia europea, come osservato *infra*, § 2.3.

⁴⁷³ L. RUSSO, *La condizionalità nella produzione agricola*, in R. SACCO, E.R. BASILE (a cura di) *Digesto delle materie privatistiche, Sezione Civile*, Torino, Utet Giuridica, 2016, 45.

⁴⁷⁴ F. ALBISINNI, *La nuova PAC, tra Green Deal e pandemia*, in *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, Accademia dei Georgofili, 2021, 41, in cui l'A. osserva che «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». Ad analoghe constatazioni è giunta la Corte dei Conti nella Relazione speciale n. 8/2008, cit., 23, §45, in cui la Corte osserva che «il quadro di riferimento per i CGO fornito dal regolamento del Consiglio contiene 48 articoli che, nella maggior parte dei casi, rinviano ad altre disposizioni legali (articoli, allegati, elenchi) pertinenti allo stesso o ad altri atti giuridici. Queste ulteriori disposizioni giuridiche diventano quindi parte integrante del quadro della condizionalità in quanto sono necessarie per rendere operativi i 48 articoli in questione. Inoltre, le disposizioni citate fanno riferimento anche al medesimo o ad altri testi normativi che, a loro volta, citano ulteriori disposizioni giuridiche». A tal proposito, i documenti orientativi redatti dalla Commissione sui CGO ambientali non si sono rivelati di grande utilità, come rilevato nella medesima relazione della

Al fine di verificare l'entità con cui tale criticità si sia manifestata nel meccanismo della condizionalità, occorre valutare se e in che misura il mancato rispetto dei CGO abbia comportato, di fatto, in capo al soggetto inadempiente, non solo l'applicazione delle specifiche sanzioni previste dalle norme violate, ma anche la riduzione o la soppressione degli aiuti o dei pagamenti eventualmente percepiti: in proposito, è necessario tenere in considerazione una serie di aspetti che connotano la concreta operatività dei CGO.

In primo luogo, l'inserimento di atti normativi nell'elenco dei CGO presupponeva, sin dall'origine, che gli atti concernessero settori produttivi interessati da aiuti diretti, motivo per cui, nell'ambito delle discussioni intercorse tra Commissione e Consiglio per stabilire il numero definitivo di atti da incorporare nei criteri della condizionalità, sono state state depennate tutte le fonti relative a settori per i quali non erano contemplati aiuti diretti, come quello avicolo⁴⁷⁵.

Inoltre, per l'agricoltore che volesse beneficiare integralmente dei pagamenti diretti, senza riduzioni o esclusioni, non è stato richiesto il rispetto incondizionato di tutti gli atti normativi contenuti nell'allegato III al Regolamento (CE) n. 1782/2003, ma soltanto quelli la cui osservanza dipendesse dalla specifica attività svolta dall'operatore. In proposito, l'esempio rimarcato dalla dottrina sul punto è quello dei soggetti che svolgevano attività di coltivazione, da cui non poteva, evidentemente, esigersi il rispetto degli atti concernenti l'attività di allevamento, e viceversa⁴⁷⁶. L'aspetto appena richiamato ha insinuato nel meccanismo di condizionalità un ulteriore profilo di complessità nelle ipotesi di trasformazione di alcuni CGO che non si riferissero ad attività agricole, ma fossero dotati di una portata generale, in misure di bio-condizionalità agricola (è il caso, ad esempio, delle disposizioni delle Direttive Uccelli ed Habitat che vietano l'uccisione di specie protette senza riferirsi a pratiche agricole predeterminate)⁴⁷⁷. In effetti, peraltro, la concreta applicabilità delle fonti richiamate dai criteri di gestione obbligatoria dipende anche da elementi di natura

Corte dei Conti al punto 39): il documento, in particolare, «si limita a copiare i testi giuridici pertinenti (...) richiede agli Stati membri di stabilire norme obbligatorie per le aziende agricole per ciascuno degli articoli citati. Non vengono esplicitati né i tipi né gli esempi di pratiche agricole, e neppure i punti di controllo corrispondenti, anche se ciò è necessario per rendere operativo il quadro giuridico. L'audit presso gli Stati membri ha rivelato che per alcune direttive ambientali, in particolare quelle sugli uccelli selvatici e sull'habitat, sono stati stabiliti obblighi giuridici solo di ordine generale (cioè non specificamente legati alle attività agricole)».

⁴⁷⁵ L. RUSSO, *La condizionalità nella riforma degli aiuti diretti e nello sviluppo rurale*, cit., 121.

⁴⁷⁶ L. RUSSO, *La condizionalità nella produzione agricola*, cit..

⁴⁷⁷ Cfr. Relazione della Corte dei Conti Europea n. 8/2008, cit., 18, §§24 ss.: «I criteri di gestione obbligatori ai quali gli agricoltori devono attenersi sono numerosi e complessi».

territoriale: sul punto, occorre evidenziare che proprio le Direttive in materia di conservazione della biodiversità hanno finito per produrre i loro effetti in termini di *cross-compliance* esclusivamente nei confronti degli agricoltori operanti nei terreni interessati dalla relativa disciplina.

A ciò si aggiunga che l'art. 4, par. 2, del Regolamento 1782/2003, nel precisare che le Direttive indicate nell'allegato III avrebbero trovato applicazione, ai fini dell'operatività dei CGO, nelle versioni di recepimento da parte degli Stati membri, ha subordinato la concreta applicabilità della condizionalità all'adempimento degli Stati dell'obbligo di trasposizione delle Direttive⁴⁷⁸. Conseguenza dello schema così tracciato è stata una sostanziale disparità di trattamento tra produttori agricoli sulla base dello Stato membro nel quale svolgessero la propria attività, atteso che, a fronte delle medesime prescrizioni univocamente previste da una Direttiva, un agricoltore operante in uno Stato membro adempiente vi si è trovato vincolato, contrariamente a chi abbia esercitato la propria attività in uno Stato non adempiente⁴⁷⁹.

Per di più, sebbene in linea di principio il modello normativo della direttiva presenti, come contraltare all'assenza di normazione piena, l'operatività del canone di armonizzazione minima, che lascia impregiudicata un'eventuale disciplina più severa prevista dagli Stati membri, tale unico potenziale vantaggio collegato a questa tipologia di fonte non ha trovato spazio nel sistema della condizionalità, avendo la Commissione chiarito che, in simili ipotesi, avrebbero trovato applicazione, in ogni caso, le misure meno stringenti individuate a livello comunitario⁴⁸⁰.

Il problema si è dimostrato effettivo e concreto, considerando che, per garantire il maggior adattamento possibile delle prescrizioni in materia ambientale alle singole specificità delle aree che compongono il territorio dell'Unione (all'epoca, Comunità), la disciplina concernente la protezione delle risorse naturali è stata tradizionalmente affidata allo strumento della direttiva.

Nella PAC del 2003, infatti, i CGO strettamente ambientali si fondavano esclusivamente su direttive: in materia di uccelli selvatici (1979)⁴⁸¹, acque sotterranee

⁴⁷⁸ Regolamento (CE) n.1782/2003, cit., art. 4, §2: «Gli atti citati all'allegato III si applicano nell'ambito del presente Regolamento nella versione in vigore e, nel caso delle direttive, attuata dagli Stati membri».

⁴⁷⁹ Cfr. Relazione Corte dei Conti 8/2008, punto 25.

⁴⁸⁰ Documento di lavoro della Commissione, *Concerning the Statutory Management Requirements to be Respected under Cross-Compliance as from 2007 – List of Cases where Community Law Sets Minimum Requirements and where the Member States May Set Higher, More Demanding, Standards in National Law*», AGR 022361, 8 maggio 2005.

⁴⁸¹ Direttiva Uccelli, 1979, cit..

(1980)⁴⁸², fanghi di depurazione (1986)⁴⁸³, nitrati (1991)⁴⁸⁴ e habitat (1992)⁴⁸⁵; e proprio le misure ivi contemplate che imponevano agli Stati la designazione di aree geografiche specifiche di attuazione e la definizione di misure volte a proteggerle da parte degli Stati membri, sono state recepite soltanto dopo l'attivazione, su impulso della Commissione, di una procedura di infrazione a carico dello Stato membro inadempiente⁴⁸⁶.

Per le ragioni descritte, sin dalla prima strutturazione organica della condizionalità ambientale proposta dalla PAC del 2003, si è avuto modo di constatare che gli obblighi in concreto gravanti sugli agricoltori in virtù del sistema dei CGO non fossero particolarmente stringenti. In particolare, nell'ambito dell'*audit* del 2008, la Corte dei Conti comunitaria ha rilevato che «l'allegato III elenca dei CGO che, in pratica, consistono in una serie di articoli pertinenti a regolamenti e direttive preesistenti e che non sono stati definiti nel contesto della condizionalità»⁴⁸⁷.

2.3. (segue) La presenza di controlli scarsamente efficaci e di sanzioni poco dissuasive.

In teoria, un'ulteriore modalità per fronteggiare la preoccupazione relativa all'autonoma cogenza dei CGO consisterebbe nel separare, sul piano sanzionatorio, le conseguenze derivanti dall'inosservanza delle prescrizioni europee assunte a CGO ed intese come norme intrinseche al modo di svolgere l'attività agricola, dalle medesime misure, ma considerate come autonomo limite esterno posto dall'Unione all'esercizio di qualsivoglia attività economica⁴⁸⁸.

In pratica, la realizzazione effettiva di questa distinzione è legata alla creazione di un regime autonomo ed efficace per effettuare controlli regolari sul rispetto degli obblighi interessati dalla condizionalità.

⁴⁸² Direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, *concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose* G.U.C.E. 21.01.1980, L 20.

⁴⁸³ Direttiva del Consiglio del 12 giugno 1986, *concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura* G.U.C.E.E. 04.07.1986, 86/278/CEE.

⁴⁸⁴ Direttiva del Consiglio del 12 dicembre 1991, *relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole*, G.U.C.E.E. 31.12.1991, 91 /676 /CEE.

⁴⁸⁵ Direttiva Habitat, 1992, cit..

⁴⁸⁶ È quel che si è verificato, ad esempio, con riferimento all'inadempimento della Direttiva Uccelli, accertato nella causa della Corte di Giustizia del 25 ottobre 2007, *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Ellenica*, (C-334/04).

⁴⁸⁷ Relazione Corte dei Conti Europea n. 8/2008, cit., 12, §13.

⁴⁸⁸ F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, cit., 4, in cui l'A. individua nel concetto di «azienda agricola multifunzionale» proprio «la relazione di intima coerenza sottesa a un'organizzazione, anche materiale oltre che giuridica, indirizzata a una molteplicità di missioni ma costruita anzitutto attraverso il rapporto con l'essenziale componente fondiaria».

Occorre dunque soffermarsi sull'altro elemento nodale ai fini dell'effettiva elevazione dell'ambizione ambientale delle misure base della politica agricola, rappresentato dal pericolo di controlli scarsamente efficaci e di sanzioni, di fatto, poco dissuasive.

Nell'impianto del Regolamento n. 1782/2003, l'apparato sanzionatorio della condizionalità è stato garantito dall'istituzione del c.d. Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC)⁴⁸⁹, funzionale allo svolgimento di attività di monitoraggio⁴⁹⁰ – come l'identificazione delle parcelle agricole degli agricoltori che presentassero domande di aiuto e la registrazione dei diritti al pagamento – ma anche di controllo in senso stretto, relativamente al rispetto dei CGO e delle norme di BCAA, demandato alla competenza dei singoli Stati membri da parte dell'art. 9 del successivo Regolamento (CE) n. 796/2004. In particolare, i controlli in materia di condizionalità sono stati affidati all'attività di un ente di controllo specializzato o di un organismo pagatore⁴⁹¹, dovendo riguardare almeno l'1% degli agricoltori che avanzassero domanda, salve le percentuali minime di controllo eventualmente già previste. A ciò si aggiungono le misure strettamente dedicate al sistema sanzionatorio, la cui architettura è stata composta⁴⁹² da misure di riduzione o di esclusione dei pagamenti diretti, da applicarsi quando l'inosservanza degli atti o delle norme fosse conseguenza di un'azione o di un'omissione imputabile al singolo agricoltore e che riguardasse l'attività agricola o qualsiasi superficie agricola dell'azienda di quest'ultimo. I parametri al cui accertamento sono state ancorate l'entità e la quantificazione delle

⁴⁸⁹ Regolamento (CE) n. 1782/2003, cit., capitolo 4, artt. 17 ss..

⁴⁹⁰ Tale monitoraggio era assicurato dal funzionamento degli elementi del SIGC, i quali, all'epoca, furono individuati dall'art. 18 del Regolamento (CE) n. 1782/2003 in: «a) una banca dati informatizzata; b) un sistema di identificazione delle parcelle agricole; c) un sistema di identificazione e di registrazione dei diritti all'aiuto ai sensi dell'articolo 21; d) le domande di aiuto; e) un sistema integrato di controllo; f) un sistema unico di registrazione dell'identità degli agricoltori che presentano domande di aiuto».

⁴⁹¹ Lo Stato italiano, mediante il d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, *Soppressione dell'AIMA ed istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in Agricoltura (AGEA)*, modificato dal d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74, *Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154*, ha dato attuazione alle disposizioni comunitarie affidando lo svolgimento dell'attività di controllo all'AGEA, che è altresì considerata come garante del rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 9, Regolamento n. 796/2004, ossia gli adempimenti a carico degli Stati membri in materia di controllo.

⁴⁹² Cfr. artt. 6 del Regolamento (CE) n. 1782/2003 e 12, Regolamento n.796/2004. Quest'ultimo, in particolare, ha imposto agli agricoltori, in sede di presentazione della domanda unica di pagamento, di dichiarare una serie di dati necessari ad accertare l'ammissibilità all'aiuto, a) l'identità dell'agricoltore; b) il regime o i regimi di aiuto di cui trattasi; c) l'identificazione dei diritti all'aiuto secondo il sistema di identificazione e di registrazione contemplato all'articolo 7 ai fini del regime di pagamento unico, distinti in diritti di ritiro e altri diritti; d) gli elementi atti a identificare tutte le parcelle agricole dell'azienda, la loro superficie espressa in ettari con due decimali, la loro ubicazione e, se del caso, l'uso e l'indicazione se si tratta o meno di una parcella irrigua; e) una dichiarazione dell'agricoltore di aver preso atto delle condizioni inerenti al regime di aiuto in questione.

sanzioni sono l'elemento soggettivo⁴⁹³, la gravità, la portata, la durata e la reiterazione dell'infrazione, nel rispetto del limite massimo, in sede di calcolo della riduzione o dell'esclusione, dell'importo degli aiuti ricevuti o a ricevere nell'anno civile in cui si è verificata l'infrazione⁴⁹⁴.

Il sistema integrato di gestione e controllo ha sin da subito manifestato, tuttavia, dei profili problematici in ordine proprio corretto funzionamento: anzitutto, posto che in linea di principio l'erogazione degli aiuti diretti dovrebbe essere subordinata all'accertamento preventivo della sussistenza dei requisiti di ammissione dell'attività agricola al pagamento, a causa delle elevate tempistiche che la reiterazione di una simile operazione comporterebbe, nella maggior parte dei casi la Commissione ha proceduto al pagamento contando sulla possibilità del successivo recupero dell'eventuale indebito⁴⁹⁵.

Occorre altresì tenere in considerazione le difficoltà materiali insite nell'accertamento dell'elemento soggettivo, pur temperate, nel Regolamento del 2004, con la previsione⁴⁹⁶ per cui, in caso di recidiva colposa, l'agricoltore avrebbe dovuto essere informato del fatto che, in caso di ulteriore reiterazione della sua infrazione, la sua condotta sarebbe stata considerata come intenzionale.

Inoltre, la scissione tra le figure di «organismi pagatori»⁴⁹⁷ ed «organismi di controllo specializzati»⁴⁹⁸ ha aggiunto un ulteriore profilo di complessità alla ripartizione di competenze tra i soggetti pubblici deputati a garantire l'attuazione del SIGC. In effetti se, da un lato, gli organismi pagatori dovevano essere ritenuti responsabili dell'applicazione delle sanzioni, gli organismi specializzati sarebbero

⁴⁹³ In particolare, è prevista una differente graduazione della sanzione, a seconda del carattere colposo ovvero doloso dell'infrazione: nel primo caso, è stata prevista una percentuale di riduzione massima pari al 5% dell'aiuto, aumentabile a 15% per i casi di recidiva; nel secondo, è stata invece fissata una percentuale minima del 20%, con la precisazione che l'esclusione può giungere sino all'esclusione totale da uno o più regimi di aiuti, anche per più anni civili.

⁴⁹⁴ Regolamento (CE) 1782/2003, cit., art. 7, par. 4.

⁴⁹⁵ Regolamento (CE) 796/2004, cit., art. 74: «in caso di pagamento indebito, l'agricoltore ha l'obbligo di restituire il relativo importo oltre interessi decorrenti dalla data di notifica dell'obbligo di restituzione», salvo il diritto della Comunità di compensare con gli aiuti successivi.

⁴⁹⁶ Regolamento (CE) n. 796/2004, cit., art. 66, par. 4, u.c..

⁴⁹⁷ ID., art. 2, n.29, in cui gli «organismi pagatori» sono definiti, attraverso un rinvio, come i servizi e gli organismi di cui all'art. 4 del Regolamento (CE) n.1258/1999, il quale individua come tali «i servizi e gli organismi degli Stati membri che offrono, quanto riguarda i pagamenti di loro competenza, adeguate garanzie circa: a) il controllo dell'ammissibilità delle domande e della loro conformità alle norme comunitarie, prima dell'ordinazione del pagamento; b) l'esatta e integrale contabilizzazione dei pagamenti eseguiti, e c) la presentazione dei documenti necessari nei tempi e nella forma previsti dalle norme comunitarie».

⁴⁹⁸ ID., art. 2, n. 36, in cui gli «enti specializzati» sono state definite come «le competenti autorità nazionali incaricate di verificare il rispetto dei criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche e ambientali a norma dell'art. 25, par. 2, primo comma del Regolamento (CE) n. 1782/2003».

stati investiti dell'attività di controllo, individuati dalle circolari adottate dagli stessi organismi pagatori⁴⁹⁹.

In definitiva, la fisionomia che il meccanismo della condizionalità ha assunto con la riforma del 2003 ha manifestato immediatamente le criticità proprie di un sistema dal quale ci si attende la realizzazione concreta di un paradigma di agricoltura multifunzionale. Il vizio di fondo è riconducibile all'eccessiva genericità degli obiettivi prefissati dalla normativa sulla bio-condizionalità. In particolare, questi non sono stati formulati in modo tale da riflettere in modo chiaro e specifico la giustificazione socio-ecologica di costi gravanti sulla collettività⁵⁰⁰; come, infatti, osservato dalla Corte dei Conti⁵⁰¹, essi non risultano allineati ai canoni di una sana gestione finanziaria, in forza dei quali dei congrui obiettivi programmatici devono essere connotati da i c.d. requisiti «SMART», vale a dire la specificità, la misurabilità, la realizzabilità, la pertinenza, la soggezione ad un vincolo temporale e la gerarchizzazione a partire dall'obiettivo più globale, passando all'intermedio, poi allo specifico e, infine, all'operativo.

Due ulteriori rilevazioni critiche in materia di monitoraggio concernono la scarsa individuazione di indicatori di *performance* e dei livelli di riferimento, circostanza che ha impedito il corretto e preciso monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi auspicati, e la mancata attuazione, da parte della Commissione, di controlli efficaci relativi alla completezza, all'adeguatezza ed alla qualità dei requisiti e dei punti di controllo posti dagli Stati membri, con riferimento a tutti i testi normativi del quadro di riferimento dei CGO⁵⁰².

Alla luce dell'evoluzione, nei primi due decenni del nuovo millennio, del diritto internazionale ed europeo verso una presa di visione spiccatamente ecologica e multifunzionale dell'attività agricola, risulta dunque fondamentale stabilire in che modo tali progressi si siano riverberati sulle coeve politiche agricole⁵⁰³ e,

⁴⁹⁹ L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, cit., spec.8.

⁵⁰⁰ Cfr., Relazione Corte dei Conti Europea n. 8/2008, cit., §16, in cui viene censurato il fatto che la Commissione non sia stata in grado di fornire agli auditor una giustificazione documentata circa le ragioni che hanno portato ad includere tra gli obblighi di condizionalità taluni CGO o norme BCAA e ad escluderne altri. Ad esempio, osserva la Corte dei Conti, che «la proposta iniziale presentata dalla Commissione includeva una norma per le BCAA volta a garantire un equilibrio tra irrigazione, drenaggio e reintegrazione della falda freatica. Tale norma non è stata mantenuta, sebbene riguardasse uno dei problemi ambientali più pressanti per la maggior parte degli Stati membri».

⁵⁰¹ Relazione Corte dei Conti Europea n. 8/2008, cit., §13.

⁵⁰² Id., §14.

⁵⁰³ D. BALDOCK, *Twisted together: European agriculture, environment and the Common Agricultural Policy*, in J.A. McMAHON, M.N. CARDWELL (a cura di), cit., 125 ss..

precisamente, sulla gestione dei profili problematici insiti in un elemento chiave dell'agricoltura multifunzionale quale è la condizionalità.

3. Il ripensamento del primo pilastro della PAC 2013-2020: tra *food insecurity* e ripristino della biodiversità nei terreni agricoli.

Nel perseguire l'obiettivo di conferire alla politica agricola europea un ruolo virtuoso in termini protezione dell'ambiente naturale e di preservazione delle risorse, la riforma di medio termine del 2003 ha istituito un sistema complessivamente volto ad allontanare l'agricoltura dalla finalità immanente alla sua stessa nascita, ossia la produzione di alimenti funzionale al sostentamento umano, attribuendole un'innovativa vocazione ambientale.

D'altra parte, l'idea sottesa alla PAC del 2003 è stata tradita dalle evidenti falle operative che si sono manifestate nel corso della sua progressiva attuazione.

È ben noto, del resto, che l'immodificabilità degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE nel corso del tempo non abbia impedito l'evoluzione e l'adeguamento della PAC alle cangianti esigenze della collettività – e della politica; al contrario, le finalità della PAC sono state efficacemente definite come un «*“passe-partout”* [...] in una sorta di cantiere sempre aperto»⁵⁰⁴. Prescindendo dal contenuto dettagliato degli obiettivi rimasti invariati sin dal 1958, questi possono essere ricondotti a due “nuclei essenziali” di funzioni espletate ed attese dall'attività agricola, tra loro intimamente connesse: la garanzia degli approvvigionamenti alimentari e la sostenibilità economica dell'attività agricola.

Come già dimostrato, questa strutturazione non preclude, in linea di principio, l'estensione delle “missioni” della politica agricola ad aspetti ancor più strutturali e di rilevanza sistemica anche in vista della realizzazione degli obiettivi prescritti nel Trattato – quale è il ripristino della biodiversità nei terreni agricoli; di contro, l'eventuale deviazione normativa dalla pista tracciata dall'art. 39 TFUE esige una puntuale e corrispondente risistemazione dei pagamenti⁵⁰⁵, non perdendo mai di vista

⁵⁰⁴ D. BIANCHI, *Gli obiettivi della Politica Agricola Comune: delle finalità passe-partout*, cit., 174; V. anche ID., *I principi della Politica Agricola Comune: dei principi in via di estinzione?*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, cit., 1010 ss..

⁵⁰⁵ Emblematiche, in proposito, sono le parole utilizzate da L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, cit., 27: «Nel momento in cui la politica agricola decide di abbandonare la strada degli aiuti accoppiati e favorire, tra l'altro, un'agricoltura meno intensiva anche per finalità ambientali, occorre prestare particolare attenzione a che tale misura non possa divenire un *boomerang* proprio per la stessa declamata tutela dell'ambiente: ogni qual volta, appunto, la perdita degli aiuti accoppiati non sia compensata da misure di sostegno tali da indurre la popolazione delle zone più disagiate e difficili – e, dunque, con una minore vocazione all'attività agricola – a continuare l'attività produttiva.

la necessaria dipendenza della finalità specifica che in un dato momento storico si sceglie di conferire all'agricoltura, dal sostegno economico agli agricoltori, quali soggetti automaticamente investiti del ruolo sociale avente ad oggetto quella determinata finalità. Per garantire concretamente la redistribuzione proporzionale della spesa pubblica così come appena descritto, non è sufficiente la mera dichiarazione di destinazione di un certo budget al perseguimento di un obiettivo, ma è di essenziale rilevanza l'idoneità dei conseguenti finanziamenti a riflettere la corretta compensazione dei sacrifici economici sopportati dagli operatori agricoli per il conseguimento delle finalità sociali oggettivate nella PAC.

Le lacune che, da questo punto di vista, ha manifestato il sistema della condizionalità impresso con la riforma del 2013 hanno infatti provocato un indesiderato effetto *boomerang*, non arrestando l'incontrollabile depauperamento progressivo delle risorse planetarie e, come conseguenza inevitabile anche delle soluzioni drasticamente anti-produttive, compromettendo proprio la funzione dell'agricoltura di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari⁵⁰⁶.

L'adozione di un approccio sistemico alla riacutizzazione, nel corso del primo decennio del terzo millennio, del problema della *food security* ha dimostrato come tale fenomeno sia emerso come risultante di fattori profondamente strutturali e radicati – come il dato per il quale la Terra avesse cominciato a vivere «al di sopra dei propri mezzi ecologici»⁵⁰⁷ – al cui consolidamento è bastato si cumulasse una politica che esponesse con maggiore facilità il settore agricolo all'instabilità dei prezzi dei prodotti perché ciò si ripercuotesse con drammatica rapidità sulla scarsità di prodotti alimentari⁵⁰⁸.

Così, alla tematica del ripristino della biodiversità nei terreni agricoli, riaffermata a livello internazionale con l'impegno, nel 2010, di tutte le parti della CDB, a conseguire i c.d. obiettivi di Aichi⁵⁰⁹, tra le sfide cui la PAC è stata chiamata a rispondere si è aggiunta quella, altrettanto indifferibile, dell'alimentazione.

⁵⁰⁶ La necessità di inquadrare la questione della sicurezza alimentare in un'ottica di lungo periodo è fortemente espressa dalla Commissione Europea negli *Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali*, G.U.U.E. 16.03.2020, C 86 I/1.

⁵⁰⁷ A. JANNARELLI, *La nuova Food Insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2010, 565 ss..

⁵⁰⁸ L. COSTATO, *Dalla Food Security alla Food Insecurity*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2011, 3 ss.

⁵⁰⁹ Come anticipato, gli *Aichi Biodiversity Targets* hanno definito il quadro mondiale per gli interventi prioritari a favore della biodiversità. I principali obiettivi rivolti specificamente al ripristino della biodiversità nei terreni agricoli sono: l'Obiettivo Aichi 7, consistente nel gestire in modo sostenibile, entro il 2020, le aree sottoposte ad attività agricola, forestale e di acquacoltura, assicurando la conservazione della biodiversità; L'obiettivo di Aichi 13, consistente nel mantenere, entro il 2020, la

Alla luce della rinnovata prioritizzazione della politica agricola per il periodo ricompreso tra il 2013 ed il 2020, il meccanismo della condizionalità e la gerarchizzazione delle misure sono stati ripensati in nome di una maggiore semplificazione, tale da offrire agli agricoltori ed alle amministrazioni «un dispositivo più semplice ed esaustivo, senza tuttavia snaturare il concetto stesso di condizionalità», come segnalato dalla Commissione nella Comunicazione «la PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio»⁵¹⁰. In particolare, obiettivo primario assegnato alla PAC del 2013 è stata l'accessibilità della produzione agricolo-alimentare, realizzabile attraverso un contributo sostanziale al sostegno del reddito agricolo ed alla maggior contrazione possibile delle variazioni dei redditi agricoli derivanti dalla volatilità dei prezzi mondiali.

Parallelamente, nel documento è stata posta particolare enfasi anche sul proposito di rafforzare l'efficacia ambientale della politica agricola attraverso la predisposizione di «una componente “ecologica” obbligatoria dei pagamenti diretti a sostegno di misure ambientali applicabili su tutto il territorio dell'UE». Nell'individuare la specifica misura da congegnare, rilievo prioritario avrebbero dovuto assumere le azioni destinate a contribuire al conseguimento di obiettivi di politica climatica e ambientale, idonee a tradursi in interventi ambientali semplici, generalizzati, non contrattuali e annuali, e che potessero andare al di là dei requisiti della condizionalità nei riguardi dell'agricoltura. Tali misure, furono individuate, all'epoca della stesura del documento programmatico della Commissione, nel mantenimento di pascoli permanenti, nelle coperture vegetali, nella rotazione delle colture e nel c.d. *set-aside* ecologico.

Sulla medesima linea politica si è collocata l'approvazione, da parte del Consiglio dell'Unione e del Parlamento, della Strategia sulla Biodiversità per il 2020⁵¹¹, nella quale sono stati enunciati sei obiettivi chiave, tra i quali il numero 3 è stato specificamente indirizzato all'incremento del contributo dell'agricoltura e della

diversità genetica delle piante coltivate e degli animali allevati e addomesticati e delle specie selvatiche imparentate, comprese altre specie importanti dal punto di vista socioeconomico e culturale, sviluppare ed attuare strategie per minimizzare l'erosione genetica e salvaguardare la loro diversità genetica. A questi obiettivi occorre aggiungere l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n.15, introdotto nell'ambito dell'Agenda 2030 del 2015, consistente nel proteggere, ripristinare e incentivare l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire le foreste in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far arretrare e retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di biodiversità.

⁵¹⁰ Comunicazione della Commissione Europea, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, 18 novembre 2010, COM (2010) 672.

⁵¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, Bruxelles, 03.05.2011, COM (2011) 244.

silvicoltura al mantenimento ed al rafforzamento della diversità biologica, proponendosi, entro il 2020, di «estendere al massimo le superfici agricole coltivate a prati, seminativi e colture permanenti che sono oggetto di misure inerenti alla biodiversità a titolo della PAC, in modo da garantire la conservazione della biodiversità e apportare un miglioramento misurabile, da un lato, allo stato di conservazione delle specie e degli habitat che dipendono dall'agricoltura o ne subiscono gli effetti e, dall'altro, all'erogazione dei servizi ecosistemici rispetto allo scenario di riferimento per l'UE del 2010, contribuendo in tal modo a promuovere una gestione più sostenibile».

La classe di azioni individuata dalla Strategia che coinvolge il funzionamento del primo pilastro della PAC è la numero 8: «incrementare i pagamenti diretti per i *beni pubblici ambientali* nella PAC dell'UE»⁵¹². Con specifico riguardo alla condizionalità, la sotto-azione n.8b) ha invitato la Commissione a «migliorare e semplificare le norme di condizionalità in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) [ed a] includere eventualmente la Direttiva quadro sulle acque⁵¹³ nell'ambito d'applicazione della condizionalità [una volta che tale Direttiva fosse stata attuata] e gli obblighi operativi diretti per gli agricoltori identificati, al fine di migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici nelle zone rurali»; con riguardo a strumenti che innescassero un sistema di premialità legato all'erogazione di servizi ambientali aggiuntivi rispetto a quelli attesi dalla condizionalità – pur restando nell'ambito del primo pilastro – la sotto-azione n.8°) ha incoraggiato la Commissione a proporre «che i pagamenti diretti nell'ambito della PAC [premiassero] la creazione di *beni pubblici ambientali* che [andassero] al di là dei requisiti della condizionalità, quali pascoli permanenti, coperture vegetali, rotazione delle colture, messa a riposo ecologica, Natura 2000».

Le normative contenute nei regolamenti fondamentali sulla riforma della PAC per il periodo 2014- 2020⁵¹⁴ hanno risentito fortemente dell'avvertita necessità di

⁵¹² F. SALARIS, *Mantenimento delle terre agricole in buone condizioni agronomiche e ambientali, beni c.d. comuni e ruralità*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, cit., 449 ss..

⁵¹³ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2000, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*, G.U.C.E. 22.12.2000, L.327.

⁵¹⁴ Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio*, G.U.C.E. 20.12.2013, L.347/487; Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98 (CE) n.814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008*, G.U.C.E. 20.12.2013, L.347/549; Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *recante norme sui pagamenti diretti agli*

districarsi tra la messa in atto di azioni volte a recuperare la vocazione naturalmente produttiva dell'attività agricola per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari e, d'altra parte, le istanze fortemente caldeggiate a livello globale ed europeo in relazione al ripristino, al mantenimento ed al miglioramento della biodiversità nei terreni agricoli.

Sotto il primo profilo, una delle più rilevanti novità che il Regolamento (UE) n. 1307/2013 ha introdotto con riferimento ai pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla PAC è stata la modifica delle definizioni di «attività agricola» e di «agricoltore in attività».

A differenza di quanto aveva previsto l'art. 2 del Regolamento (CE) 1782/2003⁵¹⁵, l'art. 4, par. 1, lett. C) ha definito come attività agricola «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; ovvero 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; ovvero, ancora, lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superficie agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

Com'è evidente, l'intervento normativo appena illustrato ha segnato un chiaro ritorno alla misurazione del coefficiente di «agrarietà» dell'attività svolta in base all'idoneità di quest'ultima a realizzare le finalità di produttive di coltivazione e pascolo⁵¹⁶.

Il Regolamento delegato n. 639/2014, ad integrazione del Regolamento 1307/2013, ha inoltre demandato agli Stati membri la precisazione di una serie di elementi che riempissero di significato la nozione di «attività agricola», quali: la previsione dell'obbligo dell'agricoltore di svolgere almeno annualmente l'attività di mantenimento della superficie agricola in uno stato idoneo al pascolo o alla

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, G.U.C.E. 20.12.2013, L.347/608.; Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i Regolamenti (CEE) n.922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, G.U.C.E. 29.12.2013, L.347/671.

⁵¹⁵ Cfr. *supra*, § 2.1.

⁵¹⁶ A. GERMANÒ, *Sui Regolamenti della Commissione a completamento della normativa legislativa del Parlamento Europeo e del Consiglio degli anni 2012 e 2013 nella materia dell'agricoltura*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2014, 239.

coltivazione senza interventi preparatori che andassero al di là del ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, salvo che motivi ambientali inducessero a riconoscere come sufficiente anche l'attività realizzata solo ogni secondo anno; la determinazione delle caratteristiche della superficie agricola perché potesse essere considerata come mantenuta in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione.

Analogamente, il Regolamento 1307/2013 ha introdotto il riferimento ai c.d. «agricoltori attivi» come unici beneficiari dei pagamenti diretti. Ai sensi dell'art. 9, in particolare, non potevano essere concessi pagamenti diretti agli operatori le cui superfici agricole fossero principalmente mantenute in uno stato potenzialmente idoneo al pascolo o alla coltivazione⁵¹⁷, ma su cui non fosse stata svolta l'attività minima stabilita dagli Stati membri ai fini del riconoscimento della sussistenza di un'attività agricola. Attraverso un criterio interpretativo *a contrario* della disposizione di cui all'art. 9, è stato dunque possibile desumere le caratteristiche che hanno connotato la figura dell'*active farmer* per la riforma del 2013⁵¹⁸, ossia: l'esercizio di un'attività agricola, l'essere in attività, l'effettivo svolgimento di un'attività minima oltre all'astratta idoneità della superficie ad attività di pascolo e coltivazione.

Sotto il secondo profilo, il Regolamento (UE) 1307/2013 ha introdotto, tra i parametri funzionali a misurare le *performances* dei pagamenti diretti, la «gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, con particolare attenzione per le emissioni di gas serra, la biodiversità, il suolo e le acque». In generale, l'intervento normativo in esame ha previsto lo «spacchettamento» dei pagamenti diretti in sette diverse tipologie: pagamento di base, che resta imperniato sui diritti di aiuto disaccoppiato; il pagamento per le aree svantaggiate, erogabile per un importo che copre fino al 5% del massimale nazionale annuo, nei confronti degli agricoltori situati nelle zone soggette a vincoli specifici, al fine di mantenere l'attività agricola e la presenza degli agricoltori; il pagamento per i giovani agricoltori; il pagamento per i piccoli agricoltori; il pagamento «distributivo» per i primi ettari; il c.d. «inverdimento» o «pagamento ecologico», che ha rappresentato l'altra principale innovazione del Regolamento (UE) 1307/2013, nonché l'emblema dell'architettura verde della PAC

⁵¹⁷ La definizione del concetto di «superfici agricole principalmente mantenute in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione» è stata precisata dall'art. 10 del Regolamento delegato n. 639/2014, che ha specificato che queste identificano le superfici che rappresentano più del 50% dell'intera superficie agricola.

⁵¹⁸ Sul punto, cfr. N. LUCIFERO, *Agricoltori «attivi» e attività agricola nella prospettiva della riforma della PAC*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011, cit., 395 ss..

2014- 2022, in quanto congegnato con l'idea non soltanto di disincentivare il ricorso a modelli di agricoltura inquinante, ma anche di promuovere l'adozione di paradigmi produttivi in grado di produrre esternalità positive verso l'ambiente⁵¹⁹.

4. La tutela della biodiversità nel primo pilastro della PAC 2013-2020 al cospetto delle difficoltà operative della condizionalità.

La disciplina della PAC del 2013 ha scandito l'integrazione delle politiche ambientali secondo un triplice livello d'intervento, di cui la condizionalità ha rappresentato la base, nonché il complesso dei prerequisiti per l'accesso alle altre misure di aiuto disposte dalla politica. Tra questi, spiccano alcuni elementi di condizionalità che presentano un potenziale particolarmente significativo in termini di miglioramento della biodiversità agricola, in attuazione dell'azione n. 8b) della Strategia europea sulla biodiversità per il 2020: in primo luogo, diverse pratiche annoverate tra le norme di BCAA erano funzionali alla tutela della biodiversità⁵²⁰, come le previsioni di fasce tampone lungo i corsi d'acqua, di una copertura minima del suolo, di una gestione minimale dei terreni volta a scongiurare fenomeni di erosione, del mantenimento di livelli di sostanza organica del suolo attraverso pratiche adeguate, compreso anche il divieto di bruciare le stoppie, e del mantenimento di elementi caratteristici del paesaggio; in secondo luogo, è stato mantenuto il collegamento dei CGO (segnatamente i numeri 2 e 3) con, rispettivamente, le Direttive concernenti la conservazione degli uccelli selvatici e la conservazione degli habitat naturali e seminaturali.

Occorre, d'altra parte, verificare in che maniera la nuova politica agricola abbia inciso sul sistema preesistente e se la strategia adottata nell'ambito di tale politica abbia soddisfatto la necessità di coerente redistribuzione della spesa pubblica, alla luce delle già illustrate criticità insite nel meccanismo della condizionalità, in modo da sostenere economicamente lo svolgimento delle due principali funzioni assegnate agli agricoltori: la sicurezza alimentare e la conservazione della Natura.

⁵¹⁹ F. BRUNO, *Inquinamento del territorio rurale e PAC*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, cit., 169 ss., spec.173.

⁵²⁰ Cfr. Relazione Corte dei Conti 2020, punto 48.

4.1. (segue) La complessiva modestia degli impegni ambientali tra sopravvalutazione del mantenimento di prati permanenti e scarto tra «rotazione» e «diversificazione» delle colture.

Con riferimento al pericolo di definizione al ribasso dello sforzo ambientale degli operatori agricoli, può constatarsi che la condizionalità, così come disciplinata nella PAC previgente, sia stata caratterizzata da una complessiva modestia da un punto di vista ecologico.

Tale risultato è addebitabile sia ad una tendenziale limitatezza degli impegni previsti a monte nella normativa definitiva, sia alla scarsa deterrenza del meccanismo sanzionatorio funzionante a valle.

Per quel che concerne il primo dei due aspetti evidenziati, sia sufficiente operare una classificazione delle norme BCAA preesistenti alla riforma del 2013, a seconda che esse siano state mantenute, modificate o accorpate, modificate e trasferite al di fuori del sistema di condizionalità, integralmente sostituite al di fuori della condizionalità, ovvero integralmente soppresse.

Tra le misure mantenute sono comparsi soltanto l'obbligo di realizzazione di fasce tampone lungo i corsi d'acqua e a margine dei campi coltivati e gli obblighi in materia di irrigazione. Per di più, è possibile ravvisare dei profili di coincidenza tra le norme relative alle fasce tampone contemplate nell'ambito della condizionalità e le medesime prescrizioni valevoli ai fini della designazione di un'area come «di interesse ecologico» nell'ambito del già citato – e, teoricamente funzionale ad erogare servizi ambientali più significativi – «pagamento verde», al cui approfondimento è dedicato un autonomo profilo di criticità del primo pilastro della PAC del 2013.

Tra le norme mantenute con modifiche figurano, anzitutto, quelle relative alla costituzione di terrazze, all'estirpazione degli olivi ed al mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, che sono confluiti in un'unica misura; inoltre, il divieto di bruciare le stoppie è stato convertito nell'impegno apparentemente più stringente del mantenimento della sostanza organica del suoli; come, tuttavia, ha rilevato la Corte dei Conti Europea, tale modifica non ha alterato la sostanza di tale regime, atteso che la protezione della sostanza organica del suolo formava già parte del quadro normativo in materia di agricoltura sin dall'introduzione della condizionalità.

Al di là dell'eliminazione della misura relativa all'uso adeguato delle macchine, l'intervento che – più tra tutti – ha incarnato una vera e propria regressione rispetto ai propositi programmati, generando altresì una sfasatura tra finanziamenti erogati agli agricoltori e «dividendi ambientali» effettivamente realizzati per la collettività, ha

riguardato il trasferimento – con contestuale modifica al ribasso – dell’obbligo di mantenimento dei prati permanenti da norma BCAA (e, dunque, misura «base») al livello superiore (e, dunque, misura premiale) del pagamento verde, nonché la soppressione della misura relativa alla rotazione delle colture e la sua riproposizione in chiave premiale, nell’ambito dell’inverdimento, nella forma meno ambiziosa della «diversificazione delle colture».

Senza entrare nel merito della dettagliata descrizione del contenuto normativo dell’obbligo di mantenimento di una quota di prato permanente – su cui si tornerà in sede di analisi del *greening* – sia sufficiente sottolineare come la traslazione di suddetto impegno dalla condizionalità all’inverdimento abbia comportato un’inevitabile riduzione del numero degli agricoltori destinatari, connessa al passaggio da un regime propriamente obbligatorio ad un quadro di misure c.d. «di tipo menu», la cui adozione è cioè rimessa alla libera scelta dell’agricoltore.

Analoga riflessione può svolgersi a maggior ragione in ordine alla rotazione delle colture che, oltre ad aver subito il medesimo “deprezzamento” dal punto di vista formale, per via della collocazione tra gli strumenti di premialità ambientale, è stata contenutisticamente degradata ad un obbligo di mera diversificazione. L’incidenza negativa che la modifica descritta ha avuto sulla protezione della biodiversità è apprezzabile alla luce della netta distinzione tra le due tipologie di obblighi: la rotazione delle colture consiste in un impegno che implica il cambiamento delle colture praticate su ciascuna parcella con cadenza annuale e, dunque, si mostra altamente idonea a limitare l’impoverimento dei nutrienti presenti nel suolo, oltre alla diffusione di agenti patogeni; d’altro canto, la diversificazione delle colture consiste in un impegno molto meno stringente⁵²¹, in quanto poteva ritenersi soddisfatto con la presenza contemporanea di due o più colture «diverse», laddove il concetto di diversità è da ritenersi afferente al genere della coltura e ed operante nell’ambito della classificazione botanica, ovvero tra le differenti specie all’interno delle medesime famiglie (ad esempio la presenza di una coltura di cavoli ed una di broccoli poteva

⁵²¹ Sin dalla valutazione d’impatto del 2011, la Commissione aveva riconosciuto che la diversificazione delle colture non avrebbe, verosimilmente, assicurato tutti i benefici ambientali potenzialmente derivanti dalla rotazione, ma si sarebbe più agevolmente adattata alla cadenza annuale dei pagamenti diretti. Tuttavia, per quanto la diversificazione comportasse l’obbligo di praticare almeno due colture in un dato anno, questa non ha garantito un analogo cambiamento nel tempo delle colture in campo, potendo raramente determinare una sostanziale modifica delle pratiche di gestione dei terreni.

considerarsi rispettosa dell'obbligo di diversificazione, pur appartenendo, entrambe le specie, alla famiglia delle colture brassicacee⁵²²).

Con riferimento alla scarsa efficacia del meccanismo di controllo a valle circa il rispetto di tali norme – già, di per sé, scarsamente stringenti – anche il quadro normativo istituito con la riforma del 2013 ha, del resto, riconosciuto agli Stati membri un alto grado di flessibilità nella definizione del contenuto delle norme BCAA. Il valore di tali norme ai fini della biodiversità è dipeso quindi dalle scelte operate dallo Stato membro, in termini di ambizione della normativa ambientale, di individuazione delle aziende agricole soggette alle norme BCAA, di definizione delle modalità con cui gli agricoltori dovessero applicare le diverse pratiche norme e con cui le autorità nazionali dovessero verificarne la conformità. Come rilevato dalla Corte dei Conti Europea nel corso di un audit concluso nel 2020⁵²³, nella maggior parte dei casi, gli organismi pagatori hanno verificato tra l'1% ed il 2% delle aziende agricole soggette ad una specifica norma BCAA ed hanno irrogato sanzioni a circa l'1% delle aziende controllate.

4.2. (segue) L'inidoneità dei CGO a fornire una nuova legittimazione ad obblighi preesistenti.

Per quanto riguarda i CGO, la Commissione, nel 2014, ha accolto la raccomandazione fornita in un precedente audit della Corte dei Conti Europea, avente ad oggetto l'integrazione della Direttiva quadro in materia di acque nell'ambito della condizionalità⁵²⁴. Si tratta di un atto legislativo con il quale l'UE ha definito un quadro normativo per la protezione e la gestione delle acque interne, superficiali, sotterranee, di transizione e costiere, per prevenirne e ridurre l'inquinamento, promuovere lo sviluppo sostenibile, proteggere l'ambiente, migliorare le condizioni degli ecosistemi acquatici e mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità. Scopo della Direttiva è infatti l'istituzione di un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e delle acque sotterranee che «assicuri la graduale riduzione dell'inquinamento delle acque sotterranee e ne impedisca l'aumento»⁵²⁵, per arrestare o eliminare gradualmente gli scarichi, le emissioni e le

⁵²² A. SCARAMUZZINO, *Il pagamento d'inverdimento nella nuova riforma PAC 2014-2020*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2015, 282.

⁵²³ Cfr. Relazione speciale della Corte dei Conti Europea n. 13/2020, *Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ne ha arrestato il declino*, § 42.

⁵²⁴ Relazione Speciale della Corte n.4/2014, *L'integrazione nella PAC degli obiettivi della politica UE in materia di acque: un successo parziale*.

⁵²⁵ Direttiva 2000/60/CE, cit., art. 1.

perdite di sostanze pericolose prioritarie. Tuttavia, l'attuazione di tali obiettivi ha imposto la concretizzazione di azioni complementari e trasversalmente riguardanti le attività che incidessero in misura maggiormente negativa sulla salubrità delle acque. Se si considera, a tal proposito, che l'agricoltura è una delle principali attività responsabili degli impatti negativi sulle risorse acquatiche, principalmente a causa dell'impiego dei pesticidi⁵²⁶, l'Unione ha valorizzato fortemente l'adozione di un approccio volto ad «integrare maggiormente la protezione e la gestione sostenibile delle acque in altre politiche come la politica energetica, dei trasporti, la politica agricola, la politica della pesca, la politica regionale e in materia di turismo»⁵²⁷.

Tuttavia, anche in tal caso, i propositi auspicati non sono stati raggiunti: come rilevato dalla Corte dei Conti Europea, la componente «CGO» della condizionalità non risulta aver ulteriormente incentivato gli agricoltori a mantenere ed a rafforzare la biodiversità nei terreni agricoli, in quanto i suddetti criteri si sono esauriti essenzialmente nell'applicazione delle disposizioni delle pertinenti normative, così replicando norme già esistenti: queste ultime, in definitiva, ha trovato applicazione indipendentemente dal meccanismo della condizionalità e dal fatto che gli agricoltori richiedessero o meno sovvenzioni dalla PAC.

Tale circostanza ha inevitabilmente compromesso l'idea di distribuire coerentemente la spesa pubblica alla compensazione di externalità positive per l'ambiente poiché, evidentemente, la condizionalità si è limitata a sostenere economicamente le imprese agricole senza che tali aiuti riflettessero un corrispondente «dividendo ambientale» per la società, così risolvendosi in una sostanziale forma di sostegno al reddito degli agricoltori dichiaratamente inscritta all'interno di un programma ambientale apparentemente conforme agli obblighi internazionali gravanti sull'Unione.

L'unico effetto che l'integrazione di delle Direttive menzionate nel quadro della condizionalità sembra aver sortito è stata la creazione di un regime per effettuare controlli regolari su tali obblighi e rendere consapevoli gli agricoltori delle condizioni da rispettare: la valutazione dell'adeguatezza dei CGO ad istituire un nuovo regime di obblighi e sanzioni non può prescindere, pertanto, dall'analisi delle problematiche

⁵²⁶ Direttiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi*, G.U.C.E. 24.11.2009, L. 309/71, Considerando n. 15.

⁵²⁷ Direttiva 2000/60/CE, cit., Considerando n. 16.

emerse in merito al funzionamento dell'apparato sanzionatorio nel corso della PAC 2013.

4.3. (segue) La scarsa deterrenza del sistema di verifica e controllo predisposto dagli Stati membri.

Anche il sistema di verifica e controllo predisposto dagli Stati membri non si è dimostrato idoneo a realizzare i risultati attesi.

Alla base, è stato riconosciuto un problema di scarsa disponibilità di indicatori di impatto o di risultato in grado di misurare gli effetti specifici della condizionalità sulla biodiversità nei terreni agricoli.

In particolare, il Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione (QCMV)⁵²⁸ ha identificato gli indicatori di realizzazione degli obiettivi della condizionalità nel numero di ettari soggetti alla condizionalità e nella quota dei pagamenti della PAC soggetti alla condizionalità.

Già in un primo audit del 2016, la Corte dei Conti Europea aveva constatato che le informazioni all'epoca disponibili non avessero consentito di valutare in maniera adeguata l'efficacia della condizionalità. Non è parso che si sia registrato un miglioramento alla conclusione del periodo caratterizzato dalla PAC previgente: come avvertito dall'Agenzia Europea dell'Ambiente, la percentuale delle superfici agricole utilizzate soggette al regime della condizionalità ha fornito un'indicazione circa la potenzialità teorica del miglioramento della biodiversità, ma non della sua efficacia reale⁵²⁹.

Tale circostanza ha disincentivato fortemente gli stessi Stati membri rispetto al sostegno degli elevati costi amministrativi collegati all'allestimento di un sistema sanzionatorio efficiente. Ne è derivato un effetto considerevolmente scarso in termini di deterrenza del meccanismo di condizionalità: caratterizzato da penalizzazioni di portata limitata e dalla persistenza delle difficoltà interpretative ed applicative ingenerate dalle norme europee sul punto.

Oltre all'immutata complessità legata alla concreta differenziazione tra violazioni intenzionali e non, dall'attuazione della PAC previgente sono emersi ulteriori dubbi interpretativi giunti anche all'attenzione della Corte di Giustizia dell'Unione. A titolo

⁵²⁸ Commissione Europea, Direzione Generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo Rurale, *Manuale tecnico sul quadro di monitoraggio e valutazione della politica agricola comune 2014-2020*, ottobre 2015, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef_it.

⁵²⁹ Agenzia Europea dell'Ambiente, *The European Environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, 2019, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/soer-2020>.

esemplificativo, si consideri un caso in cui la Corte si è pronunciata sull'interpretazione degli artt. 97 e 99 del Regolamento (UE) 1306/2013⁵³⁰, in relazione all'anno da prendere in considerazione ai fini del calcolo della percentuale di riduzione.

Nel caso di specie, le autorità nazionali di controllo olandesi avevano imposto una riduzione calcolata sui pagamenti diretti richiesti per il 2016, per due casi di inosservanza delle norme sulla condizionalità accertati entrambi nel 2016 ma uno dei quali si era verificato nel 2015.

La stessa Corte ha rilevato l'eccessiva complessità e la poca chiarezza della normativa sul punto, atteso che le disposizioni del Regolamento prevedevano l'applicazione della sanzione alle domande di aiuto presentate nell'anno in cui fosse stato effettuato l'accertamento, ma dall'altro lato, la stessa Corte, in una sua sentenza del 2018⁵³¹, si era espressa a favore del calcolo delle riduzioni sulla base dell'anno in cui si fosse verificata l'inosservanza della condizionalità.

Il quesito di cui la Corte di Giustizia era stata investita era dunque se le riduzioni dei pagamenti diretti per la non conformità alle norme di condizionalità ambientale dovessero essere calcolate sulla base dell'anno in cui si fosse verificata la non conformità o dell'anno in cui fosse stata rilevata. Si tratta di un interrogativo rilevante in considerazione della molteplicità dei casi in cui questi due riferimenti temporali non coincidessero, con implicazioni finanziarie non trascurabili, dato che i pagamenti diretti variano da un anno all'altro, in particolare sulla base degli ettari dichiarati.

In tale sede, la Corte ha valorizzando le argomentazioni racchiuse nel proprio precedente del 2018, in quanto la riferibilità del calcolo all'anno di compimento effettivo dell'inosservanza risponde concretamente all'obiettivo di garantire un legame funzionale tra i pagamenti diretti ed il rispetto delle correlate norme – oltre ad essere conforme ai principi di parità di trattamento, proporzionalità e certezza del diritto – rilevando, d'altra parte, la discrasia con il dato normativo e l'impatto negativo che questa incertezza può avere sui propositi semplificatori della politica⁵³².

⁵³⁰ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 27 gennaio 2021, *De Ruiter vof v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, Causa C-361/19.

⁵³¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza del 25 luglio 2018, *Gert Teglgaard*, Causa C-239/17.

⁵³² D. GADBIN, *Des pratiques nationales à revoir pour le calcul des sanctions financières*, in *Revue de Droit Rural*, 494, 2021.

4.4. (segue) Il *greening*: l'effetto «inerziale» di un meccanismo ideato per compensare l'erogazione di «beni pubblici ambientali».

Come già anticipato, il «pagamento verde» ha incarnato la nuova tipologia di pagamento diretto prevista dalla riforma della PAC del 2013, al fine di introdurre uno strumento normativo intermedio⁵³³ nella sistemazione piramidale delle misure volte a realizzare gli obiettivi simmetrici di valorizzazione delle risorse naturali nei terreni agricoli e di promozione di un paradigma multifunzionale di agricoltura.

In tale ottica, il c.d. «inverdimento» è stato indirizzato alla correzione di una potenziale inefficienza di mercato, incrementando la redditività marginale di comportamenti virtuosi per la natura adottati dal singolo agricoltore per la fornitura di beni pubblici ambientali che non sarebbe stata spontaneamente compensata dal mercato⁵³⁴; parimenti, il *greening* è stato il primo pagamento della politica agricola europea di natura dichiaratamente ecologica, congegnato allo scopo di migliorare le *performance* ambientali della PAC, conformando la generale finalità di sostegno del reddito agricolo⁵³⁵, tipica delle sovvenzioni europee all'agricoltura, verso obiettivi di conservazione delle risorse naturali e di contrasto ai cambiamenti climatici. Infatti, le finalità ecologiche del *greening* non hanno eliminato l'ulteriore scopo che esso ha perseguito e che non è stato espressamente menzionato nella normativa in quanto implicitamente connesso alla configurazione dell'inverdimento come pagamento diretto: sostenere il reddito degli agricoltori; al contrario, lo strumento in esame ha evidenziato emblematicamente l'attribuzione agli agricoltori di funzioni sociali e che la collettività si è dichiarata disposta a ricompensare⁵³⁶.

Pur rispondendo ad una chiara logica di premialità ecologica dell'attività agricola, esso è da iscriversi nell'ambito degli strumenti di «gerarchizzazione dolce» di valorizzazione della natura in agricoltura, non solo in ragione della sua formale collocazione tra le misure afferenti al primo pilastro della politica agricola, ma soprattutto per la sua natura sostanzialmente obbligatoria.

⁵³³ Commissione Europea, *Review of greening after one year*, Commission Staff Working Document, Bruxelles, 22.06.2016, SWD (2016) 218 final.

⁵³⁴ Commissione Europea, *Relazione di accompagnamento alla proposta legislativa della nuova PAC*, COM (2011) 625 final, 12.10.2011.

⁵³⁵ In particolare, l'UE ha destinato all'inverdimento una spesa pari a 12 miliardi di euro l'anno, pari al 30% di tutti i pagamenti diretti ed a quasi l'8% di tutto il bilancio dell'UE; d'altra parte, si tratta di fondi "spostati" dagli altri pagamenti diretti, per cui l'introduzione del *greening* non ha comportato una variazione sostanziale della dotazione di bilancio complessiva per i pagamenti diretti della PAC nel periodo ricompreso tra il 2013 ed il 2017.

⁵³⁶ B. O'CONNOR, *Mind the gap: 'Greening' direct payments and the World Trade Organization*, in J.A. McMAHON, M.N. CARDWELL (a cura di), cit., 387 ss..

In omaggio alla riforma del 2013, tutti gli agricoltori che aderivano ai regimi di pagamenti diretti della PAC – come il regime di pagamento di base o il regime di pagamento unico per superficie – dovevano inoltrare domanda per la componente «inverdimento», con eccezioni operanti nelle ipotesi concretamente inidonee a generare il potenziale fallimento di mercato alla base del meccanismo di erogazione di un sostegno pubblico. Era il caso delle aziende di piccole dimensioni e di quelle considerate «verdi per definizione»; il volume ridotto delle prime determinava sia l'inesigibilità di prestazioni ambientali analoghe a quelle attese da aziende di maggior estensione, sia la necessità di ricompensare in modo più consistente la fornitura di beni pubblici ambientali, sicché esse potevano beneficiare del sostegno senza dover adempiere a tutti degli obblighi previsti dal *greening*; per quanto riguarda le seconde, si trattava delle aziende che si avvalgono di tecniche produttive che tutelano spontaneamente la biodiversità, l'equilibrio idrogeologico ed il paesaggio.

Le misure che hanno formato oggetto della nuova descritta forma di pagamento sono, come parzialmente già accennato, la diversificazione delle colture, il mantenimento di una quota di prato permanente e la destinazione di parte del terreno ad «aree di interesse ecologico» (AIE).

“Ereditata” dal sistema di condizionalità della PAC precedente, la prima consiste in una misura asseritamente funzionale al miglioramento della qualità dei suoli⁵³⁷, pur essendosi tradotta – come già osservato – in una clamorosa retrocessione. Secondo questa pratica, gli agricoltori che possedevano più di 10 ettari di seminativo, avrebbero dovuto coltivare almeno due colture, mentre i titolari di più di 30 ettari di seminativo avrebbero dovuto introdurre almeno una terza coltura. La percentuale di seminativo che gli agricoltori potevano destinare alla coltura principale era limitata al 75%, mentre, nelle aziende in cui erano richieste almeno tre colture, le due colture principali non potevano occupare, nel loro insieme, più del 95% del seminativo.

⁵³⁷ Regolamento (UE) 1307 del 2013, considerando n. 41): «È necessario che l'applicazione degli obblighi relativi alla diversificazione delle colture avvenga in modo tale da tenere conto della difficoltà, per le aziende agricole di minori dimensioni, di diversificare, pur conducendo a una migliore tutela dell'ambiente e, in particolare, al miglioramento della qualità dei suoli. È opportuno prevedere deroghe per le aziende agricole che già soddisfano gli obiettivi della diversificazione delle colture dal momento che sono coperte in ampia misura da superfici prative o terreni a riposo, per le aziende agricole specializzate che ogni anno sottopongono ad avvicendamento le loro parcelle o per le aziende agricole che a motivo dell'ubicazione geografica incontrerebbero eccessive difficoltà nell'introdurre una terza coltura. Al fine di garantire che gli obblighi connessi alla misura di diversificazione delle colture siano applicati in modo proporzionato e non discriminatorio e conducano a una migliore tutela dell'ambiente, dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare determinati atti in relazione al riconoscimento di altri generi e specie e alla definizione di norme in merito all'applicazione del calcolo preciso delle quote di diverse colture».

L'obbligo di mantenimento di prati permanenti ha rappresentato una misura articolata in due meccanismi distinti e complementari.

In primo luogo, gli Stati membri erano tenuti a verificare, a livello nazionale e regionale, che il rapporto tra prato permanente e superficie agricola totale coperta dai pagamenti diretti della PAC non fosse inferiore di oltre il 5% all'indice di riferimento. Laddove tale soglia fosse oltrepassata, gli Stati avrebbero dovuto chiedere agli agricoltori di ripristinare i prati permanenti precedentemente convertiti ad altri usi agricoli; in secondo luogo, gli ordinamenti nazionali sono stati investiti del compito di designare le superfici di prato permanente più sensibili sotto il profilo ambientale, la cui conversione e/o aratura erano vietate. La doppia caratterizzazione contenutistica di tale misura ha costituito il riflesso della duplice finalità ambientale a cui essa è stata preposta: in generale, il mantenimento dei prati permanenti è stato introdotto con la finalità di contribuire agli obiettivi in materia di sequestro di carbonio⁵³⁸; tuttavia, nei casi in cui l'obbligo di mantenimento si rivolgesse a prati sensibili sotto il profilo ambientale, esso ha avuto lo scopo primario di proteggere le aree importanti per la biodiversità⁵³⁹.

Una misura avente come focus principale la salvaguardia ed il miglioramento della biodiversità⁵⁴⁰ è stata, invece, quella relativa alla creazione delle AIE, in forza

⁵³⁸ Regolamento (UE) 1307/2013, cit., Considerando n. 42): «Ai fini dei benefici ambientali dei prati permanenti e, in particolare, del sequestro del carbonio, occorre prevedere disposizioni per il mantenimento dei prati permanenti».

⁵³⁹ Il considerando 42) del Regolamento (UE) 1307/2013 prosegue, infatti, ancorando il divieto di aratura e conversione alla configurazione di una zona come area «Natura 2000» contemplata dalle Direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE, prevedendo, altresì, che «gli Stati membri dovrebbero avere il potere di delineare altre superfici sensibili sotto il profilo ambientale non contemplate da tali direttive. Dovrebbero inoltre scegliere a quale livello territoriale applicare il rapporto. Al fine di assicurare una tutela efficace dei prati permanenti, dovrebbe essere delegato alla Commissione il potere di adottare determinati atti allo scopo di definire il quadro per la designazione, da parte degli Stati membri, dei prati permanenti non contemplati dalle Direttive 92/43/CEE o 2009/147/CE».

⁵⁴⁰ Regolamento (UE) 1307 del 2013, Considerando n. 44): «Occorre stabilire aree di interesse ecologico, in particolare, al fine di salvaguardare e migliorare la biodiversità nelle aziende agricole. L'area di interesse ecologico dovrebbe pertanto consistere in aree che incidono direttamente sulla biodiversità, come terreni lasciati a riposo, elementi caratteristici del paesaggio, terrazze, fasce tampone, superfici oggetto di imboschimento e superfici agroforestali, o in aree che incidono indirettamente sulla biodiversità attraverso un uso ridotto dei fattori di produzione in azienda, quali aree coperte da colture intercalari e manto vegetale nella stagione invernale. È necessario che gli obblighi in relazione alla misura riguardante le

aree di interesse ecologico siano applicati in modo da evitare che gli oneri a carico delle aziende agricole di minori dimensioni siano sproporzionati rispetto agli ulteriori benefici ambientali. È opportuno prevedere eccezioni per le aziende agricole occupate in ampia misura da superfici prative o terreni a riposo e che pertanto già soddisfano gli obiettivi delle aree di interesse ecologico e per gli agricoltori che svolgono attività agricole in zone soggette a vincoli naturali in determinate regioni a prevalenza boschiva in cui le terre sono ad elevato rischio di abbandono in Stati membri prevalentemente costituiti da foreste. Occorre prevedere inoltre la possibilità per gli Stati membri e le aziende agricole di attuare l'obbligo a livello regionale o collettivo al fine di ottenere aree di interesse ecologico adiacenti che siano

della quale gli agricoltori che possedevano più di 15 ettari di seminativo avrebbero dovuto destinare l'equivalente del 5% di tale superficie ad aree di interesse ecologico. La normativa UE consentiva agli agricoltori di adempiere a tale obbligo con 19 tipi di aree di interesse ecologico, fra cui terreni lasciati a riposo, colture intercalari, colture azotofissatrici ed elementi caratteristici del paesaggio, ferma restando la possibilità, per gli Stati membri, di offrire ai propri agricoltori un numero di opzioni di AIE più ristretto.

Nel 2017, la Corte dei Conti dell'UE ha svolto un audit riguardante l'impostazione della componente «inverdimento» e la coerenza tra questo regime e gli altri strumenti della PAC aventi carattere ambientale, ossia la condizionalità e le misure ambientali a titolo dello sviluppo rurale, al fine di stabilire se il *greening* fosse stato effettivamente in grado di migliorare le *performance* ecologiche della PAC.

Al fine di stabilire tali caratteristiche, la Corte ha esaminato tre fattori: in primo luogo, la generale strategia metodologica su cui si è basata tale misura, vale a dire la sua logica d'intervento, la chiarezza e l'ambizione dei valori-obiettivo che ci si è proposti di raggiungere per il suo tramite e la sufficiente giustificazione della dotazione finanziaria destinata a tale politica; in secondo luogo, i benefici che ci si attendeva dall'inverdimento da un punto di vista ambientale e climatico; infine, la complessità che l'inverdimento ha aggiunto alla PAC.

Sotto il primo profilo, la Corte ha rilevato che l'inverdimento «manca di una logica di intervento sviluppata con valori-obiettivo ambiziosi e chiaramente definiti e la sua dotazione finanziaria non è direttamente collegata al conseguimento degli obiettivi climatico- ambientali della politica»⁵⁴¹.

In particolare, una prima criticità emersa dall'attuazione del *greening* è stata la scarsa definizione del contributo specifico che l'inverdimento avrebbe dovuto apportare al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di suolo, clima e biodiversità⁵⁴². Come appena illustrato, le misure ricondotte nel pagamento verde –

più benefiche per l'ambiente. A fini di semplificazione, gli Stati membri dovrebbero poter scegliere di standardizzare la misurazione delle aree di interesse ecologico».

⁵⁴¹ Relazione speciale della Corte dei Conti Europea n. 17/2017, *L'inverdimento: un regime di sostegno al reddito più complesso, non ancora efficace sul piano ambientale*.

⁵⁴² A conferma delle rilevazioni della Corte dei Conti Europea, si considerino alcuni studi relativi all'impatto che il *greening* ha avuto sulla transizione ecologica dell'agricoltura di diversi Paesi membri dell'UE. Cfr., per quanto concerne l'Italia, F. VANNI, C. CARDILLO, *The effects of CAP Greening on Italian agriculture*, in *PAGRI*, 3, 2013, 7 ss., in cui si evidenzia che l'elevata frammentazione del terreno agricolo nazionale e la dimensione media ridotta delle aziende (8,5 ettari contro la media UE di 12,8 ettari) hanno concorso significativamente alla riduzione dell'impatto benefico delle misure; con riferimento alla Spagna, cfr. C. DÍAZ-POBLETE, M.C. GARCÍA-CORTIJO, J.S. CASTILLO-VALERO, *Is the Greening Instrument a Valid Precedent for the New Green Architecture of the CAP? The Case of Spain*,

diversificazione delle colture, mantenimento di prati permanenti e costituzione di aree di interesse ecologico – sono state dichiaratamente rivolte al perseguimento degli obiettivi, rispettivamente, di miglioramento della qualità del suolo, della contribuzione al sequestro di carbonio ed all’incremento della biodiversità nei terreni agricoli. Tuttavia, trattandosi di tematiche che risultavano affrontate in chiave strategica in tre documenti programmatici – la strategia dell’Unione per la protezione del suolo del 2006⁵⁴³, il c.d. pacchetto UE 2020 in materia di clima e di energia⁵⁴⁴, il quadro 2030 per il clima e l’energia⁵⁴⁵ e la già menzionata strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2020 – la PAC del 2013 avrebbe dovuto forgiare il *greening* coordinando i valori-obiettivo di tale complesso di misure con gli obiettivi delle strategie medesime.

In particolare, esso avrebbe dovuto rispecchiare i propositi richiamati nell’obiettivo 8°) della Strategia sulla biodiversità per il 2020, ovverossia «fornire incentivi per la rotazione delle colture e la protezione dei pascoli permanenti, delle coperture vegetali, la messa a riposo ecologica, le zone Natura 2000», elementi inclusi anche nella Comunicazione della Commissione «La PAC verso il 2020».

Al contrario, la Corte dei Conti ha rilevato l’assenza di piani che specificassero quali miglioramenti l’UE intendesse conseguire con l’inverdimento in termini di biodiversità, qualità del suolo ed emissioni nette di carbonio provenienti dai terreni agricoli, così come di dati sufficientemente attendibili circa la situazione di partenza sullo stato di salubrità della biodiversità agricola. Del resto, la sostanziale identità della dotazione del bilancio per l’inverdimento rispetto agli anni precedenti ha dimostrato come il *greening* abbia rappresentato più il frutto di una decisione politica che non

in *Sustainability*, 3, 2021, <https://doi.org/10.3390/su13105705>, in cui si è avuto modo di constatare che I requisiti per accedere ai pagamenti siano stati eccessivamente leggeri, permissivi e facilmente raggiungibili, al punto che diversi agricoltori hanno beneficiato del pagamento senza aver modificato le loro pratiche; con riguardo alla Polonia, cfr. A. WAŚ, E. MAJEWSKI, S. CZEKAJ, *Impacts of CAP “Greening” on Polish Farms*, Presentation Paper, Conferenza EEAE 2014, *Agri-Food and Rural Innovations for Healthier Societies*, AgEcon Search, 2014, in cui gli Autori hanno evidenziato che nel 2011, il 77% delle aziende agricole polacche soddisfaceva già i requisiti del *greening*, principalmente grazie a pratiche già esistenti come la diversificazione delle colture e le aree di interesse ecologico; al contrario, solo il restante 23% si è dovuto conformare ai requisiti del nuovo pagamento. Per di più, il *greening* ha causato solo lievi cambiamenti nella struttura delle colture polacche, riducendo la quota di cereali dello 0,4% a livello nazionale.

⁵⁴³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, Bruxelles, 22.09.2006, COM (2006).

⁵⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Due volte 20 per il 2020. L’opportunità del cambiamento climatico per l’Europa*, 23.1.2008, COM (2008) 30.

⁵⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Quadro per le politiche dell’energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030*, 22 gennaio 2014, COM (2014) 15 final.

l'effettiva volontà dell'Unione di conseguire gli obiettivi climatico- ambientali delle strategie, traducendosi in una sostanziale forma di sostegno interno celata dietro i propositi virtuosi necessari per la sua conformità alle obbligazioni internazionali pattizie dell'Unione⁵⁴⁶.

Infatti, il secondo profilo critico censurato dalla Corte dei Conti ha riguardato il fatto che la destinazione del bilancio europeo per l'inverdimento non avesse evidenziato un'attendibile misurazione del valore economico dei benefici ambientali e climatici attesi dalla relativa attuazione. Se già – come ampiamente osservato – tradurre i benefici ambientali in termini monetari è molto complesso, soprattutto con riferimento alla conservazione ed all'aumento della biodiversità, in cui non è possibile realizzare un collegamento tra i servizi ambientali erogati ed i costi sopportati per tale fornitura, nel caso dell'inverdimento ciò si è rivelato impossibile perché i benefici ecologici auspicati non sono stati neanche espressi in termini di obiettivi programmaticamente ed approssimativamente quantificati.

A ciò si aggiunge un progressivo calo del livello di impegno ambientale richiesto agli operatori agricoli come contropartita del pagamento: confrontando lo studio preliminare relativo alla valutazione d'impatto⁵⁴⁷ del *greening* con la normativa proposta e, in ultima istanza, con la disciplina definitivamente adottata, è possibile constatare la graduale riduzione delle generali aspirazioni ecologiche della componente «inverdimento»⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ A. SERRA, J. DUNCAN, *European farmers and the "Greening" of the CAP: A Critical Discourse Analysis*, in *Global governance/politics, climate justice & agrarian/social justice: linkages and challenges*, International Institute of Social Studies, Colloquium Paper 13, 2016, https://www.iss.nl/sites/corporate/files/13-ICAS_CP_Serra_and_Duncan.pdf.

⁵⁴⁷ Commissione Europea, Direzione Generale per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale, *Evaluation Study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/598b81ff-dfbc-11e7-9749-01aa75ed71a1>.

⁵⁴⁸ In base agli artt. 29-32 della Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, Bruxelles, 12.10.2011 COM (2011) 625 definitivo 2011/0280 (COD), dedicato alle norme in materia di pratiche agricole «benefiche per il clima e per l'ambiente», la diversificazione delle colture era stata definita come l'obbligo degli agricoltori di «avere almeno tre colture diverse sulle loro superfici a seminativo se queste ultime occupano oltre 3 ettari e non sono interamente utilizzate per la produzione di erba (seminata o spontanea) o interamente lasciate a riposo o interamente investite a colture sommerse per una parte significativa dell'anno» (art. 29, lett.a); art. 30, prima parte); «Nessuna di queste tre colture copre meno del 5% e quella principale non supera il 70% della superficie a seminativo; È conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati, in conformità all'articolo 55, per stabilire la definizione di "coltura" e le norme in merito all'applicazione del calcolo preciso delle quote di diverse colture» (art. 30); con riferimento al prato permanente, era stato previsto che «gli agricoltori mantengono a prato permanente le superfici delle loro aziende [...], di seguito denominate "superfici di riferimento a prato permanente". Le superfici di riferimento a prato permanente sono aumentate per gli agricoltori che hanno l'obbligo di riconvertire superfici in prato permanente nel 2014 e/o nel 2015 [...]; gli agricoltori sono autorizzati a convertire non oltre il 5% delle loro superfici di riferimento a prato permanente. Tale limite non si applica in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali. È conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati, in conformità

Nella forma inizialmente proposta dalla Commissione, il pagamento verde era una misura più ambiziosa e coerente con la sua iscrizione nel quadro del primo pilastro della PAC; di contro, la versione definitiva della normativa d'inverdimento si pone finanche in antitesi con i propositi iniziali a cui essa era stata chiamata a rispondere, in quanto la Commissione aveva proprio avvertito che per garantire l'efficacia dell'inverdimento, sarebbe stato fondamentale non optare per un «approccio di tipo “menu”, vale a dire offendo agli Stati membri e /o agli agricoltori la possibilità di scegliere fra un elenco di misure». La Corte aveva proprio avvertito che un simile approccio avrebbe probabilmente indebolito l'effetto di inverdimento, con la conseguenza inevitabile di corrispondere agli agricoltori un finanziamento che non avrebbe trovato una giustificazione oggettiva in un parallelo sforzo ecologico profuso dall'agricoltore, in quanto quest'ultimo si sarebbe risolto nel ricorso a misure che già attuava o che comportavano costi inferiori, così neutralizzando i benefici ambientali effettivamente apportati, da un lato, e creando una diversa inefficienza di mercato, dall'altra, in quanto alla modificazione negativa del complesso delle utilità della collettività – che ha sopportato il costo collegato al finanziamento del *greening* – non è corrisposta una simmetrica variazione delle utilità dell'agricoltore, che non ha compiuto, di fatto, alcun sacrificio.

all'articolo 55, per stabilire norme riguardanti l'aumento delle superfici di riferimento a prato permanente previsto al paragrafo 1, secondo comma, il rinnovo del prato permanente, la riconversione in prato permanente della superficie agricola in caso di superamento della diminuzione autorizzata di cui al paragrafo 2 nonché la modifica delle superfici di riferimento a prato permanente in caso di cessione di terreni» (art. 31); quanto alle AIE, era stato previsto che «gli agricoltori provvedono affinché almeno il 7% dei loro ettari ammissibili ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, ed escluse le superfici a prato permanente, sia costituito da aree di interesse ecologico come terreni lasciati a riposo, terrazze, elementi caratteristici del paesaggio, fasce tampone e superfici oggetto di imboscamento ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, lettera b), punto ii). È conferito alla Commissione il potere di adottare atti delegati, in conformità all'articolo 55, al fine di precisare i tipi di aree di interesse ecologico di cui al paragrafo 1 del presente articolo e di aggiungere e definire altri tipi di aree di interesse ecologico che possono essere presi in considerazione ai fini del rispetto della percentuale di cui al suddetto paragrafo» (art. 32).

Nel testo definitivo (Regolamento (UE) 1307/2013) l'obbligo di diversificazione delle colture ha notevolmente ridimensionato la sua portata applicativa, operando «se i seminativi dell'agricoltore occupano dai 10 ai 30 ettari» e potendosi ritenere integrato in presenza di sole due colture diverse – elevabili a tre solo se i seminativi dell'agricoltore occupano oltre 30 ettari – con l'ulteriore innalzamento del limite imposto al rapporto tra coltura principale e tali seminativi, dal 70% al 75% (art. 44); analogamente, con riferimento al mantenimento dei prati permanenti, l'art. 45 si è limitato ad obbligare gli Stati membri ad assicurare che « il rapporto tra superfici investite a prato permanente e superficie agricola totale dichiarata dagli agricoltori a norma dell'articolo 73, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento (UE) n. 1306/2013 non [diminuisc] in misura superiore al 5 % rispetto a una proporzione di riferimento determinata dagli Stati membri nel 2015 dividendo le superfici investite a prato permanente [...]»; d'altro canto, l'applicabilità di tale obbligo a tutti i prati permanenti a livello di azienda agricola, è stato circoscritto ai soli prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale. Con riguardo alle AIE, l'art. 46 ha previsto la destinazione di almeno il 5% (a fronte del 7% contemplato nella proposta), aumentabile al 7% «alle condizioni di cui ad un atto legislativo del Parlamento europeo e del Consiglio a norma dell'art. 43, paragrafo 2, TFUE».

Tale situazione di fallimento del mercato è descritta dalla Corte dei Conti attraverso l'espressione più tecnica di «effetto inerziale», che identifica le situazioni in cui vengono erogati fondi pubblici ad un beneficiario affinché fornisca beni pubblici che avrebbe erogato in ogni caso, anche in assenza di sostegno pubblico, perché già parte della propria attività ovvero perché già oggetto di altri obblighi.

Tale effetto è stato cagionato, nell'ambito del *greening*, dalla commistione tra un fattore generale e plurime cause particolari. Il primo è rappresentato dalla generale esiguità degli obblighi previsti, coincidenti con le normali pratiche agricole – come confermato dall'audit della Corte, che ha constatato proprio che, sia per la diversificazione delle colture che per le AIE, l'inverdimento non ha richiesto alcun sostanziale cambiamento delle pratiche agricole⁵⁴⁹; tra le seconde possono annoverarsi le sovrapposizioni createsi con alcune misure della condizionalità e dello sviluppo rurale, così come la singolare previsione di esentare dai soli obblighi – e non anche dal beneficio del sostegno economico – le aziende c.d. «verdi per definizione». Come già osservato, queste ultime rappresentano dei modelli imprenditoriali in cui la produzione di «*commodity outputs*» e la fornitura di «*non-commodity outputs*» si pongono in una relazione di complementarità, sicché si tratta di situazioni che non determinano la prospettazione di alcuna potenziale inefficienza economica, atteso che il mercato si dovrebbe presumere in grado di assorbire i costi sostenuti per l'erogazione delle esternalità positive in questione – l'esempio paradigmatico è offerto dall'agricoltura biologica⁵⁵⁰; ciò nonostante, questa categoria di aziende è stata dispensata dall'osservanza degli obblighi di inverdimento pur beneficiando del pagamento verde, con il risultato che «gli agricoltori in questione [hanno ricevuto] fondi pubblici per l'inverdimento senza che [sia stato loro richiesto] di fornire, in cambio, beni pubblici corrispondenti»⁵⁵¹.

Per quanto riguarda le sovrapposizioni con gli ulteriori strumenti della PAC, omettendo la ripetizione di quanto già riferito in ordine alla condizionalità⁵⁵², l'inverdimento ha generato un impatto positivo molto ridotto quanto al proposito di implementare le prestazioni di quel pilastro della politica agricola europea che si colloca all'apice della sua architettura verde, ossia le misure dello sviluppo rurale. Uno

⁵⁴⁹ Relazione Corte dei Conti n. 17/2017, cit., § 28.

⁵⁵⁰ Un ulteriore esempio è fornito dal caso delle aziende con oltre il 75% di prato permanente.

⁵⁵¹ Relazione Corte dei Conti n. 17/2017, cit., § 39.

⁵⁵² *Infra*, § 4. Si aggiunga, peraltro, che si è rilevato che l'effetto inerziale generato a causa delle sovrapposizioni con le misure della condizionalità è stato, in ogni caso, mitigato dalle differenze esistenti tra gli obblighi previsti dall'inverdimento e quelli della condizionalità. Sul punto, cfr. Relazione Corte dei Conti n. 17/ 2017, cit. § 60.

degli effetti positivi che ci si sarebbe potuti attendere dal pagamento verde consisteva, infatti, nel «riorientamento della spesa per lo sviluppo rurale su azioni più ambiziose in materia di clima e ambiente». Tuttavia, il rischio che gli agricoltori assumessero impegni di natura simile agli obblighi standard di inverdimento si è materializzato con riferimento alle misure agro-climatico-ambientali, così come a quelle relative all'agricoltura biologica, all'imboschimento, alla rete Natura 2000 ed alla Direttiva quadro in materia di acque.

Per tutte le ragioni appena richiamate, a cui si aggiunge il carattere estremamente farraginoso che il *greening* ha apportato alla politica agricola europea⁵⁵³, nel complesso, la Corte dei Conti, sia in occasione dell'audit del 2017 sul *greening* sia nella relazione del 2020 dedicata a tutti gli strumenti «verdi» del primo pilastro, è giunta alla conclusione che l'inverdimento ha prodotto scarsi effetti misurabili, determinando un cambiamento delle pratiche agronomiche solo in circa il 5% delle superfici agricole dell'UE, muovendo da una frammentaria conoscenza della situazione di partenza e senza che fosse chiaro come l'inverdimento avrebbe dovuto contribuire ai più ampi obiettivi dell'UE in materia di biodiversità, tanto che sarebbe stato improbabile assistere ad un effettivo e significativo miglioramento delle *performance* ecologiche della PAC dettato dall'introduzione di questo strumento.

Sulla base delle molteplici criticità alla base di questo risultato, la Corte ha fornito al legislatore europeo una serie di raccomandazioni in vista della promulgazione della successiva PAC, essenzialmente volte alla predisposizione di una logica d'intervento completa e scientificamente attendibile, ad una giustificazione ambientale più puntuale della spesa pubblica destinata a tal fine nonché, in generale, ad un complessivo irrobustimento delle misure finalizzate al conseguimento di obiettivi strategici in materia ambientale.

In particolare, la Corte dei Conti ha sollecitato la Commissione a «collaborare con gli Stati membri per definire azioni concrete e misurabili, da attuare entro un termine stabilito» ed a «rivedere le modalità con cui tiene traccia dei fondi di bilancio destinati alla biodiversità per far sì che siano in linea con le nuove disposizioni normative, supportate da prove scientifiche e pienamente conformi all'approccio OCSE», al fine di «migliorare il coordinamento e la concezione della strategia UE sulla biodiversità post- 2020 e monitorare la spesa con maggiore precisione» e «potenziare il contributo dei pagamenti diretti alla biodiversità nei terreni agricoli», di modo che tutti gli

⁵⁵³ Per un'analisi più approfondita di questo aspetto, si rinvia a Corte dei Conti n. 17/2017 cit., §§ 65 ss.

strumenti della PAC successiva (pagamenti diretti, condizionalità, componenti ecologiche di aiuto) fossero più ambiziosi e producessero un maggiore impatto sulla biodiversità rispetto agli strumenti utilizzati nel periodo 2014-2020.

5. La PAC 2023-2027, tra nuovi modelli regolatori e nuove «missioni».

La disamina delle singole componenti del primo pilastro della PAC previgente consente di comprendere le ragioni per cui la dottrina ha descritto il rispettivo sistema della condizionalità come «un istituto più di “facciata” che non di sostanza»⁵⁵⁴.

Animata dal virtuoso intento di istituire una solida base di un sistema globalmente volto a finanziare la fornitura di beni pubblici ambientali da parte dei produttori agricoli, la normativa sulla condizionalità della PAC 2014-2020 ha scontato una complessiva disorganicità sul piano formale, refluita nell'inefficacia della spesa destinata a tale sostegno anche sul piano sostanziale.

In particolare, all'assenza di indicatori di risultato attendibili – censurata a più riprese dalla Corte dei Conti Europea – si è aggiunta una significativa complessità della normativa nel sol modo in cui si è presentata, considerando che la stessa è stata distribuita tra tre differenti testi regolamentari⁵⁵⁵, circostanza che ha fortemente contribuito a privare di organicità sistematica l'intera disciplina nonché ad incrementare il rischio di creare arricchimenti ingiustificati, determinati dalla sussistenza di più titoli di finanziamento per il ricorso alle medesime pratiche agricole⁵⁵⁶.

Risulta indicativo, in proposito, che proprio all'indomani della revisione di medio termine della PAC 2014-2020 – volta proprio ad apportare una notevole semplificazione del sistema istituito con la politica agricola e confluita nel c.d. Regolamento *omnibus*⁵⁵⁷ – sia stata tracciata una nuova traiettoria da perseguire

⁵⁵⁴ L. RUSSO, *Inquadramento generale. La PAC dal 2023: le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, in L.COSTATO, F. ALBISINNI (a cura di), V. PAGANIZZA (con la collaborazione di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., 84.

⁵⁵⁵ Nello specifico, la condizionalità era disciplinata dal Regolamento (UE) n. 1306/2013; il *greening* nel Regolamento (UE) n. 1307/2013 e le misure ambientali del 2° pilastro nel Regolamento (UE) n. 1305/2013.

⁵⁵⁶ L. RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della Pac e la tutela degli interessi finanziari dell'Ue: due finalità compatibili?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 3, 2018, 57 ss..

⁵⁵⁷ Regolamento (UE) 2393/2017 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*

attraverso la successiva politica agricola in termini radicalmente opposti al sistema previgente, con l'adozione della Comunicazione della Commissione «il futuro dell'alimentazione».

Segnatamente, nel citato documento programmatico è stato messo in luce il carattere inscindibile del rapporto tra il conseguimento dell'obiettivo di semplificazione formale della politica agricola e la realizzazione di un'efficacia di spesa sostanziale in termini di effettiva compensazione dei costi sostenuti per la fornitura di reali servizi ambientali.

La rinnovata prioritizzazione degli obiettivi da perseguire attraverso la politica agricola ha determinato un'inevitabile rilettura anche della questione della *food security*⁵⁵⁸ come depauperamento dei sistemi alimentari intimamente connessi alla diversità delle colture e delle specie animali presenti nelle zone rurali⁵⁵⁹; ad ogni modo, la collocazione del tema della sicurezza alimentare in una visione di più ampio respiro ha rappresentato un primo passo verso la vera e propria impostazione del tema in una prospettiva sistemica, operazione destinata a perfezionarsi – per le cause approfondite *infra* – con l'avvento di eventi congiunturali, come la crisi pandemica del 2020 e l'invasione russa in Ucraina del 2022.

In tale ottica, il ripristino e la conservazione della biodiversità agricola hanno giocato un ruolo cruciale, ponendosi alla base sia della realizzazione di modelli

degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, G.U.U.E. 29.12.2017, L.350/15.

⁵⁵⁸ Il carattere costantemente mutevole della considerazione della *food security* nella politica agricola comune emerge con chiarezza dalla disamina relativa all'evoluzione di quest'ultima; sul punto, si rinvia a altresì a L. COSTATO, *Riscoprire la Food Security*, cit., 1 ss.; L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Rivista di Diritto agroalimentare*, 3, 2022, 609 ss.; M. ALABRESE, G. STRAMBI, *Food sovereignty and food security: concepts and legal framework*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2019, 736 ss.; S. BOLOGNINI, *Tempi di insicurezza alimentare: un approccio giuridico*, in S. SERAFIN, M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine, Forum, 2013, 241 ss.; L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 3, 2011, 159 ss.; ID., *La food security nei programmi della PAC*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI, (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, cit., 315 ss.; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *La sicurezza alimentare*, in *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, Giappichelli, 2005, 223 ss.; F. ALBISINNI, *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in *Rivista di diritto agrario*, 4, 2005, 565 ss.; P. BEVILACQUA, *Sicurezza alimentare paradosso dell'eccedenza*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3, 2004, 5 ss.. Per l'analisi della problematica nel contesto socio-economico contemporaneo, si rinvia, invece, a F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, cit., , *passim*.

⁵⁵⁹ L. PAOLONI, *La biodiversità agricola*, Capo VI, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (a cura di), V. PAGANIZZA (con la collaborazione di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., 329 ss..

sostenibili e multifunzionali di produzioni agroalimentari, sia della soddisfazione della garanzia di continuità delle produzioni alimentari⁵⁶⁰.

Le descritte istanze di modifica formale e sostanziale della PAC, fortemente caldeggiate a livello programmatico dalla Commissione nel 2017, sono confluite in una discussione circa la revisione della disciplina agricola europea, sia dal punto di vista del relativo approccio giuridico, sia nell'«architettura verde» del suo contenuto normativo.

Con riguardo all'aspetto metodologico- formale, se la devoluzione della quasi totalità della disciplina agro-ambientale ad un unico Regolamento⁵⁶¹ ha già evidenziato una scelta normativa antitetica rispetto al modello precedente, l'innovazione più peculiare della PAC attuale è rappresentata dall'attuazione del c.d. *new delivery model*. Con questa espressione ci si riferisce all'approccio normativo in forza del quale agli Stati membri è stato assegnato il compito di conseguire gli obiettivi generali e specifici della nuova PAC attraverso l'elaborazione di Piani Strategici Nazionali (PSN), orientando la selezione delle modalità di concreta realizzazione delle suddette finalità sulla base delle rispettive specificità economiche, sociali ed ambientali. Si tratta, dunque, di una tecnica normativa che, nell'assecondare una logica di contestuale prossimità agli interessi da tutelare e responsabilizzazione dei singoli Stati membri, si è proposta di segnare la transizione da un meccanismo fondato sulla conformità (*compliance*) ad un metodo regolatorio orientato ai risultati (*performance*).

In linea di principio, i vantaggi connessi al ricorso ad un simile approccio sono intuitivi: il *new delivery model* potrebbe consentire l'adozione di soluzioni normative in grado di riflettere la capillare diversificazione territoriale degli Stati membri dell'Unione, nonché il conseguimento di una maggiore precisione alla spesa pubblica e di una generale semplificazione amministrativa⁵⁶².

⁵⁶⁰ N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, in *Resilienza, circolarità e sostenibilità in agricoltura*, Accademia dei Georgofili, 7 settembre 2021, 65.

⁵⁶¹ Regolamento (UE) 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. La normativa sui controlli e sulle sanzioni conseguenti all'applicazione delle regole della condizionalità è contenuta nel reg. (Ue) n. 2021/2116 sul monitoraggio, e segnatamente nel Capo IV ("Sistema di controllo e sanzioni amministrative relative alla condizionalità": articoli da 83 a 89) del Titolo IV ("Sistemi di controllo e sanzioni": articoli da 59 a 89).

⁵⁶² Y. PETIT, *La politique agricole commune (PAC) 2023- 2027: quelles ambitions?*, in *Revue de Droit Rural*, 3, 2023, Dossier 13.

D'altra parte, occorre tenere in considerazione la circostanza per cui il proposito di demandare agli Stati membri l'individuazione delle alternative più in linea con le proprie caratteristiche potrebbe tacere un approccio più propriamente «*self-restraint*» delle istituzioni europee⁵⁶³, volto per lo più a «scaricare»⁵⁶⁴ sugli Stati membri l'attuazione della PAC, così non risolvendo, ma semplicemente spostando il livello di risoluzione dei problemi di semplificazione e coordinamento.

Il corretto funzionamento di tale metodologia presupporrebbe, pertanto, una considerevole implementazione del sistema di monitoraggio e di controllo sul raggiungimento dei risultati, assegnando un'importanza ancor più decisiva ai profili particolari della attendibilità degli indicatori su cui misurare le *performance* di programmazione e, più in generale, dell'efficacia della spesa pubblica.

A tal riguardo, il Regolamento (UE) 2115/2021 ha stabilito il c.d. «Quadro di Valutazione e di Monitoraggio delle *Performance*» (QVMP), in cui sono stati previsti: indicatori di output per monitorare l'implementazione della PAC; indicatori di risultato funzionali a tener conto dei progressi degli Stati membri nel raggiungimento dei risultati prefissati; indicatori di contesto e di impatto, volti a valutare la *performance* complessiva della PAC in relazione agli obiettivi prefissati⁵⁶⁵. Inoltre, è stata istituita una costante dialettica tra Stati membri e Commissione europea, nelle rispettive articolazioni tecniche dedicate all'Agricoltura – la direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI) – ed all'Ambiente (DG ENV), per garantire il monitoraggio periodico sugli esiti dei vari PSN.

Tuttavia, le modifiche descritte rendono ancor più essenziale garantire l'elevata qualità dei menzionati indicatori sulla base della capacità degli stessi di fotografare i risultati effettivamente conseguiti con le nuove misure della PAC, e non quelli potenzialmente attesi dall'attuazione di quest'ultima.

Il regolare funzionamento del sistema descritto, pertanto, postula l'acquisizione di nuove competenze e conoscenze, la piena capacità delle istituzioni di avvalersi di indicatori attendibili e di attuare delle misure adattate alle specifiche realtà rurali, così da essere anche accolte positivamente dai destinatari.⁵⁶⁶

⁵⁶³ L. RUSSO, *Sicurezza alimentare e nuova PAC fra diritto dell'UE ed attuazione nazionale*, cit., 58.

⁵⁶⁴ *Ibid.*

⁵⁶⁵ Regolamento (UE) n. 2115/2021, cit., art. 7.

⁵⁶⁶ M. ALABRESE, *The New Delivery Model of the EU Common Agricultural Policy is Not Delivering on Sustainability*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), *Direito agrário. Compreensão Jurídica à COP 30*, Publicação Oficial da Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias (ABLJA), Belém do Pará, 2024, 114.

In altre parole, intanto il sistema introdotto con il *new delivery model* può esprimere il suo indiscusso potenziale positivo in quanto la nuova PAC si mostrerà realmente in grado di plasmare il ruolo dei pagamenti diretti nel contribuire alla resilienza economica delle aziende agricole a fronte delle continue fluttuazioni di mercato e di produzione e delle nuove «missioni» ambiziose sotto il profilo ambientale cui le strutture agricole sono state chiamate a rispondere.

Alle descritte criticità intrinseche all'approccio normativo cui è orientata la PAC 2023-2027 possono aggiungersi almeno tre contingenze storiche che hanno concorso alla strutturazione di potenziali ostacoli per la proficua realizzazione degli obiettivi ecologici della nuova PAC⁵⁶⁷.

In primo luogo, il rischio che le nuove normative non siano effettivamente corrispondenti con le i propositi programmaticamente dichiarate dalle istituzioni dell'Unione è stato determinato da un basilare difetto di coordinamento tra le due tipologie di fonti: il *Green Deal*, così come le due strategie allo stesso collegati, si sono innestati su un procedimento normativo già iniziato sulla scorta di proposte dei regolamenti attuativi della nuova PAC risalenti al giugno 2018.

D'altra parte, tanto dalle Comunicazioni del “pacchetto verde” quanto dalla legge sul clima, spiccano dei target che investono – e, soprattutto, impegnano – significativamente il settore agricolo. Sia sufficiente rammentare che, sulla base di tali prescrizioni, gli agricoltori sono stati chiamati a contribuire positivamente al raggiungimento di obiettivi estremamente ambiziosi, quali: l'assegnazione del 25 % della superficie agricola dell'UE all'agricoltura biologica; la riduzione del 50% delle perdite di nutrienti senza la compromissione della fertilità del suolo; la riduzione del 50% dell'uso e del rischio dei pesticidi chimici; la caratterizzazione del 10 % della superficie agricola del territorio europeo con elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità; riduzione del 55 % delle emissioni di gas a effetto serra.

Ne consegue che, per quanto il settore agricolo sia stato chiamato a giocare un ruolo attivo essenziale ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati da una cospicua documentazione strategica, le questioni rilevanti in materia di agricoltura non hanno concorso attivamente alla formazione del contenuto delle discussioni preparatorie rispetto all'individuazione delle misure concrete con cui attuare la transizione ecologica dell'agricoltura senza stravolgerne la sostenibilità economica e

⁵⁶⁷ L. RUSSO, *Il Green Deal dell'Unione Europea e la guerra in Ucraina: è necessario un ripensamento?* in *La PAC innanzi alle sfide del tempo presente*, Incontro del 6 maggio 2022, Accademia dei Georgofili, 208-209.

preservandone l'attitudine naturalmente produttiva. Dunque, dall'angolo visuale degli obiettivi trasversali del *Green Deal*, le misure in materia di agricoltura sono state inglobate in modo significativo tra le disposizioni essenziali per proteggere, conservare ed accrescere il capitale naturale dell'Unione; d'altra parte, dalla prospettiva settoriale della politica agricola, sono state del tutto trascurate le eventuali contro-misure necessarie per garantire il rapporto di intima dipendenza tra sostenibilità economica delle strutture agricole e sostenibilità ecologica delle attività agricole⁵⁶⁸. In definitiva, più che propriamente «inglobata» nell'innovativa traiettoria del *Green Deal*, può ragionevolmente affermarsi che la politica agricola sia stata implicitamente «presupposta» da quest'ultima⁵⁶⁹.

In secondo luogo, occorre rammentare che, nelle more del procedimento normativo di approvazione dei Regolamenti della nuova PAC si è perfezionato il recesso del Regno Unito dall'Unione: tale evento non soltanto ha segnato la perdita dei contributi finanziari corrisposti dallo Stato uscente ma, da un punto di vista ecologico, ha rappresentato l'esclusione dalle discussioni sulla configurazione della nuova politica di uno Stato noto per la sua sensibilità all'efficacia ecologica della spesa pubblica, avendo manifestato una maggior propensione alla riduzione dei pagamenti diretti della PAC ed alla contestuale prioritizzazione delle misure dedicate allo sviluppo rurale⁵⁷⁰.

In terza battuta, non può non considerarsi l'impatto che la proliferazione della pandemia da Covid-19 e lo scoppio della guerra tra Russia ed Ucraina hanno avuto sul bilanciamento d'interessi originariamente alla base della nuova PAC. Entrambi gli avvenimenti hanno riportato al centro delle discussioni politiche il tema della sicurezza alimentare, evidenziando, da un lato, l'impossibilità momentanea, per la politica agricola, di assecondare alcune scelte radicalmente anti-produttivistiche suggerite dall'impianto del *Green Deal* ma, dall'altro lato, anche la rilevanza sistemica e strutturale della resilienza ecologica del sistema agro-alimentare nel contrastare e superare periodi di insicurezza alimentare innescati da eventi improvvisi ed imprevedibili. Quest'ultimo profilo merita una più puntuale ricognizione, poiché la

⁵⁶⁸ D. GADBIN, *Le Pacte vert, chance ou menace pour la PAC?*, in *Revue de Droit Rural*, 486, 2020, Étude 28.

⁵⁶⁹ Le linee direttrici fornite dall'Unione agli Stati membri per adeguare i propri piani strategici agli obiettivi fissati dal *Green Deal* sono contenute nello *Staff Working Document* della Commissione, *Analysis of Links Between CAP Reform and Green Deal*, Bruxelles, 20 maggio 2020, SWD (2020) 93 final.

⁵⁷⁰ F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze University Press, 2023, doi: 10.36253/979-12-215-0076-9.

comprensione del modo in cui le problematiche della sicurezza e dell'autosufficienza degli approvvigionamenti alimentari sono state riconsiderate tanto in un'ottica di breve termine quanto in una prospettiva sistemica consente di comprendere le scelte legislative sostanziali adottate con riferimento all'architettura "verde" del primo pilastro della nuova PAC.

5.1. (segue) I propositi e le aspettative della nuova PAC tra sostenibilità ecologica e sicurezza alimentare.

La tematica della sicurezza alimentare non è stata originariamente contemplata come una diretta priorità della politica agricola – in evidente controtendenza rispetto alla PAC previgente, uno dei cui obiettivi dichiarati era la garanzia di disponibilità delle catene di fornitura⁵⁷¹. Piuttosto, nonostante il descritto difetto di coordinamento tra la pubblicazione del *Green Deal* e l'emanazione delle proposte di Regolamento sulla nuova PAC da parte della Commissione, l'indirizzo iniziale della nuova politica agricola è stato rivolto all'implementazione della capacità del settore agricolo di confrontarsi con le sfide relative alla protezione ambientale, all'azione contro i cambiamenti climatici ed alla costruzione di un forte tessuto economico e sociale nelle aree rurali⁵⁷².

Sintomatica, a tal proposito, è stata la scelta della Commissione, in sede di formulazione della Proposta di Regolamento, di sostituire la precedente figura dell'«*active farmer*» con quella del «*genuine farmer*» ai fini dell'individuazione del soggetto beneficiario delle misure di sostegno al reddito⁵⁷³, precisando che tale finalità «non dovrebbe (...) comportare l'esclusione dal sostegno agli agricoltori pluriattivi, che esercitano attivamente un'attività agricola ma che sono impegnati anche in attività

⁵⁷¹ L'affermazione può ritenersi fondata quantomeno con riferimento ai documenti strategici e programmatici che hanno dettato le linee d'indirizzo della PAC 2014-2020; cfr., a titolo esemplificativo, A. KRAUZE, *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare nell'UE»*, parere d'iniziativa, 2011/C 54/04. Tale proposito, d'altra parte, è stato tradito dal testo normativo finale confluito nel Regolamento (UE) 1305/2013, il quale, all'art. 4, tra gli obiettivi da perseguire attraverso la PAC, ha omissso ogni espresso riferimento alla garanzia della *food security*.

⁵⁷² M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della PAC*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2022, 216 ss..

⁵⁷³ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, *recante norme sul sostegno ai piani strategici*, cit., Considerando n. 9), in cui è stabilito che «al fine di migliorare ulteriormente i risultati della PAC, il sostegno al reddito dovrebbe essere indirizzato agli agricoltori veri e propri». Ciò non dovrebbe inoltre comportare l'esclusione dal sostegno agli agricoltori pluriattivi, che esercitano attivamente un'attività agricola ma che sono impegnati anche in attività non agricole al di fuori dell'azienda, in quanto la loro pluralità di attività in molti casi rafforza il tessuto socioeconomico delle aree rurali.

non agricole al di fuori dell'azienda, in quanto la loro pluralità di attività in molti casi rafforza il tessuto socioeconomico delle aree rurali»⁵⁷⁴.

Coerentemente, l'art. 4, lett. D) della citata Proposta, relativa alle definizioni la cui formulazione era demandata ai PSN, conteneva la prescrizione di identificare il *genuine farmer* «in modo da garantire che non [fosse] concesso un sostegno a coloro le cui attività agricole [costituissero] soltanto una parte insignificante delle attività economiche complessive o la cui attività principale non [fosse] agricola, pur non precludendo la possibilità di sostenere gli agricoltori pluriattivi».

Tuttavia, sulla – già di per sé – faticosa parabola volta a contemperare gli interessi e le istanze cui far fronte con la nuova PAC, è sopraggiunta l'esplosione della pandemia, destrutturando la precedente gerarchizzazione delle questioni prioritarie.

Nella classificazione delle tre aree tematiche a cui poter ricondurre le risposte regolative del legislatore europeo alla proliferazione del Covid-19⁵⁷⁵, la dottrina ha individuato nella «rimodulazione degli obiettivi e delle linee della PAC» un'apposita sezione⁵⁷⁶.

Nello specifico, è stato acutamente avvertito come la pandemia abbia imposto la creazione di una nuova sinergia tra i «cardini» su cui si è incentrata l'elaborazione della nuova PAC⁵⁷⁷ e, segnatamente, la *food security*⁵⁷⁸ e la sostenibilità economica ed ambientale dell'agricoltura⁵⁷⁹.

Con riferimento alla sicurezza alimentare, la crisi pandemica e lo scoppio del conflitto russo-ucraino di circa due anni dopo hanno fatto affiorare la vulnerabilità strutturale del sistema agroalimentare europeo e dei sistemi alimentari nazionali⁵⁸⁰, dovuta alla dipendenza del suo funzionamento dalle situazioni di specializzazione

⁵⁷⁴ *Ibid.*

⁵⁷⁵ F. ALBISINNI, *Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the AgriFood Sector: EU and Italian perspectives*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 1, 2021, 11 ss., spec. 16.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, in cui, le altre due aree individuate dall'A. sono la circolazione dei prodotti alimentari all'interno ed all'esterno dell'Unione e l'innovazione, la dematerializzazione e la semplificazione nei controlli sul cibo e sugli altri materiali biologici.

⁵⁷⁷ L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 1, 2021, 45 ss., spec. 47.

⁵⁷⁸ D. GADBIN, *La sécurité alimentaire dans tous ses états: le besoin de politique agricole commune*, cit.

⁵⁷⁹ Sul punto, cfr. L. RUSSO, *Il diritto agrario fra innovazione e sostenibilità*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2023, 464 ss..

⁵⁸⁰ Le risposte legislative individuate, in particolare, dall'ordinamento italiano alle problematiche strutturali del sistema agroalimentare nazionale, mirano a rafforzare la resilienza del settore attraverso l'innovazione e la modernizzazione del settore (PNRR, contratti di filiera, supporto all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione); misure di adattamento climatico (fondi per la gestione del rischio agricolo e la transizione ecologica); sostegno alla sovranità alimentare nazionale, con interventi per promuovere la produzione locale e garantire la sicurezza alimentare. Sul punto, cfr. L. COSTANTINO, *Italian agri-food system faced with multiple crisis*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2023, 146 ss..

produttiva fortemente radicati nel contesto del mercato globale. Se, infatti, la fornitura di certe materie prime da parte di determinati Paesi – come l’Ucraina, la Russia, l’Australia, gli USA, il Canada⁵⁸¹ – è stata originariamente dettata da ragioni di predisposizione climatica ed ambientale dei territori di riferimento, i suddetti fenomeni hanno acquisito stabilità con l’avvento della globalizzazione, provocando una significativa dipendenza economica nelle relazioni di mercato.

In un simile contesto, delle congiunture emergenziali come l’avvento della pandemia e lo scoppio della guerra non hanno potuto che innescare un drammatico effetto domino sulla tenuta economica, territoriale ed ecologica del sistema agroalimentare⁵⁸².

Anzitutto, il mercato ha manifestato l’incapacità di rispondere ad una domanda in continua crescita attraverso la fornitura tempestiva e quantitativamente adeguata di quanto le catene alimentari interne non fossero in grado di produrre internamente; quel che ne è scaturito come conseguenza naturale è stato un globale rialzo dei prezzi delle materie prime che, a sua volta, ha provocato un aumento dei costi sostenuti dai produttori agricoli e dei successivi prezzi dei prodotti agroalimentari, configurando una minaccia sia per il reddito dei produttori, sia per il potere d’acquisto dei consumatori⁵⁸³.

L’avvicinarsi delle descritte circostanze ha dunque imposto una complessiva riorganizzazione degli obiettivi da perseguire e del ruolo che a tal fine assumono, trasversalmente, le politiche settoriali, tra cui la PAC.

In particolare, l’attenzione si è rivolta verso il perseguimento delle specifiche finalità, cristallizzate nei documenti di emanazione appena successiva all’avvento della crisi pandemica, della «costruzione di un sistema alimentare sostenibile» e del «ripristino della biodiversità nei terreni agricoli».

La parallela presentazione dei due obiettivi, a fronte del contesto emergenziale in cui si collocano, potrebbe apparire come una misura contraddittoria, ed invece riflette l’equilibrio che sul piano economico ed ecologico si registra – o, quantomeno,

⁵⁸¹ P. BORGHI, *“La” sostenibilità e “le” sostenibilità. L’UE, la sicurezza alimentare e il senso di un sistema agroalimentare più sostenibile*, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), cit., 249.

⁵⁸² P. BORGHI, *Green Deal, sistema alimentare e sostenibilità: una visione olistica*, in *Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare, a livello internazionale, unionale e domestico*, Convegno AIDA-IFLA 27-28 novembre 2020, Abstracts, Roma, Università Mercatorum, 2020, 2 ss..

⁵⁸³ I. CANFORA, *La sicurezza alimentare nel nuovo scenario geopolitico ed economico globale: le scelte per il futuro e l’importanza di un approccio multidisciplinare*, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), cit., 7.

dovrebbe registrarsi – tra benefici economici, autosufficienza alimentare ed esternalità positive dell'agricoltura.

In primo luogo, occorre precisare che le congiunture fattuali che si sono innestate sulla procedura di approvazione della PAC hanno determinato l'elisione di ogni riferimento alla figura del *genuine farmer*, prescrivendo peraltro, la definizione di «agricoltore in attività» ad opera degli Stati membri «in modo da garantire che sia concesso il sostegno solo alle persone fisiche o giuridiche, o a gruppi di persone fisiche o giuridiche, che svolgono almeno un livello minimo di attività agricola, pur non precludendo necessariamente la concessione del sostegno agli agricoltori pluriattivi o a tempo parziale»⁵⁸⁴.

Analogamente, la declinazione concreta degli obiettivi generali della PAC fissati dall'art. 39 TFUE è stata significativamente influenzata dalla propensione alla erogazione di esternalità ambientali positive: unitamente agli obiettivi generali relativi al mantenimento del funzionamento del mercato interno e della parità di condizioni tra gli agricoltori nell'Unione, al sostegno del FEAGA e del FEASR sono stati assegnati i compiti di «migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura⁵⁸⁵, degli alimenti e delle zone rurali e [di contribuire] al conseguimento dei seguenti obiettivi generali, in ambito economico, ambientale e sociale, che a loro volta contribuiranno all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali»⁵⁸⁶. Inoltre, uno dei nove obiettivi specifici puntualmente fissati nell'art. 6 del Regolamento (UE) n. 2115/2021 è appositamente dedicato al ruolo fondamentale svolto dall'agricoltura nel «contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi».

Ad una prima approssimazione, a fronte della articolazione del diritto al cibo anche come disponibilità di alimenti economicamente accessibili, sembrerebbe che la

⁵⁸⁴ Regolamento (UE) n. 2115/2021, cit., art. 4, par. 5.

⁵⁸⁵ Sul punto, cfr. D. CASATI, *Lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura dopo la pandemia: linee e indirizzi strategici per le politiche agrarie*, in *Alcuni traguardi per l'agricoltura del futuro*, Accademia dei Georgofili, 2021, 21 ss., spec. 24.

⁵⁸⁶ Regolamento (UE) n. 2115/2021, cit., art. 5.

capacità di un sistema alimentare di auto-sostenersi nel lungo periodo debba essere garantita dalla previsione di forme di sostegno volte ad incrementare il reddito degli operatori agricoli e ad incentivarne l'attitudine produttiva. La sicura vantaggiosità che una simile visione sembrerebbe assicurare nel contesto congiunturale – nel quale è stata riacutizzata la questione della *food security* – sconta una miopia di fondo, che non consentirebbe di apprezzare la coerenza della parallela scelta di promulgare una Strategia interamente indirizzata alla biodiversità e contenente un'apposita sezione destinata alla presentazione di misure volte a «riportare la Natura nei terreni agricoli», lasciando presagire la propensione verso scelte normative anti-produttivistiche.

Soltanto mediante una lettura di più ampio respiro dei documenti strategici relativi al *Green Deal* è possibile apprezzare il ruolo reciproco e profondamente interconnesso che sostenibilità economica, sicurezza alimentare e tutela della biodiversità sono state chiamate a svolgere attraverso la nuova politica agricola comune.

In una prospettiva sistemica, in particolare, occorre inquadrare il concetto di sicurezza alimentare nella nozione di «autosufficienza»⁵⁸⁷, la quale presuppone uno spostamento di attenzione dalle dinamiche di mercato globale al rafforzamento dei canali di produzione locali⁵⁸⁸, finalizzato alla creazione di un sistema capace di sostenersi indipendentemente dalla fornitura di prodotti esterni, nonché di adattarsi alle eventuali sopravvenienze tanto di carattere congiunturale, come il Covid-19 ed il conflitto bellico, quanto di ordine strutturale, come il degrado ambientale, la perdita di biodiversità sul Pianeta ed i cambiamenti climatici. Da questo punto di vista, è stato recuperato il significato autenticamente insito nell'istituzione della politica agricola comune, rappresentato dalla necessità di supportare e garantire una produzione agroalimentare europea in grado di soddisfare la gran parte della domanda interna, così evitando il ricorso ad un approccio esclusivamente «mercantilistico» in tema di approvvigionamento dei prodotti agricoli⁵⁸⁹.

Così, quanto alla precauzione rispetto a sopravvenienze congiunturali, non soltanto è stato approvato un regime derogatorio alle specifiche misure spiccatamente

⁵⁸⁷ In tal senso sarebbe opportuno contestualizzare anche l'emersione del concetto di «sovranià alimentare», ampiamente investigato da D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, cit.

⁵⁸⁸ I. CANFORA, *La sicurezza alimentare nel nuovo scenario geopolitico ed economico globale: le scelte per il futuro e l'importanza di un approccio multidisciplinare*, cit..

⁵⁸⁹ L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica agricola comune*, cit..

ecologiche adottate nei testi definitivi dei Regolamenti relativi alla nuova PAC⁵⁹⁰ ma, ferma restando la consapevolezza che la sicurezza degli approvvigionamenti richieda una visione di lungo periodo, si è altresì provveduto a sistematizzare preventivamente le scelte politiche da adottare in tutte le situazioni di crisi improvvise, attraverso la definizione del «Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi»⁵⁹¹.

Nell'ottica di progressivo adattamento della politica agricola alle problematiche di ordine strutturale, invece, si iscrive coerentemente la scelta di non ripristinare i risalenti meccanismi di pagamenti accoppiati.

Il Covid-19 e la guerra, infatti, hanno evidenziato ancor più nitidamente le lacune strutturali di un sistema fortemente compromesso dal depauperamento delle risorse naturali. Del resto, come ampiamente dimostrato, la sostenibilità ambientale dell'attività agricola non rileva come il mero frutto di un insieme di prescrizioni normative, ma costituisce il presupposto essenziale per il funzionamento continuo e sistematico di una produzione agricola nella prospettiva di medio-lungo periodo: costituisce un dato pacifico il fatto che «un'agricoltura predatoria non può (...) avere un futuro: il progressivo impoverimento delle sostanze organiche nel suolo, l'inquinamento delle acque o dell'aria, unitamente ai cambiamenti climatici imputabili, quanto meno in parte, alla stessa attività agricola, inevitabilmente condizionano l'attività produttiva primaria, dando vita a circoli perversi e richiedendo l'uso sempre più massiccio di fertilizzanti e pesticidi, oltre a comportare una progressiva riduzione della produttività a dispetto delle innovazioni tecnologiche». L'adozione di misure analoghe a quelle che, in precedenza, hanno incrementato l'attrattività economica di moduli produttivi intensivi ed indifferenti al degrado del capitale naturale, non si tradurrebbe soltanto nella violazione delle obbligazioni internazionali derivanti dall'appartenenza dell'Unione alla WTO, ma anche in una evidente contraddizione rispetto alle finalità dichiaratamente perseguite con la PAC⁵⁹². In tale prospettiva, al contrario, i pagamenti erogati conformemente ai programmi

⁵⁹⁰ Regolamento di esecuzione della Commissione del 27 luglio 2022, n. 2022/1317, che prevede deroghe al regolamento (UE) 2021/2115 per quanto riguarda l'applicazione delle norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni nn. 7 e 8 per l'anno di domanda 2023.

⁵⁹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano di emergenza per garantire l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza di tale approvvigionamento in tempi di crisi*, Bruxelles, 12.11.2021, COM 2021 689.

⁵⁹² C. RODGERS, *Environmental governance and land use policy in tension? Applying environmental impact assessment to intensive agriculture*, in J.A. McMAHON, M.N. CARDWELL (a cura di), cit., 150 ss.

ambientali contemplati nella «*green box*» assumerebbero una valenza ancor più strategica, in quanto, nel contribuire alla crescita ed a consolidamento del reddito agricolo, potrebbero riflettere la nuova sinergia tra sostenibilità economica e sostenibilità ecologica fortemente caldeggiata a livello programmatico.

Tuttavia, la concretizzazione del potenziale positivo insito nello schema astratto appena illustrato dipende largamente dal modo in cui gli Stati membri gestiranno la propria responsabilità di realizzare un virtuoso equilibrio tra l'incremento delle esternalità positive dell'agricoltura sui rispettivi territori in una misura sufficiente a raggiungere gli obiettivi unionali, da un lato, e la realizzazione di sistemi alimentari autosufficienti a prescindere dagli approvvigionamenti esteri, dall'altro. Atteso che, dunque, sono gli Stati stessi a dover investire gli agricoltori degli ambiziosi obiettivi in esame, assumono un'importanza ancor più nodale gli aspetti legati alla sufficienza quantitativa della spesa pubblica a compensare i produttori agricoli dei costi sopportati per: garantire una produzione adeguata e costante, in considerazione della propria debolezza strutturale nelle dinamiche del mercato agroalimentare e degli squilibri nella distribuzione del valore nell'ambito della filiera; conformare, al contempo, le proprie pratiche produttive a modelli che non soltanto riducano al minimo le esternalità negative dell'agricoltura, ma contribuiscano attivamente alla produzione di servizi agro-ambientali in modo qualitativamente e quantitativamente tale da raggiungere gli obiettivi ambientali ed ecologici europei.

Alla luce di tali fattori, pertanto, occorre investigare la fisionomia del primo pilastro della nuova PAC sia attraverso un'analisi diacronica, ovverossia volta a studiare le politiche agricole nella loro evoluzione, con la finalità di individuarne i punti precisi di mutamento e verificare se l'attuale assetto sia più adeguato a compensare l'erogazione di beni pubblici ambientali rispetto ai modelli adottati in precedenza, sia mediante un'indagine sincronica e prospettica, orientata a valutare l'adeguatezza del nuovo quadro normativo in materia di agricoltura rispetto al conseguimento dei target internazionali ed europei relativi alla conservazione delle risorse naturali⁵⁹³.

⁵⁹³ Il rischio che la nuova PAC sia scarsamente proiettata verso il futuro ma sia rivolta, per lo più, a discostarsi dalle scelte adottate in passato, è espressa da F. SOTTE, *Una "PAC al futuro": quali sono le implicazioni?*, in *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, Accademia dei Georgofili, 2021, 57 ss., spec. 58, in cui l'A. afferma che «La PAC dell'ex Commissario Hogan è una evoluzione dalla PAC 2014-2020, che a sua volta è una evoluzione da quelle precedenti. La PAC di Hogan dipende più dal trascinarsi della politica precedente, che dal riconoscimento dei nuovi fabbisogni».

6. L'elevazione dell'ambizione ambientale della politica agricola nella «condizionalità rafforzata»: la tutela della biodiversità come condizione basilare per la percezione dei pagamenti.

Nell'ambito del primo pilastro della PAC, i pagamenti diretti agli agricoltori sono stati oggetto di una complessiva rimodulazione, che si è tradotta nel loro c.d. «spacchettamento», tale per cui essi possono essere ricondotti a due categorie: da un lato, i pagamenti disaccoppiati, comprensivi del sostegno di base al reddito per la sostenibilità, del pagamento redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità, del sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori non più obbligatorio e dei c.d. Eco-schemi, ossia i regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali; nella seconda categoria rientrano, invece, i pagamenti diretti accoppiati che comprendono il sostegno accoppiato al reddito e il pagamento specifico per il cotone.

L'assetto complessivamente realizzato attraverso tale modifica è diretto alla configurazione di pagamenti in grado di sostenere il contributo che gli agricoltori forniscono per la costruzione di un'agricoltura sostenibile, da intendersi come razionale ed equilibrata nella gestione delle risorse naturali⁵⁹⁴.

Anzitutto, nel sostituire il regime di base della programmazione precedente con il sostegno di base al reddito per la sostenibilità, il legislatore europeo ha attribuito un evidente *favor* per l'individuazione di criteri di fissazione dei relativi importi sulla base dell'idoneità a «migliorare la sostenibilità interna della PAC nei confronti dei cittadini europei, eliminando le critiche al modello storico di disaccoppiamento», in forza del quale i pagamenti diretti erano collegati allo *status* storico di agricoltore, piuttosto che a dei veri e propri comportamenti virtuosi. In tale ottica, nella selezione tra un tipo di pagamento annuale per ettaro ammissibile e differenziato per ragioni territoriali ed un finanziamento attribuito sulla base dei titoli all'aiuto, sono stati ampiamente valorizzati i vantaggi economici della prima delle due modalità descritte, anche nell'ottica di introdurre una forte semplificazione nella gestione dei pagamenti diretti, integrando il modello regionale del pagamento forfettario uniforme per ettaro ammissibile.

Inoltre, per garantire la maggior efficacia possibile della risposta degli agricoltori alla transizione ecologica dell'agricoltura, è stato istituito un pagamento redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità, cui andrebbe destinato almeno il 10%

⁵⁹⁴ M. GIUFFRIDA, *La nuova PAC: scelte e criticità*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2023, 21.

della dotazione per i pagamenti diretti ed i cui importi andrebbero differenziati in funzione delle diverse fasce di ettari nonché delle diversità territoriali; tale misura consentirebbe di ripartire in modo più equilibrato i pagamenti diretti tra le aziende di dimensioni più grandi e quelle di piccole e medie dimensioni⁵⁹⁵.

Ad ogni modo, l'intervento più incisivo in relazione al periodo di programmazione precedente è rappresentato dal c.d. «rafforzamento» della condizionalità.

Sebbene l'impianto sostanziale del meccanismo di *cross-compliance* sia rimasto inalterato, le relative misure hanno subito una serie di modifiche che ne hanno sensibilmente incrementato le potenziali *performance* ecologiche rispetto alla fisionomia assunta nell'ambito della PAC previgente⁵⁹⁶.

Per quanto riguarda i CGO, benché questi siano stati ridotti da 13 ad 11, sono stati implementati dalla Direttiva Acque e dalla Direttiva Nitrati⁵⁹⁷, in linea con quanto auspicato nelle raccomandazioni fornite nel corso dei precedenti *audit* della Corte dei Conti Europea.

In una prospettiva diacronica, anche la riformulazione delle BCAA ha rappresentato un'area d'intervento della nuova PAC in cui ha avuto luogo un effettivo «rafforzamento»: si consideri che le pratiche colturali contemplate nel pagamento verde della programmazione precedente e, dunque, affidate al meccanismo binario premialità- volontarietà, con la nuova PAC sono state riallocate ad un livello inferiore all'interno della progressione piramidale delle *performance* ambientali della politica agricola, confluendo nelle norme BCAA della condizionalità di base.

Si tratta, in particolare, delle misure relative alle BCAA numeri 1, 7, 8.1 e 9, rispettivamente dedicate alla quota delle superfici agricole da destinare a prati permanenti⁵⁹⁸, alla rotazione delle colture, alla percentuale di superfici destinate ad

⁵⁹⁵ Regolamento (UE) n. 2115/2021, cit., art. 29.

⁵⁹⁶ C. BLUMANN, *Écologisation de la PAC: nouvelle illustration de la politique des petits pas*, in D. GADBIN, Y. PETIT (a cura di), *La réforme 2023- 2027 de la PAC: les stratégies nationales sur la sellette*, in *Revue de Droit Rural*, 3, 2023, Article 14.

⁵⁹⁷ In particolare, sono scomparsi i CGO relativi all'identificazione e alla registrazione degli animali (costituenti gli attuali CGO 6, 7 e 8 nel Regolamento (UE) n. 1306/2013), e quello sulle malattie degli animali del Regolamento (CE) n. 999/2001 su prevenzione, controllo ed eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili, ora costituente l'attuale CGO 9.

⁵⁹⁸ Nella PAC 2014-2020, come illustrato *supra* (cfr. §...), tale misura era contemplata nell'ambito del pagamento verde e la percentuale di prato permanente rispetto alla superficie agricola totale dichiarata dagli agricoltori non diminuiva di oltre il 5% rispetto ad una quota di riferimento del 2015; nel periodo di programmazione 2023-2027, invece, la quota di prato permanente rispetto alla superficie agricola totale a livello nazionale, regionale, subregionale, di gruppo di aziende o di azienda non diminuisce di oltre il 5% rispetto alla quota del 2018. Cfr. H. GUYOMARD, C. DÉTANG- DESSENDRE, P. DUPRAZ, L. DELABY, C. HUYGHE, J.-L. PEYRAUD, X. REBOUD, C. SIRAMI, *How the Green Agriculture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener*, in *Ambio, A Journal of Environment and Society*, The Royal Swedish Academy of Sciences, Springer, 2023, 1327 ss..

elementi non produttivi⁵⁹⁹ ed al divieto di conversione o aratura dei prati permanenti indicati come «sensibili sotto il profilo ambientale nei siti Natura 2000». Una misura particolarmente positiva per la conservazione delle risorse naturali attraverso la protezione del suolo è rappresentata dalla diversificazione delle colture che, nel migrare dal *greening* alla condizionalità, ha ripristinato l'originario proposito di instaurare un regime di vera e propria rotazione. Al tema specifico «biodiversità e paesaggio», infine, è dedicata la disposizione, ricompresa nella BCAA 8, relativa al mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, con divieto di potare le siepi e gli alberi nella stagione di riproduzione e di nidificazione degli uccelli⁶⁰⁰.

Ulteriore rilevante novità è l'estensione del concetto di condizionalità al rispetto delle norme di base, europee⁶⁰¹ e nazionali, relative alle condizioni di lavoro e di occupazione di lavoratori agricoli e alla sicurezza e la salute sul lavoro. L'introduzione del concetto di «condizionalità sociale», in particolare, evidenzia l'adozione di un approccio olistico e multidimensionale alla transizione ecologica dell'agricoltura, riflettendo l'intima connessione tra le esigenze ambientali, la produttività agricola e la sostenibilità sociale dell'agricoltura⁶⁰². Si tratta, in definitiva, nell'inquadramento operativo del settore primario nella visione tridimensionale dello sviluppo sostenibile «che riconosce l'inestricabile relazione esistente tra la salute delle persone, la salute degli animali e dell'ambiente»⁶⁰³, secondo il già richiamato approccio *One Health*⁶⁰⁴.

L'integrazione dei CGO e delle BCAA attraverso misure direttamente volte a proteggere la biodiversità nei terreni agricoli costituisce, dunque, il primo livello di

⁵⁹⁹ La norma in esame, nel periodo di programmazione previgente, consisteva nella destinazione del 5% dei seminativi ad aree di interesse ecologico, superiore a 15 e con una copertura di erba inferiore al 75%. Nel trasmigrare dal pagamento verde ad una misura di base, tale misura si è concretizzata nella destinazione del 4% delle superfici ad elementi non produttivi, superiore a 10 e con una copertura di erba inferiore al 75%, con la possibilità di optare per il 3% includendo le superfici produttive fino ad un totale del 7%.

⁶⁰⁰ Nella PAC previgente, in luogo della duplice previsione della destinazione di una quota di superficie agricola ad elementi non produttivi e del mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, vi era un'unica misura relativa al divieto di potare siepi ed alberi durante la stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli e misure per evitare le specie vegetali invasive.

⁶⁰¹ Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, *relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione Europea*, G.U.U.E. 11.07.2019, L. 186/105.

⁶⁰² I. CANFORA, *La giusta transizione ecologica nel settore agroalimentare europeo: politica agricola comune, sviluppo sostenibile e strategie occupazionali*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 180, 2023, 4 ss. Cfr., altresì, R.-J. AUBIN- BROUTÉ, *La performance sociale, parent-pauvre de la transition agro-écologique?*, in *Revue de Droit Rural*, 6-7-, 2024, Dossier 25.

⁶⁰³ *One Health High-Level Expert Panel (OHHLEP), One Health: A new definition for a sustainable and healthy future*, in *Plos Pathogenos*, 2022, <https://doi.org/10.1371/journal.ppat.1010537>; l'adesione dell'Unione a tale paradigma è stata espresso nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Piano d'azione europeo "One Health" contro la resistenza antimicrobica*, Bruxelles, 29.06.2017, COM (2017) 339 final.

⁶⁰⁴ *Supra*, Cap. II, §10.

realizzazione contestuale della valorizzazione delle risorse naturali da un lato, e della multifunzionalità dell'agricoltura dall'altro, trasformando progressivamente la stessa nozione di attività agricola e di diritto dell'agricoltura, da intendersi come complesso di norme volte a regolare le relazioni sociali ed economiche che si instaurano tra i soggetti coinvolti nell'attività agricola, con l'obiettivo comune di preservare le risorse naturali, promuovere la produzione agricola e garantire l'integrità del territorio⁶⁰⁵, assumendo la cura «dell'intero *ciclo della vita* quale componente identitaria della propria disciplina»⁶⁰⁶. Ne consegue, così – quantomeno nei propositi della riforma – la corrispondente modifica anche del concetto di «beni» risultanti dall'attività agricola, i quali sono riconducibili proprio alle nozioni di biodiversità ed ecosistemi⁶⁰⁷. Occorre, d'altra parte, verificare in che modo tali aspirazioni siano operativamente confluite nei piani nazionali, alla luce anche delle congiunture storiche che hanno avuto luogo negli ultimi anni, per comprendere se il collegamento dei pagamenti diretti della PAC alle “nuove” pratiche colturali introdotte originariamente dalla normativa europea costituisca realmente espressione del principio “*public money for public goods*”. Segnatamente, risulta opportuno stabilire, per un verso, se il sostegno pubblico fornito attraverso i finanziamenti appena illustrati sia idoneo a compensare, in uno, la transizione ecologica delle attività produttive ed i profili di vulnerabilità dei produttori agricoli nelle relazioni contrattuali, economiche e di mercato; per altro verso, se le modalità di imposizione delle misure di condizionalità ambientali ed i relativi contenuti siano idonei a responsabilizzare effettivamente il settore agricolo nella produzione di quello che può essere definito un vero «dividendo» ecologico, a beneficio della collettività intera e delle generazioni future.

7. L'iter di approvazione della *Nature Restoration Law*: necessità di integrazione dei CGO o «minaccia» per la produttività agricola?

Nel percorso intrapreso dall'Unione Europea volto a conformare le funzioni dell'agricoltura verso obiettivi virtuosi sotto il profilo ambientale si iscrive l'azione incentrata sul «riportare la Natura nei terreni agricoli» che, oltre a rappresentare un obiettivo generale che allude al recupero di un rapporto tra agricoltura e Terra bidirezionale ed ispirato ad una logica qualitativa fondata sull'essere, presenta anche

⁶⁰⁵ L.F. PASTORINO, *El desafío de ampliar el contenido del derecho agrario em el contexto actual, sin perder de vista su sistemática*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), cit., 17 ss., spec. 22..

⁶⁰⁶ F. ALBISINNI, *Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli*, in *Agricoltura, paesaggio, ambiente, sostenibilità e uso dei suoli*, Accademia dei Georgofili, 2023, 84.

⁶⁰⁷ *Ibid.*

una valenza programmatica specifica nell'ambito della Strategia europea sulla biodiversità.

Se, come anche riconosciuto dalla Commissione nella relazione di sintesi dei PSN della PAC per il periodo 2023-2027, il contributo dei piani nazionali al raggiungimento degli obiettivi delle strategie *Farm to Fork* e Biodiversità è «innegabile», l'effettiva realizzazione degli ambiziosi target fissati nel *Green Deal* dipende anche dall'implementazione di altri strumenti normativi più incisivi.

L'integrazione dei CGO mediante la Direttiva «Acque» e la Direttiva «Nitrati», infatti, non avrebbe scongiurato la riproposizione del rischio che la componente «CGO» della PAC si risolvesse nella mera riproduzione di obblighi già esistenti e caratterizzati da scarsa omogeneità nella relativa attuazione.

A titolo esemplificativo, sia sufficiente considerare che l'ultima relazione dell'UE sullo Stato della Natura del 2018⁶⁰⁸ ha denunciato come l'81% degli habitat protetti in conformità della Direttiva Habitat fossero in uno stato di conservazione negativo o scarso.

Uno dei profili di maggior debolezza del quadro giuridico in materia di protezione della Natura antecedente all'entrata in vigore del Regolamento sul Ripristino della Natura – composto dalle Direttive in materia di Habitat, Uccelli, Acque – era l'insufficienza degli habitat effettivamente protetti rispetto alle necessità ed agli obiettivi perseguiti: tutti gli Habitat terrestri inclusi nell'allegati I alla Direttiva Habitat coprono soltanto il 24% del territorio dell'UE; ampie aree che ricomprendono ecosistemi dell'Unione, soprattutto quelli più pesantemente modificati dall'impatto antropico o i più produttivi – come quelli urbani, agricoli e forestali – non sono coperti dalla protezione del previgente quadro giuridico, scontando una scarsa sinergia tra la regolazione delle attività economiche e la preservazione delle risorse naturali. In altre parole, proprio sui territori composti dalle risorse maggiormente sfruttate dall'uomo non erano previsti obblighi di attivazione di processi attivi o passivi di ripristino dei relativi ecosistemi.

La significativa lacuna normativa preesistente era riconducibile, anzitutto, alla tecnica normativa a cui erano ispirate le Direttive in esame, consistente nel circoscrivere gli ecosistemi interessati entro una serie di elenchi contenuti nei rispettivi

⁶⁰⁸ Commissione Europea, *Stato di conservazione e tendenze delle specie e degli habitat protetti dalle direttive UE sulla tutela della natura nel periodo 2013-2018*, 2018, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/e733191f-5c65-11eb-b48701aa75ed71a1>.

allegati. Si tratta, dunque, di un regime particolarmente rigido a fronte dei costanti cambiamenti ecologici e dei continui processi antropocentrici appena descritti.

Inoltre, nelle Direttive Habitat o Uccelli, pur comparando dei riferimenti alla nozione di «ripristino», non si rinvencono dei veri e propri obblighi con riferimento a questa tipologia d'intervento, ma solo con riguardo alla meno ambiziosa azione di «conservazione», con la conseguenza che la legislazione comunitaria sulla protezione della Natura sino ad allora *in auge* – oltre che assunta a CGO ai fini dell'applicazione della condizionalità – era preordinata a mantenere lo *status quo* degli habitat e delle specie nell'ambito di zone di particolare rilevanza. Considerando che, peraltro, le specie e gli ecosistemi sono soggetti a continui fenomeni di modifica e di migrazione a causa del cambiamento climatico, l'assetto descritto non si è più rivelato idoneo ad affrontare le plurime sfide dell'umanità.

In tale ottica, la Strategia sulla biodiversità ha evidenziato la necessità di realizzare un complesso di fonti normative direttamente finalizzate ad implementare il c.d. «principio del guadagno netto»⁶⁰⁹, volto a restituire alla Natura ciò che le è stato sottratto. Tale traiettoria è perseguita, oltre che dai documenti programmatici già illustrati, anche da altre due Strategie complementari, rappresentate dalla «Nuova Strategia sulle Foreste per il 2030»⁶¹⁰ e dalla «Nuova Strategia sul Suolo per il 2030»⁶¹¹.

La prima, nel riconoscere l'importanza cruciale delle foreste per la salute umana, la biodiversità e la lotta ai cambiamenti climatici, sottolinea la necessità di ripristinare gli ecosistemi forestali danneggiati dall'attività umana. In particolare, nel documento è evidenziata l'importanza del ripristino delle foreste degradate, mediante interventi attivi per recuperare la biodiversità e la funzionalità ecologica degli ecosistemi forestali; dell'aumento della superficie forestale attraverso l'imboschimento e la riforestazione, con specie autoctone e in conformità con i principi ecologici, per ampliare gli habitat naturali; della «gestione sostenibile delle foreste», con pratiche che garantiscano l'equilibrio tra l'uso delle risorse forestali e la conservazione della

⁶⁰⁹ L. PAOLONI, *La biodiversità agricola*, cit., 333.

⁶¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova Strategia per le Foreste per il 2030*, Bruxelles, 16.07.2021 COM (2021) 572 final.

⁶¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*, Bruxelles, 17.11.2021, COM (2021) 669 final.

biodiversità, assicurando che le foreste possano continuare a fornire i loro servizi ecosistemici.

Anche il documento strategico sulla salute del suolo per il 2030 evidenzia numerosi riferimenti alla necessità di ricostituire gli ecosistemi danneggiati, operando un esplicito riferimento ad azioni di vero e proprio «ripristino» e, segnatamente: «ripristino e conservazione dei suoli», sottolineando la necessità di ripristinare le torbiere e i suoli organici per minimizzare le emissioni di CO₂ e favorire la biodiversità, obiettivo collegato con i *target* globali per la biodiversità; «uso sostenibile e gestione del suolo», promuovendo l'adozione di pratiche agricole e forestali sostenibili per mantenere la salute del suolo e invertire i processi di degrado; inoltre, la Strategia fa riferimento alla necessità di un consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050, limitando la perdita irreversibile di ecosistemi naturali Prevenzione del degrado e desertificazione:

La nuova visione proposta nelle comunicazioni appena richiamate si fonda sulla conformazione del settore agricolo verso il perseguimento di due obiettivi, i quali risultano sviluppati in modo complementare: da un lato, la definizione di misure volte a contrastare le cause di impoverimento della biodiversità in particolare, e del sovrasfruttamento delle risorse in generale; dall'altro lato, l'istituzione di strumenti funzionali a realizzare il «ripristino della biodiversità», il quale individua un programma volto ad invertire i processi di degrado e di impoverimento degli ecosistemi ed a sovvertire il problema della biodiversità. Emerge nitidamente, allora, lo scarto di ambizione ed impegno ecologici tra le misure di «conservazione» e quelle di «ripristino»: mentre le prime comportano il mantenimento del corrente stato di riferimento di un ecosistema, le seconde alludono al ritorno di uno specifico habitat ad una condizione preesistente.

Risulta ampiamente documentata l'indifferibilità di tale esigenza⁶¹², poiché il degrado degli ecosistemi, influenzando negativamente sia la sicurezza alimentare e l'approvvigionamento idrico, sia la resilienza ai cambiamenti climatici, compromette oggettivamente il benessere umano, costituendo una seria minaccia per la vita stessa delle future generazioni.

⁶¹² Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019, <https://www.ipbes.net/global-assessment>, secondo cui la natura sta diminuendo a tassi senza precedenti nella storia umana, con circa 1 milione di specie animali e vegetali a rischio estinzione.

Nella dialettica tra istituzioni europee e Stati membri diretta a trovare un punto di equilibrio nella delineazione delle priorità della nuova politica agricola europea, si sono dunque innestate le ulteriori spinte a livello globale verso un cambiamento trasformativo delle politiche economiche e sociali per arrestare ed invertire la perdita di biodiversità, con specifico riguardo alla normativa in materia di agricoltura, al fine di conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile ed acquisire maggiore adattabilità ai cambiamenti climatici⁶¹³.

Nel contesto descritto, caratterizzato da significative tensioni nella gestione degli interessi economici ed ecologici in gioco, si è iscritta l'altrettanto intricata procedura di approvazione del Regolamento sul Ripristino della Natura⁶¹⁴, intrapresa il 22 giugno 2022 con la presentazione della relativa proposta⁶¹⁵ da parte della Commissione.

Il procedimento normativo e le discussioni che hanno preceduto il licenziamento del testo definitivo due anni dopo riflettono l'estrema complessità delle questioni che vi sottendono⁶¹⁶.

In particolare, i punti maggiormente controversi hanno riguardato l'approvazione di strumenti e di obiettivi suscettibili di introdurre ulteriori costi, difficilmente tollerabili per gli agricoltori europei, a cominciare dall'inquadramento giuridico della stessa nozione di «ripristino».

Nella versione originaria, il concetto di «ripristino» era caratterizzato da ampiezza e generalità nonché contraddistinto da azioni volte ad invertire i fenomeni di degrado in corso, identificando qualsiasi «processo volto ad aiutare, attivamente o passivamente, un ecosistema a *recuperare* il buono stato o ad avvicinarvisi, un tipo di habitat a *recuperare* il miglior stato possibile e la sua superficie di riferimento favorevole, un habitat di una specie a *recuperare* qualità e quantità sufficienti, o le popolazioni di specie a *recuperare* livelli soddisfacenti, come mezzo di conservazione o rafforzamento della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi»

Al fine di ripristinare la biodiversità degli ecosistemi agricoli, infatti, la *Nature Restoration Law* mirava ad imporre agli Stati membri di dimostrare il raggiungimento

⁶¹³ Segretariato della Convenzione sulla Diversità Biologica, *Global Biodiversity Outlook*, 5, 2020, in cui è evidenziato che nessuno degli Obiettivi di Aichi per la biodiversità auspicato per il 2020 è stato effettivamente raggiunto.

⁶¹⁴ Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 *sul ripristino della natura e che modifica il Regolamento (UE) 2022/869*, G.U.U.E. 29.07.2024.

⁶¹⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio *sul ripristino della natura*, Bruxelles, 22.06.2022, COM (2022) 304 final.

⁶¹⁶ G. SPOTO, *Il Regolamento europeo sul Ripristino della Natura e l'impatto sull'agricoltura*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), cit., 249 ss..

di almeno due indicatori, tra i tre contemplati nel Regolamento, quali l'aumento delle farfalle nei pascoli, l'aumento della quota di terreni agricoli con caratteristiche paesaggistiche ad alta diversità e, infine, lo stoccaggio di carbonio organico nei terreni coltivati con conseguente incremento del numero complessivo di uccelli. La diversificazione qualitativa degli indicatori illustrati – l'uno fa riferimento alla densità di farfalle, l'altro si fonda sugli elementi paesaggistici e l'altro ancora è ancorato allo stoccaggio di carbonio – è animata proprio dall'intento di garantire una certa flessibilità nel raggiungimento di obiettivi piuttosto stringenti in materia di ripristino della biodiversità agricola. Analogamente, il Regolamento ha previsto un piano di emergenza per consentire di sospendere gli obiettivi relativi agli ecosistemi agricoli, allorché gli interventi programmati possano finire per ridurre la superficie coltivata al punto da compromettere la produzione alimentare, rendendola inadeguata rispetto ai fabbisogni. La previsione delle due forme di temperamento, tuttavia, non sembra aver mitigato le perplessità e la significativa resistenza che le misure individuate all'interno della Proposta hanno incontrato nel dibattito politico preparatorio all'approvazione del testo definitivo, essendo state configurate come «minacce per la sicurezza alimentare»⁶¹⁷.

Secondo la corrente rappresentativamente manifestata dal Parlamento europeo, le azioni verso il ripristino e la conservazione della natura sono in grado di ridurre la resa e la produzione alimentare complessiva, costituendo una minaccia per la *food security*, con una potenzialità non pienamente riscontrata nella valutazione d'impatto condotta dalla Commissione, la quale, secondo gli esponenti del Parlamento, si era concentrata esclusivamente sui benefici che ne sarebbero derivati per la Natura, senza considerarne gli effetti collaterali in modo compiuto.

A fronte delle descritte tensioni, dunque, alcuni propositi hanno subito un affievolimento nel passaggio dalla Proposta alla versione definitiva della Legge sulla Natura, *in primis* in sede di inquadramento della definizione di «ripristino», la quale si limita ad individuare un processo preordinato al mero «miglioramento» della struttura e delle funzioni di un ecosistema, ovvero di una superficie di un tipo di habitat, abbandonando anche da un punto di vista semantico la logica della vera e propria inversione di rotta.

⁶¹⁷ C. CONTI, G. ZANELLO, A. HALL, *Why are agri-food systems resistant to new directions of change? A systematic review*, in *Global Food Security*, 31, 2021, doi: <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2021.100576>.

Tuttavia, in un'ottica retrospettiva, il Regolamento sul Ripristino della Natura si è spinto decisamente oltre i criteri di identificazione degli habitat contemplati dalla Direttiva Habitat, poiché i regimi ecosistemici individuati dal Regolamento non sono identificati attraverso la tecnica del rinvio ad elenchi specifici, ma mediante un criterio generale fondato sull'importanza cruciale per il recupero della biodiversità.

7.1. (segue) La *Nature Restoration Law* e la nuova Politica Agricola Comune.

Tra le disposizioni più controverse e dibattute della Proposta di Regolamento sul Ripristino della Natura figura quella contenuta nell'art. 11, specificamente dedicato al ripristino degli ecosistemi agricoli⁶¹⁸. Essa impone agli Stati membri la messa in atto delle misure necessarie per il rafforzamento della biodiversità degli ecosistemi agricoli ed un monitoraggio periodico del miglioramento dello stato di salute degli ecosistemi agricoli e della rispettiva biodiversità attraverso i predetti indicatori diversificati, nell'ottica di conseguire determinati obiettivi per l'indice dell'avifauna comune negli habitat agricoli, quali: l'aumento del 10% (entro il 2030), del 20% (entro il 2040) e del 30% (entro il 2050) per gli Stati membri con popolazioni di uccelli in habitat agricolo storicamente più depauperate (tra cui l'Italia); il ripristino dei suoli organici ad uso agricolo costituiti da torbiere drenate del 30% entro il 2030, del 40% entro il 2040 e del 50% entro il 2050⁶¹⁹.

Oltre all'aggiunta di un inciso al primo comma della disposizione, che impone di porre in essere le misure di ripristino «tenendo conto dei cambiamenti climatici, delle esigenze sociali ed economiche delle zone rurali e della necessità di garantire la produzione agricola sostenibile nell'Unione», l'espressione più vistosa della resistenza opposta alla previsione di cui all'art. 11 e rappresentata dall'introduzione di una clausola di salvaguardia per la sicurezza alimentare⁶²⁰, in forza della quale se un – non qualificato – evento imprevedibile, eccezionale e non intenzionale ha avuto luogo al di fuori della sfera di controllo dell'Unione, con gravi conseguenze circa la disponibilità di terreno sufficiente per assicurare una produzione agricola idonea a rispondere alle aspettative di consumo alimentare dell'Unione, la Commissione dovrà adottare ulteriori atti necessari e giustificati dal contesto emergenziale.

⁶¹⁸ E. MEZZACAPO, *The undigested restoration of agrifood ecosystem under the EU Nature Restoration Law*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), cit., 447 ss..

⁶¹⁹ Anche nella formulazione di tale obiettivo si registra un sostanziale affievolimento rispetto alla Proposta originaria, in cui le misure di ripristino per i suoli organici ad uso agricolo che costituiscono torbiere drenate erano state destinate a: il 30% di tali superfici entro il 2030; il 50% entro il 2040 ed il 70% entro il 2050.

⁶²⁰ Regolamento (UE) n. 1992/2024, cit., art. 27.

Lo strumento operativo con cui gli Stati membri dovranno tradurre a livello nazionale gli obiettivi fissati nel Regolamento sono i c.d. Piani Nazionali di Ripristino (PNR), da presentare alla Commissione entro il 1° settembre 2026, e nei quali gli Stati dovranno quantificare e mappare le aree che necessitano di misure di ripristino; per tale ragione, sarà fondamentale comprendere in che maniera tali politiche saranno coordinate con l'attuazione dei PSN della nuova PAC. Sul punto, il Considerando n. 58) valorizza il ruolo della PAC nella contribuzione all'arresto e all'inversione della perdita di biodiversità⁶²¹, al miglioramento dei servizi ecosistemici e alla preservazione degli habitat e dei paesaggi attraverso misure particolarmente benefiche per la biodiversità, come la norma BCAA n.8 sulla destinazione del 4% dei seminativi a superfici ed elementi non produttivi; con riguardo alle indicazioni operative riguardo l'effettiva attuazione di tale coordinamento, il Considerando n. 79) e l'art. 14, par. 11, precisano che l'applicazione della *Nature Restoration Law* non comporta l'obbligo per gli Stati membri di riprogrammare eventuali finanziamenti nell'ambito della PAC nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2021-2027. D'altra parte, al fine di realizzare un'efficace sinergia tra l'implementazione del nuovo Regolamento e la politica agricola, risulta fondamentale che gli stessi incentivi messi a disposizione dalla PAC siano, a loro volta, impiegati per finanziare misure e progetti di ripristino degli ecosistemi agricoli, quali la riconversione dei terreni agricoli, la creazione di infrastrutture verdi ed elementi caratteristici del paesaggio ed il sostegno agli agricoltori nell'adozione di pratiche agro-ecologiche.

⁶²¹ Regolamento (UE) n. 1991/2024, cit., Considerando n. 58: «La politica agricola comune (PAC) mira a sostenere e rafforzare la protezione dell'ambiente, compresa la biodiversità. La PAC si prefigge, tra l'altro, di contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi. La nuova norma di condizionalità della PAC n. 8 per il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA 8) di cui all'allegato III del Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio impone ai beneficiari di pagamenti per superficie di destinare almeno il 4 % dei seminativi a livello di azienda agricola a superfici ed elementi non produttivi, ad esempio i terreni lasciati a riposo, e a mantenere gli elementi caratteristici del paesaggio esistenti. La percentuale del 4 % da attribuire al rispetto della norma BCAA 8 può essere ridotta al 3 % se sono soddisfatti determinati prerequisiti. Questo obbligo contribuirà a far sì che gli Stati membri registrino una tendenza positiva per quanto riguarda gli elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità sui terreni agricoli. Inoltre, nell'ambito della PAC, gli Stati membri hanno la possibilità di istituire regimi ecologici per le pratiche agricole attuate dagli agricoltori sulle superfici agricole, che possono includere il mantenimento e la creazione di elementi caratteristici del paesaggio o di superfici non produttive. Analogamente, nei loro piani strategici della PAC, gli Stati membri possono includere anche impegni agro-climatico-ambientali, compresa una migliore gestione degli elementi caratteristici del paesaggio che vada oltre la norma BCAA 8 o i regimi ecologici. Anche i progetti nell'ambito del sottoprogramma «Natura e biodiversità» del programma LIFE, istituito dal regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo e del Consiglio (17), contribuiranno a riportare la biodiversità dei terreni agricoli in Europa sulla via della ripresa entro il 2030, sostenendo l'attuazione delle direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE nonché della strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030.

8. Il Sistema Integrato di Gestione e Controllo: superamento o riproposizione dei rischi del sistema previgente?

Si è anticipato che il nuovo sistema di monitoraggio e di valutazione delle *performance* della PAC 2023-2027 ha imposto agli Stati membri il monitoraggio periodico dello stato di attuazione dei rispettivi PSN in relazione al conseguimento degli obiettivi prefissati, modificandoli ed adeguandoli costantemente. Nel caso in cui la Commissione rilevi la grave insufficienza delle *performance*, può sospendere i pagamenti ed avviare una collaborazione con lo Stato membro per il raggiungimento concertato dell'obiettivo.

Un simile approccio, nel lasciare agli Stati un ampio margine di flessibilità nell'adattamento delle scelte normative alle specificità dei rispettivi territori, sposta il focus di attenzione sull'implementazione dei processi di cc.dd. *performance clearance* e *performance review*⁶²².

Con la prima espressione si fa riferimento alla verifica circa la corrispondenza tra indicatori di prodotto annuali e spesa realizzata per gli interventi programmati con il PSP, essenziale per il riconoscimento agli Stati, da parte della Commissione europea, del budget necessario per l'attuazione dei piani. La *performance review* identifica, invece, una verifica svolta con cadenza biennale avente ad oggetto l'efficacia delle misure adottate nel conseguimento dei traguardi intermedi, appositamente individuati in alcuni selezionati indicatori di risultato.

Nell'ambito degli interventi finanziati dal FEAGA, è previsto lo svolgimento di tipologie differenti di controlli, funzionali a verificare il rispetto delle condizioni di ammissibilità e degli altri obblighi previsti dal PSN.

Tutte le domande di sostegno presentate dai beneficiari sono sottoposte a controlli amministrativi sistematici, completati da controlli *in loco* ed *ex post* svolti su un campione di domande, realizzato selezionando, nell'ambito dell'intera popolazione di richiedenti, una parte sulla base di criteri di rischio e causali⁶²³.

L'intensificazione degli adempimenti amministrativi e contabili ha comportato inevitabilmente l'implementazione dei sistemi di consulenza aziendale⁶²⁴ volti a

⁶²² M. GIUFFRIDA, cit., 22.

⁶²³ Regolamento (UE) n. 2116/2021, cit., art. 83.

⁶²⁴ Regolamento (UE) n. 2115/2021, cit., Considerando n. 50): «È opportuno che gli Stati membri garantiscano la presenza di servizi di consulenza aziendale adeguati ai vari tipi di produzioni, che tengano conto degli aspetti economici, ambientali e sociali, per migliorare la gestione sostenibile e l'efficacia dell'attuazione globale delle aziende agricole e delle imprese rurali, e per individuare i miglioramenti necessari per quanto riguarda tutte le misure a livello aziendale previste nei piani strategici della PAC, compresa la digitalizzazione. I servizi di consulenza aziendale dovrebbero aiutare

fornire agli agricoltori lungo il ciclo di sviluppo dell'azienda agricola, per la conformazione dei moduli produttivi alle aspettative dei consumatori.

Un elemento innovativo del nuovo sistema integrato di gestione e controllo è rappresentato dalla previsione, nel Regolamento (UE) n. 2116/2021, di norme specificamente volte a disciplinare l'applicazione ed il calcolo delle sanzioni.

In particolare, il calcolo della riduzione o dell'esclusione deve riguardare i pagamenti concessi nell'anno in cui l'inosservanza si è verificata e, solo nel caso in cui non sia possibile individuare tale anno, dovrà operarsi un riferimento all'anno in cui è avvenuto l'accertamento.

La previsione, nel chiarire definitivamente la regolazione del calcolo delle misure sanzionatorie, è indicatrice dell'intento del legislatore europeo di far tesoro delle criticità emerse dal periodo di programmazione precedente, recependo l'orientamento adottato dalla Corte di Giustizia nel caso *Gert Teglgaard*, al fine di assicurare l'instaurazione di un legame funzionale tra i pagamenti diretti ed il rispetto delle correlate norme.

D'altra parte, lo spostamento dell'epicentro della nuova politica sulla *performance* rende una qualsiasi aprioristica analisi del nuovo meccanismo di controllo sul rispetto degli obblighi di condizionalità inevitabilmente parziale; in effetti, la radice delle eventuali problematiche di scarsità delle *performance* potrebbe non essere ricondotta al malfunzionamento del sistema di verifica a valle, bensì all'inattendibilità degli indicatori impiegati a monte per la valutazione dei progressi ecologici realizzati dagli e negli Stati membri. Risulta fondamentale, pertanto, pur tenendo conto delle novità introdotte con la nuova programmazione della politica agricola con riferimento al SIGC, esaminarne gli esiti e l'impatto attraverso le prime rilevazioni effettuate, sul punto, dalla Corte dei Conti Europea.

gli agricoltori e gli altri beneficiari del sostegno della PAC ad acquisire maggiore consapevolezza del rapporto tra la gestione delle aziende agricole e la gestione dei terreni, da un lato, e alcune norme, condizioni e informazioni, anche in materia di clima e ambiente, dall'altro. L'elenco di queste ultime comprende le norme applicabili o necessarie agli agricoltori e agli altri beneficiari della PAC, incluse le cooperative, e stabilite nel piano strategico della PAC, quelle derivanti dalle normative in materia di risorse idriche e di uso sostenibile dei pesticidi, la gestione dei nutrienti, nonché le iniziative per il contrasto alla resistenza antimicrobica. Sarebbe opportuno rendere disponibili consulenze sulla gestione dei rischi e il sostegno all'innovazione per preparare e attuare i progetti dei gruppi operativi del PEI emergenti, sfruttando le idee innovative di base. Al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della consulenza, è opportuno che gli Stati membri prevedano il contributo di tutti i consulenti pubblici e privati, incluse le reti di consulenza nell'ambito dei sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems – AKIS*), per essere in grado di fornire informazioni tecnologiche e scientifiche aggiornate sviluppate mediante la ricerca e l'innovazione.,

9. La tutela della biodiversità negli Eco-schemi della nuova PAC: modelli di compensazione di beni pubblici agro-climatico-ambientali.

Gli elementi che hanno realizzato il rafforzamento della condizionalità ambientale si collocano, come precisato a più riprese, ad un livello basilare e obbligatorio delle misure agricole a presidio della biodiversità e delle risorse naturali. D'altra parte, l'innovazione della PAC più notevole sotto il profilo della tutela dell'ambiente è rinvenibile nell'ambito degli strumenti animati dalla logica della premialità. Su questo versante, il previgente pagamento verde è stato abrogato e sostituito dall'introduzione dei c.d. «regimi ecologici» o «Eco-schemi». Trattandosi di impegni ambientali che, nel superare il concetto di condizionalità, perseguono un più ampio ventaglio di obiettivi – tra cui la tutela e incremento della biodiversità – l'adesione volontaria agli stessi consente agli agricoltori di percepire pagamenti aggiuntivi⁶²⁵. Rivolgendosi ad obiettivi estremamente virtuosi, quali la maggiore sostenibilità climatico- ambientale dell'agricoltura e la promozione dell'agro-ecologia, la tutela degli impollinatori per la protezione della biodiversità, il maggior contenimento possibile dell'uso di prodotti di sintesi per la difesa e la fertilizzazione delle colture e degli antibiotici in zootecnia e la garanzia di un appropriato livello di sostanza organica nel terreno, essi si traducono in un'indicazione di comportamento per le aziende agricole e come preconditione per stimolare queste ultime ad assumere impegni ancor più ambiziosi da un punto di vista ecologico nell'ambito dello sviluppo rurale⁶²⁶.

Dalla disciplina contenuta nel Regolamento n. 2115/2021 in materia di regimi ecologici⁶²⁷ emerge un quadro normativo che si articola su un doppio binario regolatorio⁶²⁸: in base al livello normativo «programmatorio», proprio dell'attività degli Stati membri, gli Eco-schemi rappresentano regimi obbligatori da prevedere nell'ambito dei piani strategici nazionali e, al contempo; sul fronte attuativo, si tratta di regimi propriamente volontari per gli agricoltori, che consistono in pratiche che vanno oltre gli impegni dettati per la condizionalità e sono a loro volta diversi dalle misure dello sviluppo rurale⁶²⁹.

⁶²⁵ L. RUSSO, *Le “nuove” misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2022, 142 ss..

⁶²⁶ E. DE MEO, R. ROMA, A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della Pac 2023-27*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2022, 274 ss..

⁶²⁷ Regolamento (UE) 2115/2021, cit., art. 31.

⁶²⁸ N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2022, 289 ss..

⁶²⁹ *Id.*, spec., 305.

La varietà delle aree d'azione climatico- ambientali tra cui gli Stati membri sono tenuti a selezionare i rispettivi Eco-schemi non soltanto evidenziano un allineamento con la traiettoria del *Green Deal* europeo, ma costituiscono anche un chiaro indicatore della imprescindibilità dall'integrazione dell'agroecologia nell'attività produttiva per la contestuale realizzazione di principi ecologici e delle considerazioni sociali ed economiche fondamentali per migliorare, attraverso un approccio olistico alla produzione agro-alimentare, la sostenibilità e la resilienza dei sistemi agricoli⁶³⁰: basti considerare che 111 Eco-schemi (il 68% del totale) includono pratiche direttamente o indirettamente qualificate come «agro-ecologiche».

L'importanza degli Eco-schemi nel quadro della riforma 2023-2027 risiede altresì nella decisione comunitaria di realizzare un c.d. *ring-fencing*, ovverossia di individuare, nell'ambito del budget destinato al finanziamento dei pagamenti diretti, una dotazione minima del 25% delle risorse del I Pilastro per la loro attuazione. La scelta evidenziata riflette la necessità di realizzare l'efficacia di spesa pubblicata destinata alla compensazione di benefici agricoli, climatici ed ambientali attraverso la neutralizzazione del rischio – materializzatosi con l'attuazione del *greening* – di nuovi effetti inerziali.

9.1. (segue) Gli Eco-schemi e la protezione della Natura nel PSN italiano.

Il potenziale positivo sotto il profilo ecologico degli Eco-schemi è dunque rimesso, in gran parte, alle scelte adottate a livello nazionale. I 27 Stati membri dell'Unione hanno introdotto, complessivamente, 161 Eco-schemi, con una notevole diversità nel numero e nella tipologia delle misure adottate⁶³¹.

D'altra parte, è stato avvertito che la quantità e la varietà dei regimi ecologici adottati in ciascun piano non sia indicativa di un automatico impatto positivo sulle

⁶³⁰ Sul punto, si consideri che la Commissione Europea ha individuato nove pratiche agro-ecologiche potenzialmente inseribili negli Eco-schemi, tra cui: la rotazione delle colture con leguminose; l'*intercropping* (coltivazione mista); la copertura del suolo tra le file degli alberi in colture permanenti (vigneti, oliveti); la copertura del suolo invernale con colture di copertura («*catch crops*»); allevamenti estensivi a bassa intensità su base erbosa; l'utilizzo di varietà vegetali resilienti ai cambiamenti climatici; prati permanenti con miscugli di specie per favorire la biodiversità; agricoltura biologica e standard specifici.

⁶³¹ Gli studi diretti a valorizzare i benefici collegati all'implementazione delle pratiche agro-ecologiche nella produzione ne hanno rilevato la presenza in diversi piani strategici nazionali. In particolare, si rinvencono: sistemi di allevamento estensivo basati sull'erba in 10 Stati membri, tra cui Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia e Slovenia; promozione dell'agricoltura biologica e standard correlati in 11 Stati membri, tra cui Francia, Estonia e Lituania; rotazione delle colture con leguminose in 5 Stati membri (Belgio, Croazia, Estonia, Italia e Lituania); *intercropping* in 6 Stati membri, tra cui Danimarca, Germania e Lussemburgo; copertura del suolo tra le file degli alberi in Austria, Italia, Lituania e Romania.

risorse naturali: più rilevanti sono i profili attinenti al finanziamento ed alla gestione della spesa. Infatti, come anticipato, le difficoltà primariamente incontrate, a livello nazionale, nella selezione di tali misure, risiede nell'attribuzione ai regimi ecologici di un ruolo sinergico nella progressione dalle misure di condizionalità rafforzata agli strumenti di sviluppo rurale, al fine di evitare, da un lato, una coincidenza sostanziale tra i vari livelli di intervento in termini di ambizione ambientale e, dall'altro, l'erogazione di doppi finanziamenti per pratiche identiche.

In questo contesto, all'interno del PSP 2023-2027, l'Italia ha previsto 5 regimi ecologici: l'Ecoschema 1, il più importante in termini di dotazione finanziaria rispetto al budget complessivamente destinato ai regimi ecologici (il 41,5%), si rivolge al settore zootecnico ed ha l'obiettivo di promuovere il benessere degli animali e la riduzione dell'utilizzo di antibiotici negli allevamenti. Gli Ecoschemi 2, 3 e 4, invece, impegnano complessivamente più della metà della dotazione programmata. In particolare, l'Eco-schema 2 interessa le colture permanenti (frutteti, vigneti, oliveti, ecc.); l'Eco-schema 3 si focalizza sugli oliveti di interesse paesaggistico-storico, mentre l'Eco-schema 4 è dedicato ai seminativi. Di fondamentale importanza strategica è altresì l'Eco-schema 5, che viene proposto sia per colture arboree che per seminativi, con la finalità specifica di proteggere gli impollinatori e la biodiversità.

Tutti gli Eco-schemi prevedono pagamenti volti a compensare, in tutto o in parte, i costi supplementari e i mancati guadagni che derivano dall'assunzione volontaria degli impegni ambientali previsti. L'Eco-schema 1 è l'unico a prevedere un pagamento per «unità di bovino adulto» (UBA), mentre tutti gli altri contemplano pagamenti per ettaro di superficie ammissibile.

Inoltre, per rafforzare il valore degli interventi, gli Eco-schemi 2, 3, 4 e 5 prevedono pagamenti maggiorati del 20% se gli impegni sono assunti su superfici localizzate in aree sensibili quali le Zone Vulnerabili da Nitrati di origine agricola a elevato rischio inquinamento delle acque (ZVN) e le aree Natura 2000.

Nell'ordinamento italiano, inoltre, è stata particolarmente valorizzata la necessità di assicurare l'efficacia di spesa dei pagamenti ecologici, poiché la gestione del rischio di doppi finanziamenti è stata disciplinata in modo rigoroso da un apposito decreto ministeriale⁶³².

⁶³² Decreto Ministeriale del 6 ottobre 2023, n. 550630, Allegato, *Linee guida per l'individuazione e la gestione dei doppi finanziamenti connessi alle misure ed agli interventi FEAGA e FEASR pagati a superficie e/o a capo sulla base di impegni di gestione di cui all'articolo 12, comma 6 del D.M. 0410739 del 4 agosto 2023.*

Le linee guida ivi contenute, in primo luogo, circoscrivono le ipotesi in cui possa giuridicamente ritenersi integrato il rischio di doppio finanziamento ai casi in cui: determinate misure e/o interventi prevedano impegni di gestione sovrapponibili; i pagamenti a superficie e/o capo previsti per i beneficiari di tali misure e/o interventi includano una effettiva compensazione per tali impegni sovrapponibili; lo stesso beneficiario possa presentare domande di aiuto/pagamento per più di una misura e/o intervento che prevedono impegni di gestione sovrapponibili sulla medesima superficie o i medesimi capi.

In secondo luogo, il decreto ministeriale italiano ha predisposto una strategia, articolata in tre fasi – la definizione dei meccanismi di riduzione dei pagamenti, la mappatura delle misure e/o interventi che prevedono impegni di gestione sovrapponibili e la determinazione della sussistenza e quantificazione dei doppi pagamenti e la riduzione degli importi erogati e preventiva comunicazione ai beneficiari – volta a gestire i possibili casi di doppio finanziamento nei casi in cui sussistano le condizioni predette. La procedura deve applicarsi distinguendo debitamente i casi in cui si verifichi un doppio finanziamento nello stesso anno di domanda – in cui sarà sufficiente identificare le condizioni che causano la sovrapposizione di finanziamenti prima di operare le riduzioni – dalle ipotesi in cui si accerti un *double funding* tra anni di domanda differenti, che impongono una previa valutazione delle sovrapposizioni tra periodi di programmazione precedenti (2014-2022) ed attuali (2023-2027). Il decreto stabilisce pertanto un quadro normativo per gestire con precisione e trasparenza i potenziali conflitti di finanziamento, rafforzando la coerenza e l'efficacia nell'attuazione del PSP 2023-2027, salvaguardando nel contempo il rispetto delle regole finanziarie dell'Unione Europea.

D'altra parte, anche nel caso degli Eco-schemi, che rappresentano una grande opportunità per promuovere la transizione verso sistemi alimentari sostenibili nell'UE, si tratta di tipologie di pagamento la cui efficacia dipende essenzialmente dalla concreta capacità di superare le sfide operative proprie del nuovo assetto politico basato sui risultati, in modo che i pagamenti siano realmente proporzionati ai benefici ambientali generati.

Ad esempio, la flessibilità che caratterizza questi strumenti è stata ideata con lo scopo di consentire agli Stati membri di adattare gli Eco-schemi alle loro specifiche esigenze agroambientali, al fine di gestire in modo efficiente le problematiche locali, come la protezione degli habitat specifici o il supporto a determinate tipologie di

aziende agricole; d'altra parte, la presenza di un margine decisionale nell'attuazione degli Eco-schemi presenta evidenti implicazioni potenzialmente negative, legate alla disomogeneità tra i paesi dell'UE: alcuni Stati membri potrebbero optare per misure più ambiziose, mentre altri potrebbero adottare misure meno ambiziose per ridurre i costi di implementazione, minando la coerenza e l'equità del sistema PAC a livello europeo.

Inoltre, diviene essenziale rimarcare che i regimi ecologici, a differenza delle misure di condizionalità rientrano, da un punto di vista operativo, nella logica della premialità, tale per cui il loro "successo" è rimessa, di fatto, all'effettiva disponibilità degli agricoltori ad aderirvi. Sotto questo profilo, non può non considerarsi che l'assetto innovativo del *new delivery model* e la duplice natura degli Eco-schemi possono rappresentare delle potenziali barriere per la diffusione di questi strumenti: nel caso in cui non si registri un coordinamento sinergico tra amministrazioni centrali, regionali e locali per l'implementazione delle misure, ne possono derivare una maggiore complessità amministrativa ed elevati costi di conformità, a fronte di una ridotta ed incerta percezione dei benefici che ne conseguiranno per gli ecosistemi agricoli.

Per tali ragioni, anche con riferimento ai regimi ecologici si ravvisa la necessità di esaminare le più recenti valutazioni delle istituzioni europee circa il loro funzionamento e la loro integrazione nelle diverse politiche agricole nazionali, in relazione alla loro effettiva capacità di rappresentare un'adeguata compensazione di costi collegati alla reale erogazione di servizi agro-ambientali.

10. L'analisi del primo pilastro della nuova PAC in chiave sincronica: le prime criticità della condizionalità rafforzata.

È indubbio che la strutturazione attuale del meccanismo della condizionalità sia più ambizioso ed efficace sotto il profilo della tutela della biodiversità agricola rispetto al sistema precedente.

D'altra parte, a fronte delle sempre più incalzanti sfide ambientali e sociali con cui il settore agricolo è stato chiamato a confrontarsi, la fisionomia della nuova condizionalità rafforzata ha già manifestato alcune criticità che possono rallentare o

impedire il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal* attraverso la politica agricola comune⁶³³.

Se, astrattamente, la PAC si presenta come uno strumento fondamentale per la tutela della biodiversità in Europa, di fatto la sua efficacia è rimessa all'effettiva volontà degli Stati membri di implementare le rispettive normative interne con misure ambiziose e meccanismi di monitoraggio stringenti. L'ampio margine di discrezionalità nella definizione dei PSN, come già anticipato, potrebbe minare la concreta ambizione degli obiettivi ambientali da perseguire, a causa delle complesse procedure amministrative e degli ingenti costi da sostenere per garantire la piena conformità ai requisiti di condizionalità.

Tali aspetti hanno reso necessaria l'apertura di un *audit* della Corte dei Conti Europea⁶³⁴ volto a verificare se i piani strategici della PAC 2023-2027, così come strutturati da quattro Stati membri selezionati sulla base di criteri specifici⁶³⁵, costituiscano effettivamente una base solida per conseguire l'obiettivo strategico di una PAC più verde, nell'ottica di fornire raccomandazioni per eventuali modifiche dei piani o per la revisione dei Regolamenti sulla PAC, in modo da tutelare meglio gli ecosistemi agricoli.

Le questioni che hanno orientato l'indagine della Corte dei conti hanno riguardato non solo la maggiore ambizione climatico- ambientale dei piani nazionali rispetto al periodo precedente della PAC, ma soprattutto la coerenza di tali piani con gli obiettivi ed i valori- obiettivo del *Green Deal* nonché l'adeguatezza dei relativi quadri di monitoraggio. Dall'analisi complessiva del Regolamento n. 2115/2021, della valutazione dei progetti di piano operata dalla Commissione e dei successivi negoziati intercorsi con gli Stati membri, dei piani approvati e delle misure ulteriori adottate dall'Unione sino all'aprile 2024, è emersa una maggiore ambizione della PAC 2023-2027 in materia di obiettivi climatico- ambientali rispetto alla PAC precedente per le ragioni appena illustrate; tuttavia, i piani che hanno formato oggetto della valutazione della Corte non sono risultati all'altezza delle aspirazioni future dell'Unione in materia

⁶³³ E. MEZZACAPO, *Mind the Gap: Assessing Member States' Implementation of Farm-to-Fork Targets within the 2023-2027 Common Agricultural Policy*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2024, 265 ss..

⁶³⁴ Relazione Speciale della Corte dei Conti Europea n. 20/2024, *Piani della politica agricola comune. Più verdi ma non all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente*.

⁶³⁵ Gli Stati membri analizzati nell'ambito del suddetto *audit* sono stati l'Irlanda, la Spagna, la Francia e la Polonia. La selezione si è basata su quattro criteri: la rilevanza del bilancio, l'equilibrio tra piani gestiti a livello nazionale e regionale, l'importanza delle principali sfide climatiche ed ambientali nei Paesi esaminati e, infine, la valutazione di temi specifici a livello dell'Unione, come la condizionalità.

di clima e di ambiente. In particolare, se il Regolamento 2115/2021 presenta un elevato potenziale in termini di protezione delle risorse naturali, la Corte ha constatato che tale capacità non sia ancora sfruttata nel sistema di predisposizione dei piani, dalla fase di stesura dei relativi progetti al monitoraggio sulla loro concreta attuazione.

Anzitutto, la Corte ha constatato l'assenza, all'interno del Regolamento n. 2115/2021, di criteri normativi oggettivi volti a misurare a monte l'ambizione ecologica della PAC⁶³⁶; piuttosto, sono stati frammentariamente adottati dei meri strumenti orientativi, che hanno impedito la realizzazione di un'analisi metodologicamente univoca per i piani adottati dai diversi Stati.

Inoltre, nell'ambito del procedimento di approvazione dei piani, le esortazioni della Commissione agli Stati membri finalizzate ad innalzarne l'ambizione verde non hanno trovato un riscontro effettivo: solo il 57% delle osservazioni della Commissione hanno dato seguito ad un comportamento conformativo dei Paesi destinatari, mentre la restante parte delle raccomandazioni della Commissione è stata seguita solo parzialmente (8%), se non interamente disattesa (35%)⁶³⁷.

Inoltre, anche esaminando i contenuti delle risposte fornite dagli Stati membri alle osservazioni della Commissione nella fase procedimentale di approvazione dei progetti di piano, è dato constatare che tali riscontri abbiano indicato una propensione relativamente minore ad attuare le raccomandazioni più sostanziali formulate dalla Commissione, giustificata da motivazioni che compendiano le prevedibili problematiche applicative già anticipate, quali: la maggiore sussidiarietà che caratterizza l'attuale periodo della PAC, la limitazione del quadro giuridicamente vincolante e la necessità di approvare i piani nel più breve tempo possibile⁶³⁸.

Per quanto concerne il rafforzamento della condizionalità, in particolare, le potenzialità positive dei cambiamenti introdotti dalle nuove BCAA e

⁶³⁶ Relazione Corte dei conti n.20/2024, cit., § 29.

⁶³⁷ Relazione della Corte dei Conti n. 20/2024, cit., punto 33.

⁶³⁸ *Comparative Analysis of the CAP Strategic Plans and their Effective Contribution to the Achievement of the EU Objectives*, studio commissionato al Parlamento Europeo dalla Direzione Generale Agricoltura, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Directorate- General for Internal Policies, PE 747.255, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747255/IPOL_STU\(2023\)747255_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747255/IPOL_STU(2023)747255_EN.pdf). Sul punto, cfr. altresì D. GADBIN, *L'Europe des stratégies agricoles nationales, symphonie inachevée*, in *Revue de Droit Rural*, 2, 2024, Étude 4, in cui l'A., nel sintetizzare le risultanze dell'indagine comparativa condotta dal Parlamento Europeo, ha rilevato che la stabilità dei redditi agricoli sia stata la priorità assoluta per la maggior parte degli Stati membri, con un focus sull'equità e sul mantenimento della popolazione agricola, mentre gli obiettivi climatici, ambientali e sociali sono stati affrontati in modo marginale e spesso dipendono da misure esterne ai PSN. Queste ultime, in particolare, hanno un potenziale limitato, con progressi modesti nella riduzione delle emissioni di gas serra e nel miglioramento della qualità delle risorse naturali: la biodiversità ha ricevuto un'attenzione insufficiente a causa della estrema variabilità dei risultati tra i diversi Stati membri.

dall'aggiornamento dei previgenti strumenti di inverdimento non sono state pienamente sfruttate nei piani degli Stati membri per due ragioni: in primo luogo, gli Stati membri si sono avvalsi delle disposizioni del Regolamento n. 2115/2021 per ridurre l'applicabilità di alcuni obblighi o per ritardarne l'applicazione; è quel che è accaduto, ad esempio, con riferimento all'obbligo di rotazione delle colture, dal quale tutti gli Stati membri hanno esentato alcuni beneficiari, ovvero per la percentuale minima di superfici o elementi non produttivi, resa facoltativa da 24 Stati o, ancora, in relazione all'obbligo di proteggere le torbiere e le zone umide, che è stato rinviato al 2024 o al 4/ da 16 Stati membri. In secondo luogo, gli Stati membri hanno sfruttato la flessibilità loro concessa per definire le BCAA non per ottimizzare ed efficientare al massimo il relativo potenziale ambientale, ma per introdurre deroghe volte a preservare la redditività di determinate aziende, così innescando una sostanziale eterogeneità dei fini.

A ciò si aggiunga il generale malcontento suscitato dall'imposizione unilaterale di misure fortemente anti-produttive senza che si fosse tenuto conto «della realtà del tessuto agroindustriale dei vari Stati membri»⁶³⁹, il quale incarna un settore caratterizzato da capitalizzazione e digitalizzazione significativamente scarse⁶⁴⁰, dunque bisognoso di un sostegno parametrato alla necessità di garantire continuità tra le dimensioni ambientale ed economica dell'attività agricola.

⁶³⁹ D. CARLONI, *La «nuova» politica agricola comune sotto accusa: le ragioni degli agricoltori in rivolta*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 1, 2024, 4.

⁶⁴⁰ Tali riflessioni si fondano su alcune rilevazioni statistiche operate, ad esempio, con riferimento all'ordinamento italiano da L. RUSSO, nella relazione *La tutela della biodiversità nelle politiche comuni per l'agricoltura*, svolta in occasione del Convegno *La tutela della biodiversità nel Regolamento sul ripristino della Natura*, tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Catania l'8 novembre 2024, in cui il Relatore ha evidenziato che: il 57% degli imprenditori agricoli italiani ha più di 60 anni; oltre il 20% delle aziende agricole italiane sono gestite da persone ultra settantacinquenni; le imprese agricole italiane gestite da chi ha meno di 40 anni sono il 9%; nel 2023, le imprese agricole italiane digitalizzate erano il 9% e le imprese gestite da società di capitali erano circa il 5%; gli agricoltori italiani in possesso di una laurea sono il 2%. Cfr., altresì, D. GADBIN, *La PAC en France: un certain désenchantement*, in *Revue de Droit Rural*, 501, 2022, 3, in cui l'A. analizza la percezione della PAC in Francia, evidenziando un disincanto generale rispetto ai benefici percepiti. In particolare, si è rilevato che: il 56% degli agricoltori francesi ritiene che la PAC sia benefica per l'intera popolazione europea, rispetto al 75% della media UE; solo il 43% degli agricoltori francesi ritiene che la PAC garantisca un livello di vita adeguato agli agricoltori (media UE: 62%); analogamente, in Francia si ritiene che i fondi destinati alla PAC siano insufficienti e si auspica un aumento del budget nei prossimi 10 anni (63% in Francia contro il 56% della UE). In conclusione, dunque, l'A. sottolinea la necessità di migliorare la comunicazione a livello nazionale per convincere i cittadini dei benefici della PAC. A questo proposito, la programmazione per il periodo ricompreso tra il 2023 ed il 2027 avrebbe dovuto adottare un approccio più partecipativo, focalizzato sull'aumento del sostegno finanziario e sulla maggior efficacia della comunicazione dell'informazione, al fine di incrementare il consenso collettivo della transizione ecologica delle politiche agricole.

Le manifestazioni di protesta contro l'assetto della nuova PAC, concentrate nel primo trimestre del 2024 degli agricoltori di tutto il territorio europeo⁶⁴¹, hanno così spinto la Commissione⁶⁴² ad attenuare i requisiti di condizionalità originariamente previsti, sacrificando pratiche altamente benefiche per la biodiversità e per la qualità del suolo agricolo⁶⁴³. Ad esempio, per quanto riguarda la norma BCAA n.8 sugli elementi non produttivi, è stato sospeso l'obbligo per gli agricoltori europei di destinare una parte minima dei loro seminativi a superfici non produttive, come i terreni a riposo; si è registrato un clamoroso arretramento con riferimento alla rotazione delle colture, impegno che è tornato a potersi ritenere assolto attraverso la semplice diversificazione; inoltre, agli Stati membri è stata una generale maggiore flessibilità per introdurre deroghe specifiche o temporanee ai requisiti di condizionalità; infine, i piccoli agricoltori con meno di dieci ettari sono stati esentati dai controlli e dalle relative sanzioni relative alla condizionalità.

Per quanto, dunque, i piani nazionali si mostrino più ambiziosi da un punto di vista ambientale rispetto all'assetto della politica previgente, essi non si presentano idonei a perseguire i *target* europei ed internazionali per il 2030 ed il 2050, non essendo neanche allineati, peraltro, con i valori-obiettivo del *Green Deal*⁶⁴⁴.

⁶⁴¹ Il fenomeno sociale ha interessato alcuni Paesi sin dalla fine del 2023, come la Germania, in cui gli agricoltori hanno bloccato le strade con i trattori in segno di protesta contro la decisione del governo tedesco di ridurre alcuni sussidi agricoli; parimenti, in Francia le proteste hanno visto migliaia di agricoltori dirigersi verso Parigi con i rispettivi mezzi agricoli per manifestare il proprio malcontento contro l'obbligo di lasciare incolto il 4% dei terreni ed il conseguente aumento dei costi di produzione. In particolare, gli agricoltori francesi hanno richiesto misure d'emergenza per sostenere la loro attività, lamentando bassi redditi e oneri amministrativi eccessivi. Degne di nota sono state anche le analoghe proteste polacche, in cui gli agricoltori hanno bloccato i valichi di confine con l'Ucraina, protestando contro l'afflusso di prodotti agricoli ucraini a basso costo a causa delle implicazioni distorsive per il mercato interno. In Belgio e nei Paesi Bassi, i produttori agricoli hanno bloccato la circolazione in diverse province, rivendicando garanzia di un reddito dignitoso, l'adeguamento dei margini per remunerare meglio i produttori. Anche in Italia gli agricoltori hanno manifestato contro le nuove misure della PAC e l'aumento dei costi di produzione. Le proteste, note come «rivolta dei trattori», hanno coinvolto diverse regioni, con cortei di trattori che hanno bloccato strade e autostrade. Le richieste principali includevano sussidi più equi, la riduzione dei costi dei carburanti e una maggiore tutela del Made in Italy.

⁶⁴² Regolamento (UE) n. 1468/2024 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*, G.U.U.E. 24.05.2024.

⁶⁴³ C. MESTRE, *La révision de la PAC: un renoncement à la hâte aux ambitions environnementales?*, in *Revue de Droit Rural*, 8-9, 2024, Étude 12.

⁶⁴⁴ La Corte dei Conti ha rilevato che, in linea di principio, gli Stati membri non hanno fornito una stima del contributo che i piani stessi apporterebbero al conseguimento degli obiettivi del *Green Deal*. I quattro Stati membri oggetto del campione di analisi della Corte, nel giustificare le problematiche ha hanno comportato l'assenza di tali valutazioni, hanno lamentato la mancanza di definizioni e metodi comuni per ottenere le suddette stime. Due significative eccezioni sono state incarnate dagli obiettivi generali in materia di agricoltura biologica, per i quali la normativa europea ha imposto agli Stati membri di utilizzare un indicatore di risultato che consenta di valutare il contributo dei piani al

10.1. (segue) I regimi ecologici nelle analisi critiche della Corte dei Conti.

Oggetto di valutazione dell'*audit* della Corte dei Conti Europea è stato, altresì, il funzionamento dei regimi ecologici di cui all'art. 31 del Regolamento (UE) n. 2115/2021.

La Corte, nel riconoscere l'innegabile efficacia potenzialmente connessa agli Eco-schemi, ne ha immediatamente segnalato l'inidoneità al raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal* e delle Strategie correlate, in ragione di aspetti legati alla scarsa ambizione dalla quale risultano operativamente animati e dalla ridotta partecipazione degli agricoltori.

In primo luogo, gli esempi dei Paesi, come la Spagna, in cui i regimi ecologici hanno determinato l'estensione delle superfici coperte da pratiche colturali sostenibili (da 1,3 milioni a 2,4 milioni di ettari per oliveti e vigneti) risultano significativamente ridotti; al contrario, la maggior parte degli agricoltori europei è risultata già rispettosa degli standard richiesti dai tali pagamenti volontari, rendendo l'impatto benefico addizionale quasi insignificante e, di certo, non in grado di riflettere e giustificare la corrispondente spesa pubblica (*public money for no public goods*): in Francia, ad esempio, si è accertato che il 99,9% degli agricoltori non abbiano avuto alcun bisogno di modificare le proprie pratiche per poter accedere ai nuovi pagamenti ecologici⁶⁴⁵.

Il carattere strutturale della problematica è apprezzabile tenendo in considerazione la significativa differenza nella percezione e nella valutazione dell'impatto degli Eco-schemi, rispettivamente, tra le istituzioni europee – e, nello specifico, la Corte dei conti – ed i singoli sistemi nazionali. Secondo il primo documento di valutazione provvisoria del primo anno di attuazione dei regimi ecologici, realizzato nell'ambito del

conseguimento del valore-obiettivo del *Green Deal*, e dallo specifico modello francese, il quale si è avvalso delle stime dell'associazione di ricerca CITEPA per stimare che le misure del piano consentirebbero una riduzione delle emissioni di GES nel settore agricolo compresa tra il 9% e l'11% nel 2030 rispetto ai livelli del 2015. Ciò avverrebbe mediante una riduzione del 10-12 % delle emissioni di protossido di azoto ed una riduzione del 9-12 % delle emissioni di metano. Sul contributo del PSN francese alla transizione ecologica della PAC, cfr. D. GADBIN, *Le PSN de la France, une «trajectoire» vers un hypothétique développement durable de l'agriculture*, in D. GADBIN, Y. PETIT (a cura di), *La réforme 2023- 2027 de la PAC: les stratégies nationales sur la sellette*, cit., Article 15. Tuttavia, il problema dell'attendibilità degli indicatori di risultato in relazione agli obiettivi del *Green Deal* si è posto in misura considerevole anche per il sistema francese in sede di predisposti, declinandosi come rischio di sottovalutazione dei parametri budgetari di risultato rispetto agli obiettivi ecologici da conseguire, come rilevato da D. GADBIN, *Réforme de la PAC – Le projet de programme stratégique national aux prises avec les objectifs issus du Pacte vert*, in *Revue de Droit Rural*, 504, 2022, Étude 23; Y. PETIT, *Le projet de plan stratégique national de la France sous le feu des critiques*, in *Revue de Droit Rural*, 501, 2022, Alerte 55.

⁶⁴⁵ M. LASSALS, H. GUYOMARD, C. DÉTANG- DESSENDRE, V. CHATELLIER, P. DUPRAZ, *The implementation of the new Common Agricultural Policy in France will not be environmentally ambitious*, in *Hal Journal*, 2023, <https://hal.inrae.fr/hal-04353356>.

Programma Rete Rurale nazionale 2014-2022⁶⁴⁶, i dati relativi alla prima annualità del PSP hanno «mostrato un livello di attuazione degli Eco-schemi particolarmente positivo». Tali valutazioni, tuttavia, scontano l'ancoraggio a criteri astratti ed aprioristici, a fronte della necessità impellente di avvalersi di criteri di misurazione delle *performance* incentrate sul risultato effettivamente raggiunto in termini di protezione delle risorse naturali, degli ecosistemi e della biodiversità agricoli.

Il «successo» dei regimi ecologici nell'ordinamento italiano risulta così parametrato sul tasso di adesione registrato tra gli agricoltori, il quale si è registrato in termini effettivamente superiori alle previsioni⁶⁴⁷. Tuttavia, si tratta di elementi che non forniscono chiarimenti in ordine alla piena correlazione tra pagamenti ed esternalità ambientali positive dell'agricoltura. Ne consegue che il rischio di produzione dell'effetto inerziale cagionato dal *greening* e fortemente censurato dalle istituzioni europee sembra ripresentarsi in termini parzialmente differenti per i pagamenti ecologici della nuova PAC: se, con riferimento al *greening*, la definizione al ribasso dell'ambizione ecologica delle misure poteva cogliersi sin dalla fisionomia che queste avevano assunto nel testo definitivo del relativo Regolamento, la supposizione di un esito analogo per gli Eco-schemi si fonda su fattori di carattere sistemico, quali le peculiarità del meccanismo di attuazione proprio dei regimi ecologici, che rimette ai singoli Stati le decisioni relative alla corresponsione di un pagamento aggiuntivo agli agricoltori, e la documentata assenza di criteri oggettivi di misurazione e valutazione dell'attitudine positiva degli Eco-schemi sui processi di ripristino e conservazione degli ecosistemi agricoli.

⁶⁴⁶ Rete Rurale Nazionale, *Il piano strategico della PAC 2023-2027. Primo anno di attuazione degli Eco-schemi. Monitoraggio finanziario e fisico dei regimi ecologici- anno 2023* (dati provvisori), 2024, <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/25936>.

⁶⁴⁷ L'Eco-schema 1, l'unico basato su UBA, mette in luce un livello di adesione complessiva in linea con quanto programmato, sebbene a livello di specie e indirizzi produttivi si notano differenze nel tasso di adesione. Gli Eco-schemi "a superficie" fanno registrare, invece, domande da parte degli agricoltori complessivamente superiori alle previsioni (+ 1,4 milioni di ettari), con impegni ambientali assunti su una superficie di 4,8 milioni di ettari, a fronte dei circa 3,4 milioni di ettari inizialmente programmati. L'adesione da parte degli agricoltori agli Eco-schemi 2, 3, 4, 5 ha così complessivamente superato il target di superficie previsto (141%), seppur con un diverso grado di adesione fra i singoli schemi (Tab. 3, Fig. 1). In particolare, il maggiore tasso di adesione è riscontrabile nell'Eco-schema 4, dove le superfici dichiarate in domanda hanno più che raddoppiato i valori attesi (222%), mentre negli altri interventi risultano leggermente inferiori alle superfici target individuate dal Piano. L'Eco-schema 4 è anche il regime che raggiunge la maggiore superficie, con oltre 3,1 milioni di ettari, pari a quasi il 64% della superficie complessivamente dichiarata.

11. Considerazioni conclusive.

La valorizzazione delle risorse naturali nello svolgimento dell'attività agricola e la multi-funzionalizzazione di quest'ultima postulano un'evoluzione normativa che consiste nella progressiva integrazione del ripristino e della conservazione della Natura nella regolazione dell'attività produttiva. Come evidenziato a più riprese, la traiettoria di revisione dei tradizionali modelli di *governance* è incentrata sull'attuazione di politiche decentrate di gestione razionale degli ecosistemi agricoli, scandita secondo tre livelli di regolazione: la creazione di norme di «diritto ambientale pubblico», tendenzialmente caratterizzate dalla separazione tra attività dell'uomo e Natura; la strutturazione di misure di responsabilizzazione degli operatori verso il recupero e la protezione degli ecosistemi agricoli; la previsione di strumenti volti ad incentivare l'adozione di iniziative positive di tutela dell'ecosistema in sede di esecuzione dell'attività agricola.

Il quadro giuridico risultante dalla sinergia dei tre livelli di integrazione evidenziati è preordinato, nel suo complesso, ad incrementare la redditività marginale di scelte di produzione ponderate e sostenibili sotto il profilo ambientale, in modo da arrestare ed invertire i processi di degrado ecosistemico e di perdita della biodiversità in corso, in linea con i molteplici obiettivi fissati a livello internazionale ed europeo.

Nel contesto appena descritto, la progressiva conformazione eco-sostenibile degli obiettivi conseguiti dal primo pilastro della PAC e la fisionomia che le misure *ivi* contemplate presentano, evidenziano lo spiccato potenziale della condizionalità e degli attuali regimi ecologici nel costituire il livello intermedio di integrazione tra disciplina dell'agricoltura e tutela dell'ambiente, rappresentato dalla «responsabilizzazione» o «gerarchizzazione dolce».

L'idea che dei pagamenti finanziariamente destinati al sostegno dell'attività agricola siano condizionati al rispetto di standard basilari di tutela della Natura riflette le due anime complementari del principio di integrazione: da un lato, il collegamento tra il rispetto di misure ecologiche e la percezione degli aiuti pubblici costituisce una forma diretta di internalizzazione delle esternalità ambientali negative nei costi dell'impresa agricola, realizzando il presupposto indispensabile per la valorizzazione delle risorse naturali nell'attività produttiva; dall'altro lato, la previsione di pratiche benefiche per il clima e per la biodiversità come condizioni per beneficiare di pagamenti indirizzati all'attività agricola in quanto tale esplica un effetto trasformativo sulla nozione stessa di agricoltura, che conserva la propria essenza sia che consista

nella produzione di alimenti, sia che si traduca nella fornitura di *non-commodity outputs*, rispecchiando pienamente il paradigma della multifunzionalità.

Tuttavia, l'evoluzione della eco-condizionalità e degli altri strumenti «green» del primo pilastro della PAC ha dimostrato che il proficuo contributo di tali misure nel progressivo intreccio tra obiettivi economici e finalità ecologiche dipende dall'effettiva capacità dei pagamenti di compensare i costi sopportati dagli agricoltori per l'erogazione di servizi ambientali.

Preliminarmente, dunque, le politiche preordinare alla transizione ecologica del primo pilastro della PAC devono garantire la piena sostenibilità economica delle imprese agricole, in considerazione dei plurimi profili di eccezionalità che tradizionalmente connotano il settore primario nelle relazioni economiche e di mercato⁶⁴⁸ e che recentemente sono stati esacerbati da congiunture storiche come la crisi pandemica ed il conflitto russo-ucraino; a ciò si aggiunge il contributo che la collettività – rappresentativamente, attraverso le istituzioni europee – è disposta a fornire agli agricoltori perché coprano le passività sostenute per fornire servizi ambientali a beneficio di tutti. La prima criticità propria delle misure del primo pilastro consiste, pertanto, nella materiale insufficienza rispetto alle concrete esigenze economiche, innovative, digitali e produttive dei contesti agro-alimentari cui si richiedono sforzi ecologici elevati⁶⁴⁹.

In secondo luogo, la concessione di pagamenti per l'adesione a pratiche sostenibili sconta il rischio di non compensare degli effettivi «servizi» ambientali, in assenza di strumenti idonei a riflettere, in termini economicamente misurabili, il valore dei servizi ecosistemici implementati grazie al ricorso ai modelli produttivi assunti alla base dei pagamenti.

⁶⁴⁸ Si v. I. CANFORA, *Fair remuneration of farmers and value balance in the agrifood chain*, in *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 259, 2022, 201 ss.; L. RUSSO, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche di mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., 91 ss..

⁶⁴⁹ A. JANNARELLI, *Conclusioni*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, *Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, cit. 504 ss., in cui l'A. descrive il modo in cui «l'esperienza legislativa europea in materia di PAC, pur nella invarianza del quadro degli obiettivi guida presente nel Trattato di Roma, [abbia] registrato progressivamente una contrazione (in termini prima quantitativi poi anche qualitativi) dell'aspetto promozionale del diritto agrario comunitario fondato sul diretto intervento sui mercati [...]». Ciò ha portato ad un'indubbia quanto incisiva contrazione del primo pilastro della PAC ossia proprio di quel pilastro che aveva richiesto la competenza legislativa esclusiva della Comunità in materia di agricoltura e che aveva permesso per lungo tempo di governare i mercati agricoli prima nella prospettiva del mercato comune, da affiancare ai mercati nazionali e, poi, nella prospettiva a noi più vicina del mercato unico interno». Ciò, pur a fronte della ineliminabilità della componente promozionale nel diritto agrario moderno, «in quanto contribuisce con quella regolativa al funzionamento socialmente orientato dei mercati agricoli».

Le criticità illustrate si sono sostanziate nella prospettazione di problemi applicativi associati alle singole componenti del sistema della condizionalità e dei regimi di pagamento ecologici e volontari.

Per quel che concerne il primo, si sono materializzati, nei periodi di programmazione precedenti della PAC, una serie di rischi operativi e, segnatamente: di definizione al ribasso dello sforzo da parte degli Stati membri nella definizione delle norme BCAA; di riproposizione, nei CGO, di norme e misure già esistenti senza l'attribuzione di una legittimazione autonoma a titolo di eco-condizionalità; di instaurazione di un sistema di verifica e controllo scarsamente efficace e di applicazione di sanzioni poco dissuasive.

Con riferimento ai secondi, sono stati evidenziati i molteplici aspetti problematici del *greening*, adottato nel corso della PAC 2014-2020 con il virtuoso intento di ricondurre al primo pilastro della PAC anche l'erogazione di pagamenti connotati da un'ambizione ancora maggiore in termini di fornitura di servizi ambientali e climatici. D'altra parte, la selezione di misure non particolarmente ambiziose – ad esempio, della diversificazione delle colture in luogo della rotazione – e la devoluzione della relativa adozione ad un «approccio di tipo “menu”» hanno soltanto determinato la realizzazione di un effetto inerziale, tale per cui sono stati erogati aiuti pubblici agli agricoltori perché fornissero «beni pubblici» che avrebbero erogato in ogni caso, perché già parte della propria attività o a causa di sovrapposizioni con le misure di condizionalità.

La predisposizione delle misure della condizionalità rafforzata e degli Eco-schemi della nuova PAC ha così dovuto far i conti con un contesto politico, economico ed ambientale che, per un verso, costituisce la risultante di una serie di scelte normative volte ad incrementare la redditività marginale di modelli produttivi strutturalmente anti-ecologici e, per altro verso, è caratterizzato dall'intreccio con fattori congiunturali che hanno attribuito al settore agricolo ambiziose ed eterogenee “missioni” non sempre compatibili in un'ottica di breve termine, come dimostra l'annosa questione dell'equilibrio tra le esigenze di tutela delle risorse naturali e della sicurezza alimentare.

In questo contesto, la configurazione dell'approccio ispirato alla *performance* proprio del *new delivery model*, il rafforzamento della condizionalità e l'introduzione degli Eco-schemi integrano gli aspetti maggiormente innovativi del primo pilastro della PAC, potendone incarnare l'effettiva «architettura verde».

D'altra parte, alla luce della difficoltà intrinseca alla creazione di un meccanismo effettivo di compensazione di costi per la fornitura di beni pubblici ambientali, la valutazione circa l'attitudine delle misure citate a fornire un contributo di effettiva «responsabilizzazione ecologica» nella progressiva integrazione tra politiche ambientali e politiche agricole non può prescindere dall'indagine di tale assetto in relazione agli obiettivi prospettici che la PAC è stata chiamata a conseguire entro il 2030 ed il 2050.

Sulla base di un'indagine diacronica, confrontando la PAC attuale con l'assetto previgente, è innegabile che i piani nazionali per il periodo 2023- 2027 siano più ecologici rispetto al periodo anteriore: il nuovo sistema di condizionalità ha ampliato e rafforzato le misure BCAA e i CGO sono stati implementati ed affiancati dal primo strumento a normazione piena dedicato al ripristino della Natura, rappresentato dal Regolamento (UE) n. 1991/2024. A ciò si è cumulata l'introduzione dei regimi ecologici, che presenta un elevato potenziale in termini di promozione di pratiche benefiche per il clima e l'ambiente, soprattutto con riferimento al sistema italiano.

Tuttavia, i piani dell'attuale PAC non si mostrano ancora all'altezza delle ambizioni dell'Unione in materia di clima ed ambiente, a causa di criticità legate alla difficoltà nell'individuazione di indicatori univoci ed attendibili delle *performance* ambientali nonché alla sostenibilità economica della transizione ecologica dell'agricoltura europea.

Trattasi di problematiche ridondanti nell'avvicinarsi delle politiche agricole europee nel corso del tempo, poiché connaturate alla fisionomia tendenzialmente centralizzata delle politiche pubbliche volte ad instaurare regimi obbligatori, quale è il meccanismo di condizionalità. Nondimeno, a fronte del carattere indispensabile del livello intermedio di integrazione ambientale nella politica agricola, risulta conveniente, anzitutto, attendere l'esito delle future valutazioni delle istituzioni europee in merito alla correzione dei fattori problematici in corso di attuazione della PAC ed all'attitudine di quest'ultima a perseguire concretamente gli obiettivi del *Green Deal*; inoltre, diviene opportuno esplorare, altresì, la dimensione apicale della dialettica tra attività produttiva e politiche ambientali, che punta alla conformazione di istituti giuridici funzionali a riconoscere ai fornitori di beni pubblici ambientali una vera e propria «remunerazione», al di là della compensazione dei costi. In proposito, in prima battuta, potrebbe ragionevolmente ritenersi vana l'analisi di un livello di integrazione ambientale verticistico laddove quello basilare presenta delle criticità

ancora irrisolte; tuttavia, uno schema regolatorio fondato sulla piena «corrispettività» tra servizi ambientali e profitti economici, nell'assecondare la logica contrattuale, realizza un decentramento ed una sussidiarietà maggiori, spostando il livello di risoluzione delle problematiche relative alla scarsità di indicatori e di risorse finanziarie al livello più prossimo alla sfera giuridica protagonista nel ripristino della Natura e nella «custodia» della Terra: gli agricoltori e le singole realtà rurali.

Attraverso la suddetta analisi, dunque, sarà possibile assumere un quadro più completo di spunti e di riflessioni circa le possibili misure funzionali per la realizzazione di una *governance* fondata sulla «responsabilità partecipativa» più sinergica, coerente ed equilibrata.

CAPITOLO IV

LA VALORIZZAZIONE DELLA BIODIVERSITÀ TRA POLITICA AGRICOLA ED APPLICAZIONI NAZIONALI IN OTTICA COMPARATISTICA: SPUNTI DAL MODELLO FRANCESE

SOMMARIO: *SEZIONE I.* I «PAGAMENTI PER I SERVIZI ECOSISTEMICI»: DEFINIZIONI, CARATTERISTICHE E PROFILI PROBLEMATICI; 1. I «*Payments for ecosystem services*» e la tutela delle risorse naturali in chiave promozionale; 2. I pagamenti per i servizi ecosistemici, l'agricoltura e la comparazione giuridica; 3. Elementi essenziali, definizioni e criteri identificativi dei PSE; 3.1. (*segue*) Il progressivo temperamento del requisito della «volontarietà»; 3.2. (*segue*) Pagamenti per servizi «ecosistemici» o per servizi «ambientali»? distinzioni ed implicazioni; 3.3 (*segue*) Tassonomie di PSA; 4. Le criticità applicative dei PSA; 4.1. (*segue*) L'efficacia dei PSA tra volontarietà, individualizzazione e sostenibilità economica; 4.2. (*segue*) L'allocatione dell'incertezza scientifica degli effettivi benefici per l'ambiente delle pratiche selezionate: i «servizi ambientali» tra obbligazioni di mezzi e obbligazioni di risultato; *SEZIONE II.* I PAGAMENTI PER I SERVIZI AGRO-AMBIENTALI NELLE POLITICHE AGRICOLE EUROPEE; 5. Le misure di sviluppo rurale della PAC come pagamenti per servizi «agro-ambientali»; 6. Le misure di sviluppo rurale della PAC alla prova delle criticità dei PSA; 6.1. (*segue*) Dalla regolazione pubblica alla «programmazione negoziata: il ruolo del contratto nelle misure agro-ambientali; 6.2. (*segue*) La «addizionalità» economica delle misure di sviluppo rurale nel quadro degli obblighi dell'UE in seno al WTO; 7. Verso indicatori di biodiversità più attendibili: la creazione di un *EU Common Agricultural Data Space* per la previsione di obbligazioni ambientali di risultato in capo agli agricoltori beneficiari delle misure; 7.1. (*segue*) I Big Data in agricoltura: opportunità, sfide e paradossi; 7.2. (*segue*) La conformazione «ambientale» dell'iniziativa economica individuale nelle Costituzioni italiana e francese: presupposto di configurabilità di misure giuridiche nazionali come PSA. 7.3. (*segue*) Dalla proprietà al contratto: il ruolo delle fonti di *soft law* e di un approccio *bottom up* nell'evoluzione della *governance* dei dati agricoli; 7.4. (*segue*) Verso la «*data sovereignty*» in agricoltura: dalla Strategia europea sui Dati alla ricomposizione del «mosaico» statunitense; *SEZIONE III.* I PSE NEI MECCANISMI LEGISLATIVI NAZIONALI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO; 8. La codificazione di meccanismi di pagamento di servizi ecosistemici negli ordinamenti italiano e francese: prospettive di convergenza tra percorsi divergenti; 9. I PSE in Italia e in Francia, dalle leggi di orientamento agricolo ai codici dell'ambiente; 9.1. (*segue*) Involuzioni ed evoluzioni successive: la tutela della biodiversità e dei servizi ecosistemici nella frammentarietà della disciplina italiana; 9.2. (*segue*) L'evoluzione del diritto ambientale francese verso una disciplina organica «per la riconquista» della biodiversità; 10. La «*loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*»: una svolta senza precedenti nel panorama giuridico francese; 10.1. (*segue*) Una nuova concezione di «*patrimoine naturel*»; 10.2. (*segue*) Luci ed ombre del principio di *utilisation durable*; 10.3. (*segue*) Il principio di non regressione della biodiversità: un'analisi giuridica e sistemica; 10.4. (*segue*) Il ruolo proattivo degli agricoltori nel principio di complementarietà tra agricoltura e ambiente; 10.5. (*segue*) La solidarietà ecologica come fondamento di una nuova teoria dei beni comuni; 11. Dai «*conservation easements*» alle «*obligations réelles environnementales*»: importazione e adattamento di un modello funzionale di PSA; 11.1. (*segue*) La volontarietà della transazione e la natura contrattuale delle ORE; 11.2. (*segue*) L'addizionalità e la continuità nell'erogazione del servizio; 12. Le *clauses environnementales* nei contratti di *baux ruraux* come strumento di pagamento dei servizi ambientali; 12.1. (*segue*) La volontarietà: le *clauses environnementales*, da limite a fonte d'integrazione della libertà economica; 12.2. (*segue*) L'addizionalità dei pagamenti e dei servizi ambientali; 13. La tutela della biodiversità come principio fondamentale: progetti di riforma abbandonati e «performatività» costituzionale. 14. Considerazioni conclusive.

SEZIONE I

I «pagamenti per i servizi ecosistemici»: definizioni, caratteristiche e profili problematici

1. I «*Payments for ecosystem services*» e la tutela delle risorse naturali in chiave promozionale.

L'evoluzione degli strumenti propri del primo pilastro della PAC verso obiettivi di ripristino e conservazione della biodiversità evidenzia innegabilmente la crescente integrazione tra la regolamentazione dell'agricoltura e la generazione di esternalità positive per l'ambiente, seppur a fronte delle criticità insite nel delicato bilanciamento con le ulteriori esigenze indifferibili di produttività e sicurezza alimentare.

In linea di principio, secondo l'architettura che ha assunto la PAC nel periodo di programmazione corrente, la tutela delle risorse naturali rappresenta a pieno titolo una forma di espressione dell'attività agricola. Di fatto, però, la gestione dei pagamenti diretti per la transizione ecologica dell'agricoltura impone la risoluzione di significative criticità relative, soprattutto, alla funzione effettivamente compensativa dei finanziamenti rispetto ai costi sostenuti dagli agricoltori per l'adozione delle pratiche individuate nel primo pilastro nonché all'attitudine concretamente benefica per gli ecosistemi di queste ultime.

Si tratta di questioni che, laddove si circoscrivesse l'analisi alle sole misure obbligatorie o compensative “di base”, resterebbero irrisolte, poiché correlate all'affidamento di questioni tipicamente locali (come il miglioramento di un ecosistema agricolo) a canali decisionali accentrati. Come in altri settori, la dialettica tra istituzioni europee e Stati membri è intrisa di innumerevoli interessi di natura politica ed economica che vanno presi in considerazione. Ne è un esempio paradigmatico la reiterata rilevazione, negli *audit* della Corte dei Conti Europea aventi ad oggetto le *performance* ecologiche della PAC, dell'assenza di valori-obiettivo e di indicatori oggettivamente attendibili e misurabili per monitorare e valutare la capacità della PAC di confrontarsi con i *target* internazionali e sovranazionali in termini tutela della biodiversità.

L'entità e la natura delle criticità emerse nell'analisi del ruolo svolto dalla condizionalità ambientale e dai pagamenti «verdi» della PAC avvicendatasi nel corso del tempo evidenziano la necessità di indagare i livelli d'intervento più prossimi ai

singoli interessi in gioco, considerando altresì il legame poliedrico che la biodiversità in agricoltura presenta con le dimensioni ambientale, economica e sociale dell'attività produttiva.

Occorre, in particolare, indagare il complesso di politiche, normative ed istituti privatistici riconducibili alla c.d. area della «sperimentazione»⁶⁵⁰, che raggruppa le misure preordinate o comunque idonee a corrispondere agli agricoltori una vera e propria «remunerazione» per la volontaria fornitura di servizi ambientali di evidente positività per gli ecosistemi agricoli.

Se è vero che l'assoggettamento dei sostegni agricoli all'adozione di pratiche ecocompatibili è essenziale per aumentare l'ambizione ambientale delle misure prettamente volontarie, è altresì verosimile che l'intrinseca configurazione queste ultima possa, di per sé, incoraggiare significativamente la produzione di servizi pubblici ambientali da parte degli agricoltori e correggere le falle proprie del sistema di condizionalità di base.

In particolar modo, l'importanza del ruolo dei *policymakers* internazionali e dei legislatori nazionali nel promuovere il ricorso a scelte di produzione ecosostenibili è stato cristallizzato in un documento programmatico di grande risonanza nel panorama giuridico internazionale: il già citato *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA) del 2005⁶⁵¹. Il contributo che tale intervento ha fornito nell'affermazione del valore delle risorse naturali risiede nell'aver espresso ufficialmente la necessità di sviluppare un quadro di *governance* orientato alla promozione dei beni pubblici ambientali⁶⁵² e finalizzato a ridurre al minimo il «*profitability gap*»⁶⁵³ sussistente tra l'opzione per una modalità sostenibile di svolgimento dell'attività e l'alternativa insostenibile.

Il progressivo consolidamento di questa consapevolezza nei canali decisionali politici ha condotto ad una nuova visione globale, volta a plasmare la gestione dei servizi ecosistemici secondo strumenti economici «*market-based*», originariamente racchiusi nella formula di «pagamenti per servizi ecosistemici» e successivamente declinati nell'espressione di matrice dottrinale di «pagamenti per servizi

⁶⁵⁰ L. BODIGUEL, *Agriculture durable: la poursuite de la transition juridique*, cit.; Cfr. *supra*, Cap. I, §3.

⁶⁵¹ Millennium Ecosystem Assessment. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, cit.

⁶⁵² O. BARRIÈRE, *Du droit des biens au droit des utilités: les services écosystémiques et environnementaux au sein de la regulation juridique des socio-écosystèmes*, in A. LANGLAIS (a cura di) *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quels questionnements juridiques?*, cit., 127 ss..

⁶⁵³ Millennium Ecosystem Assessment, cit.

ambientali»⁶⁵⁴. Il primo modello attraverso il quale tali pagamenti furono presentati fu l'esempio di un meccanismo istituito in Costa Rica nel 1996⁶⁵⁵, finalizzato ad «indurre i proprietari terrieri a fornire servizi ecosistemici» ed in forza del quale l'apparato statale costaricano avrebbe funto da intermediario tra «acquirenti nazionali ed internazionali» e «fornitori locali» di servizi rappresentati dalla biodiversità, dal sequestro di carbonio, preservazione della qualità dell'acqua e bellezze paesaggistiche⁶⁵⁶.

2. I pagamenti per i servizi ecosistemici, l'agricoltura e la comparazione giuridica.

La diffusione della visione racchiusa nel MEA del 2005, relativa alla strutturazione di pagamenti per la fornitura di «servizi ecosistemici», ha immediatamente riscosso una grande eco tra le istituzioni preposte alla definizione degli indirizzi strategici internazionali in materia di agricoltura⁶⁵⁷. Secondo un report della FAO del 2011⁶⁵⁸, l'attività agricola costituisce il terreno operativo più adeguato alla sperimentazione applicativa della nozione di *payments for ecosystem services*. Senza voler ripercorrere i plurimi profili di interdipendenza tra agricoltura, da un lato, ed ecosistemi e biodiversità agricoli, dall'altro, sia sufficiente segnalare che, ai fini dell'applicazione dei PSE nel contesto rurale, la FAO ha riconosciuto il duplice potenziale ecologico ed economico insito nell'attività agricola.

Mentre il primo risiede nell'impatto sostanziale che la selezione di determinate pratiche colturali ha sui processi dell'ecosistema, il secondo è rappresentato dall'apporto valoriale che l'agricoltura fornisce alle realtà locali in termini di incremento reddituale, delle prospettive occupazionali e delle condizioni di vita delle popolazioni rurali, oltre che di costruzione di un ambiente favorevole alla trasmissione delle conoscenze e delle tradizioni agricole.

⁶⁵⁴ M. COMBE, *Les paiements pour services environnementaux dans la perspective climat et biodiversité*, in *Énergie, Environnement, Infrastructures*, 5, 2018, dossier 6.

⁶⁵⁵ S. PAGIOLA, *Payments for environmental services in Costa Rica*, in *Ecological Economics*, 65, 2008, 712 ss.; I. PORRAS, A. CHACÓN-CASCANTE, *Costa Rica's Payments for Ecosystem Services programme. Case Study*, in *Ecosystems, Poverty Alleviation and Conditional Transfers*, 2018, <https://www.iied.org/g04272>.

⁶⁵⁶ S. WUNDER, *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, Center for International Forestry Research Occasional Paper, 42, 2005, 2.

⁶⁵⁷ M.A. MEKOUAR, *Émergence et enjeux transversaux des paiements pour services environnementaux*, in A. LANGLAIS (a cura di) *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quels questionnements juridiques?*, cit., 61 ss.

⁶⁵⁸ FAO, *Payments for Ecosystem Services and Food Security*, 2011, 9 ss., <https://www.fao.org/4/i2100e/i2100e.pdf>.

I tratti tipici del settore primario lo rendono dunque altamente idoneo ad accogliere operativamente lo schema insito nei pagamenti per servizi ecosistemici, in quanto qualsiasi attività in esso presente «interagisce intrinsecamente con tutte le dimensioni della sostenibilità (ambientale, sociale ed economica)»⁶⁵⁹. In tale ottica, i PSE possono sostanziarsi in incentivi positivi per usi alternativi del suolo o per il ricorso a particolari pratiche agronomiche a livello di azienda agricola, in grado di proteggere o ripristinare i processi ecosistemici naturali.

È stato dimostrato, peraltro, che tali strumenti attecchiscano nelle realtà rurali maggiormente caratterizzate dal degrado ecosistemico causato dall'impatto antropico ma che, al contempo, siano strutturate in modo tale che i costi di opportunità associati ad usi alternativi del suolo non siano molto elevati.

Ciò è imputabile al fatto che, secondo tale impostazione, le aree ecologicamente degradate rappresentino delle «trappole della povertà»⁶⁶⁰, in quanto manifestano in misura evidente la propria incapacità di fornire un livello sufficiente di servizi di approvvigionamento, come cibo, acqua e fibre, finanche nel breve termine. Pertanto, in simili contesti, la percezione del costo individuale collegato a scelte produttive strutturalmente anti-ecologiche risulta, di per sé, amplificata; se a ciò si cumula l'incentivo economico ulteriore associato all'opzione ecologicamente sostenibile, ne discende naturalmente un progressivo e tendenziale allineamento della domanda e dell'offerta di servizi ambientali⁶⁶¹.

Esplorare gli elementi definitivi e funzionali dei pagamenti per i servizi ecosistemici in relazione al settore agricolo diviene, così, un'operazione essenziale.

Nello specifico, per comprendere appieno il ruolo dei PSE nella valorizzazione delle risorse naturali in agricoltura, è necessario seguire alcune tappe analitiche preliminari, utili a definire i tratti distintivi di questi strumenti rispetto ad altre forme di finanziamento e compensazione.

Dopo aver esaminato le singole componenti tipologiche essenziali dei PSE, occorrerà chiarire la natura e le ragioni della distinzione terminologica operata in dottrina giuridica agro-ambientale tra «servizi ecosistemici» e «servizi ambientali». A questo punto si potranno delineare alcuni criteri identificativi sulla base dei quali istituti giuridici di natura eterogenea – rintracciabili tanto tra le misure previste dalle

⁶⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ A. KARSENTY, T. SEMBRES, M. RANDRIANARISON, *Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du Sud. La saluete par la «deforestation évitée»?*, in *Revue Tiers Monde*, 202, 2010, 57 ss..

politiche agricole quanto tra i singoli prodotti della libera iniziativa economica degli individui – possano essere qualificati come PSE da un punto di vista funzionale. A tal fine, sarà fondamentale esaminare le modalità con cui le peculiarità di questi istituti si confrontano con le sfide poste dall'applicazione pratica dei pagamenti in esame.

In questo contesto, caratterizzato da problematiche comuni e dalla necessità per ciascun ordinamento giuridico di adottare risposte regolative adeguate, il ruolo della comparazione giuridica si rivela imprescindibile per diverse finalità. In primo luogo, l'analisi delle molteplici soluzioni adottate da ordinamenti territorialmente vicini, come quelli europei, ma contraddistinti da esigenze economiche, politiche e ambientali differenti, può consentire di individuare convergenze funzionali tra norme e istituti, anche quando operano in ambiti e contesti giuridici distinti (ad esempio, pubblico e privato), ma perseguono obiettivi analoghi ai pagamenti per i servizi ambientali.

In secondo luogo, il ricorso ad una prospettiva comparatistica consente di valorizzare la complementarità tra la PAC e le misure di natura privatistica, che, pur avendo caratteristiche differenti, non sono antitetiche ma si rafforzano reciprocamente. Infine, la comparazione si rivela essenziale per identificare prospettive di “circolazione” degli schemi giuridici più efficienti, già collaudati in contesti specifici, che possano essere adattati ed implementati in altri ordinamenti, contribuendo a migliorare l'efficacia economica e ambientale delle politiche agro-ambientali.

3. Elementi essenziali, definizioni e criteri identificativi dei PSE.

L'emanazione del *Millennium Ecosystem Assessment* ha rapidamente indotto gli studiosi delle scienze economiche e giuridiche ad interrogarsi sulla possibile definizione da attribuire alla locuzione «*payments for ecosystem assessment*» nonché sull'individuazione degli elementi in ragione dei quali questi ultimi differissero dagli altri meccanismi di tutela della Natura.

In effetti, la prima proposta definitoria risale proprio al 2005 ed è riconducibile agli studi dell'economista Sven Wunder⁶⁶², in cui è tracciata una nozione composita di PSE, finalizzata a garantire la piena corrispondenza tra «pagamento» e «servizio». Si tratta, però, di un modello destinato ad evolversi nel corso del tempo, al fine di raggiungere un livello di ampiezza e flessibilità tale da poter includere quanti più strumenti possibile, pur nella loro strutturale eterogeneità.

⁶⁶² S. WUNDER, *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, cit., *passim*.

Secondo l'archetipo originario dei pagamenti per i servizi ecosistemici, essi integravano «una transazione volontaria in forza della quale un soggetto fornisce un servizio ambientale ad un utente che lo acquista a titolo oneroso, a condizione che il fornitore garantisca la non interruzione del servizio»⁶⁶³.

Questa peculiare forma d'integrazione tra attività economica e tutela dell'ambiente è stata sin da subito connotata, dunque, dalla volontarietà dello scambio tra pagamento e servizio; dalla addizionalità, che impone che le azioni rispettose per l'ecosistema siano più ambiziose di quelle che i gestori di un'attività economica intraprenderebbero normalmente, così come che la contropartita economica rifletta un valore aggiunto rispetto ad una mera compensazione di costi; dalla condizionalità, per cui la corresponsione dei pagamenti è subordinata all'effettiva erogazione dei benefici; dalla garanzia di continuità, per cui il fornitore dei servizi ambientali si impegna ad erogare questi ultimi ininterrottamente e sistematicamente⁶⁶⁴.

L'esempio paradigmatico della forma più "pura" di pagamenti per i servizi ecosistemici è tradizionalmente ricondotto alla società di imbottigliamento di acqua minerale «Vittel»⁶⁶⁵ che, a partire dal 1993, conduce e sviluppa un programma di PSE nell'ambito del bacino idrografico (di circa 5100 ettari) dal quale trae approvvigionamento, al fine di contrastare l'inquinamento della falda acquifera provocato dalla concentrazione di nitrati derivanti dalle pratiche agronomiche adottate nell'area e garantire il mantenimento della qualità delle acque ivi presenti a massimi livelli.

Tale programma prevede l'assunzione, in capo agli agricoltori operanti sul bacino idrografico della «Grande Source» a conformare le proprie pratiche di allevamento ad elevati standard di estensività, attraverso una serie di misure a basso impatto, tra cui l'abbandono dei prodotti agrochimici, il compostaggio dei rifiuti animali e la riduzione del patrimonio zootecnico. In cambio, la compagnia Vittel promuove i propri prodotti evidenziandone l'adesione a pratiche di produzione sostenibile, rispondendo così alle crescenti aspettative dei consumatori ed ottenendo un vantaggio competitivo sul mercato.

⁶⁶³ ID., *The Efficiency of Payments for Environmental Services in Tropical Conservation*, in *Conservation Biology*, 21, 2007, 49.

⁶⁶⁴ S. ENGEL, S. PAGIOLA, S. WUNDER, *Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues*, in *Ecological Economics*, 65, 2008, 663 ss..

⁶⁶⁵ D. PERROT-MAÎTRE, *The Vittel payments for ecosystem services: a "perfect" PES case?*, Department for International Development Project Paper, 3, 2006, <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00388.pdf>.

Per altro verso, i «pagamenti» corrisposti ai produttori agricoli si traducono in strumenti di entità eterogenea e variegata, combinando veri e propri compensi con accordi per l'acquisizione di terreni e concessioni di diritti di usufrutto dei terreni agricoli agli agricoltori stessi. È evidente, dunque, che lo strumento contrattuale assicuri il soddisfacimento sia del requisito volontaristico, sia dell'elemento addizionale. Si aggiunga, peraltro, che tale fisionomia consente di differenziare i pagamenti in base ai differenti costi sostenuti da ciascuna azienda ed al tipo di utilizzo del suolo agricolo che viene condotto. Inoltre, tali contratti sono generalmente a lungo termine (18-32 anni) e possono prevedere dei pagamenti “one-off”, ossia investimenti volti alla modernizzazione dell'azienda agricola, ovvero “on-going”, cioè correlati alle pratiche di utilizzo del suolo già adottate al momento della conclusione degli accordi⁶⁶⁶.

Degno di nota è altresì il progetto tedesco «Northeim»⁶⁶⁷, un programma pilota che utilizza procedure di evidenza pubblica per incentivare gli agricoltori a modificare la destinazione d'uso dei loro terreni. Attraverso gare pubbliche, vengono selezionate fondazioni private incaricate di erogare compensi economici agli agricoltori, al fine di ridurre l'intensificazione delle pratiche agricole e promuovere metodologie che favoriscano la diversità biologica. L'obiettivo è incrementare sia la biodiversità, con particolare attenzione alle specie vegetali minacciate a livello regionale, sia i benefici ricreativi legati alla valorizzazione estetica del paesaggio⁶⁶⁸.

3.1. (segue) Il progressivo temperamento del requisito della “volontarietà”.

Gli schemi illustrati rappresentano modelli esemplari di utilizzo del mezzo contrattuale per finalità socialmente rilevanti. Come evidenziato da Wunder⁶⁶⁹, nonostante la natura globale delle problematiche legate al ripristino e alla conservazione delle risorse naturali, i canali istituzionali più rappresentativi soffrono di una centralizzazione decisionale che spesso si scontra con le specificità delle realtà rurali, che ricoprono una posizione di primo piano nella garanzia del complessivo equilibrio degli ecosistemi.

⁶⁶⁶ L.R. BINGHAM, *Vittel as a model case in PES discourse: review and critical perspective*, 48, 2021, <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2021.101247>.

⁶⁶⁷ S. KLIMEK, B. WITTING, *Developing result-oriented payment schemes for environmental services in grasslands: results from two case studies in North-western Germany*, in *Biodiversity & Agriculture*, 9, 2008, <https://doi.org/10.1080/14888386.2008.9712893>.

⁶⁶⁸ L. ULBER, S. KLIMEK, H.-H. STEINMANN, J. ISSELSTEIN, M. GROTH, *Implementing and evaluating the effectiveness of a payment scheme for environmental services from agricultural land*, in *Environmental Conservation*, 38, 2011, 464 ss..

⁶⁶⁹ S. WUNDER, *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, cit.

Pertanto, i pagamenti per i servizi ecosistemici dimostrano la loro massima efficacia quando assumono la forma di “transazioni volontarie pure”, rivelandosi degli strumenti prettamente locali, congeniali alla risoluzione di problemi globali⁶⁷⁰. Le iniziative idonee a tradursi in PSE, essendo concepite come il frutto di un processo di negoziazione tra gli *stakeholders* direttamente coinvolti nella fornitura e nella fruizione dei servizi ecosistemici, sono caratterizzate da maggiori specificità ed efficienza nella fissazione degli obiettivi e nell’allocazione delle risorse per perseguirli, sopperendo così alla inevitabile genericità connaturata alla devoluzione di tali programmi ad istituzioni più accentrate.

Con il rapido avanzare della globalizzazione, tuttavia, si è resa evidente l’esigenza di coinvolgere un numero sempre maggiore di fornitori di servizi ambientali⁶⁷¹. Di conseguenza, è stato necessario estendere l’ambito applicativo dei PSE a strumenti che, pur non essendo perfettamente sovrapponibili alla loro forma “pura”, ne condividono le caratteristiche fondamentali, quali la volontarietà e la mutualità tra benefici economici e ambientali. Questi elementi hanno consentito di valorizzarne la funzione e di integrarli nell’ottica dei pagamenti per servizi ecosistemici, da un punto di vista più funzionale che non ontologico.

Nella pratica, risulta piuttosto complesso individuare un numero significativo di negozi bilaterali puri tra due soggetti privati, aventi come oggetto l’erogazione di un’externalità positiva in cambio di un compenso economico. Al contrario, nella maggior parte dei casi, queste transazioni sono veicolate da intermediari, spesso di natura pubblica, che intervengono attraverso politiche di aiuti finanziari⁶⁷². L’esempio più emblematico del significativo ampliamento che dell’elemento della volontarietà è dato dalla considerazione delle misure di sviluppo rurale previste dalla PAC come una forma di PSE⁶⁷³.

Il requisito in esame si manifesta, così, non solo nei casi di sottoscrizione di contratti diretti tra agricoltori e «pagatori» di servizi ambientali, ma anche nelle ipotesi in cui l’agricoltore aderisca volontariamente a schemi unilateralmente predisposti da

⁶⁷⁰ S. WUNDER, S. ENGEL, S. PAGIOLA, *Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental programs in developed and developing countries*, in *Ecological Economics*, 65, 2008, 834 ss..

⁶⁷¹ S. WUNDER, *When payments for environmental services will work for conservation*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Rio de Janeiro, 2013, 230 ss..

⁶⁷² A. LANGLAIS, *Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d’équité environnementale pour les agriculteurs?*, in *Environnement et développement durable*, 1, 2013, 32 ss..

⁶⁷³ *Infra*, § 5 ss.

enti pubblici quante volte tale adesione si basi su una scelta libera ed implichi un margine di partecipazione del singolo nella definizione delle pratiche adottate⁶⁷⁴.

Si aggiunga che la «promozione dei beni pubblici ambientali», fortemente promossa nel contesto del *Millennium Ecosystem Assessment*, riguarda esclusivamente il versante dei fornitori dei servizi ambientali e non anche quello dei “pagatori”. Del resto, occorre ricordare che la finalità di questo processo è soddisfare le aspettative di redditività marginale di coloro che convertono le proprie pratiche produttive verso modelli sostenibili, aspettative che il mercato, da solo, non sarebbe in grado di assorbire.

La natura pubblica o privata del soggetto erogatore dei pagamenti, in tale ottica, è di per sé irrilevante. Al contrario, l'intervento pubblico può acquisire una valenza strategica proprio in considerazione delle peculiarità dei beni pubblici, secondo il già ricordato principio «*public money for public goods*».

3.2. (segue) Pagamenti per servizi «ecosistemici» o per servizi «ambientali»? Distinzioni ed implicazioni.

La rapida diffusione del concetto di «servizi ecosistemici», intesi come contropartita per prestazioni di natura economica, ha gradualmente sollevato, negli ordinamenti nazionali, questioni legate al recepimento normativo di tale formula e all'interpretazione giuridica da attribuirle.

Un primo profilo controverso ha riguardato il rilievo da conferire alla distinzione tra «servizi ecosistemici» e «servizi ambientali»⁶⁷⁵: nonostante l'indiscussa affinità linguistica che lega le due espressioni, queste individuano due elementi concettualmente distinti⁶⁷⁶ dal punto di vista delle scienze economiche.

I servizi ecosistemici integrano una nozione ecologica, corrispondendo ai servizi che gli uomini traggono direttamente o indirettamente dagli ecosistemi⁶⁷⁷. In tal senso,

⁶⁷⁴ L. DUVAL, *Favoriser le déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture. Guide à destination des acteurs privés*, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, programme, 215, 2019, <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>.

⁶⁷⁵ Secondo tassonomia alternativa proposta dalla dottrina, i «servizi ambientali» rappresentano una quota di servizi ecosistemici, che secondo alcuni è parziale, mentre secondo altri ne deve coprire la totalità. Secondo tale ragionamento, dunque, un servizio ambientale è tale laddove contribuisce alla erogazione, da parte dell'ecosistema e nei confronti degli uomini, di un determinato livello di servizi. Secondo altri autori ancora, servizi ecosistemici e servizi ambientali sono due sinonimi. Cfr., sul punto, A. LANGLAIS, *À la recherche d'une définition juridique des paiements pour services environnementaux?*, cit..

⁶⁷⁶ *Supra*, Cap. I, § 2.1.

⁶⁷⁷ D. PESCHE, C. MONTPELLIER, P. MERAL, M. HRABANSKI, M. BONNIN, *Services écosystémiques et Paiements pour services environnementaux: les deux faces d'une même logique?*, in *Services environnementaux et usages de l'espace rural*, 1, 2011, 9 ss..

la tassonomia che il MAE del 2005 ne ha fornito risulta sostanzialmente analoga alle classificazioni adottate dall'OCSE al fine di individuare criteri di misurazione di valore della biodiversità e delle risorse naturali (servizi di prelievo, servizi culturali)⁶⁷⁸. I servizi ambientali, invece, costituiscono un concetto economico in quanto evidenziano i benefici che gli uomini forniscono alla collettività, volontariamente e nell'ambito dello svolgimento di un'attività economica, contribuendo al miglioramento degli ecosistemi⁶⁷⁹. L'intenzionalità costituisce dunque il fattore aggiuntivo proprio dei servizi ambientali, idoneo a specificarne la funzione rispetto alle esternalità positive di un'attività economica, le quali possono essere generate anche involontariamente.

Tale distinzione ha condotto parte della dottrina a ritenere che il vincolo tra pagamenti e servizi «ecosistemici» risulti eccessivamente stringente, in quanto presuppone non solo l'erogazione di un beneficio dall'uomo all'ecosistema, ma anche la successiva restituzione di tale beneficio all'uomo da parte dell'ecosistema stesso⁶⁸⁰. Di conseguenza, alcuni studiosi hanno preferito adottare il termine «servizi ambientali»⁶⁸¹, al fine di mitigare il rigore della correlazione tra obbligazione e risultato. Altri, invece, hanno impiegato le due espressioni in maniera fungibile o hanno optato per la nozione più inclusiva di pagamenti per servizi ambientali ed ecosistemici⁶⁸², così da non escludere aprioristicamente le ipotesi rientranti nel concetto di servizi ecosistemici.

L'evoluzione normativa nei vari ordinamenti riflette la descritta pluralità di approcci. A livello sovranazionale, il concetto di pagamenti per servizi ecosistemici non è esplicitamente menzionato nei documenti ufficiali, sebbene la Strategia europea per la biodiversità verso il 2020 abbia posto l'accento sulla necessità di integrarne il valore nelle politiche e nei programmi dell'Unione⁶⁸³. La Strategia UE sulla biodiversità per il 2030 ha ulteriormente rafforzato questa impostazione, sottolineando

⁶⁷⁸ *Supra*, Cap. I, §2.1.

⁶⁷⁹ P.J. FERRARO, *The Future of Payments for Environmental Services*, in *Conservation Biology*, 25, 2011, 1134 ss..

⁶⁸⁰ M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, *Les paiements pour services environnementaux: une participation au processus de marchandisation de services écosystémiques? Quelle réalité pour un marché des paiements pour services environnementaux?*, in A. LANGLAIS (a cura di), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quels questionnements juridiques?*, cit., 113 ss..

⁶⁸¹ Cfr., a titolo esemplificativo, P. DUPRAZ, L.-P. MAHÉ, A. THOMAS, *Les paiements pour services environnementaux dans la politique agricole commune*, in A. LANGLAIS (a cura di), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quels questionnements juridiques?*, cit., 207 ss..

⁶⁸² Cfr. *Infra*, §9.1, in cui si evidenzia che la legge delega n. 221/2015, nota come «Collegato Ambientale», aveva delegato il Governo all'emanazione di un quadro normativo in materia di «pagamenti per servizi ecosistemici e ambientali».

⁶⁸³ *Supra*, Cap. II, §9.

l'importanza di mobilitare risorse finanziarie, sia pubbliche che private, per la tutela della biodiversità, fornendo al contempo orientamenti chiari per allineare gli investimenti agli obiettivi del *Green Deal* europeo⁶⁸⁴.

Dal punto di vista del recepimento normativo negli ordinamenti nazionali, l'Italia e la Francia rappresentano due esempi significativi in cui il legislatore ha valorizzato il concetto di pagamenti per servizi ecosistemici. In particolare, l'esperienza giuridica italiana e il *droit rural* francese hanno sviluppato un approccio che talvolta associa in modo fungibile le nozioni di servizi ecosistemici e servizi ambientali, talvolta le distingue in maniera più netta.

L'evoluzione del concetto di PSE ne ha determinato una rielaborazione in una forma più ampia, sia a livello dottrinale, sia a livello giuridico. Si considerino, in proposito, la definizione di pagamenti per servizi «ambientali» (PSA) riformulata da Wunder nel 2015, come «transazioni volontarie tra utenti e fornitori di servizi, condizionate dal rispetto di regole concordate per la gestione sostenibile delle risorse naturali»⁶⁸⁵ e l'ulteriore apporto fornito dalla FAO, che ha inquadrato i PSA come «operazioni volontarie finalizzate alla remunerazione diretta o indiretta dei fornitori di servizi per pratiche di gestione agricola, forestale, costiera o marina, tese a garantire un'erogazione più efficiente o stabile di tali servizi»⁶⁸⁶.

Alla luce di queste considerazioni, il dibattito sui pagamenti per servizi ecosistemici e ambientali evidenzia non solo la necessità di una maggiore armonizzazione concettuale e normativa dei medesimi, ma anche l'importanza di un'analisi comparata volta a comprenderne il ruolo nella promozione della sostenibilità ambientale e della tutela della biodiversità.

3.3. (segue) Tassonomie di PSA.

All'esito dell'analisi appena condotta, la nozione di «pagamenti per i servizi ambientali» risulta estremamente proteiforme⁶⁸⁷ e, nonostante la progressiva diffusione del riferimento a “servizi ambientali” e/o “ecosistemici” nei testi legislativi,

⁶⁸⁴ *Supra*, Cap. II, §10.

⁶⁸⁵ S. WUNDER, *Revisiting the concept of payments for environmental services*, in *Ecological Economics*, 117, 2015, 234 ss..

⁶⁸⁶ FAO, *Payments for Ecosystem Services and Food Security*, cit..

⁶⁸⁷ A. LANGLAIS, *À la recherche d'une définition juridique des paiements pour services environnementaux?*, cit., 31.

non è dato rinvenire norme che assegnino la qualifica di PSA a specifiche misure giuridiche pubblicistiche o privatistiche⁶⁸⁸.

Da ciò deriva un ampio margine di manovra nella qualificazione di una misura politica o di un istituto giuridico come «pagamento per servizio ambientale». L'operazione ha delle significative implicazioni nella misura in cui annoverare un meccanismo o un complesso di norme tra le forme di PSA equivale a collocare tali strumenti in un itinerario strategico di conversione dei tradizionali paradigmi produttivi, secondo gli obiettivi fissati dalle istituzioni internazionali e sovranazionali.

Per tale ragione, in assenza di riferimenti normativi, i criteri di identificazione dei PSA sono stati ricercati per via dottrinale e, in particolare, i parametri su cui si è registrato un certo grado di consenso⁶⁸⁹ sono: il carattere volontario del pagamento, essenziale per contraddistinguere i PSA dalle altre tipologie di interventi di natura economica, come le politiche fiscali e l'applicazione del principio «chi inquina paga»; la determinazione o la determinabilità dei servizi ambientali interessati dai pagamenti nonché gli effetti benefici delle pratiche remunerate sui servizi stessi; l'addizionalità, che comporta che il servizio si traduca in una reale externalità positiva, nel senso che sia in grado di apportare un miglioramento comparativo alle funzioni ecologiche rispetto ad uno scenario in cui il pagamento non sia fornito; la sinallagmaticità, che si sostanzia nella corresponsione al fornitore del servizio di una somma che non si limiti a compensare la perdita subita ed il mancato guadagno causati dalla produzione dell'esternalità positiva, ma sia idonea a procurargli una reale remunerazione.

A sua volta, e sulla base dei requisiti che costituiscono i comuni denominatori dei PSA, la dottrina ha altresì sistematizzato quattro categorie di pagamenti, classificati in ordine decrescente in relazione all'immediatezza del rapporto tra fornitore del servizio ambientale e beneficiario del medesimo⁶⁹⁰.

Al primo gruppo sono riconducibili le tipologie di transazioni in cui i contraenti incarnano direttamente il fornitore ed il beneficiario del servizio ambientale; al contempo, lo scambio tra il pagamento e la fornitura del servizio ne costituiscono la

⁶⁸⁸ M.A. MEKOUAR, *Aperçu sur quelques outils de promotion international des paiements pour services environnementaux en agriculture*, cit., spec. 72.

⁶⁸⁹ A. KARSENTY, S. AUBERT, L. BRIMONT, C. DUTILLY, S. DESBUREAUX, D.E. DE BLAS, G. LE VELLY, *The Economic and Legal Sides of Additionality in Payments for Environmental Services*, in *Environmental Policy and Governance*, 27, 2017, 422 ss..

⁶⁹⁰ L. DUVAL, T. BINET, P. DUPRAZ, S. LEPLAY, C. ETRILLARD, M. PECH, E. DENIEL, M. LAUSTRIAT, *Paiements pour services environnementaux et methodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2016, 135 ss..

causa, così come una pratica e un corrispettivo determinati ne formano l'oggetto. Un modello esemplificativo della prima tipologia di PSE è dunque il già citato caso della società Vittel che ha finanziato direttamente, con fondi propri e mediante la fornitura di un sistema di supporto tecnico, l'adozione di pratiche agricole che, secondo determinate evidenze scientifiche, producono effetti positivi sulla qualità dell'acqua; come contropartita, la società finanziatrice gode del diritto di veicolare messaggi relativi alla qualità ambientale dei prodotti che immette sul mercato.

Una seconda categoria è integrata da tutti quei pagamenti erogati da gruppi eterogenei di operatori privati che non coincidono necessariamente con i beneficiari dei servizi: questo è il caso dei PSA di conservazione della biodiversità finanziati da organizzazioni non governative ed erogati alle comunità locali che si impegnano a modificare le proprie pratiche di caccia, di raccolta o di produzione agricola⁶⁹¹.

Il terzo gruppo è stato ricondotto a quei pagamenti volti a remunerare un servizio collettivo individuando, quale soggetto pagatore, un organismo rappresentativo dell'interesse della collettività. Un esempio chiarificatore può essere quello statunitense del distretto di New York⁶⁹², che ha sviluppato un programma di pagamento degli agricoltori ubicati in prossimità del rispettivo bacino idrografico per pratiche agricole benefiche per la qualità dell'acqua, finanziando il piano attraverso una tassazione sull'acqua applicata a tutti i residenti.

Sono annoverabili tra i PSA, infine, quei pagamenti finanziati da soggetti pubblici che fungono da intermediari di servizi ambientali da erogare nei confronti di una platea più vasta di beneficiari⁶⁹³.

⁶⁹¹ Un esempio virtuoso è rappresentato dal modello ecuadoriano del *Fondo para la Protección del Agua*. Si tratta di un fondo fiduciario istituito nel settore idrico. In particolare, le compagnie municipali di acqua ed elettricità, un birrificio privato e un'azienda di acqua minerale investono un capitale in un fondo finanziario a lungo termine (80 anni), regolato dalle leggi finanziarie locali. I rendimenti di questo investimento fungono da contropartita per le donazioni ricevute da ONG internazionali e locali, finanziatori e agenzie di sviluppo straniere. Il denaro risultante viene investito in progetti di protezione della Natura, tra cui azioni di rafforzamento delle aree protette, sostegno alle famiglie rurali per il recupero dei terreni degradati e l'adozione di tecniche agricole sostenibili, riforestazione ed educazione dei bambini alla gestione sostenibile delle risorse idriche. Il Comitato direttivo del Fondo è composto da rappresentanti delle popolazioni locali, delle centrali idroelettriche, delle aree protette, delle ONG locali e del governo. I pagamenti finanziano attività e supporti, senza erogare pagamenti diretti agli agricoltori. Il Fondo utilizza esclusivamente i rendimenti dell'investimento, ma sta considerando la possibilità di impiegare parte del capitale per finanziare alcune delle sue attività. Sul punto, si rinvia a S. PAGIOLA, *Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America*, in *World Development*, 33, 2005, 253 ss..

⁶⁹² A.F. APPLETON, *How New York City Used an Ecosystem Services Strategy Carried out Through an Urban-Rural Partnership to Preserve the Pristine Quality of Its Drinking Water and Save Billions of Dollars and What Lessons It Teaches about Using Ecosystem Services*, Katoomba Conference, Tokyo, 2002, <https://www.cbd.int/financial/pes/usa-pesnewyork.pdf>.

⁶⁹³ L'esempio paradigmatico in proposito, a cui è dedicata un'analisi specifica (*infra*, §5 ss.), è rappresentato dalle misure agro-ambientali del II pilastro della PAC.

4. Le criticità applicative dei PSA.

L'illustrazione delle quattro categorie degli strumenti in esame determina l'ulteriore considerazione secondo cui i PSA possono assumere una portata applicativa eterogenea in ragione del grado di prossimità tra fornitori delle esternalità positive e finanziatori: quanto più alto è il grado di rappresentatività dei beneficiari dei servizi ambientali, tanto più ampio è il relativo territorio di applicazione.

Con specifico riguardo al settore agricolo, queste misure si concretizzano nel paradigma della multifunzionalità, che consta di regole in grado di proiettare l'attività agricola sul territorio rurale, consentendo di orientare l'impresa verso il raggiungimento di obiettivi ulteriori, pur conservando il significato economico e sociale insito nell'appartenenza alla categoria degli agricoltori⁶⁹⁴.

Dato che il settore agricolo è storicamente oggetto delle politiche volte al conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 TUE ma è, al contempo, stato recentemente “ripensato” alla luce dell'integrazione tra politiche agricole e politiche ambientali⁶⁹⁵, occorre volgere uno sguardo tanto alle misure emanate nell'ambito della PAC quanto agli strumenti giuridici nazionali di matrice eminentemente ambientalistica per comprendere se, indipendentemente dalla *ratio* per cui sono stati conati, essi siano idonei a “funzionare” come dei PSA e, quindi, a remunerare gli agricoltori per l'erogazione di servizi benefici per l'ambiente, concorrendo così alla nuova strutturazione dei rapporti tra attività produttiva e protezione dell'ambiente fortemente caldeggiata a livello internazionale.

Tra le misure di matrice politica, lo strumento largamente riconosciuto come idoneo ad impegnare la volontà degli agricoltori al mantenimento o alla transizione di pratiche che arricchiscano positivamente lo stato dell'ambiente sono le misure di sviluppo rurale della PAC; con riguardo agli istituti giuridici non rientranti nell'ambito delle politiche agricole, di peculiare interesse sono le *obligations réelles environnementales*, introdotte in Francia con la *loi biodiversité* del 2016, nonché ulteriori strumenti collaterali come l'inclusione delle *clauses environnementales* nei contratti di *baux ruraux*.

Una metodologia efficace per vagliare l'attitudine di queste variegate misure ad operare alla stregua dei PSA consta di due fasi: occorre, anzitutto, operare una ricognizione preliminare delle difficoltà pratiche insite nella concreta applicazione dei

⁶⁹⁴ L. BODIGUEL, *L'entreprise rurale: entre activités économique et territoire rural*, cit., 31.

⁶⁹⁵ *Supra*, Cap. II. §8.

PSA in generale, che rischiano di neutralizzarne il potenziale; successivamente, è opportuno analizzare il modo in cui ciascuno strumento considerato si confronta con queste problematiche per appurarne l'effettiva ascrivibilità a dei pagamenti per servizi ambientali.

4.1. (segue) L'efficacia dei PSA tra volontarietà, individualizzazione e sostenibilità economica.

È opportuno focalizzare l'attenzione, anzitutto, sul profilo dell'attrattività per gli attori del comparto agricolo dei meccanismi di pagamento per l'erogazione di servizi agro-ambientali. Posto che il grado di negoziabilità che contraddistingue i PSA è di intensità variamente graduata alla luce della classificazione dei meccanismi di pagamento nelle quattro categorie illustrate, è stata comunque sottolineata l'importanza nevralgica di aumentare il tasso di contrattualizzazione dei PSA in agricoltura per la stretta interdipendenza tra la pratica agricola che l'agricoltore s'impegna a porre in essere e le specificità rurali del territorio su cui si esplica la propria attività⁶⁹⁶. Solo un'elevata capacità di adattamento dei modelli produttivi che concorrono a formare oggetto delle obbligazioni dei PSA può essere in grado di raccogliere l'adesione di un numero consistente di agricoltori, elemento imprescindibile se si punta al raggiungimento di risultati empiricamente verificabili in termini di preservazione dei paesaggi, di conservazione della biodiversità, di riduzione o di gestione razionale delle risorse⁶⁹⁷.

In altre parole, il rischio che si può materializzare in sede di applicazione dei PSA al settore agricolo è che la veste pubblicistica del soggetto pagatore rifletta l'effettiva natura pubblica del pagamento, il quale si tradurrebbe così in un "finanziamento" in senso stretto, erogato per ricompensare la mera adesione a pratiche scarsamente individualizzate⁶⁹⁸. In un simile scenario, il profilo della volontarietà non coinciderebbe con la capacità dei fornitori dei servizi ambientali di concorrere alla determinazione delle pratiche da adottare per plasmarle sulle caratteristiche

⁶⁹⁶ Sulla valorizzazione del ruolo del territorio ai fini dell'innovazione per il *droit rural*, cfr. L. BODIGUEL, *Multifonctionnalité de l'agriculture et territoire. Le territoire, un contexte juridique en construction*, in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques. Actes du colloque international de la Société française d'économie rurale. 21-22 mars 2002*, SFER/EDUCAGRI ÉDITIONS/CIRAD, 2003, 355 ss..

⁶⁹⁷ P. DUPRAZ, M. PECH, *Quelle politique agri-environnementale?*, Congrès de la Confédération paysanne, Saint-Etienne, 2009, <https://www.researchgate.net/publication/228759807>.

⁶⁹⁸ P. MÉRAL, *Le concept de service écosystémique en économie: origine et tendances récentes*, in *Natures Sciences Sociétés*, 20, 2012, 3 ss..

economiche e sociali del proprio territorio, ma si esaurirebbe nella secca alternativa tra l'adesione o meno alla misura unilateralmente predisposta.

A questo punto si prospetterebbero rischi operativi ulteriori, anche nell'ipotesi in cui agli agricoltori aderiscano alle misure. In un simile scenario, a fronte della omologazione dei modelli produttivi imposti verticalmente senza tenere in considerazione le esigenze territoriali dei singoli contesti rurali, si rischierebbe di finanziare pratiche effettivamente non benefiche per l'ambiente, così tradendo il requisito dell'addizionalità.

Un ulteriore elemento potenzialmente idoneo a compromettere l'attrattività dei PSA è rappresentato dall'esiguità e dall'inadeguatezza dell'ammontare riconosciuto ai fornitori di tali servizi. Come già evidenziato, la natura stessa dei PSA si fonda sull'apporto economico aggiuntivo che essi garantiscono ai soggetti erogatori dei servizi ambientali. Tuttavia, la dimensione pubblicistica dei pagatori può ostacolare tale funzione a causa della necessità di giustificare l'erogazione del finanziamento secondo criteri di legittimità e sostenibilità pubblica⁶⁹⁹. Inoltre, il ridotto margine di intervento degli agricoltori nella determinazione dell'ammontare del finanziamento può tradursi in una loro mera adesione unilaterale a schemi predefiniti, limitandone il potenziale incentivo.

Le principali criticità che gli strumenti di pagamento per servizi ambientali devono affrontare risiedono, dunque, nella loro capacità di adattarsi ai contesti ambientali, economici e sociali in cui operano gli imprenditori agricoli, nonché nella loro effettiva idoneità a configurarsi come strumenti di remunerazione piuttosto che di compensazione. Quest'ultima distinzione risulta particolarmente rilevante nell'ottica della sostenibilità economica di tali meccanismi e della loro capacità di incentivare pratiche di gestione sostenibile delle risorse naturali.

4.2. (segue) L'allocazione dell'incertezza scientifica degli effettivi benefici per l'ambiente delle pratiche selezionate: i «servizi ambientali» tra obbligazioni di mezzi e obbligazioni di risultato.

L'ulteriore elemento che merita di essere approfondito attiene all'inefficiente allocazione del rischio di incertezza scientifica circa l'effettiva attitudine delle misure considerate a tradursi in “servizi ambientali”, vale a dire ad apportare benefici alla collettività attraverso esternalità positive. La distribuzione del peso di tale incognita

⁶⁹⁹ K. BENNETT, *Additionality: the next Step for Ecosystem Service Markets*, in *Duke Environmental Law & Policy*, 20, 2010, 417 ss..

dipende dalla strutturazione delle obbligazioni che formano oggetto degli aspiranti PSA come “di mezzi” ovvero “di risultato”.

È stato evidenziato, infatti, che per elevare l'effettiva ambizione ambientale dei PSA in materia agricola sia necessario che l'oggetto del contratto coincida con il conseguimento dell'obiettivo ambientale, con la conseguente strutturazione di un'obbligazione ambientale di risultato che scarichi il rischio del suo mancato raggiungimento sull'agricoltore, nell'ottica della totale responsabilizzazione di quest'ultimo. Una simile soluzione, tuttavia, necessita di essere corredata da una remunerazione ingente, che inglobi altresì i costi di formazione e di documentazione scientifica che si richiederebbe all'agricoltore di sostenere. Pertanto, la maggior parte delle misure riconducibili ai PSA assoggettano l'erogazione del pagamento alla mera adozione di determinate pratiche agricole, a prescindere dall'effettivo impatto benefico che queste possono avere sull'ecosistema. In questo caso, l'attitudine positiva della pratica è accertata all'esito di una valutazione effettuata *ex ante* dagli studi scientifici più accreditati e successivamente integrata nella dinamica del pagamento. Questo è il caso dei contratti stipulati dalla società Vittel, in cui gli agricoltori si impegnano a realizzare quelle pratiche agricole che, secondo gli studi dell'*Institute National de la Recherche Agronomique* (INRA), producono effetti positivi sulla qualità dell'acqua. L'agile applicabilità concreta di questa strada sconta comunque il rischio di una scarsa individualizzazione delle pratiche agricole ai territori di riferimento, con l'ulteriore e conseguente pericolo di concedere dei finanziamenti a vuoto. Piuttosto, occorrerebbe piuttosto, individuare delle aree *governance* alternative per dotare i produttori agricoli di un bagaglio informativo più completo, in termini di indicatori di risultato attendibili, garantiti a ridotti costi di formazione, informazione e documentazione.

SEZIONE II

I pagamenti per servizi agro-ambientali nelle politiche agricole europee.

5. Le misure di sviluppo rurale della PAC come pagamenti per servizi “agro-ambientali”.

A livello europeo, le misure della PAC che incarnano emblematicamente il paradigma della multifunzionalità, nell'ottica di conciliare gli obiettivi di produzione dell'agricoltura con quelli della protezione dell'ambiente e della salute umana, sono le c.d. misure agro-ambientali che, nel rispetto di una oramai tradizionale

organizzazione⁷⁰⁰ introdotta con il Regolamento (CE) n.1257/1999, rientrano nel secondo pilastro della PAC e formano oggetto di una pianificazione in cicli pluriennali.

Le misure di sviluppo rurale, in generale, «rappresentano quello strumento giuridico in grado di valorizzare l'influenza positiva che l'attività produttiva ha sull'ambiente, impedendo lo spopolamento di aree rurali, mantenendo il territorio, contrastando i rischi di natura idrogeologica»⁷⁰¹.

L'Unione Europea cofinanzia i pagamenti agro-ambientali degli Stati membri al fine di «incoraggiare ulteriormente gli agricoltori e gli altri gestori del territorio a rendere un servizio all'intera società attraverso l'introduzione o la prosecuzione dell'applicazione di metodi di produzione agricola compatibili con la tutela e il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica»⁷⁰². Precisamente, la tutela della biodiversità è entrata a far parte formalmente – unitamente alla lotta ai cambiamenti climatici – degli obiettivi del II pilastro della PAC con il Regolamento (CE) n. 74/2009, sostituito dal Regolamento (UE) n. 1305/2013 e, allo stato attuale, dall'art. 69 del Regolamento (UE) n. 2115/2021⁷⁰³.

Si tratta di un quadro organico di misure di sviluppo rurale opzionabili presso gli Stati membri all'esito di un processo di carattere strategico/programmatorio realizzato nel rispetto di differenti modalità di selezione di obiettivi e di priorità di intervento indicati nei diversi cicli di programmazione che si sono sino ad ora susseguiti.

Il descritto meccanismo è imperniato sul principio di sussidiarietà tra UE e Stati membri, in forza del quale l'amministrazione delle misure di sviluppo rurale è distribuita secondo un sistema multilivello tra Unione Europea, che fissa obiettivi, priorità e strategie ed esercita poteri di controllo e Stati membri e Regioni, che sovrintendono concretamente la selezione e la concessione delle misure.

In particolare, l'operatività del descritto meccanismo è consentita dalla disponibilità di un apposito fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR),

⁷⁰⁰ L. PETRELLI, *Misure di sviluppo rurale*, in *Trattato di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., 92 ss..

⁷⁰¹ L. COSTATO, *Trattato di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., 82.

⁷⁰² Regolamento (CE) n. 1698/2005, cit., Considerando n. 35.

⁷⁰³ Secondo quanto stabilito dall'art. 69 del Regolamento (UE) n. 2117/2021, I tipi di intervento per lo sviluppo rurale «consistono in pagamenti o sostegno in relazione a: a) gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione; b) i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici; c) gli svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori; d) gli investimenti, compresi gli investimenti nell'irrigazione; e) l'insediamento dei giovani agricoltori e dei nuovi agricoltori, e l'avvio di imprese rurali; f) gli strumenti per la gestione del rischio; g) la cooperazione; h) lo scambio di conoscenze e la diffusione dell'informazione».

originariamente istituito con il Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio e divenuto pienamente operativo a partire dal 2007. Il canone di sussidiarietà è finanziariamente attuato mediante l'allocazione di tali fondi in programmi di sviluppo rurale (PSR) cofinanziati da bilanci nazionali, i quali possono essere progettati tanto su base nazionale, quanto su base regionale al fine di assecondare al meglio le esigenze specifiche dei territori a cui si riferiscono. Allo stato attuale, nella elaborazione delle proprie strategie, i Paesi attingono da un ventaglio di venti misure strategiche di ampio respiro, adattandole alle circostanze nazionali e regionali per realizzare una o più priorità del FEASR.

Da un lato, la Commissione europea approva e vigila sul raggiungimento, da parte dei PSR di almeno quattro delle sei finalità del FEASR⁷⁰⁴ attraverso il quadro comune di monitoraggio e valutazione (QCMV); dall'altro, le decisioni relative alla selezione dei progetti ed alla concessione dei pagamenti sono adottate dalle autorità di gestione a livello nazionale o regionale.

In questo quadro si inseriscono le misure agro-ambientali (MAA), strumenti in forza dei quali i titolari del diritto di coltivazione della superficie agricola interessata dalla misura si impegnano volontariamente a mantenere o a ripristinare un servizio ecosistemico, adottando determinate pratiche agricole o produttive che implicano uno sforzo ambientale che si spinga al di là degli ordinari obblighi di condizionalità, verso un pagamento erogato dalla competente autorità di gestione.

Sulla base di questa ricognizione preliminare, le misure agro-ambientali sono state ricondotte alla quarta tipologia di pagamenti per servizi ambientali⁷⁰⁵.

Secondo questa prospettiva, le MAA si sostanziano nella coincidenza tra la manifestazione di volontà dell'agricoltore di fornire un servizio ambientale mediante la propria adesione alla misura, e la volontà della collettività di remunerarlo per tale

⁷⁰⁴ Allo stato attuale sono le seguenti: 1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale nelle zone rurali; 2) potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie agricole innovative e la gestione sostenibile delle foreste; 3) favorire l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo; 4) incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio ad un'economia a basse emissioni di CO₂ e resiliente ai cambiamenti climatici nel settore agroalimentare e forestale; 5) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste; 6) promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

⁷⁰⁵ O. AZNAR, X. AUGUSSEAU, M. BONIN, W. DARÉ, M. DECAMPS, C. DÉPRÉS, J. QUESTE, *Mesures agro-environnementales et paiements pour services environnementaux*, in P. MÉRAL, D. PESCHE (a cura di), *Les services écosystémiques*, Versailles, Éditions Quae, 2016, 201 ss..

sforzo, manifestata rappresentativamente dall'Unione Europea attraverso la fissazione di tali obiettivi e la destinazione di determinati budget alla loro realizzazione⁷⁰⁶.

6. Le misure di sviluppo rurale della PAC alla prova delle criticità dei PSA.

La riconducibilità delle MAA ai pagamenti per i servizi ambientali impone, tuttavia, una precisazione preliminare; pur incarnando, soprattutto nell'ambito dell'attuale PAC, l'emblema della sua "architettura verde", tali misure restano strutturalmente inscritte in una politica agricola, coniata e sviluppata per dare attuazione agli scopi di cui all'art. 39 TFUE⁷⁰⁷.

Trattasi di obiettivi intenzionalmente enunciati in modo elastico e programmaticamente adattabile alle sfide con cui l'agricoltura si sarebbe dovuta confrontare nel corso del tempo e che, nella loro odierna declinazione generale⁷⁰⁸, sono rivolti alla promozione di un «settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine»; il sostegno ed il rafforzamento della «tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima», la contribuzione «al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi»; il rafforzamento del «tessuto socioeconomico delle zone rurali»⁷⁰⁹.

Ne consegue che le misure agro-ambientali non sono ontologicamente qualificabili come dei PSA, in quanto operano nell'ambito di una politica preordinata al raggiungimento di obiettivi generali e specifici che interessano primariamente l'agricoltura⁷¹⁰; tuttavia, in base alla loro capacità di concretizzare l'idea di multifunzionalità ed alla tenuta rispetto alle difficoltà intrinseche all'operatività dei PSA, possono essere definibili pagamenti per servizi ambientali da un punto di vista

⁷⁰⁶ H. GUYOMARD, C. DÉTANG-DESSENDRE, *Mieux légitimer la Politique Agricole Commune par la mesure de sa performance*, in *Innovations Agronomiques*, 83, 2021, 1-9.

⁷⁰⁷ P. DUPRAZ, L.-P. MAHÉ, A. THOMAS, *Paiements pour services environnementaux, biens publics et fédéralisme fiscal: enjeux pour la politique agricole commune*, cit., 207 ss..

⁷⁰⁸ Regolamento (UE) 2012/2115 cit., art. 5.

⁷⁰⁹ *Supra*, Cap. III, §11.

⁷¹⁰ Nella Dichiarazione 2016 di Cork 2.0 «Una vita migliore nelle aree rurali», conclusiva della Conferenza europea sullo sviluppo rurale, sono stati individuati 10 orientamenti politici che dovevano ispirare una politica agricola e rurale innovativa, integrata ed esclusiva. Nella consultazione pubblica indetta dalla Commissione europea il 2 febbraio 2017 era emersa la necessità di ridurre l'eccessiva burocrazia della PAC post 2020 per finalizzare effettivamente la politica al raggiungimento di maggiori benefici per l'ambiente. Nella Comunicazione della Commissione del 29 novembre 2017 «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» vengono individuate le modalità attraverso le quali poter migliorare il rapporto costi-benefici della nuova PAC per far evolvere la PAC «mantenendo l'orientamento al mercato ed il sostegno al modello agricolo familiare in tutte le regioni dell'UE [...] seppur operando in un nuovo contesto economico, climatico, ambientale, sociale, tecnologico, industriale e politico».

funzionale. Del resto, l'origine della stessa «politica delle strutture» è correlata alla revisione del sistema di quegli aiuti e di quei finanziamenti che per decenni hanno contribuito alla strutturazione di un paradigma convenzionale di agricoltura⁷¹¹, con i conseguenti effetti distorsivi della concorrenza sui mercati agricoli internazionali. È proprio nel quadro della progressiva contrazione della politica di sostegno reddituale che è sorta l'esigenza di scongiurare il rischio che la perdita di competitività delle aree agricole sul piano delle produzioni si convertisse in fenomeni di abbandono di vaste aree del territorio e di degrado, a loro volta forieri di conseguenze negative sugli equilibri socio-ambientali.

A questo proposito, dunque, diviene essenziale accertare se le MAA si sostanzino effettivamente nella remunerazione della gestione conservativa del territorio e dell'ambiente, di cui fruisce positivamente l'intera società, quali funzioni sociali ed ambientali dell'agricoltura.

Come anticipato, tale indagine sarà condotta analizzando le caratteristiche delle misure agro-ambientali di matrice europea in relazione ai profili problematici che connotano i pagamenti per i servizi ambientali in termini di individualizzazione delle misure in ragione delle specifiche caratteristiche dei contesti rurali su cui sono destinate ad applicarsi, attrattività del pagamento ed efficiente allocazione del peso di incertezza scientifica tra le parti.

Il primo profilo richiede di verificare se le MAA siano considerate sufficientemente adeguabili alle esigenze economiche, sociali ed ambientali di ciascuna realtà agricola e se presentino il grado di attrattività tale da conferir loro la veste di strumento negoziale per gli interessati. Il secondo punto, invece, consente di stabilire se la strutturazione delle obbligazioni che formano oggetto di MAA sia tale da scongiurare il rischio di erogazione a vuoto di fondi pubblici e se altre iniziative intraprese a livello europeo possano in via collaterale contribuire a ridurre tale pericolo.

6.1. (segue) Dalla regolazione pubblica alla «programmazione negoziata»: il ruolo del contratto nelle misure agro-ambientali.

La natura contrattuale delle misure agro-ambientali di sviluppo rurale è stato un tema meticolosamente sviscerato dalla dottrina francese⁷¹², sin dalla previsione dello

⁷¹¹ A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., 290-291.

⁷¹² I. DOUSSAN, G.J. MARTIN, *Les paiements pour services environnementaux à la lumière de la théorie générale des contrats*, in A. LANGLAIS (a cura di), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quels questionnements juridiques?*, cit., 231 ss..

strumento dei *Contrats territoriaux d'exploitation* (CTE)⁷¹³, avvenuta con l'art. 5 della *loi d'orientation agricole* del 1999⁷¹⁴.

Al di là della denominazione formale di «contratto», la disciplina dell'istituto conservava diversi profili pubblicistici. Si trattava di una convenzione intercorrente tra il produttore agricolo, che si impegnava a conseguire determinati obiettivi di sviluppo rurale, e lo Stato – rappresentato dalle amministrazioni prefettizie – che attribuiva al primo un aiuto finanziario come contropartita attingendo da un fondo *ad hoc*. Oltre alla rispondenza dell'operazione complessiva ad interessi generali ed alla qualificazione dei pagamenti come «aiuti», a porre maggiormente in discussione la natura contrattuale dei CTE era la totale assenza di negoziazione sulle pratiche benefiche per l'ambiente, le quali erano oggetto di mera predisposizione unilaterale da parte delle amministrazioni e di adesione successiva da parte degli interessati. Secondo l'art. 4 della *loi d'orientation agricole* del 1999⁷¹⁵, il CTE sottoscritto dall'impresa doveva essere compatibile con uno dei contratti- tipo selezionati dall'amministrazione, il quale, a sua volta, doveva essere conforme agli «orientamenti definiti dal Ministro dell'agricoltura, su parere del Consiglio superiore dell'orientamento e di coordinamento dell'economia agricola e alimentare». La natura pubblicistica del finanziamento era poi confortata dalla registrazione del CTE nel *cahier des charges*, nel quadro di una politica di gestione del territorio locale e nazionale.

⁷¹³ Sul punto, cfr. J-F. STRULLOU, *Les contrats territoriaux d'exploitation. Un instrument normative au service de la multifonctionnalité de l'agriculture?*, in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques. Actes du colloque international de la Société française d'économie rurale. 21-22 mars 2002*, cit., 2003, 765 ss..

⁷¹⁴ *Loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole*, art. 5, 10.07.1999: « Il est inséré, dans le code rural, un article L. 311-4 ainsi rédigé: "Il est créé un fonds de financement des contrats territoriaux d'exploitation. Les opérations du fonds sont inscrites au budget du ministère de l'agriculture dans les conditions fixées par la loi de finances.» I CTE sono stati abrogati quattro anni dopo, con il *Décret n°2003-675 du 22 juillet 2003*, art. 1, 25.07.2003.

⁷¹⁵ *Loi n°99-574*, cit., art. 4: «[...] «Le préfet arrête un ou plusieurs contrats types d'exploitation déterminant les systèmes d'exploitation assurant un développement durable de l'agriculture, ainsi que les actions répondant aux objectifs mentionnés au premier alinéa. Ces contrats types respectent les orientations définies par le ministre de l'agriculture, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire.

Le contrat territorial d'exploitation doit être compatible avec l'un des contrats types définis à l'alinéa précédent. Il prend éventuellement en compte les projets à caractère particulier présentés par les agriculteurs.

Il prend en compte les orientations définies par le ministre de l'agriculture, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Il s'inscrit dans le cadre des cahiers des charges définis au plan local, en lien avec les projets agricoles départementaux et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire avec les projets des pays».

Tuttavia, la natura negoziale di tali misure può essere dedotta tanto attraverso argomenti afferenti alle caratteristiche dei CTE⁷¹⁶, quanto con discussioni incentrate sul contratto.

Per quanto riguarda il primo ordine di argomenti, merita attenzione la previsione che il CTE potesse contenere anche dei progetti individuali presentati dagli agricoltori, purché idonei a soddisfare gli obiettivi di interesse generale legati al territorio o all'ambiente⁷¹⁷. Si aggiunga che la c.d. «commissione dipartimentale di orientamento dell'agricoltura», incaricata di fornire il suo parere sui progetti di contratti tipo suscettibili di essere proposti ai produttori⁷¹⁸ era composta dai rappresentanti della professione agricola e, conseguentemente, dagli imprenditori agricoli che avrebbero stipulato l'atto finale.

Con riferimento alle argomentazioni di ordine eminentemente privatistico, il cuore della questione è stato individuato nel significato da conferire alla nozione di “consenso” quale elemento essenziale del contratto⁷¹⁹. In base ad un'accezione ristretta del termine, per cui la natura contrattuale di un'operazione consegue alla mera circostanza dello «scambio di consensi», può senza dubbio qualificarsi come “contratto” la totalità, o quasi, degli strumenti considerati⁷²⁰. Viceversa, secondo una lettura di più ampio respiro, che intravede nel contratto il risultato finale di un «incontro tra volontà», la qualificazione negoziale delle misure attuative del secondo

⁷¹⁶ Come sottolineato da L. BODIGUEL, *L'entreprise rurale: entre activités économiques et territoire rural*, cit., 290 ss., attraverso i CTE, lo Stato si impegna al versamento di un aiuto (l'aiuto finanziario dello Stato ai produttori agricoli che può prendere la forma di sovvenzioni, prestiti o detrazioni di interessi, rimessione parziali o totali d'imposte o tasse), e in cambio l'impresa assume degli impegni che possono riguardare «l'orientamento della produzione d'azienda, il lavoro e i suoi aspetti sociali, il contributo dell'attività aziendale alla preservazione delle risorse naturali, all'occupazione di spazi o alla realizzazione di azioni di interesse generale e allo sviluppo di progetti collettivi di produzione agricola. Tale carattere di reciprocità è rinforzato dall'individualizzazione delle relazioni poiché gli aiuti finanziari dello Stato saranno «modulati e calcolati sulla base di criteri economici dell'azienda, del numero di beni, di fattori ambientali e di gestione del territorio». A tale riguardo, il CTE si iscrive in una logica sociale che coincide con una logica contrattuale: a degli impegni individuati per ciascuna azienda, deve corrispondere una contropartita economica altrettanto individualizzata in funzione di tali impegni».

⁷¹⁷ L. LE PENSEC, *Discours introductif relatif à la loi d'orientation agricole*, Débats à l'Assemblée Nationale, 05.10.1998.

⁷¹⁸ Cfr. *Code rural et de la pêche maritime*, art. L.311-3 vigente all'epoca, secondo cui: «Le contrat territorial d'exploitation doit être compatible avec l'un des contrats types définis à l'alinéa précédent. Il prend éventuellement en compte les projets à caractère particulier présentés par les agriculteurs. Il prend en compte les orientations définies par le ministre de l'agriculture, après avis du Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Il s'inscrit dans le cadre des cahiers des charges définis au plan local, en lien avec les projets agricoles départementaux et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire avec les projets des pays».

⁷¹⁹ M. FRISON-ROCHE, *Le contrat et la responsabilité: consentements, pouvoirs et régulation économique*, in *Revue Trimestrelle de Droit Civil*, 1998, 43 ss..

⁷²⁰ *Ibid.*

pilastro della PAC può ipotizzarsi con solo riguardo alle operazioni contraddistinte da una reale «contrattazione».

Da questo punto di vista, identificando nel mero accordo l'essenza del contratto, la dottrina maggioritaria ha pacificamente riconosciuto la natura contrattuale delle diverse misure agro-ambientali che si sono avvicendate nel corso dell'evoluzione della politica agricola francese.

Il requisito volontaristico, in base a tale lettura, risulterebbe soddisfatto dall'attribuzione agli agricoltori della possibilità di scegliere se aderire o meno alle misure. La configurazione del consenso degli interessati come mera adesione non è stata ritenuta così un *alibi*⁷²¹ dissimulante una forma di «dirigismo contrattuale». Del resto, si è aggiunto, «il diritto privato conosce numerosi fenomeni di adesione unilaterale che la giurisprudenza inquadra come dei veri e propri contratti, segnatamente nell'ambito del diritto dei consumatori»⁷²².

In quest'ottica, la rispondenza del contenuto contrattuale a degli *standard* predisposti dall'amministrazione rifletterebbe esclusivamente l'utilità che solo in una dimensione collettiva queste misure sono in grado di esplicitare, in omaggio alla logica di conversione dei paradigmi di produzione globali attraverso la valorizzazione della sommatoria delle singole realtà locali.

In definitiva, le argomentazioni profuse dalla dottrina francese al fine di ricondurre queste ipotesi alla categoria del contratto convergono con l'inquadramento, da parte della dottrina italiana, delle misure agro-ambientali nell'area della c.d. «programmazione negoziata»⁷²³. La locuzione è riferita a quegli interventi oggetto di accordo tra soggetti pubblici e parti private, prima attraverso un'intesa di programma e, successivamente, mediante «patti territoriali»⁷²⁴, «contratti di programma»⁷²⁵ e «contratti d'area»⁷²⁶.

⁷²¹ C. HERNANDEZ-ZAKINE, *Paielements pour services environnementaux: des contrats pour formalizer l'engagement environnemental des agriculteurs*, in A. LANGLAIS (a cura di), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux*, cit., 309.

⁷²² *Ibid.*

⁷²³ A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Nona edizione, Torino, Giappichelli, 2022, 333.

⁷²⁴ *Ibid.*, in cui l'A. li definisce come «accordi, promossi da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, relativi all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo rurale».

⁷²⁵ *Ibid.* Si tratta di «contratti stipulati tra la P.A. e piccole e medie imprese per la realizzazione degli interventi oggetto della programmazione negoziata».

⁷²⁶ *Ibid.* Definiti come «strumenti operativi concordati tra P.A. e rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro per la realizzazione di azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione».

In particolare, si è assistito, nel corso degli ultimi anni, ad un'estensione della «contrattazione programmata»⁷²⁷ nel nostro ordinamento: originariamente contemplata dall'art. 2, comma 203, lett. A) della legge 23 dicembre 1996 n. 662 sulle misure di razionalizzazione della finanza pubblica⁷²⁸, con la delibera dell'11 novembre 1998, n. 127⁷²⁹, in attuazione dell'art. 10 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173⁷³⁰, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ha esteso la disciplina dei patti territoriali e dei contratti di programma alle imprese agricole. In questa logica s'inserisce altresì il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228 che, al fine di «assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale, anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità» e «al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione e alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura e al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio», dà facoltà alla P.A. di stipulare, rispettivamente, contratti di collaborazione, convenzioni e contratti d'appalto.

La configurazione contrattualistica delle misure agro-ambientali è, insomma, un dato pacifico che tuttavia rischia di emergere all'esito di una mera disquisizione teorica nel momento in cui non se ne evidenziano le implicazioni pratiche: che siano o meno qualificate come contratti, occorre comprendere se le MAA esplicano quell'effetto individualizzante sulla strutturazione concreta delle misure cui lo strumento contrattuale è funzionale.

Successivamente all'entrata in vigore dei *Contrats territoriaux d'exploitation*, fu condotto uno studio empirico⁷³¹ volto a verificare se questi strumenti fossero effettivamente in grado di valorizzare le specificità connesse a ciascun contesto agricolo di riferimento, in relazione alle aree interessate dai dipartimenti dell'Isère e del Drôme, accomunate dalla presenza del Vercors e della Loira.

⁷²⁷ L'inversione dei due termini è il frutto di una specifica scelta dottrinale, finalizzata proprio ad enfatizzare la natura contrattuale di questi strumenti.

⁷²⁸ Legge 23 dicembre 1996, n. 662, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, G.U. n. 303 del 28.12.1996.

⁷²⁹ Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Delibera numero 127 dell'11 novembre 1998, *Estensione degli strumenti previsti dalla programmazione negoziata all'agricoltura e alla pesca. Attuazione dell'art. 10 del d.l.vo n. 173/1998*.

⁷³⁰ Decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, *Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'art. 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*, G.U. n. 129 del 20.6.1998.

⁷³¹ J.-C. JUNEAU, O. ROQUE, *Les CTE entre multifonctionnalité et territoire; premiers résultats dans le Vercors et les monts du Forez, La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques. Actes du colloque international de la Société française d'économie rurale. 21-22 mars 2002*, SFER/EDUCAGRI ÉDITIONS/CIRAD, 2003, 479 ss..

Un problema di diversificazione si poneva con specifico riguardo alla prima delle due zone citate, caratterizzata da una uniformità territoriale dettata dalla prossimità al Vercors e, per altro verso, da una suddivisione amministrativa in due dipartimenti. La questione era dunque coordinare la necessità di adottare misure sostanzialmente uniformi per le due aree con l'autonomia amministrativa di ciascun dipartimento. Dai risultati cui è pervenuta l'indagine, si evince che, da un lato, l'Associazione per la promozione dell'agricoltura del parco (APAP), alla luce della «tradizione multifunzionale radicata nel territorio», ha consentito una rapida predisposizione di un contratto-tipo “Vercors”, imperniato sulla nozione di qualità, riferita ai prodotti, ai paesaggi e all'ambiente e, infine, alla vita degli agricoltori; dall'altro lato, le specificità ambientali del territorio considerato, non risultano esser state valorizzate dalle misure adottate, a causa dello scarso coordinamento amministrativo tra i due dipartimenti afferenti alle aree interessate⁷³².

Insomma, l'individualizzazione del pagamento rappresenta la sfida più importante da attuare per i decisori politici⁷³³; in assenza di contrattazione, l'ancoraggio del calcolo del pagamento ad un costo inevitabilmente “medio” si accompagna ad un rischio di sovra-remunerazione per quegli agricoltori che godono di condizioni più favorevoli allo sviluppo di una determinata pratica e ad un rischio di sotto-compensazione per i soggetti più svantaggiati.

La normativa europea in materia di sostegno per i pagamenti agroambientali stabilisce che tale sostegno è concesso dagli Stati membri per tutto il territorio secondo le specifiche esigenze. Il rispetto di tale prescrizione nel corso del tempo ha formato oggetto di monitoraggio e valutazione da parte della Corte dei Conti Europea⁷³⁴ che, in un *audit* del 2011, aveva rilevato che «in diversi casi, i pagamenti ambientali non

⁷³² Dallo studio analizzato è emerso che l'APAP aveva promosso l'iniziativa di implementare un'attività semplificatrice di pre-valutazione del territorio, che gli agricoltori avrebbero potuto richiedere su base volontaria, vale a dire dei controlli e delle valutazioni del territorio anteriori a quelli amministrativi e funzionali alla corretta predisposizione dei contratti territoriali, in modo anche da pre-includervi il rispetto le specificità ambientali. Tuttavia, se questa pratica era stata accolta positivamente dal dipartimento del Drôme, lo stesso approccio non fu adottato da quello dell'Isère, così neutralizzando integralmente l'iniziativa.

⁷³³ D. CHARLES-LE BIHAN, *Les paiements pour services environnementaux dans la politique Agricole commune: quelle dimension territoriale?* in A. LANGLAIS (a cura di), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quels questionnements juridiques*, cit., 247 ss..

⁷³⁴ Relazione speciale della Corte dei Conti europea, 2011, §§72-73, in cui si afferma che «garantire che i fondi siano spesi in base alle necessità e alle priorità delle Regioni è fondamentale per accrescere gli effetti ambientali delle sottomisure agro-ambientali. Ciò può essere conseguito assegnando risorse in modo mirato a regioni geografiche, tipi di aziende o pratiche agronomiche mirate tramite la definizione di adeguati criteri di ammissibilità».

[fossero] chiaramente giustificati dalle pressioni ambientali identificate nei programmi di sviluppo rurale»⁷³⁵

Per ottimizzare la stima degli importi da erogare in relazione allo sforzo reale effettivamente posto in essere dall'aderente, una strategia adeguata consiste non solo nella distribuzione dei soggetti pagatori su una scala geografica informata da una logica di prossimità, ma soprattutto nella sollecitazione della partecipazione proattiva degli operatori alla sensibilizzazione di tutti gli *stakeholders* all'importanza delle questioni ambientali, con la finalità di ritagliarsi un margine di manovra per stabilire in modo concertato il contenuto tecnico delle misure.

Da questo punto di vista, l'esperienza italiana della Regione Marche è stata ritenuta un modello esemplare: i c.d. Accordi Agroambientali d'Area (AAA), adottati nell'ambito della PAC previgente, sono stati ideati proprio con l'intento di coinvolgere ed aggregare attorno ad una specifica problematica di carattere ambientale, un insieme di soggetti pubblici e privati nell'ambito di un progetto territoriale condiviso, in grado di attivare una serie di interventi volti ad affrontare tale criticità in maniera coordinata. Tra gli obiettivi a cui le diverse tipologie di accordi sono funzionali, spicca, quale oggetto del Focus Area «4°», la tutela della biodiversità.

Per favorire efficacemente l'erogazione e il mantenimento di servizi ecosistemici, è essenziale, infatti, coinvolgere nei sistemi di tipo MAE non solo gli operatori che possono con le loro pratiche preservare i servizi ecosistemici, ma anche tutti gli altri portatori d'interesse, e, segnatamente: i beneficiari dei servizi ambientali e i soggetti di sostegno finanziario essenziali al funzionamento del meccanismo, così come quelli deputati alla diffusione delle conoscenze tecniche richieste per la preservazione del servizio ecosistemico e delle pratiche che la garantiscono. Le concrete modalità di coinvolgimento degli *stakeholders* sono eterogenee: all'esempio italiano può essere infatti equiparato, per rispondenza alla medesima logica, il modello francese dei *groupements d'intérêt économique et environnemental* (GIEE)⁷³⁶.

Questi, infatti, sono annoverabili tra i sistemi di «sperimentazione» dell'integrazione sostanziale tra diritto e questioni ambientali, che valorizzano il ruolo attivo degli agricoltori nel confronto con le questioni climatico-ambientali⁷³⁷.

⁷³⁵ ID., §96.

⁷³⁶ B. LION, *Les GIEE: levier principal pour l'agro-écologie*, in *Droit et Ville*, 2, 2014, 155 ss..

⁷³⁷ C. HERMON, *L'agroécologie en droit: état et perspective*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 40, 2015, 407.

I GIEE identificano dei gruppi di agricoltori riconosciuti dallo Stato francese che si impegnano nell'ambito di un progetto pluriennale di modifica o di consolidamento di pratiche sostenibili per raggiungere obiettivi economici, ambientali e sociali⁷³⁸. La veste di GIEE è riconosciuta a qualsiasi gruppo dotato di personalità giuridica nei cui organi decisionali gli agricoltori siano detentori della maggioranza dei voti⁷³⁹.

La partecipazione al gruppo è fonte di diversi benefici per gli agricoltori: si considerino, tra questi, una maggiorazione o un'attribuzione preferenziale degli aiuti in base alle possibilità offerte dal PSR regionale. L'entità dei soggetti pagatori è altresì eterogenea, in quanto il finanziamento può essere di fonte europea, statale ovvero può provenire da collettività territoriali.

Tirando le fila dell'indagine sulla tenuta delle misure agro-ambientali rispetto alla necessità di individualizzazione delle stesse, può concludersi che, in linea di principio, la strutturazione pubblicistica in cui si articola la loro attuazione può certamente rappresentare un ostacolo. D'altra parte, due spinte convergenti possono fungere da correttivo di questo effetto distorsivo: da un lato, la distribuzione ottimale della misura secondo una scala geografica consente di rispettare la logica di prossimità al territorio a cui la MAA è destinata; dall'altro lato, la partecipazione individuale dei singoli a progetti di coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* e di sensibilizzazione ai temi ambientali propri di ciascuna realtà territoriale può orientare le amministrazioni locali alla predisposizione di azioni su misura.

Soltanto una simile articolazione consente di tenere in considerazione le particolarità dell'agricoltura derivanti dal rapporto peculiare tra attività colturali e fondo, nonché dal contesto economico, sociale, ambientale e culturale in cui opera l'impresa agricola, avendo un grande potenziale sul sostegno all'economia agricola ed ai mezzi di sussistenza della popolazione rurale nel contesto di un sistema territoriale locale improntato alla sostenibilità⁷⁴⁰.

6.2. (segue) La «addizionalità» economica delle misure di sviluppo rurale nel quadro degli obblighi dell'UE in seno al WTO.

L'ulteriore fattore che rischia di compromettere l'operatività delle MAA alla stregua dei PSE è dettato dalla scarsa attrattività della misura, che ne ridurrebbe sensibilmente la diffusione pratica. Le misure agro-ambientali devono soddisfare il

⁷³⁸ Ai GIEE è dedicato il *Chapitre V* (artt. L.315-1 – L.315-6) delle disposizioni generali in materia di attività agricola del *code rural* francese.

⁷³⁹ *Code rural*, cit., art. L.315-1, comma 2.

⁷⁴⁰ L. PETRELLI, *Misure di sviluppo rurale*, cit..

requisito della «addizionalità» che connota il meccanismo sinallagmatico sotteso alle “transazioni ambientali”. Perché ciò si verifichi concretamente, è necessario che il corrispettivo destinato agli agricoltori si traduca in una vera e propria remunerazione aggiuntiva rispetto ad una forma di mera compensazione, nella stessa misura in cui le *performance* ambientali delle pratiche agricole adottate devono spingersi al di là degli obblighi base, rientranti nel meccanismo della condizionalità. Nelle ipotesi in cui la parte deputata alla corresponsione del pagamento sia un soggetto pubblico – nella fattispecie, l’Unione Europea – questa prerogativa è rispettata nella misura un’ampia quota del bilancio riferito alla politica agricola sia destinato alla suddetta attività remunerativa. Come anche segnalato dalle istituzioni europee⁷⁴¹, in prospettiva individuale, «le sottomisure agro-ambientali sono volontarie per gli agricoltori, il che significa che occorre fornire loro un sostegno finanziario per rendere sufficientemente attraenti le misure, evitando al tempo stesso di versare aiuti eccessivi»; in ottica generale, «in assenza di una politica pubblica per lo sviluppo sostenibile del comparto agricolo e delle zone rurali, non si potranno garantire i vantaggi collettivi derivanti dall’esercizio di un’agricoltura sostenibile, in quanto i beni forniti dal settore agricolo non possono essere adeguatamente remunerati e regolati attraverso il normale funzionamento del mercato.

Occorre chiarire che l’adeguamento delle misure agro-ambientali a questa necessità non può realizzarsi mediante un intervento quantitativo sull’ammontare dei pagamenti, poiché l’eccessivo incremento del finanziamento incontrerebbe un vistoso ostacolo nei vincoli internazionali cui soggiace l’attuazione della PAC.

In particolare, in base agli obblighi assunti dall’UE in sede di adesione all’accordo OMC del 1994, il calcolo di tutti i pagamenti agro-ambientali deve essere basato sul c.d. “costo di opportunità”⁷⁴², che corrisponde alle passività sopportate ed alla quota differenziale tra il guadagno atteso dall’adozione di una pratica produttiva “convenzionale” e quello conseguibile con l’alternativa sostenibile da parte dell’agricoltore. Tale circostanza, per di più, non è divenuta concretamente problematica, dato che il calcolo degli importi destinati alle misure agro-ambientali non si è rivelato adeguato⁷⁴³ agli impegni ambientali corrispondenti, impedendo a

⁷⁴¹ Corte dei Conti europea, Relazione speciale 2011, cit., §53.

⁷⁴² M. PECH, K. JEGOU, *Mise en œuvre des Paiements pour Services Environnementaux: Utilités d’un questionnaire juridico-économique?* Working Paper Smart – LERECO, 19, 2019, <https://hal.science/hal-02098703v1>.

⁷⁴³ Secondo l’analisi condotta da L. DUVAL, T. BINET, P. DUPRAZ, S. LEPLAY, C. ETRILLARD, M. PECH, E. DENIEL, M. LAUSTRIAT, *Paiements pour services environnementaux et methodes d’évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole*

monte di accordare natura tecnica di corrispettivi ai pagamenti agro-ambientali. Nel 2011, la Corte dei Conti Europea aveva rilevato, in proposito, una scarsa differenziazione dei pagamenti in base alle specifiche esigenze dei singoli contesti rurali. Sicché, «alcune aziende [avevano ricevuto] compensazioni superiori al dovuto, con conseguente uso inefficiente di risorse pubbliche, mentre altre [avevano ricevuto] compensazioni inferiori al dovuto, con il rischio che il tasso di partecipazione [diventasse] troppo basso per poter produrre effetti»⁷⁴⁴.

In assenza di spazio di manovra diretta sul *quantum* del pagamento, diviene dunque essenziale che il decisore politico miri alla massima ottimizzazione del margine già esistente, attraverso la destinazione del budget ad interventi non direttamente remunerativi, ma volti a ridurre la percezione, da parte dell'agricoltore, del rischio di intraprendere la conversione verso modelli più sostenibile. Si tratta, in altre parole, di finanziare programmi volti alla riduzione dei fenomeni di dipendenza dal suolo agricolo, che intrappolano gli agricoltori in una dimensione meramente produttiva dell'attività.

Anche sotto questo profilo, torna nuovamente utile il riferimento alle strategie partecipative come gli accordi agro-ambientali d'area italiani e dei *groupements d'intérêt économique et environnemental* francesi, in cui il ruolo attivo dei soggetti privati è di rilievo fondamentale e che consentono una maggiore adattabilità degli aiuti ai variegati contesti cui sono rivolti.

7. Verso indicatori di biodiversità più attendibili: la creazione di un *EU Common Agricultural Data Space* per la previsione di obbligazioni ambientali di risultato in capo agli agricoltori beneficiari delle misure.

Una volta illustrati i diversi vantaggi e le difficoltà connessi alla configurazione delle obbligazioni che formano oggetto dei PSE come “di risultato”, occorre chiarire che la maggior parte dei pagamenti per servizi ambientali – non soltanto le misure agro-ambientali – è orientata alla retribuzione di specifiche pratiche predeterminate. Le prestazioni orientate al risultato sono state alquanto difficili da implementare concretamente e da monitorare, oltre che foriere di elevati costi di transazione⁷⁴⁵.

commune, cit., all'epoca, le MAA rappresentavano solo l'8% del budget destinato al primo e secondo pilastro della PAC. Nell'ambito della PAC 2023-2027. Allo stato attuale, il peso percentuale degli interventi remunerativi di impegni ambientali, climatici ed altri impegni di gestione sul totale del FEASR è pari al 28,92%.

⁷⁴⁴ Corte dei Conti Europea, Relazione speciale 2011, cit. §64.

⁷⁴⁵ V. VOJTECH, *Les mesures prises face aux problèmes agro-environnementaux*, in *Policy Measures Addressing Agri-environmental Issues*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, 24, 2010, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmjrzg08vzb-en>.

Inoltre, il peso dell'incertezza circa l'effettiva fornitura del servizio ambientale potrebbe generare riluttanza negli operatori a conformare la propria attività a determinati obiettivi ambientali.

In materia di MAA, le sole misure orientate al risultato riguardano gli obiettivi di conservazione della biodiversità e si basano su indicatori di diversità floristica, i quali godono di notoria attendibilità.

In casi come questo, la singolare affidabilità degli indicatori può ridurre notevolmente i costi di formazione, monitoraggio e controllo e, d'altra parte, la strutturazione *goal-oriented* dell'obbligazione può strategicamente lasciare un ampio margine di discrezionalità agli operatori circa la scelta delle pratiche, consentendo una maggiore adattabilità al contesto specifico di ciascuna superficie agricola e la possibilità di selezionare le superfici in cui si registrano benefici ambientali più considerevoli.

In altre parole, un approccio del pagamento legato al risultato è, *a priori*, più immediato e diretto in termini di erogazione e riscontro del servizio ambientale, consentendo contestualmente di responsabilizzare e professionalizzare gli agricoltori nel loro contributo al ripristino e/o alla preservazione dei servizi ecosistemici.

Una strada strategica per implementare il grado di sicurezza scientifica sull'impatto delle misure da sviluppare e, al contempo, far conseguire agli agricoltori un risparmio di costi, consiste nel decentramento e nella massima condivisione possibile delle conoscenze tecniche in materia agricola. Attraverso una progressiva diffusione "dal basso", vale a dire nei rapporti privatistici intercorrenti tra i molteplici *stakeholders* coinvolti – "B2B" – la politica sarebbe più agevolata nella individuazione degli indicatori da utilizzare come riferimento per la selezione, la valutazione e il controllo delle misure.

In questi termini si è espressa la Commissione Europea negli «Orientamenti per legiferare meglio»⁷⁴⁶, in cui ha segnalato la necessità di seguire un approccio all'integrazione delle evidenze scientifiche nei processi decisionali basato su "dati probanti": le decisioni in merito alle politiche devono, a detta della Commissione, essere basate sui «migliori elementi probatori disponibili», i quali corrispondono a «dati, informazioni e conoscenze da molteplici fonti, compresi dati quantitativi quali statistiche e misurazioni, dati qualitativi quali pareri, contributi dei portatori di

⁷⁴⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'Unione Europea*, 19.05.2015, COM (2015), 215 final.

interessi, conclusioni di valutazioni, nonché pareri scientifici e di esperti». In particolare, come evidenziato dalla Corte dei Conti Europea⁷⁴⁷, vi sono diversi documenti istituzionali in cui l'Unione ha sottolineato la necessità di migliorare e ottimizzare l'utilizzo e la condivisione dei dati in agricoltura per concepirne meglio le politiche.

In effetti, il c.d. *digital farming* ha un grande potenziale sulla transizione dell'agricoltura verso standard ambiziosi di competitività e resilienza alle più importanti sfide della società contemporanea⁷⁴⁸.

7.1. (segue) I Big Data in Agricoltura: opportunità, sfide e paradossi.

I c.d. *agricultural service providers* offrono ai diversi operatori di un'impresa agricola un supporto di duplice natura: anzitutto, la «datificazione» dei diversi aspetti qualitativi e quantitativi che caratterizzano lo svolgimento dell'attività assolve una funzione di archiviazione che si rivela imprescindibile per un'efficace gestione dell'azienda; inoltre, attraverso le tecnologie IoT e l'intelligenza artificiale, i dispositivi digitali agricoli forniscono un supporto decisionale per le operazioni strategiche dell'impresa, come la pianificazione della produzione o i quantitativi di input da impiegare.

Tuttavia, i molteplici vantaggi collegati al ricorso agli *smart farming devices* sottendono il consolidamento di una latente situazione di dipendenza degli agricoltori dalle imprese fornitrici dei dispositivi in questione⁷⁴⁹. Se degli elementi agronomici, meteorologici o aziendali divengono comprensibili dagli esseri umani o da macchinari intelligenti mediante la rappresentazione in forma di “dati”, l'accesso a questi ultimi li converte in “informazioni”. L'aggregazione e lo scambio di più informazioni eterogenee per provenienza e natura creano “conoscenza”. Si tratta di un'accezione di conoscenza di nuovo genere, la quale non si limita a svolgere una funzione di raccolta, ma gioca un ruolo proattivo rispetto a vicende che investono le future decisioni dell'impresa agricola.

Tuttavia, il potenziale innovativo – e, per certi versi, rivoluzionario – della parabola che dalla “rappresentazione” raggiunge la “conoscenza” è frenato dalla

⁷⁴⁷ Corte dei Conti Europea, Relazione speciale n. 16/2022, *I dati nella Politica Agricola Comune – Per valutare la PAC non si sfruttano le potenzialità dei big data*, <https://www.eca.europa.eu/it/publications?did=61415>.

⁷⁴⁸ G. BRUNORI, *La PAC e la trasformazione digitale dell'agricoltura*, in *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, 2021, Accademia dei Georgofili, 53 ss..

⁷⁴⁹ L. LEONE, *Addressing Big Data in EU and US Agriculture: a Legal Focus*, in *European Food and Feed Law Review*, 12, 2017, 507 ss..

veicolazione di tale passaggio tramite sistemi progettati e fabbricati da soggetti tecnologicamente ed economicamente superiori agli agricoltori.

In una fase del circuito di rielaborazione dei dati agricoli, mentre i soggetti che li hanno generati ne perdono traccia e possibilità di trarne profitto, gli *agricultural technology providers* ('ATP') arricchiscono il proprio bagaglio di informazioni, realizzando una "profilazione" di mercato dei soggetti da rifornire, al fine di personalizzare le successive proposte contrattuali nei loro confronti.

La dilatazione delle asimmetrie informative e tecnologiche già esistenti tra agricoltori e ATP si traduce così in una situazione di fallimento di mercato caratterizzato, da un lato, dal *lock-in* dei produttori agricoli e, dall'altro lato, dalla falsificazione del gioco della concorrenza da parte delle agribusiness fornitrici di dispositivi digitali.

7.2. (segue) Il quadro regolatorio dei dati agricoli in ottica comparatistica: modelli di *governance* tradizionali.

Secondo la Corte dei Conti Europea, la prima delle due problematiche prospettate può dilatare la riluttanza della generalità degli operatori agricoli alla messa a disposizione dei propri dati, così atrofizzando la proliferazione della conoscenza, lasciando lievitare i costi di transazione ed allontanando i processi decisionali dalle realtà territoriali su cui questi sono destinati ad impattare.

Da questo punto di vista, l'individuazione di strumenti giuridici idonei a consolidare la fiducia e la sicurezza nella circolazione dei dati agricoli può essere un'operazione non direttamente afferente alla politica agricola, ma idonea a produrre dei risultati vantaggiosi su di essa in via collaterale.

In effetti, la rilevanza sociale ed economica delle questioni legate all'impiego dei *big data* in agricoltura ha imposto il ripensamento dei tradizionali modelli di *governance* di un'altra tematica di grande interesse sociale: i dati e i *big data*.

In questo contesto, l'individuazione degli strumenti giuridici più adeguati ad affrontare le sfide sociali ed economiche derivanti dalla digitalizzazione dell'agricoltura delinea un percorso evolutivo che non si limita all'ordinamento europeo, ma che deve necessariamente coinvolgere anche il sistema giuridico nordamericano. Tale necessità emerge in ragione dell'esigenza di garantire una *governance* armonizzata a livello transnazionale in materia di trattamento dei dati non personali, assicurando agli utenti dei sistemi agricoli digitali adeguate garanzie in

termini di accesso, trasparenza e controllo sui dati generati dall'utilizzo di tali tecnologie.

La ricerca di un regime giuridico efficace presuppone anzitutto la perimetrazione dell'oggetto di tutela e dunque la ricostruzione della nozione di «dati agricoli», posto che non esiste una fonte normativa che ne fornisca una definizione⁷⁵⁰. Sin dall'operazione ricognitiva si evince la dissonanza tra l'ancoraggio al criterio discrezionale del “carattere personale” tipico delle tassonomie tradizionali dei dati e le peculiarità scaturenti dalla generazione dei *farm data*.

La classificazione di matrice comunitaria fondata sulla natura personale dei dati ha irradiato anche le eterogenee fonti statunitensi in materia⁷⁵¹ ed ha caratterizzato la tradizione giuridica continentale sino alla recente approvazione dei regolamenti che compongono la nuova *governance* europea dei dati⁷⁵².

La *ratio* di tale distinzione è racchiusa nell'esigenza di offrire alle persone fisiche sufficienti garanzie di tutela delle informazioni che le identificano senza compromettere la libera circolazione di dati finalizzata alla proliferazione della conoscenza⁷⁵³. In tal senso si comprendono, per un verso, la correlazione tra natura personale del dato e mera “identificabilità” dell'interessato e il rigore con cui il c.d. “GDPR”⁷⁵⁴ ha disciplinato i dati personali; per altro verso, il criterio di residualità e l'integrale logica di liberalizzazione che hanno a lungo caratterizzato rispettivamente la definizione e il regime dei dati non personali⁷⁵⁵.

⁷⁵⁰ L. TOMASSO, *L'encadrement juridique des données dans l'environnement numérique agricole*, Université de Montpellier, 2022, <https://theses.hal.science/tel-04076264>.

⁷⁵¹ A.L. DI LELLA, *Accept all cookies: opting-in to a comprehensive federal privacy framework and opting-out of a disparate regulatory regime*, in *Villanova Law Review*, 68, 2023, 51 ss.; M. MAYFIELD, *Talk data to me: why Michigan should adopt a comprehensive Data Protection Statute*, in *Westlaw*, 6, 2023, <https://www.dykema.com/a/web/vVjYRfZrchTW5bziYDuKuj/7F8Gqz/talk-data-to-me-why-michigan-should-adopt-a-comprehensive-data-protection-statute.pdf>; M.B. ANDRÉS, *La regulación del derecho o la protección de datos en los Estados Unidos: hacia un RGDP norteamericano*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14, 2022, 186 ss.; C.B. FLANNERY, *Philosophical and practical privacy in the metaverse: a case for data privacy protection under the United States Constitution*, in *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 32, 2022, 134 ss..

⁷⁵² Il riferimento è al Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828, 22.12.2023, (*Data Act*), ed al Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla *governance* europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, 03.06.2022, (*Data Governance Act*).

⁷⁵³ L. TOMASSO, *L'encadrement juridique des données dans l'environnement numérique agricole*, cit.

⁷⁵⁴ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, *General Data Protection Regulation*, (GDPR).

⁷⁵⁵ Regolamento (UE) 2018/1807 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea (*Free Flow Data Regulation*).

Come accennato, tale assetto è stato riproposto nel contesto giuridico statunitense, seppur con l'adozione di un approccio diametralmente opposto alla tutela dei dati. Al carattere omnicomprensivo del GDPR si è infatti contrapposta una normativa a “mosaico”⁷⁵⁶, dettata dall'assenza di una fonte federale verticistica che uniformasse il trattamento dei dati nell'ordinamento. Occorre sottolineare, al contrario, che la tutela dei dati è stata intercettata dalla legislazione federale solo con riguardo a settori specifici dell'economia nordamericana quali il commercio⁷⁵⁷, la sanità⁷⁵⁸ e la finanza⁷⁵⁹, che il legislatore ha avuto interesse ad armonizzare anche per preservare la libera concorrenza nel territorio statunitense. Un approccio più comprensivo è rintracciabile in alcune fonti statali, tra cui spicca l'esperienza californiana che, prima con il *California Consumer Privacy Act* (CCPA)⁷⁶⁰ e poi con il *California Privacy Rights Act* (CPRA)⁷⁶¹, si è concentrata sull'attribuzione ai consumatori del «*right to know*» e del «*right to opt out*». Tali diritti mirano a rendere i consumatori edotti dell'entità dei dati personali che le imprese con cui instaurano relazioni commerciali estraggono e le finalità per cui li raccolgono, affinché possano precluderne il trattamento⁷⁶².

Nel quadro descritto i dati agricoli risultano di difficile collocazione: senza dubbio sono numerose le informazioni generate nell'ambito dello *smart farming* che consentono di risalire all'identità di un agricoltore persona fisica – si pensi ai dati GPS di un macchinario agricolo ovvero all'immatricolazione di un veicolo aziendale⁷⁶³; d'altra parte, gli operatori agricoli si avvalgono di ingenti quantità di dati non personali per il regolare svolgimento della propria attività. Si consideri, ad esempio, che una delle classificazioni dei *farm data* particolarmente accreditate in dottrina⁷⁶⁴ distingue tra: dati agronomici, riferiti alle piante, come il livello di nutrimento del terreno ovvero

⁷⁵⁶ I. JOLLY, *US Privacy and data security law: overview*, in *Westlaw*, 2016, [https://content.next.westlaw.com/practical-law/document/I03f4d7afeee311e28578f7ccc38dcbee/US-Privacy-and-Data-Security-Law-Overview?viewType=FullText&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://content.next.westlaw.com/practical-law/document/I03f4d7afeee311e28578f7ccc38dcbee/US-Privacy-and-Data-Security-Law-Overview?viewType=FullText&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)).

⁷⁵⁷ *Federal Trade Commission Act* (FTC) 1914, sec. §5.

⁷⁵⁸ 104th United States Federal Congress, *Health Insurance Portability and Accountability Act* (HIPAA), 1996.

⁷⁵⁹ 106th United States Federal Congress, *Gramm-Leach-Bliley Act* (GBLA), noto anche come *Financial Services Modernization Act*, 1999.

⁷⁶⁰ California State Assembly, *California Consumer Privacy Act* (CCPA), 2018.

⁷⁶¹ California State Assembly, *California Privacy Rights Act* (CPRA), 2020.

⁷⁶² E. GOLDMAN, *An introduction to California's Consumer Privacy Law (CCPA and CPRA)*, in *Internet Law: Cases & Materials*, 2021, <https://ssrn.com/abstract=3896176>.

⁷⁶³ L. TOMASSO, *La maîtrise des données agricoles: entre consentement et autorisation*, in *Revue de Droit Rural*, 3, 2024, dossier 14..

⁷⁶⁴ T.J. JANZEN, *Legal Aspects Related to Agricultural Data Collection, Storage and Use*, in *Western Diary Management Conference*, 2019, <https://wdmc.org/wp-content/uploads/2019/05/Janzen-Todd.pdf>.

la concentrazione di erbicidi o pesticidi; dati del terreno, relativi alla ubicazione del suolo agricolo ed alla tipologia di coltivazione realizzata; dati dei macchinari e dati di produzione, che incorporano informazioni aziendali strategiche come la misurazione delle *performance* delle attrezzature agricole, le ore di lavoro svolte, la stima di durabilità dei macchinari, la situazione finanziaria dell'impresa e le relazioni contrattuali in essere.

La qualificazione dei dati agricoli come personali attribuisce al titolare la garanzia che il trattamento delle relative informazioni riposi su una base giuridica consistente nella prestazione del proprio consenso ovvero nella rispondenza del trattamento alla necessità di realizzare gli obiettivi previsti dal GDPR che, nel caso delle *agribusiness*, il più delle volte si traduce nell'esecuzione di un contratto o nella prestazione di un servizio⁷⁶⁵.

Tuttavia, in ragione delle asimmetrie informative, tecnologiche ed economiche sussistenti tra utilizzatori dei *farm data* e *agricultural service providers*, l'applicazione della disciplina "deregolamentata" derivante dal carattere non personale di tali dati si rivela forzata e iniqua⁷⁶⁶.

Con specifico riguardo al sistema nordamericano, inoltre, altrettanto artificioso risulterebbe estendere le normative federali forgiate per i settori del commercio, della sanità e della finanza al settore agricolo per autonome e distinte ragioni di inconciliabilità. Il vuoto normativo descritto induce ad interrogarsi anzitutto sulla natura dei diritti e delle prerogative che gli agricoltori vantano sui dati non personali generati dai sistemi che essi utilizzano. Occorre chiarire, nello specifico, se si tratta di prerogative inquadrabili nella categoria del diritto di proprietà o nella logica del contratto.

⁷⁶⁵ L. TOMASSO, *La maîtrise des données agricoles: entre consentement et autorisation*, cit.

⁷⁶⁶ I. M. CARBONELL, *The Ethics of Big Data in Big Agriculture*, in *Internet Policy Review. Journal on internet regulation*, 6, 2016, <https://policyreview.info/articles/analysis/ethics-big-data-big-agriculture>.

7.3. (segue) Dalla proprietà al contratto: il ruolo delle fonti di *soft law* e di un approccio *bottom up* nell'evoluzione della *governance* dei dati agricoli.

Prima che il vasto dibattito dottrinale sulla configurabilità di un diritto di proprietà dei dati⁷⁶⁷ segnasse il tramonto definitivo della “*data ownership*”⁷⁶⁸, in Europa si sarebbe intravista una forma di tutela nel diritto *sui generis* accordato dalla c.d. «*Database Directive*»⁷⁶⁹ del 1996. L'istituto è stato coniato per proteggere i contenuti di una banca dati che non rappresenti una creazione originale⁷⁷⁰ dall'estrazione e/o dal riutilizzo dell'insieme o di una parte di essi, a condizione che il relativo creatore dimostri di aver effettuato notevoli investimenti nella raccolta, verifica e presentazione dei contenuti della banca dati⁷⁷¹. Tuttavia, la tipologia di protezione accordata dal diritto *sui generis* non si attaglia alle problematiche in esame, in parte per ragioni afferenti alla generale incongruenza della “*data ownership*”⁷⁷², in parte per argomentazioni specificamente connesse alle asimmetrie contrattuali tra agricoltori ed *agricultural service providers*. Sotto il primo profilo, sia sufficiente evidenziare l'inconferenza della tutela fornita dalla Direttiva rispetto alla questione: la *ratio* del diritto *sui generis* è evidentemente quella di valorizzare l'apporto umano all'opera di sistemazione e organizzazione dei dati all'interno di un archivio elettronico attraverso una prerogativa di esclusività. La “creazione” di dati non personali da parte degli agricoltori, al contrario, è immanente all'utilizzo dei macchinari e non presuppone alcun contributo creativo. Per di più, la necessità degli utenti dei dati agricoli non risiede nella valorizzazione dei dati relativi alla propria impresa, ma nella conservazione del valore che quei dati hanno già acquisito nel momento in cui il relativo accesso li ha convertiti in informazioni. Sotto il secondo profilo, l'attribuzione agli utenti del diritto di proprietà sui dati agricoli non scongiura il pericolo di perderne

⁷⁶⁷ Per le recenti analisi in ottica comparatistica su questo vasto dibattito, cfr. E. CALZOLAIO, *Beni digitali e proprietà tra civil law e common law*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 3, 2023, 287 ss.; G. RESTA, *Towards a unified regime of data-rights?*, in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Governance of/through Big Data*, II, Roma, RomaTre Press, 2023, 643 ss.; V. ZENO-ZENCOVICH, G. GIANNONE CODIGLIONE, *Ten Legal Perspectives on the “Big Data Revolution”*, in F. DI PORTO, (a cura di), *Big Data e Concorrenza*, Milano, Giuffrè, 2016, 29 ss..

⁷⁶⁸ S. VAN ERP, *Ownership of data and the numerus clausus of legal objects*, Maastricht European Private Law Institute Working Paper, 2017, <https://ssrn.com/abstract=3046402>.

⁷⁶⁹ Direttiva (CE) 96/9 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 marzo 1996 *sulla tutela giuridica delle banche dati (Database Directive)*.

⁷⁷⁰ La struttura di una banca dati che costituisce una creazione intellettuale originale è giuridicamente protetta dal diritto d'autore.

⁷⁷¹ *Database Directive*, cit., art. 7.

⁷⁷² C. SGANGA, *Ventisei anni di Direttiva Database alla prova della nuova Strategia Europea per i dati: evoluzioni giurisprudenziali e percorsi di riforma*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 3 2022, 651 ss..

l'accesso⁷⁷³ mediante contratti non corredati dalle sufficienti garanzie di trasparenza⁷⁷⁴.

Analoghe considerazioni possono svolgersi per il sistema statunitense, in cui una forma di tutela idonea a soddisfare le ragioni di un'impresa – e non di un consumatore persona fisica – era stata individuata nella disciplina sulla protezione del segreto commerciale. In proposito, lo *Uniform Trade Secrets Act*⁷⁷⁵ ed il *Defend Trade Secret Act*⁷⁷⁶ conferiscono un'articolata tutela al *trade secret* nella misura in cui si tratti di un'informazione che tragga il proprio valore dal non essere «generalmente not[a] e non facilmente accertabile con mezzi adeguati da altre persone che possono ottenere valore economico dalla sua divulgazione o utilizzo»⁷⁷⁷. L'inadeguatezza di questa soluzione è ancor più lampante considerando che le istanze degli utenti delle ATP sono rivolte all'implementazione della accessibilità alle informazioni, superando del tutto i paradigmi dell'esclusività e della segretezza.

In entrambi i sistemi giuridici il campo di indagine è così trasmigrato dalla proprietà al contratto, individuando in questa area giuridica il terreno su cui edificare l'apparato di garanzie dei produttori agricoli.

A questo punto diviene opportuno focalizzare l'attenzione sulla selezione della strategia giuridica più idonea a riequilibrare le relazioni contrattuali tra gli agricoltori e le ATP. Nell'alternativa tra misure di *soft law* ed un rigoroso approccio normativo *top-down*, in un primo momento il modello dell'autoregolazione ha caratterizzato tanto l'esperienza continentale quanto il sistema nordamericano.

Rispettivamente nel 2014 e nel 2018, sono stati emanati I «*Privacy and Security Principles for Farm Data*»⁷⁷⁸ e l'«*E.U. Code of Conduct on agricultural data sharing by contractual agreement*»⁷⁷⁹. Sulla falsariga di questi ultimi, anche nell'ordinamento francese è stata adottata nel 2018 la «*Charte Data-Agri*»⁷⁸⁰. Si tratta di atti che enunciano una serie di principi strategici al fine di ripristinare la fiducia degli agricoltori nella condivisione dei propri dati, individuati mediante un approccio

⁷⁷³ F. MEZZANOTTE, *Access to data: the role of consent and the licensing scheme*, in R.R. Lohsse (a cura di), *Trading data in the Digital Economy: legal concepts and tools*, Baden Baden, Nomos, 2017, 165.

⁷⁷⁴ C. ATIK, *Towards comprehensive European Agricultural Data Governance: Moving Beyond the "Data Ownership" Debate*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 53, 2022, 701.

⁷⁷⁵ Uniform Law Commission, *Uniform Trade Secrets Act* (UTSA), 1985.

⁷⁷⁶ U.S. Federal Congress, *Defend Trade Secrets Act* (DTSA), 2016.

⁷⁷⁷ UTSA, cit., §1.4.

⁷⁷⁸ American Farm Bureau, *Privacy and Security Principles for Farm Data (The Principles)*, 2014.

⁷⁷⁹ E.U. Code of Conduct on agricultural data sharing by contractual agreement (E.U. Code), 2018.

⁷⁸⁰ *Charte Data agri, Valoriser et sécuriser les données des exploitations agricoles dans les contrats*, FNSEA e Jeunes Agriculteurs 2018.

bottom-up consistente nel coinvolgimento di molteplici *stakeholders* del settore nei lavori preparatori.

7.4. (segue) Verso la «data sovereignty» in agricoltura: dalla Strategia europea sui Dati alla ricomposizione del “mosaico” statunitense.

La strada dell'autoregolazione, tuttavia, non si è rivelata sufficiente⁷⁸¹ per ripristinare un equilibrio contrattuale effettivo: i codici di condotta conservano il pregio di aver conferito ufficialità alla rilevanza delle questioni dei *farm data*, ma mal si prestano a bilanciare delle asimmetrie informative che coinvolgono parti contrattuali vulnerabili, che a livello europeo sono notoriamente affrontate come un problema riconducibile alla nozione di «ordine pubblico»⁷⁸², la quale giustifica l'intervento pubblicistico come necessario contrappeso all'autonomia delle parti.

Occorre, allora, indagare strumenti adottati e/o adottabili da ciascun sistema giuridico considerato per conformare i rispettivi *background* di *governance* sui *farm data* al descritto modello *top-down*.

Nel territorio europeo, la creazione di uno spazio di condivisione di dati equo ed innovativo ha rappresentato l'obiettivo di una strategia dell'UE⁷⁸³, che si è concretizzata nell'emanazione di alcuni Regolamenti, tra cui spiccano il *Data Act* e il *Data Governance Act*.

Si tratta di due interventi trasversali, volti a fornire ai «*data users*»⁷⁸⁴ garanzie sufficienti di accessibilità, trasparenza e portabilità in tutti i settori dell'economia.

Il *Data Act*, peraltro, contiene un esplicito riferimento al problema del *lock-in*⁷⁸⁵ di mercato a cui conduce il «*big-data divide*» sussistente tra agricoltori e *agribusiness*,

⁷⁸¹ F. DI PORTO, M. ZUPPETTA, *Co-regulating algorithm disclosure for digital platforms*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich, *Governance of/through Big Data*, cit., 549 ss..

⁷⁸² Alcune pronunce in cui la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato la natura pubblicistica dell'interesse protetto dalla Direttiva (CEE) 93/13 del Consiglio del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori sono le seguenti: Corte di giustizia, 4 giugno 2009, causa C-243/08, *Pannon GSM*, punto 31; Corte di giustizia 26 ottobre 2006, *Mostaza Claro*, Causa C- 168/05, punto 3; Corte di giustizia, 30 aprile 2014, *Kásler e KáslernéRábai*, causa C- 26/13, punto 78.

⁷⁸³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, 19.02.2020, COM (2020) 66 final.

⁷⁸⁴ La definizione di «utente» è contenuta nell'art. 2, n. 12), del *Data Act*: «una persona fisica o giuridica che possiede un prodotto connesso o a cui sono stati trasferiti contrattualmente diritti temporanei di utilizzo di tale prodotto connesso o che riceve un servizio correlato».

⁷⁸⁵ Il considerando n. 27) coglie nel segno il cuore della problematica, evidenziando anche le concrete soluzioni che il *Data Act* si propone di fornire: «Nei settori caratterizzati dalla concentrazione di un piccolo numero di fabbricanti che forniscono agli utenti finali prodotti connessi, vi possono essere solo opzioni limitate a disposizione degli utenti per l'accesso, l'utilizzo e la condivisione dei dati. In tali circostanze i contratti potrebbero essere insufficienti per conseguire l'obiettivo di conferire maggiori poteri agli utenti, rendendo difficile per gli utenti ottenere valore dai dati generati dai prodotti connessi

cosa che consente di intravedere un argomento sistematico per ipotizzare la concreta declinazione delle regole generali del *Data Act* ai *farm data*.

A tal fine, il Regolamento sancisce il definitivo spostamento dell'attenzione del legislatore dall'auto-responsabilizzazione del contraente debole alla rigorosa conformazione del comportamento del contraente più forte a standard obbligatori. Il *Data Act* infatti, impone alle imprese fornitrici, sin dalla fase della progettazione e della fabbricazione dei dispositivi digitali, il rispetto di requisiti di accessibilità da parte dei futuri utenti. Correlativamente, a beneficio di questi ultimi è garantito non soltanto il diritto di accedere ai dati generati dall'utilizzo di tali sistemi, ma anche il controllo assoluto sulla possibilità di condividerli con terzi⁷⁸⁶.

A completamento dell'assetto di garanzie offerto dal *Data Act*, occorre focalizzarsi sulle misure contemplate dal *Data Governance Act* (DGA) che possono notevolmente contribuire alla promozione di una circolazione più sicura e più spedita dei dati agricoli. Tra le tre macro-aree interessate dal DGA, si rivela funzionale un'analisi più specifica della previsione di servizi di intermediazione per lo scambio di dati. Questi hanno come obiettivo l'instaurazione di una relazione tra gli utenti dei dati ed i fornitori dei dispositivi digitali finalizzata allo stoccaggio ed alla condivisione dei dati non personali. Il DGA codifica un vero e proprio "statuto" dei servizi di intermediazione, strutturato su oneri procedurali di notifica *ex ante*, condizioni sostanziali di fornitura del servizio e meccanismi pubblici di supervisione *ex post*⁷⁸⁷. È importante osservare che tale assetto è preordinato ad assicurare la neutralità delle piattaforme interposte, coesistente alla creazione di uno spazio settoriale europeo di dati caratterizzato dalla fiducia dei titolari dei dati nella affidabilità del servizio di intermediazione. Sintomatica, in proposito, è l'esclusione dalla definizione di "servizi

che acquistano, prendono in locazione o noleggiano. Di conseguenza le imprese innovative più piccole hanno un potenziale limitato nell'offrire soluzioni basate sui dati in modo competitivo e a favore di un'economia dei dati diversificata nell'Unione. Il presente regolamento dovrebbe pertanto basarsi sui recenti sviluppi in settori specifici, come il codice di condotta sulla condivisione dei dati agricoli mediante contratto. Potrebbero dunque essere adottate norme di diritto dell'Unione o nazionale per rispondere alle necessità e agli obiettivi settoriali specifici. Inoltre, i titolari dei dati non dovrebbero utilizzare dati prontamente disponibili che non sono dati personali al fine di ottenere informazioni sulla situazione economica, sulle risorse o sui metodi di produzione dell'utente o sul loro utilizzo da parte di quest'ultimo in qualsiasi altro modo che possa compromettere la posizione».

⁷⁸⁶ J. DREXL, *Connected devices: an unfair competition law approach to data access right of users*, in *German Federal Ministry of Justice and Consumer Protection*, Max Planck Institute for Innovation and Competition (a cura di), Baden Baden, Nomos, 2018, 498 ss..

⁷⁸⁷ G. RESTA, *Pubblico, private, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH, (a cura di), *Governance off/through Big Data*, cit., 615.

di intermediazione” di tutti quelli che si basano sul modello dello sfruttamento industriale dei dati⁷⁸⁸.

Per quanto riguarda il territorio nordamericano, la costruzione di un “diritto dei *farm data*” riflette la fisionomia “a mosaico” propria del diritto dei dati negli Stati Uniti. Le ipotesi delle prerogative che meglio possono soddisfare i *farmers* derivano da sforzi essenzialmente dottrinali e si risolvono nella applicazione analogica delle regole già prescritte a livello federale per la tutela dei dati personali dei consumatori in altri settori dell’economia. L’argomentazione logica maggiormente accreditata per giustificare l’analogia tra consumatori ed operatori agricoli generatori di dati è l’identità della situazione di mercato dalla quale è necessario proteggerli. Se è vero che «la John Deere⁷⁸⁹ è la Apple degli agricoltori»⁷⁹⁰, è altrettanto vero che gli utenti degli ATP meritano di conoscere le sorti dei dati non personali di cui dispongono al fine di preservare la libertà economica riguardo la scelta dei propri fornitori e del momento in cui contrarre, nello stesso modo in cui ai consumatori è consentito limitare la propria “profilazione” per scopi di *marketing*.

A questo proposito si spiegano i riferimenti della dottrina a diverse fonti federali finalizzate a scongiurare il fenomeno del *lock-in* nell’ambito del diritto dei consumatori.

Si consideri anzitutto il valore di «*de facto-common law*» attribuito ai *consent decrees*⁷⁹¹ della *Federal Trade Commission*, volti a garantire il rispetto di negoziazioni tra imprese e consumatori sottoposte al previo controllo giurisdizionale, al fine di contrastare le pratiche ingannevoli e abusive delle imprese commerciali nei confronti dei dati dei consumatori. Nonostante questi provvedimenti si risolvano in ordini di ottemperanza ad ulteriori decisioni, le clausole recepite al loro interno, che hanno contribuito all’acquisizione di un valore equiparabile al precedente vincolante, sono per lo più volte ad assicurare ai consumatori il controllo della gestione dei propri dati per finalità commerciali attraverso lo strumento del consenso preventivo.

⁷⁸⁸ *Ibid.*

⁷⁸⁹ La “*Deere & Company*” – altresì nota come “*John Deere*” – è una multinazionale statunitense con sede a East Moline (Illinois), USA. È una delle principali aziende al mondo produttrice di macchine agricole.

⁷⁹⁰ S. HACKFORT, *Unlocking sustainability? The power of corporate lock-ins and how they shape digital agriculture in Germany*, in *Journal of Rural Studies*, 2023, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016723001316>.

⁷⁹¹ Cfr., a titolo esemplificativo, il caso *Snapchat, Inc. Docket No. C-4501*, 2014 WL 7495798 (F.T.C., 23.12.2014).

Un intervento federale ulteriormente proposto come archetipo per una disciplina uniforme dei *farm data* negli USA è l'«*Health Insurance Portability and Accountability Act*» (HIPAA), fondato sui pilastri della «*privacy rule*»⁷⁹² e della «*security rule*»⁷⁹³. La prima regola stabilisce in modo rigoroso e puntuale le modalità e il momento in cui i dati personali di un individuo possono essere rivelati e per quali ragioni; la seconda, invece, fissa un “*minimum floor*” di sicurezza dei dati che tutti gli enti a cui l'atto si rivolge devono garantire. L'HIPAA prevede anche un complesso di obblighi informativi e di trasparenza in capo alle istituzioni sanitarie finalizzato a rendere intellegibile ai pazienti il modo in cui i loro dati possono essere rivelati ed in cui potervi accedere.

Occorre menzionare, infine, il «*Gramm Leach Bliley Act*» (GBLA), entrato in vigore proprio per il duplice scopo di colmare i *gap* concorrenziali del mercato finanziario nordamericano ed implementare il livello di sicurezza delle informazioni sui consumatori. A tal fine, il GBLA demanda alle competenti autorità federali la fissazione di requisiti minimi che gli istituti finanziari devono rispettare e segnatamente obblighi di notificazione ai consumatori della tipologia di dati oggetto di estrazione e raccolta, dell'entità di eventuali terze parti con cui i dati saranno condivisi e delle modalità con cui esercitare la facoltà di *opt out*.

I riferimenti illustrati, tuttavia, possono soltanto fungere da esempi virtuosi di intervento del diritto federale americano nella materia dei dati, così come l'analogia con i consumatori evidenzia solo il coefficiente di urgenza con cui è necessario predisporre un *set* di tutela dei *farm data*. Un intervento legislativo in questo settore, per il resto, non può che essere adattato alle specificità connesse alla generazione di dati in agricoltura. Non solo gli interventi citati necessitano di un adeguamento da un punto di vista soggettivo ad un'impresa che agisce per scopi professionali, ma soprattutto richiedono misure in grado di coprire la totalità dei bisogni delle imprese agricole che si interfacciano con dispositivi e piattaforme digitali. Non si tratta semplicemente di garantire un'adeguata informazione sull'entità e sulla portata dei rispettivi diritti, ma anche di fornire garanzie di mantenimento di una libertà di iniziativa economica subordinata all'accesso ai dati immessi e rielaborati dalle piattaforme.

⁷⁹² *Code of Federal Regulation*, sec. 45, part 160, part 164, subparts A), B).

⁷⁹³ *Code of Federal Regulation*, sec. 45, part 160, part 164, subparts A), C).

Un livello di tutela appagante è stato individuato “a metà strada”⁷⁹⁴, tra l’HIPAA e il GBLA. Da un lato, la fiducia nella condivisione dei dati è assicurata dalla previsione di garanzie che non si spingono sino alla dettagliata imposizione di *policies* ed obblighi in capo alle imprese deputate al trattamento dei dati; dall’altro lato, per assicurare piena trasparenza sul controllo dei dati agricoli è opportuno soppiantare il meccanismo del rifiuto successivo con il paradigma del consenso preventivo al loro trattamento.

Dall’analisi svolta, sembrerebbe che la soluzione intermedia caldeggiata in seno alla dottrina nordamericana rifletta le caratteristiche della disciplina risultante dal *Data Act* e dal *Data Governance Act*, che risulta incarnare il quadro di *governance* più idoneo a contrastare il fenomeno del *lock-in* dei *farm data users*.

Con i regolamenti citati, l’Unione Europea ha confermato la propria vocazione a regolare i dati con un approccio omnicomprensivo, spostando tuttavia la ragione di meritevolezza di tutela dalla riferibilità del dato ad un determinato individuo alla sua funzione di codifica di un atto o di un fatto della realtà circostante. Con questi presupposti metodologici, l’azione europea è diretta alla creazione di un mercato unico di dati intersettoriale, ma anche di spazi europei che investono settori specifici e strategici dell’economia, come il settore agricolo. La cornice risultante dal *Data Act* e dal *Data Governance Act* non è più imperniata sulla netta contrapposizione tra iperprotezione dei dati personali e liberalizzazione dei dati non personali⁷⁹⁵, bensì su una logica che, nel conseguire la massima condivisione e proliferazione di tutti i dati, si concentra sul rafforzamento della fiducia dei soggetti che ne sono titolari.

D’altro canto, occorre pur sempre rammentare che si tratta di due fonti normative generali e trasversali e che dunque non sono state coniate con l’intento di porre rimedio alle specificità delle problematiche sollevate dai *farm data*. In particolare, un interrogativo spontaneamente conseguente alla concreta applicazione del *Data Act* ai dati agricoli investe la conciliabilità della qualità di «utente» con la complessità soggettiva ed organizzativa che caratterizza il concreto svolgimento dell’attività agricola nei diversi Stati membri. Si aggiunga che il *Data Act* limita la costituzione del diritto di accesso ai soli dati primari⁷⁹⁶ – c.d. *raw data* – escludendovi dunque i dati

⁷⁹⁴ J.L. FERRIS, *Data Privacy and Protection in the Agricultural Industry: is Federal Regulation Necessary?*, in *Minnesota Journal of Law, Science and Technology*, 18, 2017, 309 ss..

⁷⁹⁵ Sull’impatto negativo sull’innovazione e la condivisione della conoscenza di tale nitida contrapposizione, I. GRAEF, R. GELLERT, M. HUSOVEC, *Towards a holistic regulatory approach for the European Data Economy*, 12 2018, <https://ssrn.com/abstract=3256189>.

⁷⁹⁶ *Data Act*, cit., Considerando n. 15).

aggregati risultanti da una rielaborazione o da una fusione di dati prodotti dall'interazione di più dispositivi digitali. Questo suscita inevitabilmente alcune perplessità riguardo l'effettività di tutela che l'intervento è in grado di fornire in relazione a tutti quei dati di cui gli agricoltori si avvalgono come supporto decisionale in virtù della relativa capacità predittiva.

Da questo punto di vista, l'approccio "compartimentale" adottato dalla legislazione federale nordamericana potrebbe presentare il vantaggio di soddisfare le esigenze specificamente scaturenti da ogni settore dell'economia in cui è coinvolta la circolazione di dati. L'emanazione di un atto federale in materia di dati agricoli nel diritto americano è un'idea che potrebbe verosimilmente concretizzarsi, considerato che nel 2018 un «*Agricultural Data Act*»⁷⁹⁷ ha raggiunto lo stadio della proposta legislativa, senza tuttavia entrare mai in vigore. Ad ogni modo, la mozione era stata avanzata proprio con l'intento di rafforzare la gestione dei dati dei produttori agricoli da parte dello *U.S. Department of Agriculture* senza pregiudicarne i diritti, obiettivo sostanzialmente analogo a quelli perseguiti dalla *governance* europea.

SEZIONE III

I PSE nei meccanismi legislativi nazionali: prospettive di diritto comparato

8. La codificazione di meccanismi di pagamento di servizi ecosistemici negli ordinamenti italiano e francese: prospettive di convergenza tra percorsi divergenti.

L'operatività delle misure di sviluppo rurale, concepite come pagamenti per servizi ambientali, mette in luce la progressiva convergenza tra politiche originariamente distinte – quelle agricole e quelle ambientali – verso l'obiettivo comune di «riportare la Natura nei terreni agricoli». Tuttavia, come già evidenziato, i pagamenti per servizi ambientali presentano una fenomenologia altamente diversificata, risultando particolarmente efficaci quando scaturiscono da iniziative volontarie e in linea con gli interessi individuali.

Di conseguenza, è necessario analizzare anche l'approccio adottato dai singoli Stati, oltre che dal *policymaker* europeo, rispetto all'integrazione di meccanismi di pagamento per la fornitura di servizi ambientali aggiuntivi nei rispettivi tessuti normativi che coinvolgono o possono coinvolgere anche l'esercizio dell'attività

⁷⁹⁷ *A Bill to amend the Food Security Act of 1985 to authorize the Secretary of Agriculture to provide certain data on conservation practices, and for other purposes*, 115th Congress, 2nd session, 01.03.2018.

agricola. Un'analisi di questo tipo si presenta opportuna poiché il valore attribuito a tali strumenti nel contesto giuridico nazionale riflette il livello di tutela riconosciuto, in un determinato sistema, all'iniziativa economica spontaneamente orientata alla protezione della Natura.

Nella prospettiva descritta, risulta imprescindibile una disamina di carattere comparatistico, con un focus particolare sugli ordinamenti italiano e francese. Le legislazioni di questi Stati, di fatto, hanno dimostrato una maggiore apertura all'introduzione dei principi alla base dei pagamenti per servizi ambientali rispetto alle normative di altri Paesi, seppur mediante approcci radicalmente opposti.

Come emergerà dalla suddetta analisi, in diverse fonti normative italiane sono rintracciabili non soltanto dei riferimenti espliciti ai PSE, ma anche la ricognizione dei relativi elementi tipici essenziali (volontarietà, addizionalità e continuità). Tuttavia, si è trattato di interventi che possono, per lo più, considerarsi dei meri tentativi destinati a concretizzarsi in una disciplina disorganica, frammentaria e del tutto priva di applicazione effettiva. Al contrario, il *droit rural* francese, che ha mostrato un maggiore cautela nell'introdurre espressamente i PSE nelle proprie leggi, vanta un legame profondamente radicato con le proiezioni territoriali dell'esercizio dell'attività agricola. La medesima logica ha ispirato l'adozione di una legge organicamente dedicata a «*la reconquête de la biodiversité*»⁷⁹⁸ che non contiene riferimenti espliciti ai «pagamenti per servizi ambientali o ecosistemici», ma che ha istituito meccanismi che ne producono il risultato sostanziale ed ha introdotto uno strumento contrattuale a tutela delle risorse naturali, applicabile anche al settore agricolo.

In ultima analisi, all'esito del raffronto tra i due percorsi evolutivi legislativi, emergeranno nitidamente le ragioni alla base delle soluzioni radicalmente opposte adottate dai legislatori costituzionali delle due esperienze giuridiche, frutto di percorsi storici distinti. Da un lato, quella francese, di non fornire una copertura costituzionale esplicita alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi; dall'altro, quella italiana che, con la legge costituzionale n.1 del 2022⁷⁹⁹, ha inserito «la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» tra i principi fondamentali, ed ha integrato l'art. 41 con la statuizione per cui l'iniziativa

⁷⁹⁸ *Loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, JORF n°0184 du 9 août 2016.

⁷⁹⁹ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, G.U.S.G. n. 44 del 22.02.2022.

economica privata non possa essere intrapresa in modo da recare danno alla salute e all'ambiente.

9. I PSE in Italia ed in Francia, dalle leggi di orientamento agricolo ai codici dell'ambiente.

Se la comparsa della formula intesa espressamente a conferire rilievo economico alla fornitura di beni pubblici ambientali è riferibile al MEA del 2005, l'affermazione economica e giuridica della multifunzionalità dell'agricoltura risale – come già osservato⁸⁰⁰ – ai primi anni '90. Le nuove visioni programmatiche in materia di agricoltura e ambiente hanno irradiato anche le esperienze giuridiche nazionali, in particolar modo quelle francesi ed italiane, in tempi più o meno analoghi.

Dall'analisi dei lavori preparatori alla prima *loi d'orientation agricole* del 9 luglio 1999⁸⁰¹, si evince la chiara volontà del legislatore francese dell'epoca di assegnare agli agricoltori nuove «missioni» e di strutturare istituti giuridici in grado di remunerarle adeguatamente. Ancor più decisivo è stato, a tal riguardo, l'intervento introdotto con la *loi d'orientation sur la forêt* del 9 luglio 2001⁸⁰² nella parte in cui questa ha confermato apertamente l'ancoraggio della politica forestale a misure «incentivanti, ricercando la giusta contropartita per i servizi resi dalle foreste e dagli operatori che le utilizzano, assicurando le relative funzioni ambientali e sociali quando questo impone restrizioni o supplementi di costi di investimento o di gestione».

Similmente, nella legislazione di orientamento agricolo promulgata in Italia all'inizio del 2000⁸⁰³, sebbene non compaia espressamente il termine «servizi ecosistemici», è stata riconosciuta a livello normativo la capacità dell'agricoltura di generare benefici per l'ambiente e la società, ponendo le basi per i futuri meccanismi di pagamento per questi servizi. Di particolare rilievo, in tal senso, è stato il decreto

⁸⁰⁰ *Supra*, Cap. II, §§ 8-9.

⁸⁰¹ «*La politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable. Elle a pour objectifs, en liaison avec la politique agricole commune et la préférence communautaire : [...] – la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, et l'entretien des paysages, l'équilibre économique des exploitations ne devant pas être mis en péril par les obligations qui en découlent, notamment en matière de préservation de la faune sauvage, sans qu'il en résulte des charges supplémentaires pour l'État [...]*» : L. n° 99-574, 9 juill. 1999, art. 1, d'orientation agricole: : JO 10 juill. 1999, p. 10231.

⁸⁰² «*La politique forestière prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale des forêts*»: L. n° 2001-602, 9 juill. 2001, art. 1, d'orientation sur la forêt: JO 11 juill. 2001, p. 11001.

⁸⁰³ Si vedano, in proposito, le normative contenute nella Legge 5 marzo 2005, n. 57, *Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati*, G.U. n. 66 del 20.06.2001, ovvero nel Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n.57*, G.U. n. 137 del 15.06.2001.

legislativo n. 221 del 2001⁸⁰⁴ che, nel sancire a livello legislativo il principio della multifunzionalità dell'agricoltura, ha riconosciuto il ruolo dell'attività agricola nella tutela del territorio, del paesaggio e delle risorse naturali, promuovendo gli incentivi per le aziende agricole che adottassero pratiche sostenibili e di tutela ambientale e così anticipando concetti che saranno formalizzati nei PSE.

Per altro verso, l'enfasi sulle risorse ecologiche in termini di «servizi» è stata posta essenzialmente dalle normative ambientali, prima francesi, poi italiane.

In particolare, nel *code de l'environnement* francese, entrato in vigore il 18 settembre 2000⁸⁰⁵ con gli obiettivi di raccogliere e rendere più accessibile la normativa ambientale nazionale, precedentemente parcellizzata tra vari testi legislativi, la nozione di «servizio» ha fatto ingresso soltanto con la trasposizione della Direttiva⁸⁰⁶ in materia di responsabilità ambientale del 2004⁸⁰⁷, che ha introdotto nel *code* gli artt. L.161 e seguenti. Questo complesso di disposizioni, pur ricorrendo alla diversa formula di «*services écologiques*», ne ha tracciato una definizione normativa ancorata alle funzioni che i suoli, le acque, le specie e gli habitat protetti svolgono a beneficio di tutte le risorse naturali e del pubblico⁸⁰⁸ – dunque sostanzialmente assimilabile al concetto di servizi ecosistemici⁸⁰⁹. Inoltre, in omaggio al principio generale di prevenzione e riparazione dei danni ambientali oggettivamente ascrivibili alle attività professionali⁸¹⁰, è stato ulteriormente implementato il meccanismo di compensazione

⁸⁰⁴ Decreto legislativo 18 maggio 2001, n.228, *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*, G.U. n. 137 del 15.06.2001.

⁸⁰⁵ *Ordonnance n°2000-914 du 18 septembre 2000*, emanata in applicazione della *loi n°99-586 du 12 juillet 1999*, che autorizzava il Governo a riunione e codificare in un unico testo normativo le disposizioni legislative in materia di ambiente.

⁸⁰⁶ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa alla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

⁸⁰⁷ *Loi n°2008-757 du 1er août 2008*, relativa alla responsabilità ambientale e a varie disposizioni di adattamento al diritto comunitario in materia di ambiente

⁸⁰⁸ Art. L. 161.1, *Code de l'environnement* (versione risalente alla riforma del 2008): «*Constituent des dommages causés à l'environnement au sens du présent titre les détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement qui: (...) 4. Affectent les services écologiques, c'est-à-dire les fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats mentionnés au 3° au bénéfice d'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public, à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le propriétaire*».

⁸⁰⁹ C. ETRILLARD, *Les contrats de « paiements pour services environnementaux »*, in *Actu-Juridique*, Lextenso, <https://www.actu-juridique.fr/administratif/les-contrats-de-paiements-pour-services-environnementaux/>.

⁸¹⁰ Art. L. 162-1, *Code de l'environnement* (versione risalente alla riforma del 2008): «*Sont prévenus ou réparés selon les modalités définies par le présent titre: Les dommages causés à l'environnement par les activités professionnelles dont la liste est fixée par le décret prévu à l'article L. 165-2, y compris en l'absence de faute ou de négligence de l'exploitant; Les dommages causés aux espèces et habitats visés au 3° du I de l'article L. 161-1 par une autre activité professionnelle que celles mentionnées au 1° du présent article, en cas de faute ou de négligence de l'exploitant. Le lien de causalité entre l'activité et le dommage est établi par l'autorité visée au 2° de l'article L. 165-2 qui peut demander à l'exploitant les évaluations et informations nécessaires*».

ecologica⁸¹¹, che obbliga i programmi potenzialmente in grado di causare danni significativi alla biodiversità ad internalizzarne i costi attraverso il finanziamento di misure compensative, come la creazione di habitat equivalenti ovvero il ripristino diretto degli ecosistemi danneggiati⁸¹². Riconducibile alle principali innovazioni normative introdotte dalla *loi* del 1976⁸¹³, la *compensation écologique* è destinata a ricoprire un ruolo centrale nell'evoluzione del sistema francese in materia di valorizzazione delle risorse naturali all'interno delle attività economiche. La *ratio* di tale istituto risiede nel bilanciamento tra l'interesse alla produttività economica degli operatori e la protezione delle risorse naturali dagli effetti dello sfruttamento connesso alle loro attività. Questo equilibrio è stato gestito attraverso la regola progressiva del «*supprimer, réduire ou compenser*», che calibra gli interventi di contenimento dell'uso delle risorse naturali in funzione della tollerabilità economica del sacrificio imposto all'operatore.

In particolare, qualora un'attività determini un impatto ecologico negativo, l'organizzazione produttiva deve essere anzitutto convertita in modo da eliminare del tutto le cause di tale impatto. Se però l'integrale rinuncia allo sfruttamento delle risorse comporta un sacrificio economico sproporzionato, l'obbligo si traduce nella sola riduzione dell'incidenza; laddove anche questa soluzione risulti insostenibile, si ricorre alla compensazione. Essa consiste nell'adozione di misure benefiche per l'ambiente in misura sufficiente a controbilanciare l'impatto negativo inevitabile connesso ad attività che, pur essendo indispensabili per la loro natura o le modalità di svolgimento, arrecano un danno all'ambiente. Attraverso questo meccanismo, la *compensation écologique* si configura come uno strumento innovativo per la promozione di una sostenibilità consapevole e progressiva.

Anche in Italia, il primo testo legislativo in cui il concetto di pagamenti per «servizi ecosistemici» ha cominciato a farsi strada è stato il codice dell'ambiente⁸¹⁴. Anzitutto, nel relativo art. 5 sono contenute le definizioni di «servizi ecosistemici» e del canone «chi inquina paga», che costituiscono i fondamenti dei meccanismi PSE.

⁸¹¹ M. TROMMETTER, *Biodiversité et Economie. Obligations de compensation et incitations*, in *Conseil Économique pour le Développement Durable*, 35, 2016, 3.

⁸¹² Art. L.163-3 *Code de l'environnement* (versione risalente alla riforma del 2008: «*Les opérations de restauration ou de développement d'éléments de biodiversité, dénommées "sites naturels de compensation", peuvent être mises en place par des personnes publiques ou privées, afin de mettre en œuvre les mesures de compensation définies au I de l'article L. 163-1, de manière à la fois anticipée et mutualisée. Les sites naturels de compensation font l'objet d'un agrément préalable par l'Etat, selon des modalités définies par décret*»).

⁸¹³ *Infra*, §

⁸¹⁴ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

I primi, infatti, sono intesi come «i benefici derivanti dagli ecosistemi naturali, che contribuiscono al benessere umano, alla regolazione del clima, alla gestione delle risorse idriche e alla biodiversità», mentre il noto principio *polluter pays* impone che chi trae vantaggio dall'uso di un ecosistema o contribuisce al suo degrado è tenuto a compensare il danno ambientale attraverso misure di mitigazione o contributi economici. Nel corpo del testo normativo, inoltre, è possibile individuare una serie di riferimenti a strumenti per promuovere la tutela e la valorizzazione dei servizi ecosistemici, frammentariamente sparsi tra diverse parti del codice e, segnatamente, nelle norme in materia di difesa del suolo e tutela delle acque (Parte III) e nelle disposizioni relative alla gestione dei rifiuti ed alla bonifica dei siti inquinati (Parte IV).

Tra il primo gruppo di norme citate, spiccano le disposizioni di cui agli artt. 70, 73 e 119. La prima, nel definire gli obiettivi generali di tutela delle acque⁸¹⁵, stabilisce il collegamento tra i servizi ecosistemici e la gestione delle risorse idriche, con riferimento alla tutela ed al mantenimento della qualità e della quantità delle acque; la seconda, che detta prescrizioni specifiche di utilizzo delle risorse idriche, prevede che «i canoni e gli altri oneri economici per l'uso delle risorse idriche» siano determinati «in modo tale da promuovere l'uso razionale e sostenibile delle risorse e devono essere correlati al principio “chi inquina paga”»⁸¹⁶. L'art. 119, infine, sancisce chiaramente l'obbligo delle autorità competenti di attuare le misure di tutela delle risorse idriche ivi menzionate⁸¹⁷ promuovendo «forme di partecipazione attiva dei cittadini e degli

⁸¹⁵ D.lgs. n. 152/2006, cit., Art. 70: «La tutela delle acque e la gestione sostenibile delle risorse idriche perseguono i seguenti obiettivi generali: a) prevenire e ridurre l'inquinamento delle acque; b) migliorare lo stato delle acque e ripristinare i corpi idrici superficiali e sotterranei; c) garantire un utilizzo sostenibile e durevole delle risorse idriche, con priorità per quelle destinate al consumo umano; d) tutelare e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici e degli ecosistemi terrestri direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici; e) mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità, promuovendo il corretto utilizzo del suolo. Gli obiettivi generali sono perseguiti attraverso: a) la protezione, il miglioramento e il ripristino dei corpi idrici, in conformità agli obiettivi di qualità ambientale previsti dal presente decreto; b) l'integrazione delle politiche ambientali e delle politiche di gestione delle risorse idriche; c) la promozione della partecipazione pubblica ai processi decisionali in materia di gestione delle risorse idriche».

⁸¹⁶ ID., Art. 73, comma 6.

⁸¹⁷ ID., Art. 119, comma 1: «al fine di perseguire gli obiettivi di tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche, nonché di salvaguardia degli ecosistemi ad esse connessi, le autorità competenti adottano le seguenti misure: a) misure volte alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento delle acque, sia superficiali che sotterranee; b) misure per il controllo dei prelievi di risorse idriche, garantendo un uso sostenibile e compatibile con la tutela degli ecosistemi; c) misure di conservazione, recupero e ripristino dello stato ecologico e chimico delle acque; d) interventi per la gestione integrata delle risorse idriche, promuovendo l'uso razionale e il risparmio idrico in tutti i settori».

operatori economici nella gestione delle risorse idriche, anche attraverso l'adozione di accordi volontari»⁸¹⁸.

Analogamente, in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, l'art. 178 sancisce l'ulteriore fondamento essenziale dei meccanismi di pagamento per i servizi ecosistemici nonché caposaldo del diritto ambientale, il principio di «responsabilità condivisa», secondo il quale un'attività che abbia un impatto negativo sull'ambiente debba contribuire al finanziamento delle misure di ripristino e compensazione.

9.1. (segue) Involuzioni ed evoluzioni successive: la tutela della biodiversità e dei servizi ecosistemici nella frammentarietà della disciplina italiana.

Sebbene la normativa ambientale italiana sembrasse inizialmente attribuire rilievo alla nozione di servizi ecosistemici, lasciando intravedere la possibilità di futuri interventi volti a garantirne una disciplina organica nell'ambito delle attività economiche, le evoluzioni normative successive si sono dimostrate piuttosto deludenti.

Invero, nel 2015 sono stati introdotti due testi legislativi preordinati a valorizzare le risorse naturali ed i relativi servizi; per quanto si sia trattato di interventi innegabilmente degni di nota sotto il profilo della «comunicazione» di una nuova visione del rapporto tra attività economica e tutela del territorio, essi si sono rivelati del tutto inefficaci dal punto di vista della «prescrizione» di tale concezione innovativa⁸¹⁹.

Il primo dei due provvedimenti è costituito dalla legge del 28 dicembre 2015, n. 221, nota come “Collegato Ambientale”, il cui art.70 aveva delegato il Governo proprio all'introduzione di un sistema di pagamento per i servizi ecosistemici e ambientali (PSEA). Tale sistema avrebbe dovuto perseguire l'obiettivo di remunerare servizi quali la fissazione del carbonio, la regimazione delle acque e la salvaguardia della biodiversità; tuttavia, la delega non è mai stata esercitata e la disposizione di cui all'art. 70 non è mai stata attuata.

Il secondo intervento consiste, invece, in un provvedimento legislativo completo, orientato a sistematizzare una pluralità di fonti frammentarie⁸²⁰ in un quadro organico

⁸¹⁸ ID., Art. 119, commi 4 e 5.

⁸¹⁹ F. ALBISINNI, *L'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio*, in *Georgofili Info*, Accademia dei Georgofili, 2023, <https://www.georgofili.info/contenuti/lagricoltore-custode-dellambiente-e-del-territorio/28608>.

⁸²⁰ La legislazione nazionale più specifica in materia di varietà di conservazione era distribuita tra diversi fonti normative, tra cui: l'art. 19 *bis* della legge n. 1096/1971 successivamente sostituito dalla legge n. 46/2007 ed i decreti legislativi n. 149/2009 e 267/2010. A loro volta, le descritte fonti sono state abrogate dal d.lgs. n.20/2021 sulla produzione e commercializzazione dei prodotti sementieri. Tuttavia,

finalizzato alla tutela e alla valorizzazione della diversità biologica e agricola. Si tratta della legge n. 194 del 2015⁸²¹, che ha cristallizzato un impianto istituzionale complesso, finalizzato alla salvaguardia della biodiversità di interesse agricolo e alimentare e che mirasse alla tutela delle risorse genetiche locali, rilevanti dal punto di vista agricolo ed alimentare, dal rischio di estinzione ed erosione genetica.

Dal punto di vista programmatico, la legge persegue tali finalità anche attraverso la tutela del territorio rurale, cercando di contrastare lo spopolamento delle aree agricole e prevenendo fenomeni di inquinamento genetico. Tuttavia, nel testo legislativo non viene chiarito in modo esplicito come si intenda perseguire tali obiettivi, né viene fornita una definizione operativa di concetti chiave quali «inquinamento genetico» e «perdita del patrimonio genetico»⁸²². Questa lacuna ha generato uno scarto evidente tra il titolo della legge, che fa riferimento alla biodiversità in senso ampio, e il suo contenuto, che appare limitato alla sola tutela delle risorse genetiche locali, con una specifica attenzione alle risorse di interesse agricolo e alimentare⁸²³.

Il tema, in ogni caso, si inserisce in un contesto di rilievo nei dibattiti internazionali e sovranazionali sulla biodiversità agricola, intesa come elemento essenziale per il soddisfacimento dei bisogni alimentari primari dell'umanità. In questo ambito, un aspetto centrale per studiosi e legislatori è rappresentato dal quadro normativo basato su uno dei pilastri della Convenzione sulla Diversità Biologica: l'accesso alle risorse genetiche e l'equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro utilizzo⁸²⁴.

si è osservato che l'opera di riordino effettuata con la sistemazione di tali normative in un testo unico non si è tradotta in un congruo coordinamento con la disciplina contenuta nella legge n. 194/2015 (*infra*, nota successiva). In tal senso, cfr. L. COSTANTINO, *Semi e biodiversità. Strumenti giuridici per la costruzione di filiere agroalimentari sostenibili*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2021, 206 ss., spec. 224-225.

⁸²¹ L. 1° dicembre 2015, n. 194, *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*, G.U. n. 288 del 11.12.2015.

⁸²² L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, 1, 2016, 151 ss., spec.170.

⁸²³ ID., 154. V. altresì ID., 175, in cui l'A. esprime manifestamente come le aspettative riposte in questo provvedimento normativo riflettessero un intervento idoneo a codificare a livello nazionale il legame tra tutela dell'ambiente e disciplina dell'attività economica: «Da una legge nazionale, arrivata con molti anni di ritardo dall'emanazione delle normative di rango internazionale ed anche di quelle prodotte dalle Regioni relative alla tutela della biodiversità e delle risorse genetiche, ci si aspettava, invero, un approccio complesso ed una articolazione ampia che tenesse in considerazione anche alcuni aspetti di più vibrante attualità quali il valore economico della biodiversità sia con riguardo ai benefici che essa produce negli ecosistemi e per gli abitanti del pianeta ma anche con riferimento agli svantaggi che la sua perdita causa agli esseri viventi».

⁸²⁴ In applicazione di questo impegno, nel 2004 l'Italia ha ratificato, attraverso la l. 4/2004, il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche.

Tuttavia, questo approccio evidenzia l'importanza del riconoscimento del valore d'uso *diretto* della biodiversità, espresso attraverso la tutela delle risorse genetiche, delle conoscenze tradizionali e dei c.d. *farmer's rights*⁸²⁵.

In contrapposizione, la logica dei meccanismi di pagamento per i servizi ecosistemici o ambientali si propone di costruire un collegamento tra la disciplina dell'agricoltura, intesa prioritariamente come attività economica, e le normative ambientali, che considerano la biodiversità meritevole di tutela non solo per il suo valore d'uso diretto, ma soprattutto come risorsa dotata di un valore indiretto «di lascito» nei confronti delle generazioni future. Da questo punto di vista, è certamente meritevole di attenzione l'introduzione, da parte della legge n. 194/2015 delle figure degli «agricoltori custodi» e degli «allevatori custodi», a cui è stato demandato lo svolgimento di attività di conservazione *on farm* di materiale genetico nel suo ambiente naturale, in cambio di benefici economici erogati da parte delle Regioni, previa iscrizione degli interessati presso la Rete nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. Nella medesima direzione si iscrive la promozione delle «Comunità del cibo e della biodiversità di interesse agricolo e alimentare» previste dall'art. 13 della legge n.194/2015. Si tratta di aggregazioni che possono concorrere attivamente alla valorizzazione della dimensione sociale della biodiversità, in quanto, basandosi su accordi, possono coinvolgere una molteplicità di portatori di interesse, tra cui: «agricoltori e allevatori, gruppi di acquisto solidale, istituti scolastici e universitari, centri di ricerca, associazioni per la tutela della qualità della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, mense scolastiche, ospedali, esercizi di ristorazione, esercizi commerciali, piccole e medie imprese artigiane di trasformazione agraria e alimentare ed enti pubblici»⁸²⁶.

Tuttavia, nonostante i richiami del legislatore italiano al generico intento di istituire strumenti volti alla «valorizzazione della biodiversità» e la delega al Governo per la previsione di specifici «pagamenti per servizi ecosistemici e ambientali», l'ordinamento italiano risulta attualmente privo di un quadro normativo organico che disciplini tali meccanismi in modo sistematico ed effettivo.

⁸²⁵ Sul punto, si rinvia a L. PAOLONI, *I diritti collettivi degli agricoltori sulle risorse genetiche*, in A. GERMANÒ, C. BUGIANI (a cura di), *La ricchezza della diversità*, Milano, Giuffrè, 2009, 114 ss..

⁸²⁶ S. TOMMASI, *La tutela della biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2016, 559 ss., spec. 572-573, in cui l'A. individua in questa struttura aggregativa una forma di «collaborazione virtuosa tra agricoltori o allevatori e società. I primi offrono e fanno conoscere i propri prodotti alla collettività che, a sua volta, attraverso scelte alimentari consapevoli che sono scelte anche educative e culturali, può valorizzare il loro lavoro, in un rapporto di reciproco scambio e sostegno».

Tale proposito era stato «rivitalizzato»⁸²⁷ nel 2018, nell'ambito di una riforma settoriale⁸²⁸, dedicata alla disciplina forestale⁸²⁹.

Un'assoluta novità introdotta dal Testo Unico in materia di Foreste e Filieri Forestali (TUFF), nel quadro degli obiettivi ivi previsti⁸³⁰, è rappresentata dalla disciplina dei piani di gestione forestale⁸³¹. In particolare, l'art. 7. Comma 8 del TUFF non si è limitato a prevedere espressamente dei «sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici ed ambientali» generati dall'assunzione di specifici impegni silvo-ambientali in sede di svolgimento di attività di gestione forestale sostenibile, ma ne ha fissato i requisiti, conformandosi all'autentica nozione di PSE ideata da Wunder⁸³². Inoltre, la logica di sussidiarietà che si è detto essere più congegnale alla configurazione dei PSE come delle «transazioni volontarie» risulta assecondata dalla previsione di «una sorta di gioco di squadra»⁸³³ tra lo Stato e le Regioni⁸³⁴. Sulla base di tale assetto, restano di matrice legislativa statale – recuperati dalla norma, rimasta inattuata, di cui all'art. della legge delega n. 221/2015 – i criteri di definizione dei sistemi di remunerazione così come anche le caratteristiche che tali programmi di pagamento devono assumere. Tra i primi rientrano una serie di prescrizioni relative alla necessità che «il sistema di PSEA sia definito quale remunerazione di una quota di valore aggiunto derivante, secondo meccanismi di carattere negoziale, dalla trasformazione dei servizi ecosistemici e ambientali in prodotti di mercato, nella logica della transazione diretta tra consumatore e produttore, ferma restando la salvaguardia

⁸²⁷ M. BROCCA, L'«agricoltore custode dell'ambiente e del territorio»: una lettura giuridica, in *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, 21.

⁸²⁸ D.lgs. 34/2018.

⁸²⁹ Sull'analisi dettagliata di tale disciplina, si rinvia a N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, II edizione, cit., *passim*; N. LUCIFERO, *Le attività di gestione forestale, i relativi divieti e la disciplina della viabilità forestale. Forme di promozione dell'associazionismo fondiario e della gestione associata*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Padova, Cedam: Wolters Kluwer, 2019, 117 ss..

⁸³⁰ Le finalità dell'intervento normativo sono indicate dal d.lgs. 34/2018, cit., art. 2: «a) garantire la salvaguardia delle foreste nella loro estensione, distribuzione, ripartizione geografica, diversità ecologica e bio-culturale; b) promuovere la gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale al fine di garantire le funzioni ambientali, economiche e socio-culturali; c) promuovere e tutelare l'economia forestale, l'economia montana e le rispettive filiere produttive nonché lo sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali attraverso la protezione e il razionale utilizzo del suolo ed il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentarie e dei terreni abbandonati, sostenendo lo sviluppo di forme di gestione associata delle proprietà forestali pubbliche e private».

⁸³¹ N. FERRUCCI, *Le novità introdotte dal d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 "Testo Unico in materia di Foreste e Filieri Forestali"*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, II edizione, cit., 15-16.

⁸³² D. PETTENELLA, G. BOTTARO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., 241 ss..

⁸³³ N. FERRUCCI, *Le novità introdotte dal d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 "Testo Unico in materia di Foreste e Filieri Forestali"*, cit., 16.

⁸³⁴ S. CARMIGNANI, *La nuova gestione del bosco tra funzionalizzazione, sostenibilità e interesse pubblico*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., 27 ss., spec. 40.

nel tempo della funzione collettiva del bene; (...) che il sistema di PSEA sia attivato, in particolare, in presenza di un intervento pubblico di assegnazione in concessione di un bene naturalistico di interesse comune, che deve mantenere intatte o incrementare le sue funzioni; (...) che nella definizione del sistema di PSEA siano specificamente individuati i servizi oggetto di remunerazione, il loro valore, nonché i relativi obblighi contrattuali e le modalità di pagamento; (...) che siano in ogni caso remunerati i seguenti servizi: fissazione del carbonio delle foreste e dell'arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata; regimazione delle acque nei bacini montani; salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche; (...) che sia riconosciuto il ruolo svolto dall'agricoltura e dal territorio agroforestale nei confronti dei servizi ecosistemici, prevedendo meccanismi di incentivazione attraverso cui il pubblico operatore possa creare programmi con l'obiettivo di remunerare gli imprenditori agricoli che proteggono, tutelano o forniscono i servizi medesimi; che beneficiari finali del sistema di PSEA siano i comuni, le loro unioni, le aree protette, le fondazioni di bacino montano integrato e le organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni, comunque denominate (...)). Quanto ai connotati tipologici di tali pagamenti, questi sono stati individuati dall'art. 7, comma 9, del TUFF, nella volontarietà dell'accordo, che dovrà definire le modalità di fornitura e di pagamento del servizio, nell'addizionalità degli interventi oggetto di PSE rispetto alle condizioni ordinarie di offerta dei servizi e, infine, nella permanenza delle diverse funzioni di tutela ambientale presenti prima dell'accordo.

Le Regioni, invece, in base al comma 8 del citato art. 9, «promuovono sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici ed ambientali (PSEA) generati dalle attività di gestione forestale sostenibile e dall'assunzione di specifici impegni silvo-ambientali

informando e sostenendo i proprietari, i gestori e i beneficiari dei servizi nella definizione, nel monitoraggio e nel controllo degli accordi contrattuali. I criteri di definizione dei sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici ed ambientali (PSEA) risultano essere quelli di cui all'articolo 70 della legge n. 221/2015, con particolare riguardo ai beneficiari finali del sistema di pagamento indicati alla lettera h) del comma 2 del predetto articolo 70».

La previsione di meccanismi di pagamento per i servizi ecosistemici e ambientali in ambito forestale evidenzia innegabilmente l'intento del legislatore italiano di formalizzare, all'interno del nostro ordinamento, il riconoscimento della duplice

natura giuridica del bosco, inteso sia come «bene giuridico ambientale» sia come «bene giuridico patrimoniale». Tale approccio è in linea con il ruolo multifunzionale che il bosco svolge, sia come elemento di tutela ambientale e paesaggistica, sia come risorsa socio-culturale⁸³⁵. In questo contesto, i PSEA rappresentano uno degli strumenti più significativi dal punto di vista sistematico per la realizzazione della terza linea direttrice individuata dalla dottrina nella normativa del TUFF⁸³⁶, ovvero la gestione razionale del patrimonio forestale⁸³⁷ finalizzata alla valorizzazione della sua multifunzionalità⁸³⁸.

Dal punto di vista pratico, però, si rilevano significativi ostacoli all'effettiva implementazione di tali strumenti. Tra questi, il principale è rappresentato dall'assenza di un quadro giuridico che istituisca un sistema di prezzi chiaro e funzionale. Tale mancanza ostacola il mercato nel generare incentivi concreti per la promozione e l'incremento dell'offerta di servizi ecosistemici, specialmente nei contesti in cui il capitale naturale non è gestito in modo adeguato⁸³⁹.

In conclusione, sebbene la normativa italiana abbia compiuto passi significativi verso il riconoscimento e la tutela della biodiversità e dei servizi ecosistemici attraverso sistemi di pagamenti ed incentivi economici, resta evidente l'assenza di un approccio sistematico e coordinato che ne garantisca l'effettiva implementazione. Gli interventi legislativi analizzati, pur mostrando una chiara intenzione di valorizzare il capitale naturale e la multifunzionalità delle risorse ambientali, soffrono di una frammentazione normativa che ne limita l'efficacia. L'attuazione concreta di tali strumenti richiederebbe non solo un rafforzamento delle previsioni normative, ma anche una sinergia più incisiva tra i diversi livelli istituzionali, affinché la tutela della

⁸³⁵ I. CANFORA, *Il bosco e l'impresa forestale*, in N. FERRUCCI, (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, II edizione, cit., 29.

⁸³⁶ M. MAURO, *Sul rapporto tra pubblico e privato nella valorizzazione della multifunzionalità del patrimonio forestale italiano: profili evolutivi, nodi ermeneutici e criticità del settore*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2023, 549.

⁸³⁷ In materia di impresa forestale, cfr. I. CANFORA, L. COSTANTINO, *Il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 "testo unico in materia di foreste e filiere forestali": le attività di gestione forestale e l'impresa agricola selvicoltura*, in N. FERRUCCI, (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, III edizione, cit., 25 ss.; A. GERMANÒ, E.R. BASILE, *Le imprese forestali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., 221 ss.; M. D'ADDEZIO, *L'impresa forestale: un'innovazione giuridica nel segno della sostenibilità*, in M. D'ADDEZIO, S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law. Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, L. COSTATO, A. GERMANÒ, A. JANNARELLI, E.R. BASILE (collana diretta da), *Il diritto dell'alimentazione, dell'ambiente, dell'agricoltura*, Torino, Giappichelli, 2021, 9 ss..

⁸³⁸ Id., 547-549, in cui l'A. individua gli altri due "filoni" teleologici del TUFF nel miglioramento dell'utilizzo economico-produttivo delle superfici forestali ed il rafforzamento del ruolo della selvicoltura nel rapporto con gli altri settori produttivi.

⁸³⁹ *Ibid.*

biodiversità possa effettivamente coniugarsi con il perseguimento di uno sviluppo sostenibile a livello nazionale.

9.2. (segue) L'evoluzione del diritto ambientale francese verso una disciplina organica «per la riconquista» della biodiversità.

Come già anticipato, il sistema giuridico francese si distingue per una solida tradizione legislativa volta ad integrare la tutela della biodiversità con le esigenze economiche, simbolicamente ricondotta alla legge del 10 luglio 1976 sulla protezione della Natura⁸⁴⁰. Questo provvedimento, frutto di un *iter* legislativo particolarmente complesso⁸⁴¹, non si limitò a gettare le basi per l'elaborazione dei principi fondamentali del diritto ambientale francese – tra cui il principio di precauzione⁸⁴², l'introduzione dello *status* di «specie protette» e l'ammodernamento del regime delle riserve naturali già istituito con la legge del 1957⁸⁴³ – ma segnò anche una svolta cruciale nella promozione di un modello di sviluppo in grado di coniugare la redditività economica con la sostenibilità ambientale delle attività produttive, attraverso l'introduzione del già descritto sistema di *compensation écologique*⁸⁴⁴.

Al di là di questa specifica misura economico-ambientale, però, la legge del 1976 – coerentemente con l'approccio normativo adottato anche a livello internazionale per la protezione della Natura⁸⁴⁵ – aveva prevalentemente introdotto strumenti volti a limitare la libertà di godimento del diritto di proprietà e l'esercizio della libertà

⁸⁴⁰ *Loi n°1976-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF 13 juillet 1976.*

⁸⁴¹ Tra la presentazione del progetto di legge nel 1968 e la sua traduzione in un testo definitivo sono intercorsi quasi otto anni. Annunciato nel settembre 1968 dalla delegazione francese alla Conferenza intergovernativa sulle risorse della biosfera organizzata dall'UNESCO a Parigi, un progetto di legge “sulla protezione della flora e della fauna” ha attraversato un *iter* caotico, al punto da essere definita, nell'ambito delle discussioni parlamentari, come una legge «*monstre du Loch Ness*»: un provvedimento di cui si parlava da tempo ma che si era appena manifestata tra riforme ministeriali e molteplici blocchi da parte dei dipartimenti del Ministero dell'Agricoltura deputati all'attività pianificatoria. Sul punto, cfr. C. CANS, O. CIZEL, *Loi Biodiversité. Ce qui change en pratique*, Montrouge, Éditions Législatives, 2017, 25.

⁸⁴² Precisamente, il principio di precauzione sarà introdotto successivamente nel *Code de l'environnement*, con la *loi Barnier* del 1995 ed opera secondo la logica «*in dubio pro Natura*»; tuttavia, la *loi* del 1976, nel prevedere l'obbligatorietà dell'esecuzione di studi di impatto per la realizzazione delle infrastrutture, rappresenta una fondamentale tappa propedeutica. Sul punto, cfr. G. AUDRAIN-DEMEY, *Précaution et prévention, les deux principes d'anticipation*, in G. AUDRAIN-DEMEY, (a cura di) *Droit de l'Environnement pour l'Immobilier*, Malakoff, Dunod: Cairn.info, 27 ss..

⁸⁴³ *Loi du 1er juillet*, la cui applicazione si è rivelata particolarmente complessa, provocando una scarsa diffusione di riserve naturali per il territorio francese (36 riserve create in 20 anni). Rispetto all'assetto normativo risultante da tale disciplina, la *loi sur la Protection de la Nature* ha conferito un valore significativo alla volontà delle parti nella definizione del regime delle risorse naturali.

⁸⁴⁴ *Supra*, § 9. Per una ricognizione sulla *compensation écologique*, si rinvia a M. COMBE, *Instruments économiques et protection de la biodiversité: analyse juridique des mécanismes de compensation écologique et de paiements pour services environnementaux*, Université Jean Moulin Lyon, 3, 2020, <https://hal.science/tel-03042164v2>.

⁸⁴⁵ *Supra*, Cap. II, §3.

imprenditoriale in favore di interessi ambientali ritenuti preminenti. Tale orientamento normativo ha determinato un rapido sviluppo di un complesso di fonti nazionali ispirate a un approccio regolativo di tipo «*descendant*»⁸⁴⁶, tipico delle politiche amministrative, come la pianificazione urbanistica e le normative di «zonizzazione». Pertanto, i riferimenti operati dal codice dell'ambiente francese alle nozioni di «servizi ecologici» e al principio di integrazione si configuravano, in alcuni casi, come espressioni di quello che è stato definito come mero «*droit proclamatoire*»⁸⁴⁷ e, in altri, come nel caso della compensazione economica, come archetipi in forma embrionale delle attuali misure più strutturate e idonee a essere qualificate come sistemi di «pagamento per servizi ambientali».

La rapida proliferazione del modello tradizionale ha condotto, altrettanto velocemente, alla manifestazione delle sue criticità intrinseche, emerse principalmente in relazione a due fattori: da un lato, l'evoluzione parallela del *droit rural* francese, che si è mostrato sempre più attento alle proiezioni ambientali dell'attività agricola; dall'altro, le prime evidenze scientifiche raccolte negli anni successivi all'implementazione del modello introdotto con la legge del 1976.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sia sufficiente richiamare ulteriormente⁸⁴⁸ il significativo contributo della normativa agricola settoriale alla concreta operatività del principio di integrazione, mediante l'inclusione della protezione ambientale tra gli obiettivi principali delle politiche nazionali in materia di agricoltura⁸⁴⁹. In questo contesto, la *loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* del 2014⁸⁵⁰ assume particolare rilievo, avendo espressamente orientato il *droit rural* verso la promozione e il sostegno di sistemi di produzione agro-ecologici, connotati dalla combinazione di prestazioni economiche e sociali, dal ricorso ai servizi ecosistemici e dal potenziale riconosciuto dalle risorse naturali, come le risorse idriche, la biodiversità, la fotosintesi, il suolo e l'aria, garantendone al contempo la capacità di

⁸⁴⁶ B. GRIMONPREZ, *Etude d'impact sur l'agriculture de la loi "biodiversité"*, in *Revue de droit rural*, 1, 2017, Etude 1.

⁸⁴⁷ L. BODIGUEL, *Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle*, cit., 73.

⁸⁴⁸ *Supra*, Cap. II, §§8-9; Cap. III.

⁸⁴⁹ *Code rural et de la pêche maritime*, art. 1: «La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités: 1° Dans le cadre de la politique de l'alimentation définie par le Gouvernement, d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique».

⁸⁵⁰ *Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, JORF n° 0238 du 14 octobre 2014.

rigenerazione in termini sia qualitativi sia quantitativi⁸⁵¹. Ragionevolmente, dunque, in assenza di uno specifico coordinamento, la logica olistica che ha rapidamente permeato la normativa agricola è risultata in contrasto con l'approccio frammentario e settoriale tipico del diritto ambientale nazionale, spesso caratterizzato da una visione compartimentata e da una mancanza di integrazione sistemica tra le diverse discipline. Con riferimento al secondo aspetto, risultano particolarmente emblematiche le evidenze scientifiche che hanno costituito il fondamento per l'emanazione della legge sui parchi⁸⁵² del 2006 e delle c.d. “*lois Grenelle*”⁸⁵³ del 2009. In dottrina si sottolineava il paradosso⁸⁵⁴ per cui, nonostante l'ampiezza del sistema di spazi protetti in Francia, si registrasse ogni anno la perdita di circa 60.000 ettari di superfici naturali⁸⁵⁵. Un'analisi condotta dal Ministero dell'Ambiente nel 2006⁸⁵⁶, ad esempio, aveva evidenziato che sul territorio francese erano presenti solo 1.300 aree naturali non frammentate con un'estensione superiore a 50 km² e appena 500 aree con un'estensione superiore a 100 km².

Questo dato contrastava con l'elevato numero di spazi protetti destinati a varie finalità, rivelando le criticità intrinseche alle misure di “conservazione in senso stretto”, che si sono dimostrate inadatte a rispondere alla complessità e

⁸⁵¹ *Code rural*, cit., art. 1, comma 2.

⁸⁵² *Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux*, JORF n°90 du 15 avril 2006.

⁸⁵³ In primo luogo, la legge Grenelle I mira ad “arrestare la perdita di biodiversità selvatica e domestica”. Un obiettivo simile, “arrestare la perdita di biodiversità”, è stato assegnato un anno dopo dalla legge Grenelle II alla rete verde e blu.

⁸⁵⁴ M. BOUTONNET, M. MEKKI, *Environnement et conservation easements. Pour une transposition en droit français?*, in *La Semaine Juridique*, 39, 2019, 1736 ss., spec. 1737.

⁸⁵⁵ Nel medesimo anno, gli stessi dati rivelavano la presenza, sul territorio francese, di: 9 parchi nazionali (che coprivano 2,44 milioni di ettari nelle loro aree centrali e 4,9 milioni di ettari nelle aree di adesione); 45 parchi regionali, per 7 milioni di ettari; 1 parco naturale marino, per 343.000 ettari; 164 riserve naturali nazionali, per una superficie di 2,74 milioni di ettari; 160 riserve naturali regionali, per 21.000 ettari; circa 670 decreti di conservazione dei biotopi e 1.7000 siti “Natura 2000”, che coprivano 6,8 milioni di ettari.

⁸⁵⁶ Tali studi confluirono nei lavori preparatori della legge sui parchi del 2006. In particolare, nella relazione presentata dal deputato Jean-Pierre Giran, fu presentato per la prima volta il concetto di «solidarietà ecologica», destinato a diventare una delle pietre miliari della *Loi Biodiversité* del 2016 (*infra*, §12.8). All'epoca, il riferimento alla *solidarité écologique* mirava a rispondere a una questione giuridica specifica, ossia quella dei criteri di zonizzazione dell'area ottimale di adesione, poiché l'approccio basato sulla semplice prossimità geografica risultava insufficiente. Così, la «solidarietà ecologica» fu introdotta per sostituire la nozione di «zona periferica» dei vecchi parchi, che era percepita principalmente attraverso una logica di compensazione da parte dello Stato delle restrizioni normative imposte nel cuore del parco. Al suo posto, si affermò l'idea di un'«area di adesione», che riconosceva la complementarità e la solidarietà tra le aree di eccezionale valore naturalistico al centro del parco e quelle circostanti. L'area di adesione, secondo il concetto di solidarietà ecologica, non è più dunque un'area di compensazione o una zona cuscinetto, ma uno spazio che contribuisce attivamente alla protezione del cuore del parco e che, al contempo, ne beneficia. Tale nozione è stata formalmente introdotta dalla legge del 14 aprile 2006 all'articolo L. 331-1, comma 2, del codice dell'ambiente francese.

all'interconnessione dei fenomeni naturali per diverse ragioni: gli elevati costi di applicazione, l'incapacità strutturale di coprire tutte le realtà territoriali e la limitazione del campo applicativo alle aree rilevanti dal punto di vista urbanistico. Al contrario, si è riconosciuto che i caratteri tipici di un simile metodo di regolazione avessero determinato una sostanziale eterogenesi dei fini, poiché non hanno fatto altro che consolidare i fenomeni di frammentazione territoriale e marginalizzazione delle aree inaccessibili all'uomo e, conseguentemente, di abbandono e degrado.

La materializzazione delle descritte criticità ha accelerato l'affermazione di un metodo di regolazione di tipo «*ascendant*», lontano dalla logica puramente conservativa e fondato su una visione dinamica della biodiversità e delle risorse naturali come «rete di servizi ecosistemici» su vasta scala⁸⁵⁷. In nome del nuovo modello di *governance*, il legislatore è chiamato a tener conto di fattori ulteriori rispetto alla biodiversità ordinaria, come i fenomeni migratori delle specie e le continue trasformazioni connesse ai cambiamenti climatici. Ciò impone, inevitabilmente, l'estensione dell'ambito applicativo delle norme sulla protezione della Natura a tutte le aree territoriali ed in particolar modo ai suoli agricoli, coinvolgendo in modo attivo i soggetti che vi operino, considerati non come semplici destinatari passivi di misure impositive, ma attori principali nella volontaria promozione di pratiche benefiche per l'ambiente.

10. La «*loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*»: una svolta senza precedenti nel panorama giuridico francese.

Le riflessioni in ordine alla transizione verso un quadro normativo omnicomprensivo, trasversale e promozionale per la tutela dell'ambiente sono confluite nel progetto ambizioso di revisione e ripensamento del quadro normativo francese in materia di tutela della biodiversità e degli ecosistemi, che ha dato vita alla *loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*⁸⁵⁸ (nota anche come *loi biodiversité*).

A quarant'anni dall'inaugurazione del diritto ambientale francese, entra in vigore un testo legislativo che pone al centro la tutela della biodiversità, definendola come

⁸⁵⁷ Un simile approccio era stato soltanto lambito dalla Direttiva Habitat, la quale aveva introdotto, a livello sovranazionale, i concetti di «corridoi ecologici» e di «coerenza ecologica». La Direttiva, tuttavia non aveva imposto agli Stati membri né la protezione, né l'identificazione dei corridoi, lasciando ampia discrezionalità in merito: «Laddove gli Stati membri lo ritengano necessario, nel quadro delle loro politiche di pianificazione territoriale e sviluppo, essi si sforzano di incoraggiare la gestione della connettività degli elementi del paesaggio di particolare rilevanza per la fauna e la flora selvatiche».

⁸⁵⁸ *Loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, cit.

«la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi origine, inclusi gli ecosistemi terrestri, marini e acquatici, nonché i complessi ecologici di cui fanno parte; la diversità intra-specifica e interspecifica, le loro interazioni e la diversità degli ecosistemi»⁸⁵⁹. Il carattere estremamente ampio e trasversale dell'oggetto di tutela della *loi biodiversité* ha condotto la dottrina a ritenere il provvedimento idoneo non tanto alla salvaguardia della «biodiversità agricola» in senso stretto, quanto piuttosto alla protezione della biodiversità nell'ambito dell'agricoltura⁸⁶⁰, attraverso l'agricoltura e a beneficio dell'agricoltura stessa⁸⁶¹.

In linea con tale impostazione, le modalità di protezione delle risorse naturali – «la conservazione e l'uso sostenibile»⁸⁶² riflettono la concezione interconnessa e dinamica della biodiversità espressa nella sua definizione normativa. A questo proposito, appare significativa la constatazione secondo cui «*la philosophie de la réforme n'est donc pas tant de sanctuariser une nature immaculée, que de permettre à l'homme de devenir l'artisan de sa gestion dynamique*»⁸⁶³.

L'intervento legislativo in esame, senza precedenti per portata e contenuti, ha introdotto innovazioni significative e trasversali al sistema giuridico preesistente, ridefinendo la tutela degli ecosistemi in relazione alle attività economiche⁸⁶⁴.

L'impianto della legge si sviluppa lungo tre direttrici principali: la promozione di una nuova concezione di «patrimonio naturale»; il rafforzamento dei principi generali del diritto ambientale attraverso l'introduzione di quattro nuovi «pilastri» – i principi di utilizzo sostenibile, non regressione, complementarità e, soprattutto, solidarietà ecologica; e, infine, la tipizzazione di una categoria di obbligazioni specificamente finalizzate alla protezione della Natura, le *obligations réelles environnementales*.

È necessario condurre un'analisi autonoma di ciascuno dei profili innovativi introdotti dalla *loi biodiversité*, poiché solo una visione d'insieme dell'assetto normativo raggiunto nell'ordinamento francese consente di elaborare spunti

⁸⁵⁹ *Code de l'Environnement*, cit., art. L.110-1, I.

⁸⁶⁰ Anche altre disposizioni del diritto rurale e agricolo francese riguardano la biodiversità nell'ambiente agricolo, ma non vi si rivolgono direttamente. Esse utilizzano concetti più generali che la includono. È il caso dello sviluppo del territorio rurale, forestale e ambientale, in cui compaiono riferimenti ai termini «ambiente» ed «equilibrio naturale»; inoltre, nel *Code rural*, le disposizioni relative al *groupement d'intérêt économique et environnemental* (GIEE) ricorrono al concetto di «agroecologia», strettamente legato alla biodiversità (*Code rural*, artt. L. 315-2, comma 2 e D. 315-2, comma 7).

⁸⁶¹ A.-C. VAISSIÈRE, J. LATUNE, F. QUÉTIER, C. CALVET, *Quelles implications possibles du monde agricole dans la compensation écologique? Vers des approches territoriales*, in *Sciences Eaux & Territoires*, 31, 2020, 38 ss..

⁸⁶² *Code de l'Environnement*, cit., art. L.113-3.

⁸⁶³ B. GRIMONPREZ, *Etude d'impact sur l'agriculture de la loi "biodiversité"*, cit..

⁸⁶⁴ P. BLANQUET, *La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, in *Forêt Méditerranéenne*, 2, 2017, 179 ss..

comparatistici utili a valutare le potenzialità di una “circolazione” del modello francese nel contesto giuridico italiano.

10.1. (segue) Una nuova concezione di «*patrimoine naturel*».

In primo luogo, la legge ha aggiornato la nozione di «*patrimoine commun de la nation*», originariamente definita all’articolo L.110-1, comma I, al momento della sua introduzione nel 1976. In quella formulazione, la definizione includeva «gli spazi, le risorse e gli ambienti naturali, la qualità dell’aria, le specie animali e vegetali, la diversità e gli equilibri biologici». La *loi biodiversité* ha sostituito gli ultimi tre elementi con l’espressione «gli esseri viventi e la biodiversità». Inoltre, lo stesso articolo dispone che «*ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d’usage*», allineandosi alla decisione del Ministero dell’Ecologia di istituire un sistema nazionale standardizzato per la misurazione economica degli ecosistemi e dei relativi servizi, nell’ottica di migliorare la conoscenza del contributo degli ecosistemi alla creazione della ricchezza nazionale.

Nella nozione aggiornata sono stati inoltre integrati elementi chiave come «i processi biologici, i suoli e la geo-diversità». Lo studio di impatto della legge⁸⁶⁵, in particolare, sottolinea il profondo legame tra la biodiversità e le caratteristiche dei suoli, che sono considerati un’interfaccia essenziale tra i processi biologici in continua evoluzione e la “Terra” intesa in senso statico. Questa impostazione evidenzia una prima significativa differenza rispetto all’approccio adottato dalla legge italiana n. 194/2015. In Italia, il settore agricolo è stato trattato non come un ambito emblematicamente rilevante per la tutela della biodiversità intesa come *global common*, ma come un criterio di perimetrazione del campo applicativo della legge alla biodiversità agricola e alimentare. La *loi biodiversité*, al contrario, adotta un approccio inclusivo: in luogo del restringimento della disciplina al solo settore agricolo, la biodiversità è regolamentata nella sua dimensione strutturale e funzionale, in relazione a tutti i fenomeni naturali ed ecosistemici, nonché alle attività umane.

In questa prospettiva, e alla luce dei principi delineati dalla legge e delle specifiche misure operative adottate, l’agricoltura si configura come uno strumento privilegiato per la promozione di pratiche benefiche per la biodiversità, contribuendo così ad una visione integrata e ampia della tutela ambientale.

⁸⁶⁵ *Projet de loi relatif à la biodiversité. Etude d’impact*, 25 marzo 2014, https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2014/ei_biodiversite_cm_26.03.2014.pdf.pdf.

10.2. (segue) Luci ed ombre del principio di *utilisation durable*.

L'introduzione del principio di *utilisation durable* tra i criteri ispiratori della disciplina delle diverse componenti del patrimonio naturale ha sollevato numerose perplessità in dottrina⁸⁶⁶. La nozione stessa di "utilizzo" delle risorse naturali, infatti, appare intrinsecamente vaga e suscettibile di interpretazioni divergenti, rendendo problematica la sua qualificazione in termini di sostenibilità e privandola, di conseguenza, di una chiara valenza normativa.

A fronte dell'ampio e articolato dibattito sul significato e sulla portata del principio di sviluppo sostenibile⁸⁶⁷, si è consolidata l'idea che quest'ultimo non debba essere inteso esclusivamente come principio operativo, bensì come un obiettivo generale che orienta le politiche pubbliche e fornisce una metodologia complessiva per la sua realizzazione⁸⁶⁸. In tale prospettiva, la collocazione dell'*utilisation durable* nell'architettura dei principi della *loi biodiversité* risulta problematica, poiché introduce una tensione con l'evoluzione del diritto ambientale francese, con le finalità originarie della legge e con le ulteriori disposizioni contenute nell'art. L.110-1.

Dal punto di vista sistematico, va considerato che lo sviluppo sostenibile, inteso come obiettivo, gode di riconoscimento costituzionale: l'art. 6 della *Charte Constitutionnelle* prevede infatti che «le politiche pubbliche devono promuovere uno sviluppo sostenibile. A tal fine, esse conciliano la protezione e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale». In coerenza con il dettato costituzionale, il comma 2 del medesimo art. L.110-1 stabilisce che la protezione, il ripristino e la valorizzazione delle componenti del patrimonio naturale debbano essere finalizzate alla realizzazione dello sviluppo sostenibile. Tuttavia, tale impostazione provoca un'evidente eterogeneità strutturale all'interno dell'articolo, rendendone meno chiara la coerenza sistematica.

Non a caso, il principio di *utilisation durable* non era contemplato nella proposta originaria della legge, che ne delineava una portata più circoscritta attraverso il parametro della *conservazione*⁸⁶⁹, configurando dunque la sostenibilità delle modalità

⁸⁶⁶ A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, Montréal, Thémis: Droit, PUF, 2016, 153. L'A., nel distinguere, tra i nuovi principi introdotti con la *loi biodiversité*, quelli «invités» dagli «intrus», ha ricondotto a quest'ultima categoria il principio di *utilisation durable*, in quanto più congegnale alla formulazione in chiave di obiettivo generale, piuttosto che come principio dotato di concreta operatività.

⁸⁶⁷ *Supra*, Cap. II, §3.

⁸⁶⁸ A. MICHELOT, *Utilisation durable et irréversibilité(s) aux enjeux de la durabilité*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 1998, 15 ss..

⁸⁶⁹ L'art. 1 della proposta di legge si limitava esclusivamente che: «1° Après les mots : « ressources et milieux naturels » sont ajoutés les mots : « terrestres et marins » ; 2° Les mots : « sites et paysages » sont remplacés par les mots : « sites, paysages » ; 3° Les mots : « les espèces animales et végétales, la

di utilizzo delle risorse naturali in funzione della loro capacità di preservare tali risorse nel tempo. Tuttavia, a seguito di un emendamento introdotto in sede di prima lettura al Senato, la formulazione normativa è stata modificata nella versione attuale, inducendo parte della dottrina a ritenere che il principio in questione rappresenti l'elemento di minore rilevanza sistematica all'interno della *loi biodiversité*⁸⁷⁰.

10.3. (segue) Il principio di non regressione della biodiversità: un'analisi giuridica e sistemica.

Il principio di non regressione della biodiversità contribuisce a precisare e a delimitare il significato più ampio della “riconquista” evocata dall'intitolazione della normativa di riferimento. Tale principio può essere interpretato alla luce della logica del guadagno netto⁸⁷¹, un concetto riproposto a livello sovranazionale nelle più recenti strategie di tutela ambientale, tra cui la Strategia UE sulla Biodiversità per il 2030, le politiche per la gestione sostenibile delle foreste e del suolo, nonché la *Nature Restoration Law*, di recente adozione. Proprio all'interno di quest'ultima si delinea con maggiore chiarezza il significato autentico del concetto di “ripristino”, che presuppone non soltanto la conservazione, ma anche il miglioramento delle condizioni ecologiche preesistenti⁸⁷².

Il principio di non regressione, come sancito nell'articolo L. 110-1, II, comma 9 del codice dell'ambiente francese, stabilisce che: «La protezione dell'ambiente, garantita dalle disposizioni legislative e regolamentari in materia ambientale, può essere oggetto unicamente di un miglioramento costante, tenendo conto delle conoscenze scientifiche e tecniche del momento». Questa formulazione non si limita a delineare un mero obiettivo programmatico, ma introduce una chiara direttiva normativa destinata a orientare l'azione dei soggetti istituzionali ed economici coinvolti nella gestione delle risorse naturali. In particolare, la disposizione assume un duplice significato: da un lato, essa vincola gli attori economici a integrare la sostenibilità ambientale nella gestione delle loro attività; dall'altro, fornisce un criterio di orientamento vincolante per il legislatore nazionale, chiamato a dare attuazione al principio nel corso del tempo.

diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent » sont remplacés par les mots : « les êtres vivants, la biodiversité » ; 4° Il est complété par les dispositions suivantes : « Les processus biologiques et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine. »

⁸⁷⁰ C. CANS, O. CIZEL, *Loi Biodiversité. Ce qui change en pratique*, cit., 2017, 75-76.

⁸⁷¹ L. PAOLONI, *La biodiversità agricola*, cit., 333.

⁸⁷² *Supra*, Cap. III, §7.

L'inserimento formale del principio di non regressione in un testo legislativo assume una valenza simbolica e giuridica di particolare rilievo⁸⁷³, in quanto consolida un concetto originariamente elaborato dalla dottrina giuridica, a seguito del riconoscimento del diritto a un ambiente sano come diritto umano.

Così, l'obbligo di preservare e migliorare l'ambiente, inizialmente considerato una direttiva generica, è stato progressivamente interpretato come un vincolo giuridico cogente, applicabile non solo ai singoli cittadini, ma anche allo Stato e al legislatore.

Un'importante conferma giurisprudenziale di tale orientamento è rappresentata dalla pronuncia del *Conseil Constitutionnel* del 2011, nella quale, per la prima volta, è stato esplicitamente riconosciuto il dovere del legislatore e dei cittadini di vigilare e monitorare i danni ambientali derivanti dalle attività economiche⁸⁷⁴. Il Consiglio ha chiarito che, sebbene il legislatore disponga di un ampio margine di discrezionalità nella definizione delle condizioni di responsabilità per la violazione di tale obbligo, esso non può restringere il diritto di agire in responsabilità in modo tale da comprometterne la portata sostanziale. In altri termini, il divieto di regressione nella protezione ambientale costituisce un limite invalicabile all'azione del legislatore, il quale non può adottare normative che determinino un arretramento delle tutele ambientali già consolidate.

Alla luce di queste considerazioni, il principio di non regressione assume il ruolo di criterio guida non solo nella definizione della disciplina giuridica ambientale, ma anche nel concreto esercizio delle attività economiche. In questa prospettiva, le politiche di tutela della biodiversità devono essere orientate verso l'obiettivo di *absence de perte nette de biodiversité* o, idealmente, verso un *gain de biodiversité*⁸⁷⁵. Quest'ultima formula implica non solo il mantenimento della biodiversità esistente, ma anche la sua crescita e il suo potenziamento attraverso interventi di ripristino ambientale.

⁸⁷³ L. DUTHEILLET DE LAMOTHE, *Principe de non-régression*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1, 2018, 187 ss..

⁸⁷⁴ Il Consiglio costituzionale è stato chiamato, attraverso un rinvio operato da una sentenza del 27 gennaio 2011 della *Cour de Cassation*, a valutare la conformità dell'articolo L. 112-16 del *Code de la construction et de l'habitation* rispetto ai diritti e doveri sanciti dagli articoli 1-4 della *Charte de l'Environnement*. La disposizione contestata esclude l'applicazione della teoria dei disturbi anomali del vicinato, un meccanismo di responsabilità senza colpa, a causa della preesistenza dell'installazione all'origine delle molestie. In questo senso, essa potrebbe pregiudicare il diritto a vivere in un ambiente sano ed equilibrato, ponendo un limite che ne comprometterebbe l'effettività. Inoltre, ridurrebbe la portata dei doveri espressi nella Carta, come la partecipazione al miglioramento e alla tutela dell'ambiente (articolo 2), la prevenzione e la limitazione dei danni ambientali (articolo 3) o il contributo alla riparazione dei danni ambientali (articolo 4).

⁸⁷⁵ *Loi Biodiversité*, cit., artt. 2 e 69.

Un aspetto innovativo di questa concezione è la necessità di quantificare il valore della biodiversità, equiparandola ai parametri economici tradizionali, come costi e profitti. In tal modo, la biodiversità non viene più percepita come un bene meramente qualitativo, ma viene internalizzata nei processi decisionali pubblici e privati, diventando un elemento strutturale dell'economia e della regolamentazione ambientale⁸⁷⁶. Questo approccio si inserisce nel quadro più ampio della transizione ecologica, in cui la tutela dell'ambiente non è più considerata un vincolo allo sviluppo economico, bensì una sua componente essenziale.

10.4. (segue) Il ruolo proattivo degli agricoltori nel principio di complementarietà tra agricoltura e ambiente.

Il principio di complementarietà tra l'ambiente, l'agricoltura, l'acquacoltura e la gestione sostenibile delle foreste è stato oggetto di un intenso dibattito, incentrato sulla sua qualificazione giuridica quale vero e proprio principio normativo o, al contrario, quale mero obiettivo programmatico. L'articolo L. 110-1, II, comma 8 del codice dell'ambiente francese enuncia tale principio affermando che: «le superfici agricole, acquatiche e forestali sono portatrici di una biodiversità specifica e diversificata e le attività agricole, acquacolturali e forestali possono essere vettori di interazioni ecosistemiche che garantiscono, da un lato, la conservazione delle continuità ecologiche e, dall'altro, i servizi ambientali che utilizzano le funzioni ecologiche di un ecosistema per ripristinare, mantenere o creare biodiversità».

L'intento del legislatore sotteso a tale disposizione è chiaramente quello di valorizzare il ruolo positivo che determinate pratiche agricole, forestali e acquacolturali possono svolgere nella conservazione della biodiversità⁸⁷⁷. Tuttavia, il testo normativo è il risultato di una mediazione legislativa avvenuta in sede di prima lettura della proposta di legge: il dibattito parlamentare ha evidenziato come l'inserimento del principio in esame fosse finalizzato a codificare giuridicamente il legame tra l'attività agricola e il rafforzamento della protezione ambientale. Si è trattato di una scelta, peraltro, che ha portato ad una rappresentazione parziale del rapporto tra agricoltura e biodiversità, omettendo di evidenziare gli impatti negativi

⁸⁷⁶ G. GALLIARD, Rapport n° 3564 *rectifié fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi modifié par le Sénat, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, (n° 3442), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2016, 44.

⁸⁷⁷ I. DOUSSAN, *Brève histoire de l'intégration de la notion de service écosystémique en droit*, in *Droit et ville. Services écosystémiques et protection des sols. Analyses juridiques et éclairages agronomiques*, 84, 2018, <https://shs.hal.science/halshs-01946056v1/document>.

derivanti da pratiche agricole intensive, quali l'espansione delle monocolture, l'eliminazione delle siepi o il drenaggio delle zone umide.

Secondo una parte della dottrina, dunque, l'inclusione del principio di complementarietà all'interno del quadro giuridico dei principi di gestione del patrimonio naturale di cui all'articolo L. 110-1 del codice dell'ambiente francese risponde più a un'esigenza di comunicazione istituzionale che a una reale volontà precettiva⁸⁷⁸. L'obiettivo sembra essere quello di indirizzare il settore agricolo verso un modello di tutela ambientale basato su incentivi e collaborazioni, piuttosto che su imposizioni regolative. In tal senso, la disposizione si configura come un messaggio normativo volto a promuovere una gestione responsabile del territorio rurale, evitando un'impostazione puramente restrittiva e punitiva.

L'iter legislativo che ha portato all'introduzione di questo principio ha suscitato un ampio dibattito su due ulteriori questioni principali: la prima, la sua collocazione normativa e, in particolare, se fosse opportuno inserirlo all'interno del *code de l'environnement* o, piuttosto, nel *code rural*, più strettamente connesso alla disciplina delle attività agricole; la seconda, il livello di sostenibilità ecologica imposto dal principio di complementarietà all'attività agricola e, segnatamente, se fosse preferibile un approccio pienamente orientato ai principi dell'agroecologia, o se dovesse prevalere una visione più flessibile e meno vincolante.

Entrambe le problematiche riflettono considerazioni di opportunità giuridica, destinate ad avere un impatto sistematico sulla successiva interpretazione e applicazione della norma. Così, la decisione finale di includere il principio di complementarietà nel codice dell'ambiente, conferendogli lo *status* di principio generale, segna un'evoluzione significativa nel quadro normativo francese, orientandolo verso una visione integrata tra agricoltura e tutela degli ecosistemi.

Per quanto riguarda il grado di sostenibilità richiesto, il confronto dottrinale si è articolato tra due posizioni⁸⁷⁹: da un lato, chi sosteneva la necessità di un modello agricolo pienamente integrato nei paradigmi agroecologici; dall'altro, chi propendeva per un approccio più graduale e meno vincolante. La scelta finale ha privilegiato una visione in cui l'agricoltura è progressivamente influenzata dal principio di complementarietà, promuovendo un modello che favorisca attivamente l'incremento

⁸⁷⁸ ID., *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation?*, Parigi, L'Harmattan, 2002, 439.

⁸⁷⁹ ID., *La multifonctionnalité agricole: lieu de conflits entre le droit de l'environnement et le droit de la concurrence*, in Groupe Polanyi (a cura di), *La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité*, Versailles, Éditions Quae, 2008, 45 ss..

della biodiversità, senza tuttavia imporre vincoli immediati e assoluti agli operatori del settore.

10.5. (segue) La solidarietà ecologica come fondamento di una nuova teoria dei beni comuni.

L'adozione della *loi biodiversité* ha rappresentato il coronamento di un percorso avviato nel 2006 con la riforma del regime giuridico dei parchi naturali⁸⁸⁰, finalizzato ad istituzionalizzare il concetto di solidarietà ecologica. Per la prima volta, l'ordinamento giuridico francese ha esplicitamente riconosciuto l'interdipendenza tra tutti gli esseri viventi e il loro ambiente, in linea con la definizione ampia di biodiversità e patrimonio naturale fornita dall'art. L. 110-1 del *Code de l'environnement*⁸⁸¹.

L'interpretazione sistematica di queste disposizioni apre la strada ad una rinnovata legittimazione del diritto ambientale francese, ponendo le basi per una nuova concezione delle relazioni tra uomo e Natura ed inducendo gli operatori del diritto ad interrogandosi sulla responsabilità collettiva dell'umanità nei confronti della biosfera⁸⁸². Non si tratta più solo di garantire la conservazione di singole specie, ma di proteggere le reti di interazioni ecologiche che legano gli esseri viventi ai loro habitat.

L'introduzione del principio di solidarietà ecologica implica il superamento della tradizionale separazione tra “Natura” e “spazi antropizzati” istituita con la *loi* sui parchi del 2006, promuovendo una visione integrata della gestione ambientale, in cui le attività umane e i processi ecologici sono concepiti in modo complementare e interdipendente⁸⁸³.

Affinché tale principio potesse tradursi in un'effettiva evoluzione del quadro normativo, si è rivelata necessaria un'operazione preliminare di fondamentale rilevanza giuridica: l'integrazione del concetto di biodiversità nel diritto positivo.

Nella sua versione embrionale, risalente all'epoca della legge del 2006 sui parchi nazionali, la solidarietà ecologica presentava una duplice declinazione applicativa:

⁸⁸⁰ *Supra*, §12.2.

⁸⁸¹ *Code de l'environnement*, cit., art. L.110-1, comma 6: «*Le principe de solidarité écologique, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés*».

⁸⁸² A. MICHELOT, *Solidarité écologique: quelles perspectives pour un nouveau principe du droit de l'environnement?*, in *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, 37, 2022, <https://doi.org/10.4000/vertigo.38806>.

⁸⁸³ ID., *Pour un principe de solidarité écologique? De la critique à la proposition, du droit interne au droit international*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 2020, 733 ss..

nella fase di pianificazione del parco, essa fungeva da criterio che guidava la definizione dell'«area ottimale di adesione», affinché quest'ultima inglobasse tutte le zone interconnesse dal punto di vista ecosistemico; nello stadio successivo all'istituzione del parco, essa si traduceva in un sistema di reciprocità: da un lato, gli enti locali aderenti alla *Charte* del parco di impegnavano a proteggere e preservare «il cuore del parco»; dall'altro lato, lo Stato garantiva il mantenimento delle attività economiche sostenibili nell'area di adesione.

Questa dinamica bilaterale riflette una realtà spaziale e socio-ecologica interconnessa, in cui la gestione di un'area non può prescindere dalla considerazione dell'altra⁸⁸⁴.

Con l'elevazione della solidarietà ecologica a principio generale del diritto ambientale, si è realizzata un'estensione della sua portata normativa: in primo luogo, il canone in esame non si applica più soltanto a territori distinti, ma diventa criterio di bilanciamento tra diversi fattori operanti all'interno di una medesima area; in secondo luogo, tale principio ha assunto una dimensione economica e sociale, integrandosi nei meccanismi di *governance* ambientale e negli strumenti di regolazione dello sviluppo sostenibile⁸⁸⁵.

Questa trasformazione incide profondamente sull'architettura normativa della tutela della biodiversità, tradizionalmente articolata attorno a tre regimi giuridici distinti, costituiti dalla protezione di specie specifiche, dalla tutela di aree naturali definite e dalla creazione di reti ecologiche⁸⁸⁶. L'introduzione del principio di solidarietà ecologica induce ad un ripensamento complessivo della tripartizione illustrata, poiché essa impone di considerare la biodiversità come una rete di interconnessioni e non come una somma di elementi isolati⁸⁸⁷.

Per le ragioni illustrate, la formalizzazione del principio di solidarietà ecologica ha portato parte della dottrina a scorgere in questa scelta il fondamento giuridico per la qualificazione della biodiversità come «bene comune naturale»⁸⁸⁸.

⁸⁸⁴ S. JOLIVET, *Le principe de solidarité écologique: une avancée pour le droit de la biodiversité?*, in *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, 37, 2022, <https://doi.org/10.4000/vertigo.38264>.

⁸⁸⁵ M. LUCAS, *Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 2020, 715 ss..

⁸⁸⁶ M. BONNIN, *Les corridors écologiques: vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature?*, Parigi, L'Harmattan, 2008, 14.

⁸⁸⁷ A. ROUSSO, *Le principe de solidarité écologique ou l'irruption de la science dans le droit*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 3, 2019, 479 ss..

⁸⁸⁸ M.P. CAMPROUX DUFFRÈNE, *Les communs naturels comme expression de la solitarité écologique*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 2020, 698 ss..

La biodiversità, intesa come entità indivisibile, dinamica e relazionale, non è più concepita in una logica proprietaria, ma come un patrimonio condiviso, imperniato sul principio di solidarietà ecologica.

La teoria descritta si articola attraverso la distinzione tra due categorie di beni comuni naturali: i c.d. beni comuni naturali «universali», come l'aria, l'acqua e la biodiversità stessa, che trascendono i confini giuridico-politici e sono ontologicamente insuscettibili di appropriazione; i beni comuni naturali «territorializzati», che comprendono ecosistemi specifici (foreste, fiumi, riserve naturali), soggetti a giurisdizioni nazionali, e che possono essere oggetto di diritti di proprietà pubblica, privata o d'uso collettivo. La biodiversità rientra tra i beni comuni universali, poiché costituisce una matrice della vita, analoga ai grandi cicli naturali (come anche l'aria e l'acqua).

Secondo tale ricostruzione, dunque, l'integrazione del principio di solidarietà ecologica nell'architettura normativa del diritto ambientale determina una doppia rottura rispetto ai tradizionali paradigmi epistemologici. In primo luogo, si assiste al superamento della concezione proprietaria della Natura, in quanto ad una logica appropriativa è sostituita una visione gestionale. Analogamente, nella selezione dell'approccio alle risorse naturali, il modello dell'esclusione è rimpiazzato da quello della condivisione e la contrapposizione tra interesse individuale ed interesse generale è ricomposta nella categoria unitaria dell'interesse comune⁸⁸⁹. In secondo luogo, la riforma ha segnato il superamento della separazione tra diritto ambientale e diritto civile, tale per cui non è più da considerarsi necessario conferire un regime giuridico specifico ad un'area territoriale per garantirne la protezione, ma è sufficiente responsabilizzare – o meglio, incoraggiare – il gestore o chi vi svolga attività economica attraverso strumenti giuridici privatistici che perseguono interessi meritevoli di tutela per l'ordinamento. In ultima analisi, queste coordinate compongono il quadro di quella che è stata definita come «responsabilità ecologica condivisa», che si fonda sul coinvolgimento attivo di attori pubblici e privati nella gestione degli ecosistemi.

Il descritto processo trasformativo, naturalmente, non è esente da sfide, poiché impone una ricomposizione delle categorie giuridiche tradizionali e richiede nuovi strumenti normativi e istituzionali capaci di tradurre il principio di solidarietà ecologica in prassi effettive di tutela ambientale. In questo contesto, la *loi Biodiversité*

⁸⁸⁹ B. GRIMONPREZ, *Le droit de biens au service de la transition écologique*, Parigi, Dalloz, 2018, 56.

del 2016 ha introdotto un istituto di particolare rilevanza: le *obligations réelles environnementales* (ORE). Queste ultime rappresentano uno strumento innovativo che, da un lato, consente di vincolare giuridicamente un proprietario terriero e i suoi successori al rispetto di obblighi ambientali e, dall'altro, costituisce un esempio emblematico dell'integrazione del diritto privato nei nuovi paradigmi della *governance* ambientale.

Le ORE si configurano, pertanto, come un banco di prova privilegiato per testare la transizione verso un modello di gestione concertata e interconnessa della biosfera, nonché un potenziale strumento giuridico per l'implementazione di meccanismi di “pagamenti per servizi ambientali” anche in agricoltura, consolidando così un approccio che valorizza la biodiversità non solo in termini conservativi, ma anche funzionali ed economici.

11. Dai «*conservation easements*» alle «*obligations réelles environnementales*»: importazione e adattamento di un modello funzionale di PSA.

L'adozione delle ORE, introdotte dal legislatore francese nell'ambito di un progetto di «riconquista» della biodiversità, segna un'importante evoluzione nel panorama giuridico della protezione ambientale. Ampiamente valorizzate dalla dottrina⁸⁹⁰, le ORE consentono ai proprietari di beni immobili di stipulare contratti con enti pubblici, istituzioni o associazioni private impegnate nella tutela ambientale, al fine di vincolare, a titolo oneroso, sé stessi – e gli eventuali successori nel diritto di proprietà – ad obbligazioni reali volte alla conservazione, alla gestione o al ripristino della biodiversità e delle funzioni ecologiche dei fondi di loro proprietà⁸⁹¹.

Dal punto di vista giuridico, tale istituto si caratterizza per il suo potenziale altamente innovativo, sia sotto il profilo della politica del diritto, sia in termini di tecnica giuridica. Sul primo versante, le ORE si inseriscono nel paradigma della regolazione di tipo “*bottom-up*”, rispondendo all'esigenza di strumenti normativi più flessibili e prossimi agli interessi individuali nel contesto francese⁸⁹². Sul piano tecnico, le ORE delineano una configurazione ibrida, che supera la rigida dicotomia tra diritti reali e diritti personali, in quanto introducono obblighi che si radicano su di

⁸⁹⁰ M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-P. CAMPROUX DUFFRENE, V. KAWORSKI, S. JOLIVET, G. LERAY, J. MAKOWIAK, *Droit de l'environnement*, Parigi, Dalloz, 2023, 793 ss..

⁸⁹¹ *Code de l'environnement*, cit., art. L. 132-2.

⁸⁹² C. CLARON, *Préserver le patrimoine naturel commun sur les terrains privés*, in *Environnement et Société*, 2020, <https://enpc.hal.science/hal-03035486v1>.

un fondo (*intuitus rei*)⁸⁹³ e che vincolano non solo il proprietario originario, ma anche i successivi aventi causa.

Nell'ottica della solidarietà ecologica – principio cardine della legge del 2016 – le ORE rappresentano un istituto privatistico di portata trasversale, applicabile a una pluralità di soggetti e a diverse tipologie di aree territoriali, compresi gli operatori agricoli e le zone rurali. In tale prospettiva, si pone il problema di verificare se e in che misura le ORE possano configurarsi come strumenti idonei al funzionamento alla stregua di pagamenti per servizi ambientali e, nello specifico, per servizi “agro-ambientali”.

Per rispondere a tale interrogativo, è necessario confrontare da un punto di vista strutturale e funzionale le ORE e i PSA, alla luce delle criticità operative che caratterizzano questi ultimi.

Un aspetto determinante nell'indagine da condurre riguarda la genesi comparatistica delle ORE. Questo istituto, infatti, trova origine nei «*conservation easements*» statunitensi, i quali si inquadrano in una tradizione giuridica che privilegia strumenti privatistici per il perseguimento di interessi generali, in virtù del consolidamento della *public trust doctrine*⁸⁹⁴. Nel contesto nordamericano, l'assoluta centralità del diritto di proprietà ha reso difficoltosa la diffusione di strumenti di tipo ablativo o limitativo delle prerogative proprietarie per finalità di conservazione⁸⁹⁵, incoraggiando lo sviluppo di soluzioni contrattuali e volontarie per la protezione della biodiversità.

La diffusione dei *conservation easements* negli Stati Uniti si spiega sulla base di due fattori specifici: da un lato, il ruolo centrale del contratto nella cultura giuridica di *common law*, considerato uno strumento di regolazione flessibile e idoneo a garantire la c.d. «inter-normatività» tra interessi pubblici e privati nel settore ambientale⁸⁹⁶; dall'altro lato, l'affermazione di una concezione funzionale dei diritti reali, che ha consentito una maggiore adattabilità delle caratteristiche di questi ultimi alle esigenze dei singoli individui e della collettività⁸⁹⁷.

⁸⁹³ N. REBOUL-MAUPIN, B. GRIMONPREZ, *L'obligation réelle environnementale: chronique d'une naissance annoncée*, in *Recueil Dalloz*, 35, 2016, 2074 ss..

⁸⁹⁴ E. DALY, *La doctrine environnementaliste aux États-Unis d'Amérique – Les suites de la «public trust doctrine» développée par le professeur Joseph L. Sax*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro special, 2016, 183 ss..

⁸⁹⁵ N.A. McLAUGHLIN, *Interpreting Conservation Easements*, in *Probate & Property*, 29, 2015, 30 ss..

⁸⁹⁶ M. BOUTONNET, M. MEKKI, *Environnement et conservation easements. Pour une transposition en droit français?*, cit., 1739.

⁸⁹⁷ J.A. LOVETT, *Conceptualising Property Law: Integrating Common Law and Civil Law Traditions*, in *Journal of Civil Law Studies*, 12, 2019, 379 ss..

In questo contesto, la *public trust doctrine* ha legittimato l'idea che la tutela della biodiversità potesse realizzarsi mediante meccanismi volontari di compressione o frazionamento del diritto di proprietà, garantendo così una protezione più efficace delle risorse naturali⁸⁹⁸. I *conservation easements* si sono dunque consolidati negli Stati Uniti come diritti reali assimilabili alle servitù, imponendo limitazioni sul fondo servente e comprimendo le facoltà di godimento del relativo proprietario. Allo stesso tempo, questi strumenti negoziali si distinguono dalle servitù tradizionali poiché non si correlano all'esistenza di un fondo dominante, bensì alla funzione di interesse generale del fondo servente, in termini di tutela ambientale e beneficio per l'ecosistema nel suo complesso⁸⁹⁹.

Quest'ultimo dato evidenzia un elemento di divergenza strutturale tra i *conservation easements* e il regime delle servitù nei sistemi di *civil law*, in cui la servitù si configura tradizionalmente come un diritto reale su cosa altrui in favore di un fondo dominante⁹⁰⁰. Inoltre, a differenza delle servitù civilistiche, i *conservation easements* non si limitano a generare obblighi di tolleranza o astensione, ma possono altresì imporre obblighi positivi, imponendo al proprietario del fondo servente di compiere specifiche attività a beneficio dell'ambiente.

Alla luce di queste differenze concettuali, l'introduzione dei *conservation easements* in un ordinamento di *civil law* rappresenta una sfida giuridica di particolare rilievo⁹⁰¹. L'esperienza francese, in tal senso, assume un valore paradigmatico, in quanto il legislatore ha operato un adattamento dell'istituto alle specificità del diritto reale francese, senza stravolgerne i principi fondamentali. Questo processo di adattamento costituisce un caso di studio di grande interesse per ipotizzare una possibile circolazione dell'istituto in altri ordinamenti di tradizione giuridica romanistica, incluso quello italiano.

A livello sovranazionale, l'attrattività delle ORE, derivate dai *conservation easements*, è stata particolarmente sottolineata dall'Unione Europea, che ha

⁸⁹⁸ C. LAMBRECHTS, *Le trust et la protection de la nature aux Etats-Unis*, in M. Cornu, J. Fromageau (a cura di), *Fondation et trust dans la protection du patrimoine en droit français et en droit compare*, Parigi, L'Harmattan, 1999, 161 ss..

⁸⁹⁹ A.R. RISSMAN, *Rethinking Property Rights: Comparative Analysis of Conservation Easements for Wildlife Conservation*, in *Environmental Conservation*, 2013, <https://ssrn.com/abstract=2226688>.

⁹⁰⁰ B. MALLET-BRICOUT, *The 'Obligation Réelle Environnementale' in French Law*, in S. DEMEYERE, V. SAGAERT (a cura di), *Contract and Property with an Environmental Perspective*, Cambridge, Intersentia, 2020, 215 ss..

⁹⁰¹ G. KORNGOLD, *Conservation Easements Outside of the United States*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, 2011, https://www.lincolnst.edu/app/uploads/2024/04/2016_1340_korngold_wp11gk2.pdf.

identificato in strumenti del genere dei potenziali vettori di armonizzazione tra la protezione della biodiversità e le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale)⁹⁰². Pertanto, l'analisi dell'evoluzione normativa francese può offrire un punto di riferimento per un'eventuale introduzione di strumenti analoghi nel diritto italiano, in un'ottica di progressiva convergenza con le politiche ambientali europee.

11.1. (segue) La volontarietà della transazione e la natura contrattuale delle ORE.

L'effettiva configurazione delle ORE come “transazioni” puramente volontarie – come il modello di PSA originariamente coniato da Sven Wunder – si evince dalla circostanza che, nell'ordinamento francese, la loro fonte contrattuale sia rimasta inalterata rispetto allo schema originario dei *conservation easements* statunitensi. In effetti, la *ratio* sottesa all'introduzione dell'istituto nell'esperienza giuridica nordamericana risiede nella necessità di garantire una gestione flessibile e negoziata dei rapporti tra uomo e ambiente, superando i limiti imposti dalla rigidità della regolazione pubblicistica tradizionale⁹⁰³.

La descritta transizione concettuale assume una doppia rilevanza, sia dal punto di vista teorico che pratico.

Sotto il profilo teorico, il fenomeno dell'integrazione della tutela ambientale nelle dinamiche contrattuali, già noto nel diritto statunitense come «*environmental contract*»⁹⁰⁴, evidenzia una significativa intersezione tra diritto ambientale e diritto contrattuale. Ne consegue un progressivo ampliamento della funzione tradizionale del contratto, che da strumento tipicamente volto alla regolazione di rapporti tra soggetti privati, viene sempre più concepito come veicolo di promozione di interessi generali.

⁹⁰² I. RAXINKSA, C. HALEVY, T. DISSELHOFF, *The current and potential use of easements as a nature conservation tool in the European Union*, European Private Land Conservation Network, 2021, <https://www.elcn.eu/sites/default/files/2022-03/Racinska%20Halevy%20and%20Disselhoff%202021%20The%20current%20and%20potential%20use%20of%20conservation%20easements%20in%20the%20EU.pdf>.

⁹⁰³ Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, *Obligation Réelle Environnementale, Fiches de synthèse*, 2018, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Guide-methodologique-obligation-reelle-environnementale.pdf>.

⁹⁰⁴ G.C. HAZARD JR., E.W. ORTS, *Environmental Contracts in the United States*, in E.W. Orts, K. Deketelaere, *Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, London, Kluwer Law International, 2001, 71 ss..

In tale prospettiva, si assiste alla progressiva ecologizzazione del diritto contrattuale⁹⁰⁵, che si traduce nell'integrazione di principi e norme di "ordine pubblico ecologico" all'interno della disciplina negoziale. Il contratto ambientale, secondo la descritta ricostruzione, può assumere due principali configurazioni: il c.d. «contratto ambientale teleologico»⁹⁰⁶, caratterizzato da una finalità ambientale espressamente dichiarata e centrale nell'economia del negozio giuridico; il «contratto ambientale regolativo»⁹⁰⁷, che si manifesta sotto forma di clausole contrattuali volte all'adeguamento delle obbligazioni private a misure pubbliche di tutela ambientale, spesso adottate su base locale e conformi alle specificità dei soggetti privati che vi aderiscono. In quest'ultima prospettiva, il contratto si configura come uno strumento giuridico capace realizzare un disegno tipicamente riconducibile alle politiche pubbliche. Ciò trova conferma nelle diverse declinazioni contrattuali che hanno accompagnato l'attuazione delle misure della PAC, evidenziando come il diritto privato possa autonomamente contribuire a realizzarne gli obiettivi.

In definitiva, il recepimento francese di questo modello attesta la progressiva proliferazione del fenomeno di "ecologizzazione" del contratto anche nelle esperienze giuridiche europee continentali, con un'incidenza crescente nei modelli di regolazione ambientale dei sistemi di *civil law*.

Dal punto di vista pratico, il carattere puramente contrattuale delle ORE si pone in perfetta sintonia con l'esigenza che i pagamenti per servizi ambientali garantiscano un adeguato margine di partecipazione ai fornitori di servizi ambientali nella determinazione delle pratiche da adottare. In tal modo, gli strumenti negoziali consentono una gestione della tutela ambientale più elastica, adattabile alle specificità territoriali e alle esigenze dei soggetti coinvolti.

Inoltre, l'assenza di un intervento amministrativo diretto e di provvedimenti di pianificazione vincolanti riduce significativamente i costi di implementazione e accelera i tempi di attuazione, evitando il ricorso a procedimenti burocratici complessi⁹⁰⁸. Questa caratteristica si rivela particolarmente funzionale, in quanto consente di valorizzare anche porzioni di territorio di dimensioni limitate, le quali, per

⁹⁰⁵ M. HAUTEREAU-BOUTONNET, *Le contrat et l'environnement*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, *passim*.

⁹⁰⁶ G.C. HAZARD JR., E.W. ORTS, *Environmental Contracts in the United States*, cit.

⁹⁰⁷ *Ibid.*

⁹⁰⁸ N. REBOUL-MAUPIN, B. GRIMONPREZ, *L'obligation réelle environnementale: chronique d'une naissance annoncée*, cit.

la loro scarsa rilevanza strategica su scala macroterritoriale, potrebbero altrimenti risultare escluse dalle tradizionali politiche pubbliche di regolamentazione ambientale.

11.2. (segue) L'addizionalità e la continuità nell'erogazione del servizio.

Come già anticipato, il requisito dell'addizionalità nelle ORE si traduce nella necessità che la remunerazione del fornitore del servizio ambientale, oltre a coprire i meri costi sostenuti, rifletta l'erogazione di benefici ambientali positivi ulteriori rispetto agli obblighi di conservazione di base; la continuità, invece, implica la garanzia di una fornitura sistematica e duratura del servizio nel tempo.

L'integrazione contestuale di tali elementi all'interno di un istituto privatistico di *civil law* ha rappresentato una delle principali criticità nell'adattamento del modello statunitense dei *conservation easements* all'ordinamento francese.

Da un lato, la garanzia di continuità del servizio ambientale richiede l'attribuzione di una natura reale all'obbligazione, affinché il soggetto obbligato sia sempre determinato o determinabile *per relationem*, in base alla titolarità del diritto reale sul bene⁹⁰⁹. Tuttavia, l'assenza di un fondo dominante – da cui dovrebbero promanare le limitazioni sul fondo servente – ha reso necessario il ricorso ad uno strumento giuridico ibrido, in cui coesistano elementi di realtà e di obligatorietà: l'ordinamento statunitense ha risolto questa questione attraverso un'interpretazione funzionale e flessibile dei diritti reali, che consente la configurazione di servitù prive di fondo dominante. Al contrario, nelle tradizioni giuridiche continentali vige il principio di tipicità dei diritti reali, il quale impone che una servitù possa esistere solo in presenza dei requisiti espressamente previsti dal codice.

Per quanto concerne l'addizionalità, il modello statunitense consente che dai *conservation easements* derivino obblighi positivi per il proprietario del fondo servente, imponendogli di adottare misure attive per la conservazione e il ripristino della biodiversità. Una simile impostazione si è rivelata manifestamente incompatibile con l'ordinamento francese in base alla disciplina delle servitù.

Per tale ragione, i tentativi di introdurre questo istituto nel diritto francese come *servitudes conventionnelles de conservation* sono falliti sia nel 1997⁹¹⁰, sia a seguito

⁹⁰⁹ M. BOUTONNET, M. MEKKI, *Environnement et conservation easements. Pour une transposition en droit français?*, cit..

⁹¹⁰ C. GIRADEL (a cura di), *La protection conventionnelle des espaces naturels, étude de droit comparé de l'environnement*, prefazione di M. PRIEUR, LIMOGES, PULIM, 2000.

degli studi condotti nel 2004 dalla *Société Française pour le Droit de l'Environnement*⁹¹¹.

Solo in epoca successiva al pacifico riconoscimento, in Francia – come anche in Italia – di forme ibride di diritti, che si collocano a metà strada tra realtà e personalità, il legislatore francese ha individuato una soluzione alternativa, qualificando le ORE come obbligazioni *propter rem* piuttosto che come servitù. In questo modo, si è riusciti a preservare la continuità dell'obbligazione attraverso il suo legame con la titolarità del bene, senza tuttavia stravolgere la struttura dei diritti reali nel sistema giuridico francese. Grazie alla soluzione così congegnata, il *legal transplant* dell'istituto non si è risolto in uno sconvolgimento delle fondamenta del diritto civile francese, scongiurando il rischio di un suo “rigetto” nell'ambito della prassi applicativa.

A conferma di ciò, l'esposizione dei motivi della *loi biodiversité* ha evidenziato che:

«il fatto che tali obbligazioni gravino sulla proprietà stessa evita le contingenze legate al destino delle persone coinvolte e permette di garantire una reale perennità delle misure adottate, che altrimenti perderebbero gran parte della loro efficacia (prevenzione dell'artificializzazione, implementazione di pratiche sostenibili per il ripristino della qualità dei suoli, interventi di rimboschimento che richiedono un lungo periodo di attuazione...)»⁹¹².

Trattandosi di vincoli prevalentemente obbligatori, l'ordinamento francese ha, comunque, escluso la perpetuità delle ORE: la durata massima è stata fissata in 99 anni, fermo restando che, conformemente all'art. 1212 del *code civil*, qualsiasi successivo acquirente del fondo gravato da ORE è tenuto al rispetto del contratto fino alla sua scadenza.

Un esempio particolarmente illuminante dell'applicazione delle ORE è rappresentato dall'accordo sottoscritto l'11 giugno 2021 tra i proprietari di un'azienda agricola e il *Conservatoire d'espaces naturels des Pays de la Loire*⁹¹³. Questo

⁹¹¹ G. MARTIN, *Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation propter rem de protection de l'environnement*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro special, 2008. 123 ss..

⁹¹² In tal senso, cfr. M. COMBE, *Les paiements pour services environnementaux dans la perspective climat et biodiversité*, cit..

⁹¹³ <https://cenpaysdelaloire.fr/actualites/les-premieres-obligations-reelles-environnementales-en-pays-de-la-loire-signees-par-le#:~:text=succesifs%20du%20bien.-,Le%20Conservatoire%20d'espaces%20naturels%20des%20Pays%20de%20la%20Loire,une%20dur%C3%A9e%20de%2099%20ans..>

contratto, il primo nella regione, ha coinvolto una superficie agricola di 26 ettari a *La Ferrière (Vendée)*, presso la *Ferme de la Maison Neuve*, per una durata di 99 anni.

Gli agricoltori Christian e Marie-Hélène Tanguy, hanno collaborato per anni con associazioni naturalistiche locali, tra cui la *LPO Vendée* e *l'Association des Naturalistes Vendéens*, rendendo la loro azienda un modello di sperimentazione per pratiche agricole estensive, come il sistema di allevamento «*tout à l'herbe*».

Attraverso l'ORE, i proprietari si sono impegnati a mantenere e curare siepi, stagni, prati permanenti e le rive del fiume Yon per l'intero periodo stabilito. In cambio, il *Conservatoire d'espaces naturels* si è impegnato a svolgere monitoraggi ecologici, ad implementare un piano di gestione e a realizzare interventi di ingegneria ecologica per garantire la competitività e la produttività dell'azienda agricola, in un'ottica di sostenibilità ambientale.

12. Le *clauses environnementales* nei contratti di *baux ruraux* come strumento di pagamento dei servizi ambientali.

Sebbene la nozione di *paiements pour services environnementaux* non sia espressamente menzionata nelle disposizioni normative applicabili alla locazione di fondi a destinazione agricola, la dottrina ne ha individuato i principali caratteri operativi nell'ipotesi in cui il *bail rural* preveda l'inserimento di clausole ambientali⁹¹⁴.

L'integrazione di *clauses environnementales* nei contratti di affitto agrario si inserisce, infatti, in un processo evolutivo più ampio, volto a promuovere l'intersezione tra il diritto ambientale e la regolamentazione dell'attività agricola. Nel contesto della locazione a destinazione agricola, tale dinamica si traduce nella progressiva trasformazione di uno strumento tradizionalmente concepito per garantire la stabilità economica degli affittuari – al fine di consentire loro di affrontare le sfide della produttività e della produzione su larga scala, grazie all'impiego di innovazioni meccaniche e agrochimiche – verso una finalità eminentemente ecologica, che prescinde dalla mera logica produttiva.

Alla luce di ciò, risulta necessario valutare l'effettivo funzionamento del processo di integrazione ecologica dei contratti di affitto rurale, verificandone la conformità ai principi fondamentali dei pagamenti per servizi ambientali. Un'analisi comparativa tra

⁹¹⁴ L. BODIGUEL, *Les paiements pour services environnementaux à la lumière du bail rural environnemental*, in A. LANGLAIS (a cura di), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quelles questionnements juridiques?*, cit., 297 ss..

le caratteristiche essenziali dei PSE e le dinamiche proprie delle clausole ambientali nei contratti di locazione agraria consentirà di comprendere se e in che misura tale strumento possa configurarsi come un meccanismo di remunerazione per servizi ambientali, anziché un semplice strumento di condizionalità ambientale.

12.1. (segue) La volontarietà: le *clauses environnementales*, da limite a fonte d'integrazione della libertà economica.

Uno dei principi cardine dello statuto dell'affitto rurale francese è rappresentato dalla libertà economica delle parti, con particolare riferimento alla discrezionalità riconosciuta all'affittuario nell'attuazione concreta del rapporto locatizio. In base a un'interpretazione sistematica degli artt. 1728 e 1766 del *code civil* e degli artt. L. 411-27 e L. 411-29 del *code rural*, l'affittuario gode di ampia autonomia nella gestione del fondo agricolo, potendo convertire terreni erbosi in superfici coltivabili, destinare superfici coltivabili a pascolo o adottare metodi colturali non espressamente previsti dal contratto di locazione. Tale libertà trova tuttavia un limite nella necessità di esercitare l'attività agricola con diligenza, nel rispetto della destinazione contrattuale e garantendo un minimo obbligo di coltivazione e manutenzione del fondo.

L'evoluzione dell'interpretazione giurisprudenziale di questo complesso normativo presenta significative analogie con l'evoluzione legislativa che, nel tempo, ha caratterizzato la disciplina della protezione ambientale in Francia⁹¹⁵. In particolare, si osserva una transizione dall'approccio impositivo, tipico delle prime normative in materia di protezione della Natura, al modello integrato e promozionale culminato nell'adozione della *loi biodiversité*.

In origine, la giurisprudenza e la dottrina hanno interpretato il descritto assetto normativo in modo da legittimare l'inserimento di clausole ambientali nei contratti di affitto rurale.

Anzitutto, un'interpretazione *a contrario* degli artt. L. 411-1 e L. 311-1 del *code rural* ha portato a ritenere che, purché l'affittuario svolgesse un'attività agricola rientrante in un ciclo biologico vegetale o animale, la destinazione agricola del fondo risultasse comunque rispettata. Come conseguenza logica della necessaria presenza di un'attività produttiva minima, si è dedotta la possibilità generale di inserire, nei contratti di affitto, clausole limitative della libertà dell'affittuario. Tale orientamento ha consolidato la tesi secondo cui la libertà economica del *preneur* non fosse assoluta,

⁹¹⁵ S. CREVEL, *Le bail environnemental sort enfin ses griffes*, in *Revue de Droit Rural*, 5, 2024.

aprendo la strada al riconoscimento della legittimità delle *clauses environnementales* nei contratti di affitto rurale.

L'iniziale concezione dell'integrazione ecologica del contratto era dunque essenzialmente restrittiva, in quanto le disposizioni relative alla conservazione delle risorse naturali nel corso dell'attività agricola erano considerate limiti imposti al libero esercizio dell'attività economica. Ciò ha reso necessaria una riflessione giurisprudenziale volta a individuare una causa giustificativa che ne garantisse la compatibilità con il principio di libertà economica⁹¹⁶.

Questa impostazione è stata formalmente recepita nel *code rural* con l'adozione della *loi d'orientation agricole* del 1999, che ha inserito nell'art. L.411-27 l'esplicita esclusione dell'attività di conservazione delle risorse naturali svolta dall'affittuario dalle cause di risoluzione del contratto⁹¹⁷.

Ne è scaturito il rafforzamento della posizione dell'affittuario nei confronti del locatore ed il riconoscimento di una nuova espressione della sua libertà d'impresa attraverso l'adozione di pratiche a tutela dell'ambiente. Tuttavia, il quadro normativo risultava, complessivamente, ancora carente sotto il profilo della tutela autonoma degli interessi ambientali, in quanto non impediva al locatore di agire per la risoluzione o per il risarcimento del danno laddove le misure adottate dall'affittuario per la conservazione delle risorse naturali compromettevano la destinazione produttiva del fondo.

Sul punto, si è assistito ad una graduale evoluzione normativa e giurisprudenziale, che ha progressivamente condotto al riconoscimento della meritevolezza autonoma della tutela ambientale all'interno del rapporto di affitto rurale.

In particolare, con la riforma del 2006, l'art. L.411-27 del *code rural* è stato ulteriormente integrato con una disposizione che ha positivamente sancito la facoltà di includere nei contratti di affitto rurale clausole ambientali, imponendo all'affittuario l'adozione di pratiche finalizzate alla tutela della risorsa idrica, della biodiversità, dei paesaggi, della qualità dei prodotti, dei suoli e dell'aria, nonché alla prevenzione dei rischi naturali e alla lotta contro l'erosione, incluse obbligazioni relative al mantenimento di una percentuale minima di infrastrutture ecologiche.

⁹¹⁶ Cour de cassation, sec. social, 11 marzo 1965, in *Bulletin Civil*, 220, 1965; ID., sec. III, 14 maggio 1997, in *JurisData*, 2146, 1997.

⁹¹⁷ Art. L.411-27, comma 3: «*Le fait que le preneur applique sur les terres prises à bail des méthodes culturales ayant pour objet de protéger l'environnement, la qualité de l'eau ou des produits, ou de préserver la biodiversité, ne peut être invoqué à l'appui d'une demande de résiliation formée en application du présent article*».

Questa disciplina è stata ulteriormente implementata, nel 2014⁹¹⁸, con l'obiettivo di collocare l'agroecologia al centro delle pratiche agricole, indipendentemente dalle modalità di valorizzazione del fondo, in un'ottica di integrazione tra prestazioni economiche e finalità ambientali.

Se gli interventi legislativi hanno avuto il pregio di conferire dignità autonoma alle pratiche agricole orientate alla tutela della biodiversità e delle risorse naturali, riconoscendole come parte integrante del contenuto del contratto di affitto rurale, l'effettiva centralità degli interessi ambientali nel bilanciamento degli interessi contrattuali necessitava di un'evoluzione giurisprudenziale. In particolare, affinché la tutela dell'ambiente acquisisse una valenza cogente, si sarebbe dovuto ridefinire il contenuto dei concetti di «buona gestione del fondo» e «destinazione del fondo» – la cui violazione giustifica la risoluzione del rapporto locatizio – integrandoli con un significato ecologico⁹¹⁹. In tal modo, il mancato rispetto delle clausole ambientali da parte dell'affittuario avrebbe potuto costituire un'autonoma causa di risoluzione del contratto di *bail rural*.

La *Cour de cassation* è approdata a tali conclusioni con una pronuncia del 2023⁹²⁰, che ha cristallizzato l'autonoma rilevanza delle obbligazioni ambientali nei contratti di affitto rurale. Nella sentenza, la Corte ha ritenuto che il palese contrasto tra le pratiche adottate dall'affittuario e le clausole ambientali del contratto giustificasse la risoluzione del rapporto ai sensi dell'art. L. 411-31, I, 3° del *code rural*.

Il caso oggetto della decisione riguardava un contratto di affitto stipulato da un ente locale francese, che vi aveva incluso clausole ambientali relative a particelle destinate alla coltivazione di specie vegetali immortali (*Helichrysum italicum*) ed alla gestione di un oliveto. Le clausole prevedevano, in particolare: l'obbligo di ripulire le particelle invase da vegetazione arbustiva o a rischio di esserlo e di mantenerle in tale stato; il divieto di generare incendi controllati o bruciature dirette; il divieto di abbattere alberi tipici del paesaggio locale senza il consenso del concedente.

Contestando il mancato rispetto dei suddetti obblighi contrattuali da parte dell'affittuario, il comune concedente aveva adito il Tribunale Paritario dei Contratti di Affitto Rurale, ottenendo la risoluzione del contratto. La controversia è giunta

⁹¹⁸ *Loi n°2024-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, JORF n°0238 du 14 octobre 2014.

⁹¹⁹ L. BODIGUEL, *Les paiements pour services environnementaux à la lumière du bail rural environnemental*, cit..

⁹²⁰ Cour de cassation, 30 novembre 2023, n°22.19.016, in *Lexbase*, commentata da A.-L. LONNÉ-CLÉMENT, 2023, <https://www.lexbase.fr/article-juridique/102377820-brevessiliencejudiciairepournonrespectdesclausesenvironnementalesexemplapplication>.

all'attenzione della *Cour de cassation*, che, confermando le statuizioni della Corte d'Appello⁹²¹, ha rafforzato l'efficacia delle clausole ambientali nei contratti di affitto rurale, riconoscendo che la violazione delle clausole ambientali può costituire un'autonoma causa di risoluzione. Tale esito ha definitivamente consolidato l'integrazione del diritto ambientale nel regime giuridico dell'affitto rurale, conferendo piena legittimità all'inserimento di obbligazioni di natura ecologica all'interno della regolamentazione contrattuale e preservandone gli obiettivi eminentemente ecologici.

12.2. (segue) L'addizionalità dei pagamenti e dei servizi ambientali.

L'analisi delle disposizioni normative relative alla definizione del contenuto delle clausole ambientali nei contratti di affitto rurale consente di individuare una serie di elementi funzionali alla garanzia dell'effettiva erogazione di servizi ambientali.

In particolare, il legislatore, nel disciplinare le *clauses environnementales*, fa riferimento alla nozione di «pratiche agricole ambientali»⁹²², senza però richiamare espressamente il concetto di «servizi ambientali». La scelta terminologica induce a ritenere che le obbligazioni derivanti dall'inserimento di tali clausole debbano qualificarsi come obbligazioni di mezzi, piuttosto che di risultato.

Al contempo, la normativa subordina l'inserimento di clausole ambientali alla loro rispondenza alle esigenze ambientali del territorio in cui è situato il fondo locato. Si tratta, dunque, di un meccanismo che favorisce un'elevata prossimità territoriale nella selezione delle pratiche agricole ammissibili, garantendo che il loro impatto sia effettivamente benefico per l'ecosistema locale. In tale ottica, si spiega agevolmente come la classificazione prevalente in dottrina delle pratiche agricole sostenibili contenute nelle clausole ambientali si basi sul beneficio ambientale che esse sono idonee a generare. In proposito, si distinguono quattro categorie principali di pratiche agricole riconosciute dal legislatore: la prima, inclusiva delle tecniche volte alla conservazione del paesaggio e degli elementi naturali, comprendenti la tutela di praterie, superfici erbose, siepi, scarpate, boschetti, alberi isolati, stagni, fossati, terrazzamenti, muretti a secco e tecniche conservative per la lavorazione del suolo; la

⁹²¹ La Corte d'Appello, sulla base della valutazione degli elementi di prova nel caso di specie, aveva concluso che: il rapporto del Conservatorio degli Spazi Naturali segnalava che l'uso del *gyrobroyage* (pratiche di trinciatura meccanica) aveva causato la distruzione di specie e habitat protetti; il rapporto della Direzione Regionale dell'Ambiente, della Pianificazione e dell'Edilizia evidenziava un disboscamento delle particelle interessate; i lavori eseguiti dall'affittuario non rientravano nelle pratiche autorizzate dalle clausole ambientali del contratto, anzi avevano provocato l'accumulo di detriti, la cui eliminazione per bruciatura risultava dannosa per l'habitat della tartaruga di Hermann (*Testudo hermanni*).

⁹²² *Code rural*, cit., Artt. R. 411-9-11-1 – R. 411-9-11-4.

seconda, avente ad oggetto le pratiche volte alla prevenzione dell'inquinamento idrico e della perdita di fertilità del suolo, tra cui la limitazione dell'uso di fitosanitari e fertilizzanti, l'obbligo di copertura vegetale, il divieto di irrigazione e drenaggio, la diversificazione della rotazione colturale e modalità specifiche di gestione delle colture; la terza, orientata al ripristino degli ecosistemi e comprendente la rotazione delle colture, i periodi di riposo del suolo e le misure di gestione dei livelli idrici; l'ultimo gruppo include, invece, le misure specifiche funzionali alla protezione di specie naturali.

Al fine di conferire alle clausole ambientali una dimensione addizionale rispetto agli obblighi ordinari gravanti sull'affittuario, il legislatore ha previsto un meccanismo normativo finalizzato a riconoscere una forma di remunerazione per le pratiche agro-ambientali adottate. Il sistema, però, più che concretizzarsi nell'erogazione diretta di un compenso economico, si declina attraverso la modulazione dell'importo del canone di locazione. Sintomatico, in proposito, è che la presenza di clausole ambientali conformi all'art. L. 411-27 del *code rural* integri un'espressa eccezione⁹²³ al principio generale secondo cui «il canone d'affitto non può includere, oltre al prezzo calcolato secondo le modalità indicate all'articolo L. 411-11, alcun altro onere o servizio di alcuna natura»⁹²⁴.

12.3. (segue) La garanzia di continuità nell'erogazione dei servizi ambientali.

Secondo un rapporto del 2017 dell'*Office national de la chasse et de la faune sauvage*⁹²⁵, l'inserimento di clausole ambientali nei contratti di affitto rurale costituisce un meccanismo idoneo a garantire, nel lungo periodo, l'adozione di un nucleo minimo di pratiche agricole compatibili con la tutela ambientale.

La garanzia di continuità delle pratiche agricole sostenibili può essere desunta, in particolare, da due elementi principali.

Da un lato, la normativa limita l'ammissibilità di tali clausole ai casi in cui il locatore sia un soggetto giuridico caratterizzato da una missione d'interesse generale. Nello specifico, possono stipulare contratti di affitto con clausole ambientali: le persone giuridiche di diritto pubblico; le associazioni riconosciute per la tutela dell'ambiente; le persone giuridiche qualificate come «imprese solidali»; le fondazioni

⁹²³ *Code rural*, art. L.411-12.

⁹²⁴ *Code rural*, art. L.411-11.

⁹²⁵ Office national de la chasse et de la faune sauvage, *Le bail rural à clauses environnementales*, 2017, https://oai-gem.ofb.fr/exl-php/document-affiche/ofb_recherche_oai/OUVRE_DOC/44843?fic=doc00067630.pdf

riconosciute di pubblica utilità. La peculiare natura giuridica di questi soggetti rappresenta un elemento di stabilità, in quanto la loro finalità istituzionale assicurerebbe la continuità dell'impegno ambientale nel tempo.

Dall'altro lato, un ulteriore elemento di garanzia è rappresentato dalla durata del contratto di affitto rurale, che, in base alla disciplina codicistica, è pari a nove anni. Le clausole ambientali, essendo parte integrante del contratto, seguono tale durata, garantendo una temporalità più estesa rispetto ad altri strumenti di impegno ambientale nel settore agricolo. A rafforzare ulteriormente il carattere strutturale e permanente delle clausole ambientali interviene, inoltre, la previsione secondo cui il concedente può annualmente verificare il rispetto, da parte dell'affittuario, delle pratiche colturali pattuite⁹²⁶.

Dall'analisi complessiva della disciplina, emerge l'attribuzione di un valore aggiunto allo *status* di affittuario agrario nell'erogazione di servizi ambientali, anche rispetto agli operatori agricoli soggetti agli impegni agroambientali previsti dalle politiche agricole dell'Unione Europea, generalmente limitati a pochi anni⁹²⁷.

Anche per questa ragione, dunque, le clausole ambientali inserite nei contratti di affitto rurale si configurano come uno strumento efficace per garantire interventi sostenibili e duraturi sui paesaggi e sulla biodiversità, trovando applicazione per un arco temporale significativamente più lungo rispetto ad altre misure ambientali.

13. La tutela della biodiversità come principio fondamentale: progetti di riforma abbandonati e «performatività» costituzionale.

Nel 2022, la Francia aveva avviato un complesso dibattito sull'opportunità di introdurre un nuovo articolo primo nella Costituzione, volto a sancire che «la Francia garantisce la tutela dell'ambiente e della diversità biologica e lotta contro il cambiamento climatico». Tale proposta, sostenuta da numerosi movimenti ambientalisti, mirava a conferire una supremazia giuridica e un carattere di intangibilità al cosiddetto «*impératif écologique*», con l'obiettivo di orientare l'azione dei poteri pubblici nonché i comportamenti dei singoli cittadini⁹²⁸.

La principale obiezione sollevata rispetto a tale iniziativa riguardava la sua effettiva utilità normativa, sia sotto il profilo sistematico che da un punto di vista

⁹²⁶ *Code rural*, cit., art. R. 411-9-11-4.

⁹²⁷ I. DOUSSAN, *La biodiversité: une valeur (enfin) reconnue par le droit agricole*, in *Revue juridique de l'Environnement*, n° special, 2008, 101 ss..

⁹²⁸ L. SIMON, H. BRÉDIF, *Biodiversité: la voie douteuse de la Constitution*, in *Paysans & Société*, 386, 2021, 5 ss..

pratico. Anzitutto, si è osservato che l’inserimento della *Charte de l’environnement* all’interno del *bloc de constitutionnalité* avesse già elevato la tutela dell’ambiente al rango di valore primario nell’ordinamento francese.

Inoltre, alcuni commentatori hanno evidenziato che un simile intervento avrebbe potuto rivelarsi non solo privo di valore aggiunto, considerata la già consolidata attenzione del legislatore francese nei confronti della biodiversità, ma persino controproducente rispetto agli obiettivi di complementarità, non regressione e solidarietà ecologica affermati con la *loi biodiversité*⁹²⁹. In particolare, si è rilevato che la formulazione letterale della disposizione proposta – «la Francia garantisce la tutela dell’ambiente e della diversità biologica» – configurerebbe in capo allo Stato un’obbligazione di risultato di difficile attuazione.

L’assenza di criteri oggettivi per la misurazione degli esiti concreti di tale obbligazione rischierebbe di riproporre il superato modello normativo di tipo «*descendant*», basato su una frammentazione territoriale che potrebbe marginalizzare le aree non ritenute «rilevanti». Ne deriverebbe, in definitiva, un ulteriore rafforzamento delle misure di protezione già esistenti per le specie e gli habitat speciali o prioritari – come quelli disciplinati dalle Direttive Habitat e Uccelli – a discapito della biodiversità ordinaria, troppo estesa e mutevole per essere rigidamente oggettivata in termini giuridici.

In questo contesto, dunque, un riconoscimento costituzionale del principio di tutela ambientale, se privo di strumenti operativi adeguati, è stato considerato inefficace nel garantire una protezione equilibrata e sistemica della ricchezza biologica del Paese.

Non deve dunque sorprendere che, al contrario, nell’ordinamento italiano, la riforma introdotta con la legge n. 1 del 2022⁹³⁰ abbia modificato gli articoli 9 e 41 della Carta costituzionale, i quali attualmente dispongono, rispettivamente, che «la Repubblica (...) tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni» e che «l’iniziativa economica (...) non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno (...) all’ambiente (...)».

Questa revisione normativa ha generato un ampio dibattito dottrinale, incentrato sull’interpretazione e sulla portata della riforma⁹³¹.

⁹²⁹ *Ibid.*

⁹³⁰ Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, cit..

⁹³¹ A. MORRONE, “Ambiente” come fondamento della Costituzione repubblicana, IN A. CORRERO, F. RESCIGNO (a cura di), *One Earth – One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, Torino, Giappichelli, 2023, 5 ss..

Una prima lettura evidenzia come il legislatore costituzionale abbia inteso recepire un processo evolutivo già in atto, riconoscendo la crescente rilevanza giuridica attribuita alla biodiversità e configurando la Costituzione come un testo di natura «riflessiva». In questa prospettiva, la riforma non farebbe altro che codificare un equilibrio di valori già sedimentato nella coscienza collettiva e nell'ordinamento giuridico.

Una diversa interpretazione sottolinea il carattere innovativo e prescrittivo della modifica costituzionale, attribuendole una valenza «performativa»⁹³². Secondo questa prospettiva, il nuovo testo costituzionale non si limita a rispecchiare un dato di fatto sociale e normativo, ma si propone come strumento di indirizzo per orientare l'evoluzione futura dell'ordinamento, imponendo una trasformazione del paradigma giuridico e politico in materia ambientale.

Indipendentemente dall'interpretazione adottata, appare evidente che l'art. 9 assuma un ruolo di particolare rilevanza nel riconoscere la traiettoria evolutiva del concetto giuridico di tutela ambientale nel contesto italiano. Da un'iniziale nozione di territorio si è progressivamente passati a quella di paesaggio, fino ad approdare a una concezione più ampia e sistemica di ambiente, che include oggi riferimenti scientifici espliciti alla biodiversità e agli ecosistemi, a conferma della complessa e dinamica interconnessione tra le diverse componenti del patrimonio naturale⁹³³.

Per altro verso, in un contesto legislativo caratterizzato da un approccio frammentario e poco organico, quale quello italiano, la riforma costituzionale del 2022 può essere letta come un impegno istituzionale volto a promuovere un paradigma normativo più integrato e trasversale, in grado di cogliere le interrelazioni sistemiche tra gli elementi della biosfera, sia umani sia non umani. In questa prospettiva, il nuovo assetto costituzionale potrebbe rappresentare un fondamentale punto di svolta nella costruzione di un diritto ambientale maggiormente coerente e orientato alla sostenibilità intergenerazionale.

È nel descritto quadro programmatico che si iscrive l'approvazione della legge n. 24 del febbraio 2024, recante «Disposizioni per il riconoscimento della figura dell'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio», volta a promuovere un

⁹³² ID., *L' "ambiente" nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in AIDA Ambiente (a cura di), *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 91 ss..

⁹³³ G.M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza*, in *Agricoltura, paesaggio, ambiente, sostenibilità e uso dei suoli*, Quaderni dell'Accademia dei Georgofili, Accademia dei Georgofili, 2023, <https://www.georgofili.net/articoli/larticolo-9-della-costituzione-oggi-dalla-convivenza-alla-sopravvivenza/14180>.

approccio integrato alla tutela della biodiversità e alla gestione sostenibile del territorio. Tale figura giuridica ricomprende tutti gli imprenditori agricoli, sia in forma individuale sia associata, che svolgono attività finalizzate non solo alla conservazione della biodiversità agricola in senso stretto – intesa come preservazione e valorizzazione delle varietà colturali locali, allevamento di razze autoctone e coltivazione di varietà vegetali tradizionali – ma anche alla tutela della biodiversità quale *global common good*. A tal fine, la legge attribuisce un ruolo centrale agli agricoltori nella mitigazione dell’abbandono delle attività agricole, nella prevenzione del dissesto idrogeologico e nella lotta contro il consumo di suolo. Particolare attenzione è altresì riservata alla protezione della biodiversità attraverso la salvaguardia di ecosistemi agricoli strategici, quali prati polifiti, siepi, boschi, api e altri insetti impollinatori, nonché alla promozione di colture erbacee con comprovato potenziale nettario e pollinifero.

Come già evidenziato⁹³⁴, una prima configurazione della figura degli «agricoltori e allevatori custodi» era stata introdotta dall’art. 2 della legge n. 194 del 2015. Tuttavia, la principale innovazione della legge n. 24/2024 rispetto alla normativa previgente risiede nell’approccio adottato. Mentre la legge del 2015, nel richiamare la Convenzione di Rio de Janeiro del 1992, individuava come proprio obiettivo l’istituzione di un sistema nazionale di tutela e valorizzazione della biodiversità agricola e alimentare, con particolare attenzione alle risorse genetiche locali (art. 2), la nuova normativa si fonda sul rinnovato dettato costituzionale dell’art. 9 e introduce una concezione più ampia del ruolo dell’agricoltore. L’art. 1 della legge riconosce, infatti, l’agricoltore come «custode dell’ambiente e del territorio», attribuendogli una funzione attiva nella protezione del territorio non solo attraverso la gestione sostenibile delle attività agricole, ma anche attraverso il contrasto allo spopolamento delle aree rurali e alla fragilità idrogeologica.

Ne emerge, dunque, una configurazione dell’imprenditore agricolo che non si limita alla sola tutela delle varietà colturali, animali e vegetali locali (pur espressamente richiamate dall’art. 2), ma si estende all’insieme delle attività riconosciute come essenziali per la protezione e la resilienza del territorio.

Il carattere performativo della revisione dell’art. 9 della Costituzione potrebbe così essere ulteriormente rafforzato attraverso l’introduzione di strumenti innovativi di conservazione basati su meccanismi negoziali di destinazione della proprietà privata a

⁹³⁴ *Infra*, §12.1.

scopi di tutela ambientale. A livello sovranazionale, infatti, l'Unione Europea ha recentemente finanziato un progetto volto a sperimentare l'implementazione dei *conservation easements* negli Stati membri, riconoscendo tuttavia la necessità di adattare tale istituto alle specificità giuridiche dei singoli ordinamenti nazionali, evitando un'applicazione rigida del modello statunitense.

In questo contesto, emerge come caso esemplare il modello francese delle *obligations réelles environnementales*, il quale, pur rispettando la tradizione giuridica civilistica in materia di diritti reali, ha consentito l'introduzione di uno strumento giuridico funzionalmente analogo ai *conservation easements*. Considerata la convergenza tra i principi e le norme che regolano il sistema dei diritti reali in Italia e Francia, l'adozione di un modello simile nel contesto italiano potrebbe rivelarsi non solo fattibile, ma anche strategica per l'attuazione degli obiettivi delineati dalla riforma costituzionale. Nell'ottica appena delineata, la nuova disciplina sugli agricoltori custodi dell'ambiente potrebbe rappresentare un primo passo verso un'evoluzione più organica del diritto ambientale italiano, in grado di coniugare la tutela della biodiversità con un utilizzo sostenibile delle risorse territoriali.

14. Considerazioni conclusive.

L'inquadramento in una logica promozionale del delicato equilibrio tra il sostegno alla libera iniziativa economica e la necessità di contrastare il degrado della biodiversità rappresenta una sfida centrale nelle politiche e nel diritto agro-ambientali e contemporanei. La ricerca di strategie giuridiche volte ad incentivare il ricorso a pratiche agricole impone un'analisi dei meccanismi presentati, nel *Millennium Ecosystem Assessment* del 2005, come i più idonei a garantire la produzione continuativa di benefici ambientali supplementari rispetto alle regole di conservazione ambientale di base (come l'eco-condizionalità). I c.d. «*payments for ecosystemic services*» (PES) sono stati qualificati come «*market-based*», finalizzati a colmare il divario di redditività marginale tra i modelli produttivi sostenibili e le alternative economicamente più vantaggiose ma ecologicamente insostenibili.

Affinché un determinato strumento normativo possa essere assimilato a un PES, è necessario valutarne l'efficacia in base a parametri operativi specifici. Pertanto, l'indagine si è concentrata sull'analisi comparativa di misure eterogenee, comprendenti sia interventi di politica agricola sia istituti giuridici privatistici propri di ordinamenti nazionali. In particolare, tra le misure che, pur concorrendo alla realizzazione del disegno tracciato dall'art. 39 TFUE, promuovono maggiormente la

vocazione multifunzionale dell'agricoltura, emergono le misure di sviluppo rurale della PAC; invece, nella implementazione del diritto nazionale con schemi di promozione della tutela delle risorse naturali, la Francia ha ricoperto un ruolo di prima posizione: le *obligations réelles environnementales* introdotte la *loi biodiversité* del 2016 (ispirate ai *conservation easements* nordamericani), e le *clauses environnementales* nei contratti di affitto agrario ne costituiscono esempi paradigmatici.

La metodologia adottata nella selezione e nell'analisi degli strumenti citati ha seguito i tratti qualificanti i PES, con l'obiettivo di sondare la loro idoneità a promuovere pratiche agricole sostenibili su base volontaria. Nello specifico, la verifica si è concentrata su tre aspetti fondamentali: la capacità delle misure di personalizzare gli interventi in funzione delle caratteristiche ambientali e socio-economiche del territorio, il grado di attrattività per gli operatori economici e l'affidabilità scientifica del nesso causale tra le pratiche incentivate e la generazione di benefici ambientali concreti.

Sotto il profilo della personalizzazione, si osserva una convergenza tra le misure agro-ambientali della PAC e gli istituti nazionali francesi. Le prime si caratterizzano per un'attuazione basata sul principio di sussidiarietà, che coinvolge istituzioni europee, Stati membri, Regioni e *stakeholders* locali. Le seconde, invece, riflettono processo giuridico-culturale di “contrattualizzazione del diritto ambientale” che affonda le sue radici nell'esperienza nordamericana e che si fonda sull'idea che l'iniziativa privata, se adeguatamente regolata, possa contribuire al perseguimento di obiettivi di interesse generale, talvolta in misura più efficace rispetto agli strumenti di *policy* pubblica.

Con riferimento all'attrattività delle misure, invece, emergono significative differenze tra i pagamenti agro-ambientali europei e gli istituti privatistici francesi. Gli schemi volontari della PAC, essendo parte di una politica agricola soggetta alle regole del WTO, sono vincolati a compensare esclusivamente i costi di opportunità sostenuti dagli agricoltori per l'adozione di pratiche sostenibili, con un impatto limitato alla convenienza economica degli operatori. Al contrario, gli strumenti privatistici francesi prevedono una forma di onerosità più diretta: le *obligations réelles environnementales* implicano un corrispettivo positivo per il proprietario del fondo, mentre le *clauses environnementales* nei contratti di affitto agrario possono prevedere una riduzione del canone al di sotto della soglia minima di mercato.

Infine, un aspetto critico riguarda la verifica dell'effettiva produzione di servizi ecosistemici. La misurazione dei risultati ecologici rappresenta una sfida trasversale a tutte le misure di protezione ambientale, a causa della difficoltà di isolare gli effetti diretti delle singole pratiche agricole dalle variabili ambientali e socio-economiche di contesto. Per affrontare questa problematica, una strategia potenzialmente efficace potrebbe consistere nel rafforzamento della formazione e dell'informazione degli operatori agricoli, favorendo una maggiore consapevolezza delle implicazioni ambientali delle proprie scelte produttive. In tale prospettiva, la transizione digitale dell'agricoltura può rappresentare un'opportunità significativa, purché i modelli normativi in materia di dati siano adattati per contrastare le dinamiche di *lock-in* tecnologico che caratterizzano il settore sia in Europa sia negli Stati Uniti.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le riflessioni sin qui svolte evidenziano l'emersione della dialettica tra la sostenibilità economica e la tutela della biodiversità in agricoltura come una delle sfide più complesse per la società contemporanea.

La trasformazione che ha interessato il settore agricolo europeo negli ultimi 70 anni si inserisce in una più ampia transizione verso un paradigma di sostenibilità forte, che non si limita alla mitigazione dell'impatto ambientale delle attività economiche, ma punta a valorizzare l'agricoltura come attività strategica nel processo di rigenerazione degli ecosistemi. Il descritto mutamento di prospettiva ha imposto il superamento della visione antagonistica tra produttività e tutela ambientale, riconoscendo che la protezione della biodiversità non sia solo fonte di vincoli normativi, ma una potenziale leva strategica per la resilienza e la competitività del settore agroalimentare.

Come dimostra l'analisi comparatistica delle fonti sovranazionali e nazionali che hanno progressivamente riconosciuto il valore della biodiversità sul Pianeta, la regolazione dell'agricoltura in chiave ecologica richiede un approccio multilivello, capace di bilanciare strumenti di coercizione, incentivazione e sperimentazione.

L'evoluzione della Politica Agricola Comune (PAC) ha attestato il potenziale che, in astratto, presentano la condizionalità ambientale e gli strumenti di "premialità ecologica" nel realizzare una visione integrata tra disciplina agricola e tutela della biodiversità; d'altra parte, il contributo dell'eco-condizionalità e degli strumenti di incentivazione ambientale – il *greening* prima, gli "Eco-schemi" oggi – all'effettiva realizzazione sinergica degli obiettivi economici e delle finalità ecologiche dipende in misura determinante dalla capacità dei pagamenti di compensare efficacemente i costi sostenuti dagli agricoltori per l'erogazione di servizi ecosistemici.

In via preliminare, è essenziale che le politiche di transizione ecologica connesse al primo pilastro della PAC garantiscano la piena sostenibilità economica delle imprese agricole. Tale esigenza risulta ancora più stringente alla luce della peculiare configurazione del settore primario all'interno delle dinamiche di mercato, caratterizzata da fattori di vulnerabilità strutturale, recentemente esacerbati da eventi globali congiunturali, come la crisi pandemica e il conflitto russo-ucraino.

Sulle descritte coordinate teoriche riposa la configurazione di un nuovo “contratto sociale ecologico” tra gli agricoltori e la collettività. I primi, da meri produttori di *commodities* si eleverebbero a veri e propri «custodi» degli ecosistemi agricoli, apportando benefici a tutte le generazioni presenti e future; la seconda, da configurarsi come «società», giungerebbe a comportarsi come una «comunità», mostrando la propria disponibilità a sostenere economicamente gli agricoltori affinché questi possano assumersi gli oneri derivanti dall’adozione di pratiche ecologicamente sostenibili.

Tuttavia, una serie di limiti strutturali intrinseci al funzionamento della PAC ostacola la realizzazione di questo assetto ideale dei rapporti tra uomo e Natura.

Una prima criticità riguarda la carenza di risorse finanziarie adeguate a coprire i costi legati all’innovazione tecnologica, alla digitalizzazione e all’adozione di nuovi modelli produttivi a basso impatto ambientale. In secondo luogo, la concessione di pagamenti per l’adesione a pratiche sostenibili solleva il problema della mancata correlazione diretta tra gli incentivi erogati e l’effettivo valore economico e ambientale dei servizi ecosistemici forniti dagli agricoltori, in assenza di strumenti adeguati a quantificare tale valore in termini oggettivi e misurabili.

Le criticità illustrate hanno dato origine a problemi applicativi specifici, riscontrabili sia nel meccanismo della condizionalità ambientale sia nei regimi di pagamento ecologici volontari.

In relazione alla prima, nei precedenti periodi di programmazione della PAC sono emerse alcune problematiche operative, tra cui: la definizione al ribasso degli standard ambientali da parte degli Stati membri nella formulazione delle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA); la sovrapposizione con normative preesistenti, che ha portato a una mera riproposizione di obblighi già vigenti nei Criteri di Gestione Obbligatorie (CGO), senza una specifica legittimazione a titolo di eco-condizionalità; l’efficacia limitata del sistema di verifica e controllo, spesso associata a sanzioni scarsamente dissuasive.

Con riferimento ai regimi di pagamento ecologici volontari, le criticità si sono manifestate con particolare evidenza nel *greening* adottato nella PAC 2014-2020. Sebbene concepito con l’intento di incentivare l’erogazione di servizi ambientali e climatici attraverso il primo pilastro della PAC, il c.d. «pagamento verde» ha evidenziato molteplici lacune sistemiche. Anzitutto, si è registrata una scarsa ambizione delle misure selezionate, come la semplice diversificazione delle colture in

luogo della più efficace rotazione agraria. Inoltre, si è configurato un approccio di tipo «menu» per misure che avrebbero dovuto integrare degli obblighi di base, consentendo agli agricoltori di optare per tecniche colturali già in uso, con la realizzazione di un conseguente effetto inerziale che ha determinato l'erogazione di pagamenti pubblici per pratiche che sarebbero state comunque adottate.

Alla luce di tali limiti, la nuova PAC ha introdotto strumenti di maggiore incisività, tra cui la condizionalità rafforzata e gli Eco-schemi, i quali rappresentano le innovazioni più significative del primo pilastro in termini di sostenibilità ambientale. Tuttavia, la loro implementazione si colloca in un quadro politico, economico e ambientale complesso, caratterizzato da una duplice sfida: da un lato, contrastare gli effetti di decenni di politiche agricole orientate alla produttività intensiva, che hanno privilegiato modelli strutturalmente anti-ecologici; dall'altro, bilanciare le diverse missioni affidate al settore agricolo, che deve contemporaneamente garantire la tutela delle risorse naturali e la sicurezza alimentare, spesso in un orizzonte temporale di breve periodo incompatibile con la transizione ecologica.

In questo contesto, la transizione da un impianto fondato sulla *compliance* ad un modello ispirato alla *performance* – quale è quello integrato dal *new delivery model* – insieme al rafforzamento della condizionalità e all'introduzione degli Eco-schemi, costituisce un potenziale punto di svolta nella costruzione di una vera e propria architettura verde della PAC.

Tuttavia, ancora una volta, la possibilità che tali strumenti producano un effettivo cambiamento dipende dalla capacità di sviluppare un meccanismo di compensazione finanziaria che sia realmente commisurato ai costi che gli agricoltori sostengono per la fornitura di beni pubblici ambientali. La valutazione dell'efficacia delle misure introdotte non potrà dunque prescindere dagli obiettivi di medio-lungo periodo fissati dal Green Deal europeo, con particolare riferimento al 2030 e al 2050.

La valutazione comparativa tra la PAC attuale e quella previgente, infatti, dimostra che i Piani Strategici Nazionali 2023-2027 presentano un profilo più ecologico rispetto alle precedenti programmazioni, grazie all'ampliamento ed al rafforzamento delle misure BCAA, all'aggiornamento dei CGO ed all'introduzione degli Eco-schemi, che offrono un elevato potenziale di promozione di pratiche agricole sostenibili, in particolare nel contesto italiano. A questo assetto si aggiunga la recente promulgazione della *Nature Restoration Law*, la prima fonte regolamentare europea volta a realizzare

trasversalmente il ripristino di tutti i tipi di ecosistemi, con un particolare gruppo di misure dedicate a quelli agricoli.

Nonostante gli indubitabili progressi che la nuova programmazione della PAC ha manifestato in relazione ai profili problematici dei periodi precedenti, le criticità che permangono in misura maggiormente ostinata sono quelle legate all'inattendibilità degli indicatori impiegati per la misurazione delle *performances* ambientali della PAC.

Non si tratta di problematiche nuove; al contrario, esse esprimono un limite intrinseco alla tendenza centralizzatrice della PAC ed alla conseguente difficoltà di adattare strumenti obbligatori come la condizionalità a contesti produttivi eterogenei.

A fronte del carattere particolarmente radicato delle sfide illustrate, è apparso estremamente utile esplorare meccanismi giuridici più prossimi agli interessi economici ed ambientali da bilanciare e che assumano una fisionomia propriamente negoziale, in grado di corrispondere agli agricoltori una vera e propria remunerazione per la fornitura di beni pubblici ambientali.

A tale riguardo, per quanto possa apparire forzoso discutere di un sistema di remunerazione in presenza di criticità ancora irrisolte nella condizionalità, un approccio fondato sulla piena corrispettività tra servizi ambientali e profitti economici potrebbe rappresentare un'evoluzione verso una *governance* più decentrata e sussidiaria. Un simile schema, infatti, sposterebbe il baricentro delle decisioni sui soggetti direttamente coinvolti nella gestione delle risorse naturali: gli agricoltori e le comunità rurali.

La ricerca di strategie giuridiche efficaci per incentivare l'adozione di pratiche agricole sostenibili ha condotto all'esplorazione di quei meccanismi normativi che, nel *Millennium Ecosystem Assessment* del 2005, sono stati individuati come i più idonei a garantire la fornitura continuativa di beni pubblici ambientali, al di là dei tradizionali strumenti di conservazione ambientale di base. Tra questi, particolare rilevanza assumono i *Payments for Ecosystem Services* (PES), definiti come strumenti *market-based* finalizzati a ridurre quel divario di redditività che rende eccezionalmente gravoso per un agricoltore – ancor più che all'ordinario individuo economico razionale – accedere a modelli produttivi sostenibili. Affinché un determinato strumento normativo possa essere assimilato ad un PES, è necessario che risponda a precisi parametri operativi, valutabili in termini di efficacia e impatto.

L'inquadramento della tutela della biodiversità in un'ottica promozionale ha dunque imposto l'estensione dell'indagine, oltre che alle misure delle politiche agro-

ambientali europee, anche agli istituti giuridici di matrice nazionale che, all'esito di un'indagine comparatistica, si sono rivelati più efficienti nell'assolvimento della funzione di retribuire l'erogazione di servizi ambientali.

Le prime, pur rientrando nell'ambito del sostegno al settore primario, contribuiscono alla promozione della multifunzionalità dell'agricoltura, in linea con il significato attualmente assunto dagli obiettivi della PAC di cui all'art. 39 TFUE; quanto all'indagine dei contesti nazionali, lo sguardo al contributo domestico sul punto ingenera, di primo acchito, un certo disincanto rispetto all'effettiva implementazione di simili meccanismi nel diritto interno. La legge delega emanata nel 2015, che aveva suscitato aspettative riguardo all'introduzione di una disciplina organica sui «pagamenti per servizi ambientali ed ecosistemici», non ha prodotto gli effetti normativi attesi, rimanendo di fatto inattuata. Al netto di un richiamo successivo nella disciplina settoriale in materia di gestione forestale, l'ordinamento italiano, allo stato attuale, difetta di una normativa unitaria promozionale sulla erogazione di servizi ambientali.

Al contrario, gli strumenti giuridici adottati nell'ordinamento francese per incentivare la protezione delle risorse naturali su base contrattuale – le disposizioni istitutive delle «obbligazioni reali ambientali» e quelle regolanti le «clausole ambientali» introdotte nei contratti di affitto agrario – rappresentano il frutto di un'intera tradizione culturale e giuridica particolarmente attenta all'integrazione tra tutela della Natura e vocazione multifunzionale dell'attività agricola.

La metodologia adottata nell'analisi degli strumenti considerati ha seguito i criteri fondamentali di valutazione dei PES, con l'obiettivo di verificare la loro idoneità a promuovere l'adozione di pratiche agricole sostenibili su base volontaria. In particolare, l'attenzione si è focalizzata su tre aspetti chiave: la personalizzazione degli interventi, intesa come capacità delle misure di adattarsi alle specificità ambientali e socio-economiche dei territori in cui vengono applicate; l'attrattività economica per gli operatori agricoli, vale a dire la capacità di rendere conveniente l'adozione di pratiche sostenibili rispetto alle alternative convenzionali; infine, l'affidabilità scientifica nella misurazione dei benefici ambientali, in termini di impatti ecologici concretamente generati dalle pratiche incentivate.

Per quel che concerne il primo aspetto, l'analisi ha evidenziato una convergenza metodologica tra le misure agro-ambientali della PAC e gli strumenti nazionali francesi, sebbene con approcci normativi differenti. Le prime si caratterizzano per

un'attuazione multilivello, che coinvolge istituzioni europee, Stati membri, Regioni e *stakeholders* locali, garantendo un certo grado di flessibilità nella loro implementazione. I secondi, invece, riflettono un processo giuridico-culturale più vicino alla contrattualizzazione del diritto ambientale, un modello di regolazione ispirato all'esperienza nordamericana, secondo cui l'iniziativa privata – se adeguatamente regolamentata – può contribuire in modo più efficace al perseguimento di obiettivi di interesse generale rispetto agli strumenti di *policy* pubblica.

Sul piano della convenienza economica, invece, emergono significative differenze tra i pagamenti agro-ambientali previsti dalla PAC e gli strumenti giuridici francesi. I regimi volontari della PAC, essendo inquadrati all'interno di una politica agricola comune, sono vincolati alle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), che limitano la possibilità di compensare integralmente gli agricoltori per la fornitura di servizi ecosistemici. Di conseguenza, questi strumenti si traducono spesso in sovvenzioni parziali, che coprono esclusivamente i costi di opportunità sostenuti dagli agricoltori per adottare pratiche sostenibili, senza garantire un margine di redditività aggiuntivo.

Al contrario, gli strumenti privatistici francesi presentano forme di onerosità più dirette e incentivi più incisivi. In particolare, le *obligations réelles environnementales* prevedono un corrispettivo economico per il proprietario del fondo che si impegna contrattualmente a preservare la biodiversità; analogamente, le *clauses environnementales* nei contratti di affitto agrario consentono una riduzione del canone al di sotto della soglia minima di mercato, in funzione dell'adozione di pratiche di gestione sostenibile del suolo.

Tale impostazione rende i meccanismi francesi più attrattivi per gli operatori economici, incentivandoli a impegnarsi attivamente nella tutela ambientale, senza limitarsi a un mero rispetto passivo degli standard normativi minimi.

Uno degli aspetti più critici (anche) nell'applicazione dei PES riguarda la misurazione dell'effettiva produzione di servizi ecosistemici. La difficoltà principale consiste nell'isolamento degli effetti diretti delle pratiche agricole incentivate rispetto alle molteplici variabili ambientali e socio-economiche che influenzano l'ecosistema.

Questa problematica è trasversale a tutte le misure di protezione ambientale, sia di natura pubblica che privata, e solleva interrogativi sulla capacità dei sistemi normativi di garantire un'effettiva correlazione tra incentivi erogati e impatti ecologici generati.

Una strategia potenzialmente efficace per affrontare questa sfida potrebbe consistere nel rafforzamento della formazione e dell'informazione degli operatori agricoli, al fine di accrescere la consapevolezza sulle implicazioni ambientali delle scelte produttive. In questo contesto, la transizione digitale dell'agricoltura rappresenta un'opportunità cruciale, consentendo il monitoraggio più preciso degli indicatori ambientali mediante l'uso di big data, sensori IoT e strumenti di agricoltura di precisione. Tuttavia, affinché tali tecnologie risultino realmente efficaci, è fondamentale che il quadro normativo europeo sui dati agricoli sia adeguato a contrastare le dinamiche di *lock-in* tecnologico, evitando situazioni di monopolio da parte di grandi aziende che potrebbero limitare l'accesso agli strumenti di monitoraggio per i piccoli agricoltori.

Se da un lato, dunque, la PAC ha sviluppato strumenti innovativi per la tutela ambientale, il loro impatto risulta ancora caratterizzato da limiti di natura strutturale; d'altro canto, gli strumenti privatistici francesi offrono maggiore flessibilità e attrattività economica, pur presentando il limite di un'applicazione frammentata e non sempre sistematica.

In prospettiva, un approccio ibrido, che combini il supporto pubblico con strumenti privatistici contrattualizzati, potrebbe rappresentare una strategia efficace per bilanciare sostenibilità economica e ambientale, promuovendo una transizione ecologica realmente praticabile nel settore agricolo. In questo contesto, il quadro teorico offerto dal diritto dei beni comuni e dalla *public trust doctrine* resta un prezioso spunto metodologico per ripensare la *governance* delle risorse naturali. La progressiva integrazione di questi principi nei sistemi giuridici nazionali ed europei suggerisce che il futuro della regolazione agro-ambientale sarà sempre più caratterizzato da una logica partecipativa e contrattuale, capace di bilanciare intervento pubblico e iniziativa privata nella realizzazione della complessa missione di conferire valore giuridico alla biodiversità.

Del resto, l'analisi sin qui svolta ha evidenziato, nonostante l'eterogeneità delle misure esaminate, una tendenza comune riscontrabile sia negli strumenti di incentivazione sia nelle iniziative di sperimentazione, la cui chiave interpretativa risiede nel concetto di solidarietà ecologica.

La PAC, pur presentando le chiare lacune strutturali a più riprese richiamate, è stata recentemente affiancata da un'innovazione normativa senza precedenti: la *Nature Restoration Law*. Quest'ultima si propone di superare il tradizionale approccio

settoriale, caratterizzato da una limitata integrazione tra la regolazione delle attività economiche e la tutela delle risorse naturali, introducendo invece un quadro normativo onnicomprensivo per la protezione delle aree naturali. Tale innovazione risulta particolarmente rilevante alla luce delle criticità del sistema previgente, che lasciava prive di specifici obblighi di ripristino proprio quelle aree soggette a un più intenso sfruttamento antropico.

Una tendenza analoga emerge dalla traiettoria normativa intrapresa dalla Francia con la legge del 2016 sulla biodiversità, la quale mira a contrastare il fenomeno della marginalizzazione delle aree naturali, conseguenza di un approccio normativo incentrato esclusivamente sulla conservazione passiva della Natura.

Nel medesimo solco si colloca l'evoluzione dell'ordinamento italiano, che ha recentemente mostrato un carattere marcatamente performativo, come dimostrato dalla riforma costituzionale del 2022 e dal riconoscimento legislativo del ruolo degli agricoltori quali custodi degli ecosistemi agricoli. Considerata la comune matrice giuridica che lega il sistema italiano a quello francese, l'introduzione di strumenti analoghi a quelli già sperimentati in Francia non incontrerebbe ostacoli significativi. Al contrario, essa potrebbe rappresentare un modello virtuoso di recepimento comparativo, finalizzato al ripristino di quel "patto sociale" tra comunità e custodi della Natura, che si invoca imperativamente come elemento imprescindibile per il benessere delle generazioni presenti e future.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- B. ADHIKARI, *Literature Review on the Economics of Common Property Resources*, in *Review of Common Pool Resources Management in Tanzania*, UK Department for International Development (DFID), 2001.
- F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa, Pisa University Press, 2018, 151 ss.
- F. ADORNATO, *Agricoltura plurale paradigma dell'Europa*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 1, 30, 2022, 13 ss..
- M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Torino, Giappichelli, 2018.
- M. ALABRESE, G. STRAMBI, *Food sovereignty and food security: concepts and legal framework*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2019, 736 ss..
- M. ALABRESE, *The New Delivery Model of the EU Common Agricultural Policy is Not Delivering on Sustainability*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), *Direito agrário. Compreensão Jurídica à COP 30*, Publicação Oficial da Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias (ABLJA), Belém do Pará, 2024, 109 ss..
- M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della PAC*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2022, 216 ss..
- M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Cultivating sustainability: navigating the EU legal landscape in organic farming amidst climate change challenges*, in M. ALABRESE, A. SABA (a cura di), *EU law on sustainable and climate resilient agriculture after the European Green Deal*, Pisa, Rurinnova, 2023, 57 ss..
- M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Organic Farming in European Union Law*, in *Contemporary Challenges of Agri-Environmental Law. Comparative Legal Aspects*, 2023, <https://doi.org/10.15414/2023.9788055225937>.
- F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, Giuffrè, 2000.
- F. ALBISINNI, *Impresa agricola e scienze della vita nel diritto europeo dell'agricoltura*, in *Przegląd Prawa Rolnego*, 2 (29), 2021, 61 ss..
- F. ALBISINNI, *La nuova PAC, tra Green Deal e pandemia*, in *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, Accademia dei Georgofili, 2021, 37 ss..

- F. ALBISINNI, *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in *Rivista di diritto agrario*, 4, 2005, 565 ss..
- F. ALBISINNI, *Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the AgriFood Sector: EU and Italian perspectives*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 1, 2021, 11 ss..
- F. ALBISINNI, *Attività agricola e sostenibilità: ambiente, agricoltura, uso dei suoli*, in *Agricoltura, paesaggio, ambiente, sostenibilità e uso dei suoli*, Accademia dei Georgofili, 2023, 73 ss..
- F. ALBISINNI, *L'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio*, in *Georgofili Info*, Accademia dei Georgofili, 2023, <https://www.georgofili.info/contenuti/lagricoltore-custode-dellambiente-e-del-territorio/28608>.
- M.B. ANDRÉS, *La regulación del derecho o la protección de datos en los Estados Unidos: hacia un RGDP norteamericano*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 14, 2022, 186 ss..
- K. ANNAN, *Investing in the United Nations: For a Stronger Organization Worldwide*, UN. doc. A/60/692, 07.03.2006.
- A.F. APPLETON, *How New York City Used an Ecosystem Services Strategy Carried out Through an Urban-Rural Partnership to Preserve the Pristine Quality of Its Drinking Water and Save Billions of Dollars and What Lessons It Teaches about Using Ecosystem Services*, Katoomba Conference, Tokyo, 2002, <https://www.cbd.int/financial/pes/usa-pesnewyork.pdf>.
- A. ARZENI, F. SOTTE, *Agricoltura e territorio: dove sono le imprese agricole?*, in *QA: la Questione Agraria: Rivista dell'associazione Rossi- Doria* 1, 2014, 75 ss..
- A. ARZENI, F. SOTTE, *Imprese e non- imprese nell'agricoltura italiana*, in *Agriregionieuropa*, 9, 32, 2013, 65 ss..
- C. ATIK, *Towards comprehensive European Agricultural Data Governance: Moving Beyond the "Data Ownership" Debate*, in *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 53, 2022, 701 ss..
- R.-J. AUBIN- BROUTÉ, *La performance sociale, parent-pauvre de la transition agro-écologique?*, in *Revue de Droit Rural*, 6-7-, 2024.
- G. AUDRAIN-DEMEY, *Précaution et prévention, les deux principes d'anticipation*, in G. AUDRAIN-DEMEY, (a cura di) *Droit de l'Environnement pour l'Immobilier*, Malakoff, Dunod: Cairn.info, 27 ss..
- R. AYRES, in *Limits to the Growth Paradigm*, in *Ecological Economics*, 19, 2, 1996, 117 ss.

- O. AZNAR, X. AUGUSSEAU, M. BONIN, W. DARÉ, M. DECAMPS, C. DÉPRÉS, J. QUESTE, *Mesures agro-environnementales et paiements pour services environnementaux*, in P. MÉRAL, D. PESCHE (a cura di), *Les services écosystémiques*, Versailles, Éditions Quae, 2016, 201 ss..
- D. BALDOCK, *Twisted together: European agriculture, environment and the Common Agricultural Policy*, in J.A. MCMAHON, M.N. CARDWELL (a cura di), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, Northampton, 2015, 125 ss..
- M. BARCELLONA, *A proposito dei "beni comuni": tra diritto, politica e crisi della democrazia*, in *Europa e Diritto Privato*, 2, 2013, 618 ss.
- H.W. BATT, *Saving the Commons in an Age of Plunder*, in *The American Journal of Economics and Sociology*, 75, 2, 2016, 346 ss..
- K. BENNETT, *Additionality: the next Step for Ecosystem Service Markets*, in *Duke Environmental Law & Policy*, 20, 2010, 417 ss..
- E. BENVENISTI, *Asian Traditions and Contemporary International Law on the Management of Natural Resources*, in *Chinese Journal of International Law*, 7, 2, 273 ss..
- E. BERGE, *How can "Tragedies of the Commons" be Resolved? Social Dilemmas and Legislation*, Centre for Land Tenure Studies Working Paper, 1, 2023, <https://hdl.handle.net/10419/298456>.
- A. BERNARD, *Capitalisme, droit, justice et alimentation*, in *Liber amicorum: mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, Paris: Dalloz, 2017, 79 ss..
- P. BEVILACQUA, *Sicurezza alimentare paradosso dell'eccedenza*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3, 2004, 5 ss..
- U. BEYERLIN, in *Conservation of Natural Resources*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, in *Oxford Public International Law*, Oxford University Press, 2013.
- D. BIANCHI, *Sovranità alimentare: strumenti giuridici e strategie alla luce della recente riforma della PAC e del Green Deal*, in *Alimenta*, 4, 2022, 653 ss..
- D. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, 11, 2003, 597 ss..
- D. BIANCHI, *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in E. CASADEI, G. SGARBANTI (a cura di) *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Atti del convegno Ferrara- Rovigo 19-20 novembre 2004, Milano, 2005, 57 ss..

- D. BIANCHI, *Simplifier la politique agricole commune? C'est possible!*, in *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 1, 2003, 51 ss..
- D. BIANCHI, *I principi della Politica Agricola Comune: dei principi in via di estinzione?*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, Tomo II, Milano, Utet Giuridica: Wolters Kluwer, 1010 ss..
- L.R. BINGHAM, *Vittel as a model case in PES discourse: review and critical perspective*, 48, 2021, <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2021.101247>.
- P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2021, 127 ss..
- J. BISHOP, S. KAPILA, F.HICKS, P. MITCHELL, F. VORHIES, *Building Biodiversity Business, Shell International Limited and the International Union for Conservation of Nature*, Londra, Glan, Shell International Limited, International Union for Conservation of Nature, 2008, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2008-002.pdf>, 80.
- T. BJÄRSTIG, A. STÉNS, *Social values of forests and production of new goods and services: the views of Swedish family forest owners*, in *Small-scale Forestry*, 17, 2018, 125 ss..
- P. BLANQUET, *La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, in *Forêt Méditerranéenne*, 2, 2017, 179 ss..
- C. BLUMANN, *Écologisation de la PAC: nouvelle illustration de la politique des petits pas*, in D. GADBIN, Y. PETIT (a cura di), *La réforme 2023- 2027 de la PAC: les stratégies nationales sur la sellette*, in *Revue de Droit Rural*, 3, 2023.
- L. BODIGUEL, *Agriculture durable: la poursuite de la transition juridique*, in B. GRIMONPREZ, D. ROCHARD (a cura di), *La réforme du droit foncier rural: demander l'impossible*, Lexis-Nexis, 2018, 181 ss..
- L. BODIGUEL, *Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle*, in *Économie rurale. La multifonctionnalité de l'activité agricole*, 273-274, 2003, 61 ss..
- L. BODIGUEL, *L'entreprise rurale: entre activités économiques et territoire rural*, prefazione di J. HUDAULT, *Prix de thèse du Comité Européen de Droit Rural*, Parigi, L'Harmattan, 2001.
- L. BODIGUEL, *Multifonctionnalité de l'agriculture et territoire. Le territoire, un contexte juridique en construction*, in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques. Actes du colloque international de la*

Société française d'économie rurale. 21-22 mars 2002, SFER/EDUCAGRI ÉDITIONS/CIRAD, 2003, 355 ss..

S. BOLOGNINI, *Tempi di insicurezza alimentare: un approccio giuridico*, in S. SERAFIN, M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine, Forum, 2013, 241 ss..

M. BONNIN, *Les corridors écologiques: vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature?*, Parigi, L'Harmattan, 2008.

P. BORGHI, *La PAC del 2003 e gli accordi agricoli in seno al WTO*, XXXVII Incontro di Studi del Ce.S.E.T., Firenze University Press, 2007.

P. BORGHI, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), gli Accordi istitutivi, i diritti fondamentali*, Materiali per un corso di Politiche economiche del diritto UE, Università di Ferrara, 2011.

P. BORGHI, *Il regolamento n. 1782/2003 e le norme dell'Organizzazione mondiale del Commercio (WTO)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2005, 97 ss..

P. BORGHI, *Green Deal, sistema alimentare e sostenibilità: una visione olistica*, in *Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare, a livello internazionale, unionale e domestico*, Convegno AIDA-IFLA 27-28 novembre 2020, Abstracts, Roma, Università Mercatorum, 2020, 2 ss..

K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability*, New York, Routledge, 2017.

M. BOUTONNET, M. MEKKI, *Environnement et conservation easements. Pour une transposition en droit français?*, in *La Semaine Juridique*, 39, 2019, 1736 ss., spec. 1737.

J. BOWERS, *Sustainability and Environmental Economics. An Alternative Text*, Londra, Pearson, 1997.

A. BOYLE, D. FREESTONE, in *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

L. BRETSCHGER, K. PITTEL, *Twenty Key Challenges in Environmental and Resource Economics*, in *Environmental & Resource Economics*, 77, 725 ss.

C. BRINKLEY, *After Hardin*, in *Planning Theory*, 21, 4, 2022, Sage Journal, 317 ss., <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/14730952221121071>.

M. BROCCA, *L'«agricoltore custode dell'ambiente e del territorio»: una lettura giuridica*, in *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=51460>.

- E. BROWN WEISS, S. C. MCCAFFREY, D. BARSTOW MAGRAW, P. C. SZASZ, R. LUTZ, *International Environmental Law and Policy*, New York, Aspen Law & Business, Aspen Publishers, Inc., Legal Education Division, 1998.
- A. BRUMME, W. BUCHOLZ, D. RÜBBELKE, *The Purity of Impure Public Goods*, in *Journal of Public Economic Theory*, 25, 3, 493 ss..
- G. BRUNORI, *La PAC e la trasformazione digitale dell'agricoltura*, in *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, 2021, Accademia dei Georgofili, 53 ss..
- H.C. BUGGE, C. VOIGT, *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2008.
- M. C. ERITJA, T. F. DEL CASTILLO, *Biological Diversity and International Law. Challenges for the Post 2020 Scenario*, Cham, Springer, 2021.
- E. CALZOLAIO, *Beni digitali e proprietà tra civil law e common law*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 3, 2023, 287 ss..
- M.P. CAMPROUX DUFFRÈNE, *Les communs naturels comme expression de la solitarité écologique*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 2020, 698 ss..
- I. CANFORA, *La giusta transizione ecologica nel settore agroalimentare europeo: politica agricola comune, sviluppo sostenibile e strategie occupazionali*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 180, 2023, 4 ss..
- I. CANFORA, *Fair remuneration of farmers and value balance in the agrifood chain*, in *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 259, 2022, 201 ss..
- I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, Cacucci editore, 2002.
- C. CANS, O. CIZEL, *Loi Biodiversité. Ce qui change en pratique*, Montrouge, Éditions Législatives, 2017.
- F. CARBONE, *Istituzioni, imprese e costi di transazione nel mercato del legno*, in *Rivista di Economia Agraria*, FrancoAngeli Editore, 1, 2012, 90 ss..
- M. CARDWELL, C. RODGERS, *Reforming the WTO Legal Order for Agricultural Trade: Issues for European Rural Policy in the Doha Round*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 55, 4, 2006, 805 ss..
- M. CARDWELL, *The European Model of Agriculture*. Oxford Studies in European Law, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- M. CARDWELL, *The Polluter Pays Principle in European Community Law and its Impact on United Kingdom Farmers*, in *Oklahoma Law Review*, 59, 2006, 89 ss..

- D. CARLONI, *La «nuova» politica agricola comune sotto accusa: le ragioni degli agricoltori in rivolta*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 1, 2024, https://www.rivistadga.it/wp-content/uploads/2024/02/Carlioni-articolo_Pac-.pdf.
- S. CARMIGNANI, *Ambiente, etica e doverosità*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 2, 2020, 295 ss..
- S. CARMIGNANI, *SDGs e Agricoltura. Una breve riflessione*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 207 ss..
- E. CASADEI, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, in E. CASADEI, G. SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario, Riforma della politica agricola comune, Allargamento dell'Unione e Costituzione europea, Diritto alimentare e vincoli internazionali*, Atti del Convegno in onore del Prof. Luigi Costato, Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre, Milano, Giuffrè, 2005, 107 ss..
- C.M. CASCIONE, *Il diritto privato dei beni pubblici. Modelli di appartenenza e circolazione*, nella collana *Quaderni di Diritto Privato Europeo*, diretta da A. JANNARELLI, G. PIEPOLI, N. SCANNICCHIO, Bari, Cacucci, 2013.
- L. CASINI (a cura di), *Guida per la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura. Per i cittadini, le imprese, le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- L. CASINI, G.V. LOMBARDI, *Multifunctionality Concepts: A Critical Assessment of the Framework Approaches*, in A. PIORR, K. MÜLLER (a cura di), *Rural Landscapes and Agricultural Policies in Europe*, Springer, 2009, 35 ss..
- S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, nella collana *La Memoria del Diritto*, diretta da L. LOSCHIAVO, G. PINO, V. ZENO-ZENCOVICH, RomaTrePress, 2024.
- N. CHAMBERS, C. SIMMONS, M. WACKERNAGEL, *Sharing Nature's interest: Ecological Footprints as an Indicator of Sustainability*, New York, Earthscan, 2000.
- P.S. CHASEK, D.L. DOWNIE, J.W. BROWN, *Global Environmental Politics*, Boulder, Westview Press, 2014.
- C. CLARON, *Préserver le patrimoine naturel commun sur les terrains privés*, in *Environnement et Société*, 2020, <https://enpc.hal.science/hal-03035486v1>.
- J-N. CLÉMENT, *Face à la crise écologique, le droit au chevet de la biodiversité*, in *Revue des Juristes de Sciences Po*, 18, 2020, 6 ss..

- J. CLIPPINGER, D. BOLLIER, *A Renaissance of the Commons: How the New Sciences and Internet are Framing a New Global Identity and Order*, in R.A. GOSH (a cura di), *Collaborative Ownership and the Digital Economy*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 2005, 310 ss..
- R.H. COASE, *The Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law & Economics*, 3, Chicago University Press, 1960, <https://www.jstor.org/stable/724810>.
- F. COLI, *The One Health approach and the 'just' transition to sustainable agri-food systems*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), *Direito Agrario. Compreensão Jurídica à COP 30*, Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias (ABLJA), Belém do Pará, 2024, 597 ss..
- F. COLI, *L'approccio One Health*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2022, 489 ss..
- M. COMBE, *Les paiements pour services environnementaux dans la perspective climat et biodiversité*, in *Énergie, Environnement, Infrastructures*, 5, 2018, dossier 6.
- M. COMBE, *Instruments économiques et protection de la biodiversité: analyse juridique des mécanismes de compensation écologique et de paiements pour services environnementaux*, Université Jean Moulin Lyon, 3, 2020, <https://hal.science/tel-03042164v2>.
- B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.
- C. CONTI, G. ZANELLO, A. HALL, *Why are agri-food systems resistant to new directions of change? A systematic review*, in *Global Food Security*, 31, 2021, doi: <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2021.100576>.
- F. CONTÒ, M. FIORE, A. DI MATTEO, *Building a Multifunctionality Agricultural House and Indicators for Social/Health Farms*, in *Politica Agricola Internazionale*, 3, 2013, 41 ss..
- T. COOPER, K. HART, D. BALDOCK, *Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*, Report for DG Agriculture and Rural Development, Institute for European Environmental Policy, London, 2009.
- R. CORNES, T. SANDLER, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, 2nd edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- R. CORNES, T. SANDLER, *Public Goods*, in R. CORNES, T. SANDLER (a cura di), *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press, 2012, Doi: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174312>.
- C. COSTANTINO, F. FALCITELLI, *La contabilità ambientale*, Forum Finanziaria 2007 – Economia & Ambiente, Camera dei Deputati, Roma 17 Ottobre 2006.

- L. COSTANTINO, *Semi e biodiversità. Strumenti giuridici per la costruzione di filiere agroalimentari sostenibili*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2021, 206 ss..
- L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), V. PAGANIZZA (con la collaborazione di), *Trattato Breve di Diritto Agrario Italiano e dell'Unione Europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, Tomo I, Quarta edizione, Milano, CEDAM: Wolters Kluwer, 2023.
- L. COSTATO, *Lo storico problema dell'alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la food sovereignty e la nuova agricoltura*, in *Przeglad Prawa Rolnego*, 2, 29, 2021, 169 ss..
- L. COSTATO, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 1987, 512 ss..
- L. COSTATO, *Diritto alimentare e diritto al cibo: dal I Piano Mansholt alla riforma del 2013*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2015, 306 ss..
- L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Quinta Edizione, Milano, Giuffrè, 2019.
- L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona, I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011, Napoli, Jovene, 2011.
- L. COSTATO, *La Politica agricola dell'Unione Europea dopo il Covid- 19*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2020, 673 ss..
- L. COSTATO, *Agenda 2000 e le prospettive giuridiche dell'evoluzione dei mercati*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 1999, 3 ss..
- L. COSTATO, *La PAC riformata, ovvero la rinuncia a una politica attiva*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2012, 393 ss..
- L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2003, 387 ss..
- L. COSTATO, *Riscoprire la Food Security*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2020, 1 ss..
- L. COSTATO, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2, 2011, 13 ss..
- L. COSTATO, *Dalla Food Security alla Food Insecurity*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2011, 3 ss..
- S. CREVEL, *Le bail environnemental sort enfin ses griffes*, in *Revue de Droit Rural*, 5, 2024.

- E. CRISTIANI, *Sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2021, 54 ss.
- E. CRISTIANI, *Sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2021, 54 ss..
- E. CRISTIANI, *Il nuovo regolamento UE sull'agricoltura biologica: un modello di produzione sostenibile che "contribuisce a tutelare l'ambiente e il clima"*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), *Direito Agrario. Compreensão Jurídica à COP 30*, Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias (ABLJA), Belém do Pará, 2024, 123 ss..
- M.L. CROPPER, W.E. OATES, *Pigou, Coase, Common Law, and Environmental Policy: Implications of the Calculation debate*, in *Journal of Economic Literature*, 30, 2, 1992, 662 ss..
- J.J. CZARNEZKI, A.K. ZAHNER, *The Utility of Non-Use Values in Natural Resource Damage Assessments*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 32, 2005, 509 ss..
- da D. GADBIN, *Réforme de la PAC – Le projet de programme stratégique national aux prises avec les objectifs issus du Pacte vert*, in *Revue de Droit Rural*, 504, 2022.
- M. D'ADDEZIO, *L'impresa forestale: un'innovazione giuridica nel segno della sostenibilità*, in M. D'ADDEZIO, S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law. Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, L. COSTATO, A. GERMANÒ, A. JANNARELLI, E.R. BASILE (collana diretta da), *Il diritto dell'alimentazione, dell'ambiente, dell'agricoltura*, Torino, Giappichelli, 2021, 9 ss..
- E. DALY, *La doctrine environnementaliste aux États-Unis d'Amerique – Les suites de la «public trust doctrine» développée par le professeur Joseph L. Sax*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro special, 2016, 183 ss..
- A. DANA, M. RAMSEY, *Conservation Easements and the Common Law*, in *Stanford Environmental Law Journal*, 2, 1989, 2 ss..
- D. DASGUPTA, *Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford, OUP, 2001.
- P. DASGUPTA, *The Economics of Biodiversity. The Dasgupta Review. Abridged Version*, Londra, HM Treasury, 2021.
- A. DE BONI, R. ROMA, G.O. PALMISANO, G.R. ROMANAZZI, R. KOTO, M. CIOFFI, *Cultural Ecosystem Services: A Review of Methods and Tools for Economic*

Evaluation, in *Environmental and Sustainability Indicators*, 2023, consultabile su *ResearchGate*, 10.1016/j.indic.2023.100304.

E. DE MEO, R. ROMA, A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della Pac 2023-27*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2022, 274 ss..

L. DESPRÉS, *Externalités (environnementales)/ Internalisation*, in *Dictionnaire juridique des transitions écologiques. Collection Transition & Justice*, F. COLLART DUTILLEUL, V. PIRONON, A. VAN LANG (direttori scientifici), T. BRÉGER (a cura di), Institut Universitaire Varenne, 398 ss.

A.L. DI LELLA, *Accept all cookies: opting-in to a comprehensive federal privacy framework and opting-out of a disparate regulatory regime*, in *Villanova Law Review*, 68, 2023, 51 ss..

F. DI PORTO, M. ZUPPETTA, *Co-regulating algorithm disclosure for digital platforms*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich, *Governance of/through Big Data*, cit., 549 ss..

C. DÍAZ-POBLETE, M.C. GARCÍA-CORTIJO, J.S. CASTILLO-VALERO, *Is the Greening Instrument a Valid Precedent for the New Green Architecture of the CAP? The Case of Spain*, in *Sustainability*, 3, 2021, <https://doi.org/10.3390/su13105705>.

I. DOUSSAN, H. SCHOUKENS, *Biodiversity and agriculture*, in C.-H. BORN A. CLIQUET, H. SCHOUKENS, D. MISONNE, G. VAN HOORICK (a cura di), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature's Best Hope?*, Londra, Routledge, 2014, 437 ss..

I. DOUSSAN, *La biodiversité: une valeur (enfin) reconnue par le droit agricole*, in *Revue juridique de l'Environnement*, n° special, 2008, 101 ss..

I. DOUSSAN, *Brève histoire de l'intégration de la notion de service écosystémique en droit*, in *Droit et ville. Services écosystémiques et protection des sols. Analyses juridiques et éclairages agronomiques*, 84, 2018, <https://shs.hal.science/halshs-01946056v1/document>.

I. DOUSSAN, *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation?*, Parigi, L'Harmattan, 2002.

I. DOUSSAN, *La multifonctionnalité agricole: lieu de conflits entre le droit de l'environnement et le droit de la concurrence*, in Groupe Polanyi (a cura di), *La multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité*, Versailles, Éditions Quae, 2008, 45 ss..

J. DREXL, *Connected decives: an unfair competition law approach to data access right of users*, in *German Federal Ministry of Justice and Consumer Protection*, Max Planck

Institute for Innovation and Competition (a cura di), Baden Baden, Nomos, 2018, 477 ss..

D. DUBOIS, H. PRADE, *An Introduction to Fuzzy Systems*, in *Clinical Chimica Acta*, 270, 1, 1998, 3 ss..

P. DUPRAZ, M. PECH, *Quelle politique agri-environnementale?*, Congrès de la Confédération paysanne, Saint-Etienne, 2009, <https://www.researchgate.net/publication/228759807>.

L. DUTHEILLET DE LAMOTHE, *Principe de non-régression*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 1, 2018, 187 ss..

L. DUVAL, *Favoriser le déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE) en agriculture. Guide à destination des acteurs privés*, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, programme, 215, 2019, <https://agriculture.gouv.fr/les-paiements-pour-services-environnementaux-en-agriculture>.

L. DUVAL, T. BINET, P. DUPRAZ, S. LEPLAY, C. ETRILLARD, M. PECH, E. DENIEL, M. LAUSTRIAT, *Paiements pour services environnementaux et methodes d'évaluation économique. Enseignements pour les mesures agro-environnementales de la politique agricole commune*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, 2016, 135 ss..

P.R. ELIRCH, A.H. ELRICH, J.P. HOLDREN, *Ecoscience: Population, Resources, Environment*, San Francisco, WH Freeman and Company, 1977.

S. ENGEL, S. PAGIOLA, S. WUNDER, *Designing payments for environmental services in theory and practice: an overview of the issues*, in *Ecological Economics*, 65, 2008, 663 ss..

C. ETRILLARD, *Les «biens publics» fournis par l'agriculture*, in *Revue de droit rural*, 457, 2017, étude 29.

C. ETRILLARD, *Les contrats de « paiements pour services environnementaux »*, in *Actu-Juridique*, Lextenso, <https://www.actu-juridique.fr/administratif/les-contrats-de-paiements-pour-services-environnementaux/>.

B. F. DE SOUZA DIAS, K. GARFORTH, *Historical Perspectives on the Challenges of Biodiversity Conservation*, in E. MORGERA, J. RAZZAQUE (a cura di), M. FAURE (curatore generale), *Biodiversity and Nature Protection Law*, Vol. III, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 13 ss..

- L. F. PASTORINO, *El espacio rural y su colocación sistemática en el derecho agrario*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, Tomo I, Milano, Utet Giuridica: Wolters Kluwer, 527 ss..
- P.J. FERRARO, *The Future of Payments for Environmental Services*, in *Conservation Biology*, 25, 2011, 1134 ss..
- J.L. FERRIS, *Data Privacy and Protection in the Agricultural Industry: is Federal Regulation Necessary?*, in *Minnesota Journal of Law, Science and Technology*, 18, 2017, 309 ss..
- N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, II edizione, Torino, Giappichelli, 2017.
- N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Padova, Cedam: Wolters Kluwer, 2019.
- N. FERRUCCI, (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, III edizione, Torino, Giappichelli, 2020.
- C.B. FLANNERY, *Philosophical and practical privacy in the metaverse: a case for data privacy protection under the United States Constitution*, in *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 32, 2022, 134 ss..
- G.M. FLICK, *L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza*, in *Agricoltura, paesaggio, ambiente, sostenibilità e uso dei suoli*, Quaderni dell'Accademia dei Georgofili, Accademia dei Georgofili, 2023, <https://www.georgofili.net/articoli/larticolo-9-della-costituzione-oggi-dalla-convivenza-alla-sopravvivenza/14180>.
- C. FOLKE, S. CARPENTER, B. WALKER, M. SCHEFFER, T. ELMQVIST, L. GUNDERSON, C.S. HOLLING, *Regime Shifts, Resilience, and Biodiversity in Ecosystem Management*, in *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 35, 2004, <https://doi.org/10.1146/annurev.ecolsys.35.021103.105711>.
- J. FREEMAN, *Extending Public Law Norms Through Privatization*, in *Harvard Law Review*, 116, 5, 2003, 1285 ss..
- D. FRENCH in *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester, Manchester University Press, 2005.
- M. FREY, N. GUSMEROTTI, S. POGUTZ, *Servizi ecosistemici e biodiversità: una nuova prospettiva per un'economia più sostenibile*, in *Sinergie, Italian Journal of Management*, 35 (102), 2017, 165 ss..

- B. FRISCHMANN, *An Economic Theory of Infrastructure and Commons Management*, in *Minnesota Law Review*, 2005, 917 ss..
- M. FRISON-ROCHE, *Le contrat et la responsabilité: consentements, pouvoirs et régulation économique*, in *Revue Trimestrelle de Droit Civil*, 1998, 43 ss..
- in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Governance of/through Big Data*, II, Roma, RomaTre Press, 2023,
- D. GADBIN, *La sécurité alimentaire dans tous ses états: le besoin de politique agricole commune*, in *Revue de droit rural*, 507, 2022.
- D. GADBIN, *Des pratiques nationales à revoir pour le calcul des sanctions financières*, in *Revue de Droit Rural*, 494, 2021.
- D. GADBIN, *Le Pacte vert, chance ou menace pour la PAC?*, in *Revue de Droit Rural*, 486, 2020.
- D. GADBIN, *L'Europe des stratégies agricoles nationales, symphonie inachevée*, in *Revue de Droit Rural*, 2, 2024.
- D. GADBIN, *La PAC en France: un certain désenchantement*, in *Revue de Droit Rural*, 501, 2022.
- D. GADBIN, *Le PSN de la France, une «trajectoire» vers un hypothétique développement durable de l'agriculture*, in D. GADBIN, Y. PETIT, (a cura di), *La réforme 2023- 2027 de la PAC: les stratégies nationales sur la sellette*, in *Revue de Droit Rural*, 3, 2023.
- G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1993, 4, 5 ss..
- N. GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971.
- A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni". Atti del convegno IDAIC, Lucera- Foggia, 27-28 ottobre 2011*, collana *Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. Nuova serie*, 87, Milano, Giuffrè, 2012.
- A. GERMANÒ, *Sui Regolamenti della Commissione a completamento della normativa legislativa del Parlamento Europeo e del Consiglio degli anni 2012 e 2013 nella materia dell'agricoltura*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2014, 232 ss..
- A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *La sicurezza alimentare*, in *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, Giappichelli, 2005, 223 ss..
- A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Nona edizione, Torino, Giappichelli, 2022.

- M.S. GIANNINI, *Ambiente. Saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, VI, 1974, 17 ss..
- C. GIRAUDEL (a cura di), *La protection conventionnelle des espaces naturels, étude de droit comparé de l'environnement*, prefazione di M. PRIEUR, LIMOGES, PULIM, 2000.
- M. GIUFFRIDA, *La nuova PAC: scelte e criticità*, in *Rivista di diritto alimentare*, 4, 2023, 16 ss..
- E. GOLDMAN, *An introduction to California's Consumer Privacy Law (CCPA and CPRA)*, in *Internet Law: Cases & Materials*, 2021, <https://ssrn.com/abstract=3896176>.
- J. GOLDSMITH, *Sovereignty, International Relations Theory, and International Law*, in *Stanford Law Review*, 52, 2000, 961 ss..
- I. GRAEF, R. GELLERT, M. HUSOVEC, *Towards a holistic regulatory approach for the European Data Economy*, 12 2018, <https://ssrn.com/abstract=3256189>.
- B. GRIMONPREZ, *Etude d'impact sur l'agriculture de la loi "biodiversité"*, in *Revue de droit rural*, 1, 2017.
- B. GRIMONPREZ, *Le droit de biens au service de la transition écologique*, Parigi, Dalloz, 2018.
- P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Roma, Quodlibet, 2019.
- P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione del diritto «agrario» in Italia*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 1, 2016, 7 ss..
- M.R. GROSSMAN, *Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction*, in *Oklahoma Law Review*, 1, 59, 2006, 46 ss..
- L. GURUSWAMY, B. HENDRICKS, *International Environmental Law in a Nutshell*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1997, 84 ss.
- H. GUYOMARD, C. DÉTANG- DESSENDRE, P. DUPRAZ, L. DELABY, C. HUYGHE, J.-L-PEYRAUD, X. REBOUD, C. SIRAMI, *How the Green Agriculture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener*, in *Ambio, A Journal of Environment and Society*, The Royal Swedish Academy of Sciences, Springer, 2023, 1327 ss..
- S. HACKFORT, *Unlocking sustainability? The power of corporate lock-ins and how they shape digital agriculture in Germany*, in *Journal of Rural Studies*, 2023, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016723001316>.
- M. HANEMANN, *Three Approaches to Defining "Existence" or "Non-Use" Value Under Certainty*, in *CUDARE Working Papers*, Department of Agricultural and

Resource Economics Division of Agriculture and Natural Resources, University of California Berkeley, 691, 1988.

G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 13, 3 1968, 1243 ss.

K. HART, D. BALDOK, *Greening the CAP: delivering environmental outcomes through pillar one*, Institute for European Environmental Policy, 2011, https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/Greening_Pillar_1_IEEP_Thinkpiece_-_Final.pdf.

J.M. HARTWICK, N.D. OLEWILER, *Approaching the Study of Natural Resources Economics*, prefazione all'opera *The Economics of Natural Resources*, New York, Harper & Row Publishers, 1986, 3 ss..

M. HAUTEREAU-BOUTONNET, *Le contrat et l'environnement*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014.

G.C. HAZARD JR., E.W. ORTS, *Environmental Contracts in the United States*, in E.W. Orts, K. Deketelaere, *Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, London, Kluwer Law International, 2001, 71 ss..

M. HELLER, *The Tragedy of the Anticommons. A Concise Introduction and Lexicon*, in *Columbia Law School Scholarship Archive*, 76, 6, 2013, https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2779&context=faculty_scholarship/1000.

R. HENKE, A. POVELLATO, F. VANNI, *Elementi di multifunzionalità nell'agricoltura italiana: una lettura dei dati del censimento*, in *La Questione Agraria: Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2014, 101 ss..

C. HERMON, *L'agroécologie en droit: état et perspective*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 40, 2015, 407 ss..

C. HESS, *Mapping the New Commons*, in *Syracuse University Library*, 2008, consultabile su SSRN dal 2009: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1356835>.

Y. HEUCHEL, *Naissance et découverte de la multifonctionnalité*, in *Multifonctionnalité de l'agriculture et aménagement du territoire*, XVIII Congrès National de l'Association française de droit rural, Le Havre, 2001.

H.H. HIATT, *Protecting the Medical Commons: Who is Responsible?*, in *The New England Journal of Medicine*, 293, 5, 1975, 235 ss..

J.V. HOFF, M.M.B. RASMUSSEN, P.B. SØRENSEN, *Barriers and Opportunities in developing and implementing a Green GDP*, in *Ecological Economics*, 181, 2021,

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800920321960>.

C.S. HOLLING, G.K. MEFFE, *Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management*, in *Conservation Biology*, 10, 2, 1996, 328 ss..

C. HUGO, *L'action internationale pour la biodiversité paraît bien postuler une renaissance du droit de l'environnement*, in *Énergie- Environnement- Infrastructures*, 6, 2019, Etude 6.

I. PORRAS, A. CHACÓN-CASCANTE, *Costa Rica's Payments for Ecosystem Services programme. Case Study*, in *Ecosystems, Poverty Alleviation and Conditional Transfers*, 2018, <https://www.iied.org/g04272>.

I. ILLICH, *Silence is a Commons*, The CoEvolution Quarterly, 1983, https://is.muni.cz/el/fss/jaro2015/HEN624/um/Silence_is_a_Commons_by_Ivan_Illi_ch.pdf.

A. ISONI, M. TROISI, M. PIERRI, *Food Diversity Between Rights, Duties and Autonomies. Legal Perspectives for a Scientific, Cultural and Social Debate on the Right to Food and Agroecology*, Cham, Springer, 2018.

A. JANNARELLI, “Beni collettivi” e “beni comuni” nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 2022, 443 ss.

A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2013, 11 ss..

A. JANNARELLI, *I “beni collettivi” dal pre-moderno al post-moderno*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa, Pisa University Press, 2018, 123 ss..

A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Seconda edizione ampliata, Bari, Cacucci, 2003.

A. JANNARELLI, *L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 1, 2016, 61 ss..

A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2018, 551 ss..

A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Seconda edizione, Bari, Cacucci, 2018.

A. JANNARELLI, *Comparazione e diritto agrario*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2019, 443 ss..

- A. JANNARELLI, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, 2, 2020, 309 ss..
- A. JANNARELLI, *Antonio Carrozza e le nuove sfide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2008, 3 ss..
- A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2020, 23 ss..
- A. JANNARELLI, *La nuova Food Insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2010, 565 ss..
- T.J. JANZEN, *Legal Aspects Related to Agricultural Data Collection, Storage and Use*, in *Western Dairy Management Conference*, 2019, <https://wdmc.org/wp-content/uploads/2019/05/Janzen-Todd.pdf>.
- S. JOLIVET, *Le principe de solidarité écologique: une avancée pour le droit de la biodiversité?*, in *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, 37, 2022, <https://doi.org/10.4000/vertigo.38264>.
- I. JOLLY, *US Privacy and data security law: overview*, in *Westlaw*, 2016, [https://content.next.westlaw.com/practical-law/document/I03f4d7afeee311e28578f7ccc38dcbee/US-Privacy-and-Data-Security-Law-Overview?viewType=FullText&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://content.next.westlaw.com/practical-law/document/I03f4d7afeee311e28578f7ccc38dcbee/US-Privacy-and-Data-Security-Law-Overview?viewType=FullText&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)).
- J.-C. JUNEAU, O. ROQUE, *Les CTE entre multifonctionnalité et territoire; premiers résultats dans le Vercors et le monts du Forez, La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques. Actes du colloque international de la Société française d'économie rurale. 21-22 mars 2002*, SFER/EDUCAGRI ÉDITIONS/CIRAD, 2003, 479 ss..
- A. KARSENTY, T. SEMBRES, M. RANDRIANARISON, *Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du Sud. La saluete par la «deforestation évitée»?*, in *Revue Tiers Monde*, 202, 2010, 57 ss..
- A. KARSENTY, S. AUBERT, L. BRIMONT, C. DUTILLY, S. DESBUREAUX, D.E. DE BLAS, G. LE VELLY, *The Economic and Legal Sides of Additionality in Payments for Environmental Services*, in *Environmental Policy and Governance*, 27, 2017, 422 ss..
- A. KING, M.W. TOFFEL, *Self-regulatory Institutions for Solving Environmental Problems: Perspectives and Contributions from the Management Literature*, in *HBS*

Technology & Operations Mgt. Unit, 7, 089, 2007, *passim*, spec. 22, consultabile su SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.985619>.

A. KISS, J-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Parigi, Editions A. Pedone, 2004.

A. KISS, D. SHELTON, *A Guide to International Environmental Law*, Leida, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

S. KLIMEK, B. WITTING, *Developing result-oriented payment schemes for environmental services in grasslands: results from two case studies in North-western Germany*, in *Biodiversity & Agriculture*, 9, 2008, <https://doi.org/10.1080/14888386.2008.9712893>.

K. KOKKO, *Biodiversity Law*, in *Working Papers of the Finnish Forest Research Institute*, consultabile al link <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2004/mwp001.htm>.

C.D. KOLSTAD, *Intermediate Environmental Economics: International Second Edition*, New York, Oxford University Press, 2011.

G. KORNGOLD, *Conservation Easements Outside of the United States*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, 2011, https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/2016_1340_korngold_wp11gk2.pdf.

S. KRASNER, in *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

A. KRAUZE, *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare nell'UE»*, parere d'iniziativa, 2011/C 54/04.

K.P. LALADHAS, P. NILAYANGODE, O.V. OOMEN (a cura di), *Biodiversity for Sustainable Development*, Cham, Springer, 2017.

C. LAMBRECHTS, *Le trust et la protection de la nature aux Etats-Unis*, in M. Cornu, J. Fromageau (a cura di), *Fondation et trust dans la protection du patrimoine en droit français et en droit compare*, Parigi, L'Harmattan, 1999, 161 ss..

A. VAN LANG, *L'exploitation des ressources naturelles: la recherche d'une gestion durable*, in *Droit de l'environnement*, Parigi, Thémis, 2002, 325 ss..

A. LANGLAIS (a cura di), *L'agriculture et les paiements pour services environnementaux. Quelles questionnements juridiques?*, prefazione a cura di S. THIÉBAULT, A. LANGLAIS, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2019.

- A. LANGLAIS, *Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs?*, in *Environnement et développement durable*, 1, 2013, 32 ss..
- M. LASSALS, H. GUYOMARD, C. DÉTANG- DESSENDRE, V. CHATELLIER, P. DUPRAZ, *The implementation of the new Common Agricultural Policy in France will not be environmentally ambitious*, in *Hal Journal*, 2023, <https://hal.inrae.fr/hal-04353356>.
- S. LATOUCHE, *Le pari de la décroissance*, Librairie Arthème Fayard, 2006, tradotto da M. SCHIANCHI, *La scommessa della descrescita*, Cles, Feltrinelli, 2007.
- S. LATOUCHE, *Décoloniser l'imaginaire: La Pensée créative contre l'économie de l'absurde*, Lione, Parangon, 2017.
- C. LAURENT, M.-F. MOURIAUX, *La multifonctionnalité agricole dans le champ de la pluriactivité*, in *La Lettre*, 59, 1999, <https://hal.inrae.fr/hal-02687813v1/document>.
- C. LAURENT, *La multifonctionnalité de l'agriculture*, in P. GIORDANO, A. VALLADÃO, M.-F. DURAND (a cura di), *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*, Presses de Sciences Po: Cairn.info, 407 ss..
- J.-M. LAVIELILLE, H. DELZANGLES, C. LE BRIS, *Droit international de l'environnement*, IV ed., Parigi, Ellipses Éditions Marketing S.A., 2018.
- L. LEONE, *Addressing Big Data in EU and US Agriculture: a Legal Focus*, in *European Food and Feed Law Review*, 12, 2017, 507 ss..
- A. LIGUSTRO, *Diritto al cibo e sovranità alimentare nella prospettiva dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Fascicolo Speciale, 2019, Il Mulino, Rivisteweb, Doi: 10.17394/93054.
- B. LION, *Les GIEE: levier principal pour l'agro-écologie*, in *Droit et Ville*, 2, 2014, 155 ss..
- L. LORVELLEC, *Rapport de synthèse*. in *L'entreprise agricole et le statut de fermage*, Parigi, Loysel, 1995.
- L. LORVELLEC, *Droit rural*, Parigi, Masson, 1988.
- J.A. LOVETT, *Conceptualising Property Law: Integrating Common Law and Civil Law Traditions*, in *Journal of Civil Law Studies*, 12, 2019, 379 ss..
- M. LUCAS, *Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 2020, 715 ss..
- N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Rivista di diritto agrario*, 2, 2022, 289 ss..

- N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, in *Resilienza, circolarità e sostenibilità in agricoltura*, Accademia dei Georgofili, 7 settembre 2021, 60 ss..
- N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2022, 289 ss..
- I. M. CARBONELL, *The Ethics of Big Data in Big Agriculture*, in *Internet Policy Review. Journal on internet regulation*, 6, 2016, <https://policyreview.info/articles/analysis/ethics-big-data-big-agriculture>.
- G. MACCIONI, *La tutela delle acque dall'inquinamento e l'agricoltura tra disciplina comunitaria e ordinamento interno. Pregi e difetti del Codice dell'ambiente*, in *Diritto e politiche dell'Unione Europea*, 1, 2008, 29 ss..
- B. MALLET-BRICOUT, *The 'Obligation Réelle Environnementale' in French Law*, in S. DEMEYERE, V. SAGAERT (a cura di), *Contract and Property with an Environmental Perspective*, Cambridge, Intersentia, 2020, 215 ss..
- S. MANSERVISI, *Ambiente: valore giuridico e valore educativo. Una prospettiva sinergica per la piena realizzazione di uno sviluppo sostenibile*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 10, 15-16, 2018, 151 ss..
- S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione Europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in G. SGARBANTI, P. BORCHI, A. GERMANÒ (a cura di), *Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012*, Milano, Giuffrè, 175 ss..
- S. MANSERVISI, *Profili della connessione fra agricoltura e territorio nelle fonti agroambientali internazionali e dell'Unione Europea del diritto agrario*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, Tomo I, Milano, Utet Giuridica: Wolters Kluwer, 623 ss..
- S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti azionari, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 843 ss..
- F. MARANGON, A. BERTOSSI, S. TROIANO, *Valuing for Sustainability: hidden costs and benefits in multidimensional agriculture*, in *Italian Review of Agricultural Economics*, REA, 78, 2, 2023, 53 ss..

- L. MARFOLI, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2012, 155 ss..
- G. MARTIN, *Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation propter rem de protection de l'environnement*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro special, 2008. 123 ss..
- S. MASINI, *Impresa agricola, valorizzazione del territorio e fornitura di servizi faunistico- venatori*, in *Aestimum*, 60, Firenze University Press, 2012, 27 ss..
- S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, nella collana *Dialoghi fra il diritto e le scienze: agricoltura, alimentazione, ambiente*, diretta da S. MASINI, V. RUBINO, Bari, Cacucci, 2021.
- S. MASINI, *Greening e adempimento degli obblighi di condizionalità ambientale da parte delle imprese*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2020, 140 ss..
- U. MATTEI, *I beni comuni come istituzione giuridica*, in *Questione Giustizia*, 2, 2017, 59 ss.
- U. MATTEI, *Beni Comuni. Un manifesto*, Bari, Gius. Laterza & Figli Spa, 2013.
- N. MATZ-LÜCK, *Biological Diversity, International Protection*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, Oxford Public International Law, 2008.
- M. MAURO, *Sul rapporto tra pubblico e privato nella valorizzazione della multifunzionalità del patrimonio forestale italiano: profili evolutivi, nodi ermeneutici e criticità del settore*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2023, 531 ss..
- M. MAYFIELD, *Talk data to me: why Michigan should adopt a comprehensive Data Protection Statute*, in *Westlaw*, 6, 2023, <https://www.dykema.com/a/web/vVjYRfZrchTW5bziYDuKuj/7F8Gqz/talk-data-to-me-why-michigan-should-adopt-a-comprehensive-data-protection-statute.pdf>.
- J. MCCORMICK, *Reclaiming Paradise. The Global Environmental Movement*, Indianapolis, Indiana University Press, 1991.
- M.A. MCKEAN, *Conflict over the Contemporary Fate of Common Lands in Japan*, in *Association of Asian Studies*, 1995, https://www.researchgate.net/publication/42766109_Conflict_Over_the_Contemporary_Fate_of_Common_Lands_in_Japan.
- N.A. McLAUGHLIN, *Interpreting Conservation Easements*, in *Probate & Property*, 29, 2015, 30 ss..

- D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth. A Report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Book, 136 ss..
- P. MÉRAL, *Le concept de service écosystémique en économie: origine et tendances récentes*, in *Natures Sciences Sociétés*, 20, 2012, 3 ss..
- C. MESTRE, *La révision de la PAC: un renoncement à la hâte aux ambitions environnementales?*, in *Revue de Droit Rural*, 8-9, 2024.
- E. MEZZACAPO, *The undigested restoration of agrifood ecosystem under the EU Nature Restoration Law*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), *Direito agrário. Compreensão Jurídica à COP 30*, Publicação Oficial da Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias (ABLJA), Belém do Pará, 2024, 447 ss..
- E. MEZZACAPO, *Mind the Gap: Assessing Member States' Implementation of Farm-to-Fork Targets within the 2023-2027 Common Agricultural Policy*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2024, 265 ss..
- F. MEZZANOTTE, *Access to data: the role of consent and the licensing scheme*, in R.R. Lohsse (a cura di), *Trading data in the Digital Economy: legal concepts and tools*, Baden Baden, Nomos, 2017, 159 ss..
- A. MICHELOT, *Solidarité écologique: quelles perspectives pour un nouveau principe du droit de l'environnement?*, in *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, 37, 2022, <https://doi.org/10.4000/vertigo.38806>.
- A. MICHELOT, *Pour un principe de solidarité écologique? De la critique à la proposition, du droit interne au droit international*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 4, 2020, 733 ss..
- A. MICHELOT, *Utilisation durable et irréversibilité(s) aux enjeux de la durabilité*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 1998, 15 ss..
- D. MORAN, C. BANN, *The Valuation of Biological Diversity for National Biodiversity Action Plans and Strategies: a Guide for Trainers*, predisposto per il United Nations Environment Program, 2000, 19 ss, <https://www.cbd.int/financial/values/g-valueunepguide.pdf>.
- J. MORAND-DEVILLER, *Le droit de l'environnement*, Parigi, Que Sais-Je, 2023.
- A. MORRONE, *"Ambiente" come fondamento della Costituzione repubblicana*, IN A. CORRERO, F. RESCIGNO (a cura di), *One Earth – One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, Torino, Giappichelli, 2023, 5 ss..

- A. MORRONE, *L' "ambiente" nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in AIDA Ambiente (a cura di), *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 91 ss..
- P. MULLER, *Les nouveaux métiers ruraux*, in *L'installation de qualité en milieu rural*, Echange avec des chercheurs de l'APCM, 1995.
- S. NADAUD, *L'action internationale de l'Union en faveur de la préservation de la biodiversité*, in *Revue de l'Union européenne*, 2023, 208 ss..
- S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 6, 2013, 665 ss.
- P. NIJKAMO, G. VIDINGHI, P. A.L.D NUNES, *Economic Valuation of Biodiversity: A Comparative Study*, in *Ecological Economics*, 67, 2008, 217 ss..
- B.G. NORTON, *Why Preserve Natural Variety?*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- B. O'CONNOR, *Mind the gap: 'Greening' direct payments and the World Trade Organization*, in J.A. MCMAHON, M.N. CARDWELL (a cura di), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, Northampton, 2015, 387 ss..
- R.J. OAKERSON, *Public Roads and Private Interests. An Inquiry into the Erosion of Public Goods*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, 1973.
- E. OSTROM, *The Future of the Commons – Beyond Market Failure and Government Regulation*, in *Institute of Economic Affairs Monographs*, 2021, consultabile su SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3916843>.
- E. OSTROM, *Reflections on the Commons*, in J.A. BADEN, D.S. NOONAN (a cura di), con la collaborazione di W.D. RUCKELSHAUS, Third Edition, Free Publishing, 2017, 107 ss..
- S. PAGIOLA, *Payments for environmental services in Costa Rica*, in *Ecological Economics*, 65, 2008, 712 ss..
- S. PAGIOLA, *Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America*, in *World Development*, 33, 2005, 253 ss..
- S. PALEARI, *The Impact of the European Green Deal on EU Environmental Policy*, in *The Journal of Environment & Development*, 3, I, 2, 2022, 196 ss..

- L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal “diritto al cibo adeguato” alla “sovrani   alimentare”*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente*, 3, 2011, 159 ss..
- L. PAOLONI, *Biodiversit   e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, 1, 2016, 151 ss..
- L. PAOLONI, *I diritti collettivi degli agricoltori sulle risorse genetiche*, in A. GERMAN  , C. BUGIANI (a cura di), *La ricchezza della diversit  *, Milano, Giuffr  , 2009, 114 ss..
- K. PARRIS, *OECD Agri-Biodiversity Indicators: Background Paper*, in *Agriculture and Biodiversity. Developing Indicators for Policy Analysis*, Proceedings from an OECD Expert Meeting, OECD, 2003, 27 ss..
- L.F. PASTORINO, *El desaf  o de ampliar el contenido del derecho agrario em el contexto actual, sin perder de vista su sistemática*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA, a cura di), *Direito agrário. Compreensão Jurídica    COP 30*, Publica  o Oficial da Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias (ABLJA), Belém do Pará, 2024, 17 ss..
- Z. PAWLAK, R. SLOWINSKI, *Decision Analysis using Rough Sets*, in *International Transactions in Operational Research*, 1, 1, 1994, Elsevier, 107 ss..
- M. PECH, K. JEGOU, *Mise en   uvre des Paiements pour Services Environnementaux: Utilit  s d’un questionnaire juridico-économique?* Working Paper Smart – LERECO, 19, 2019, <https://hal.science/hal-02098703v1>.
- G. PERONI, *Stabilit   economica e sostenibilità nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2020.
- D. PERROT-MAÎTRE, *The Vittel payments for ecosystem services: a “perfect” PES case?*, Department for International Development Project Paper, 3, 2006, <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00388.pdf>.
- C. PERRUSO, *Environnement- Le droit à un environnement propre, sain et durable en droit international. Origine et horizon du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*, in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, 28, 2023, 2228 ss..
- D. PESCHE, C. MONTPELLIER, P. MERAL, M. HRABANSKI, M. BONNIN, *Services écosystémiques et Paiements pour services environnementaux: les deux faces d’une même logique?*, in *Services environnementaux et usages de l’espace rural*, 1, 2011, 9 ss..

- Y. PETIT, *La politique agricole commune (PAC) 2023- 2027: quelles ambitions?*, in *Revue de Droit Rural*, 3, 2023.
- Y. PETIT, *Le projet de plan stratégique national de la France sous le feu des critiques*, in *Revue de Droit Rural*, 501, 2022.
- B. PIERRE, *Classification of Property and Conceptions of Ownership in Civil Law and Common Law*, in *Revue Générale de droit*, 28, 1997, 235 ss..
- L. PINESCHI, *Le Fonti*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 89 ss..
- R.A. POSNER, *Economic Analysis of Law*, Ninth Edition, Frederick, Aspen Publishing, 2014.
- E.A. POSNER, *Policy Implications of the Common Ownership Debate*, in *Public Law Working Paper*, University of Chicago, 760, 2021, consultabile su SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3722906.
- C. POTTER, J. BURNEY, *Agricultural Multifunctionality in the WTO – legitimate non-trade concern or disguised protectionism?* in *Journal of Rural Studies*, 18, 1, 2002, 35 ss..
- C. POTTER, *Agricultural multifunctionality, working lands and public goods: Contested models of agri-environmental governance under the Common Agricultural Policy*, in J.A. MCMAHON, M.N. CARDWELL (a cura di), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, Northampton, 2015, 113 ss..
- M. PRIEUR, J. BÉTAILLE, M.-P. CAMPROUX DUFFRENE, V. KAWORSKI, S. JOLIVET, G. LERAY, J. MAKOWIAK, *Droit de l'environnement*, Parigi, Dalloz, 2023.
- J. PRIMDAHL, A. G. BUSCK, L. KRISTENSEN, *Landscape Management Decision and Public-Policy Interventions*, in R. JONGMAN (a cura di), *The New Dimensions of the European Landscape*, Wageningen, Springer, 2004, 103 ss..
- I. RAXINKSA, C. HALEVY, T. DISSELHOFF, *The current and potential use of easements as a nature conservation tool in the European Union*, European Private Land Conservation Network, 2021, <https://www.elcn.eu/sites/default/files/2022-03/Racinska%20Halevy%20and%20Disselhoff%202021%20The%20current%20and%20potential%20use%20of%20conservation%20easements%20in%20the%20EU.pdf>.
- N. REBOUL-MAUPIN, B. GRIMONPREZ, *L'obligation réelle environnementale: chronique d'une naissance annoncée*, in *Recueil Dalloz*, 35, 2016, 2074 ss..

- G. RESTA, *Pubblico, private, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in G. RESTA, *Towards a unified regime of data-rights?*, in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Governance of/through Big Data*, II, Roma, RomaTre Press, 2023, 605 ss..
- C. RHODES, *Albert Einstein, Soil, Honey Bees and Biodiversity*, in *Resilience.org*, Post Carbon Institute, 2015, <https://www.resilience.org/stories/2015-05-21/albert-einstein-soil-honey-bees-and-biodiversity>.
- A.R. RISSMAN, *Rethinking Property Rights: Comparative Analysis of Conservation Easements for Wildlife Conservation*, in *Environmental Conservation*, 2013, <https://ssrn.com/abstract=2226688>.
- B. ROCKIKI, R. M'BAREK, I. GRAMMATIKOPOULOU, A. LA NOTTE, M. VAN ALPHEN, M., W. VAN ZEIST, H. BARTELINGS, N. POLMAN, *Gross Ecosystem Product in macroeconomic modelling*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2024.
- C. RODGERS, *Property Rights, Land Use and the Rural Environment: a Case for Reform*, in *Land Use Policy*, 26, 1, 2009, 134 ss..
- C. RODGERS, *Delivering a Better Natural Environment? The Agriculture Bill and Future Agri-Environment Policy*, in *Environmental Law Review*, 2, 1, 2019, 38 ss..
- C.P. RODGERS, *Environmental Gain, Set-aside and the Implementation of EU Agricultural Reform in the United Kingdom*, in C.P. RODGERS, (a cura di), *Nature Conservation and Countryside Law*, Cardiff, University of Wales Press, 1996, 111 ss..
- S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in *Questione Giustizia*, 5, 2011, https://www.questionegiustizia.it/data/doc/1360/beni_comuni_categorie_giuridiche_s_tefanorodota.pdf.
- S. RODOTÀ, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2018.
- S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria*, in *Questione Giustizia*, 5, 2011, 237 ss..
- R. ROMI, G. AUDRAIN-DEMEY, B. LORMETEAU, *Droit de l'environnement et du developpement durable*, Parigi, Lextenso, 2021.
- R. ROMI, *Droit de l'environnement*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016.
- A. ROSS, *Modern Interpretations of Sustainable Development*, in *Journal of Law and Society*, 36, 1, 2009, 32 ss..

- F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, in *Diritto e scienza: ricerche su agricoltura, alimentazione e ambiente*, cit., Bari, Cacucci, 2023.
- A. ROUSSO, *Le principe de solidarité écologique ou l'irruption de la science dans le droit*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, 3, 2019, 479 ss.
- L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Seconda edizione, Torino, Giappichelli, 2018, 65 ss..
- L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1, 2011, 24 ss..
- L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2012, <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2012-01/RUSSO.pdf>.
- L. RUSSO, *La Condizionalità da condizione a fine*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2007, 232 ss..
- L. RUSSO, *Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità: sanzioni punitive o strumentario interno alla PAC?*, in *Rivista di Diritto Agroalimentare*, 1, 2016, 177 ss..
- L. RUSSO, *La condizionalità nella produzione agricola*, in R. SACCO, E.R. BASILE (a cura di) *Digesto delle materie privatistiche, Sezione Civile*, Torino, Utet Giuridica, 2016, 41 ss..
- L. RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della Pac e la tutela degli interessi finanziari dell'Ue: due finalità compatibili?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 3, 2018, 57 ss..
- L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Rivista di Diritto agroalimentare*, 3, 2022, 609 ss..
- L. RUSSO, *Il Green Deal dell'Unione Europea e la guerra in Ucraina: è necessario un ripensamento?* in *La PAC innanzi alle sfide del tempo presente*, Incontro del 6 maggio 2022, Accademia dei Georgofili, 208 ss..
- L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 1, 2021, 45 ss..
- L. RUSSO, *Il diritto agrario fra innovazione e sostenibilità*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 3, 2023, 464 ss..

- L. RUSSO, *Le “nuove” misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2022, 142 ss..
- P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- P. SANDS, *Sustainable Development Treaty. Customary Law, and The Cross-Fertilization of International Law*, in: A. BOYLE, D. FREESTONE (a cura di), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, 1999, 30 ss..
- A. SCARAMUZZINO, *Il pagamento d'inverdimento nella nuova riforma PAC 2014-2020*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2, 2015, 281 ss..
- N. SCHRIJVER, *Sustainable Development*, Hague Academy of International Law, 2008.
- R. SENGUPTA, *Human Well-Being and Sustainable Development*, in *Economic and Political Weekly*, 37, 42, 2002, 4289 ss..
- S. SENNI, R. SIMONCINI, *Linee guida per la costruzione della multifunzionalità*, in L. CASINI, a cura di), *Guida per la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura. Per i cittadini, le imprese, le pubbliche amministrazioni*, cit., 63 ss..
- A. SERRA, J. DUNCAN, *European farmers and the “Greening” of the CAP: A Critical Discourse Analysis*, in *Global governance/politics, climate justice & agrarian/social justice: linkages and challenges*, International Institute of Social Studies, Colloquium Paper 13, 2016, https://www.iss.nl/sites/corporate/files/13-ICAS_CP_Serra_and_Duncan.pdf.
- C. SGANGA, *Ventisei anni di Direttiva Database alla prova della nuova Strategia Europea per i dati: evoluzioni giurisprudenziali e percorsi di riforma*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 3 2022, 651 ss..
- G. SGARBANTI, *Definizione di attività agricola nel diritto comunitario e obblighi di coltivare nel diritto interno*, in XXXVII Incontro di Studi del Ce.S.E.T., Firenze University Press, 2007, 93 ss..
- L. SIMON, H. BRÉDIF, *Biodiversité: la voie douteuse de la Constitution*, in *Paysans & Société*, 386, 2021, 5 ss..
- J. SITTER, *Eighteenth-Century Ecological Poetry and Ecotheology*, in *Religion & Literature*, 40, 1, 2008, 11 ss..
- S.M. SOROOS, *Managing the Atmosphere as a Global Commons*, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, 1995,

<https://dlc.dlib.indiana.edu/dlcrest/api/core/bitstreams/7740f0fa-b416-4a01-a39f-205dda2b1292/content>.

F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, in *Agriregionieuropa*, 12, 2022, 21 ss..

F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze University Press, 2023, doi: 10.36253/979-12-215-0076-9.

G. SPOTO, *Il Regolamento europeo sul Ripristino della Natura e l'impatto sull'agricoltura*, in G. DE MIRANDA, T. ELOANA (a cura di), *Direito agrário. Compreensão Jurídica à COP 30*, Publicação Oficial da Academia Brasileira de Letras Jurídicas Agrárias (ABLJA), Belém do Pará, 2024, 249 ss..

J-F. STRUILLOU, *Les contrats territoriaux d'exploitation. Un instrument normative au service de la multifonctionnalité de l'agriculture?*, in *La multifonctionnalité de l'activité agricole et sa reconnaissance par les politiques publiques. Actes du colloque international de la Société française d'économie rurale. 21-22 mars 2002*, SFER/EDUCAGRI ÉDITIONS/CIRAD, 2003, 765 ss..

A. THOMAS, A. ALPHA, A. BARCZAK, *Sustainable food systems for food security: need for combination of local and global approaches*, Versailles: Editions Quae, 2022, 100 ss..

L. TOMASSO, *L'encadrement juridique des données dans l'environnement numérique agricole*, Université de Montpellier, 2022, <https://theses.hal.science/tel-04076264>.

L. TOMASSO, *La maîtrise des données agricoles: entre consentement et autorisation*, in *Revue de Droit Rural*, 3, 2024.

S. TOMMASI, *La tutela della biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4, 2016, 559 ss..

M. TROMMETTER, *Biodiversité et Economie. Obligations de compensation et incitations*, in *Conseil Économique pour le Développement Durable*, 35, 2016, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/CEDD%20-%20Ref%20035.pdf>.

L. ULBER, S. KLIMEK, H.-H. STEINMANN, J. ISSELSTEIN, M. GROTH, *Implementing and evaluating the effectiveness of a payment scheme for environmental services from agricultural land*, in *Environmental Conservation*, 38, 2011, 464 ss..

A.-C. VAISSIÈRE, J. LATUNE, F. QUÉTIER, C. CALVET, *Quelles implications possibles du monde agricole dans la compensation écologique? Vers des approches territoriales*, in *Sciences Eaux & Territoires*, 31, 2020, 38 ss..

- S. VAN ERP, *Ownership of data and the numerus clausus of legal objects*, Maastricht European Private Law Institute Working Paper, 2017, <https://ssrn.com/abstract=3046402>.
- A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, Montréal, Thémis: Droit, PUF, 2016.
- F. VANNI, *Il contributo della PAC alla produzione di beni pubblici: lo studio dell'IEEP*, in *Agriregionieuropa*, 21, 2010, <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/21/il-contributo-della-pac-alla-produzione-di-beni-pubblici-lo-studio-dellieep>.
- F. VANNI, C. CARDILLO, *The effects of CAP Greening on Italian agriculture*, in *PAGRI*, 3, 2013, 7 ss..
- F. VANTAGGIATO, *L'evoluzione della PAC. Origini, evoluzione e prospettive dell'agricoltura*, in *Economia e società*, archivio Parma Economica, 2010, 59 ss..
- B.E. VELAZQUEZ, *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, in *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 3, 2001, 75 ss..
- M. VIRALLY, *Vers un droit international du développement*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1965, 3 ss..
- W. VOGT, B.M. BARUCH, *Road to Survival*, Barakaldo, Barakaldo Books 1949.
- V. VOJTECH, *Les mesures prises face aux problèmes agro-environnementaux*, in *Policy Measures Addressing Agri-environmental Issues*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, 24, 2010, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmjrzg08vvb-en>.
- AA. VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara, sede di Rovigo, Vol. 1, *Diritto agrario ed agro-ambientale*, Napoli, Jovene Editore, 2014.
- R.E. WAGNER, *Grazing the Federal Budgetary Commons: the Rational Politics of Budget Irresponsibility*, in *Journal of Law and Politics*, 9, 1992, 105 ss..
- A. WAŚ, E. MAJEWSKI, S. CZEKAJ, *Impacts of CAP "Greening" on Polish Farms*, Presentation Paper, Conferenza EEAE 2014, *Agri-Food and Rural Innovations for Healthier Societies*, AgEcon Search, 2014.
- S. WUNDER, *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, Center for International Forestry Research Occasional Paper, 42, 2005, 2.
- S. WUNDER, *The Efficiency of Payments for Environmental Services in Tropical Conservation*, in *Conservation Biology*, 21, 2007, 48 ss..

- S. WUNDER, S. ENGEL, S. PAGIOLA, *Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental programs in developed and developing countries*, in *Ecological Economics*, 65, 2008, 834 ss..
- S. WUNDER, *When payments for environmental services will work for conservation*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Rio de Janeiro, 2013, 230 ss..
- S. WUNDER, *Revisiting the concept of payments for environmental services*, in *Ecological Economics*, 117, 2015, 234 ss..
- C. YDESEN, J. VERSCHAEVE, *The OECD Development Assistance Committee and Peace: Instituting Peace by Economic Means*, in A. KULNAZAROVA, V. POPOVSKI (a cura di), *The Palgrave Handbook of Global Approaches to Peace*, Palgrave Handbooks, Springer, 477 ss..
- G. ZAGREBELSKY, *Un concetto costituzionale: sovranità alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, 3, 2017, 435 ss..
- V. ZENO-ZENCOVICH, G. GIANNONE CODIGLIONE, *Ten Legal Perspectives on the “Big Data Revolution”*, in F. DI PORTO, (a cura di), *Big Data e Concorrenza*, Milano, Giuffrè, 2016, 29 ss..
- H. ZHENG, T. WU, Z. OUYANG, S. POLASKY, M. RUCKELSHAUS, L. WANG, Y. XIAO, X. GAO, C. LI, G. DAILY, *Gross Ecosystem Product (GEP): Quantifying nature for environmental and economic policy innovation*, in *Ambio. A Journal of Environment and Society*, Kungl. Vetenskaps Akademien, The Royal Swedish Academy of Sciences, Springer, 2023, 1952 ss..