

GEORG MIRIBUNG¹

Lo sviluppo rurale nell'ambito della nuova Politica Agricola Comune (PAC): una prima analisi

¹ Libera Università di Bolzano

I. INTRODUZIONE

Nel giugno 2018, la Commissione Europea ha presentato tre proposte di regolamento per la legislazione della Politica Agricola Comune (d'ora in poi PAC) per il periodo 2021-2027:

- (a) proposta di regolamento sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della PAC (regolamento sui piani strategici della PAC, d'ora in poi reg. pian. strat.)¹;
- (b) proposta di regolamento sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC (regolamento orizzontale della PAC)²;
- (c) proposta di regolamento per un'organizzazione comune dei mercati³.

I primi due progetti di regolamento definiscono gli orientamenti per l'architettura verde della PAC. Questa deriva innanzitutto da una nuova condizionalità⁴ – e cioè dalle condizioni che devono rispettare i beneficiari dei pagamenti diretti – dai cosiddetti regimi ecologici⁵ e da specifici sostegni economici per impegni ambientali e climatici, oltre che da altri impegni in materia di gestione⁶, così come definiti nell'ambito del nuovo pilastro due – e cioè quello che riguarda la politica di sviluppo rurale.

Da una prospettiva a volo d'uccello, le proposte legislative hanno il potenziale per produrre un cambiamento di paradigma nella PAC. Da un lato,

¹ Commissione Europea (2018a).

² Commissione Europea (2018b).

³ Commissione Europea (20118).

⁴ Cfr. Art. 11 Reg. pian. strat.

⁵ Cfr. Art. 28 Reg. pian. strat.

⁶ Cfr. Art. 65 Art. 28 Reg. pian. strat.

la Commissione Europea intende cambiare radicalmente la struttura di governance della PAC (“nuovo modello di attuazione”⁷) e, dall’altro, le proposte legislative contengono nuovi obiettivi e target per interventi innovativi (compresa una “architettura verde” di nuovo tipo)⁸. I due cambiamenti più importanti nella struttura di governance riguardano il “decentramento” e un più forte “orientamento ai risultati” della PAC.

“Decentramento” significa conferire agli Stati membri maggiori poteri nella concezione, nel controllo e nel monitoraggio delle misure della PAC. Elementi centrali della nuova struttura di governance sono il piano strategico della PAC che ogni Stato membro deve elaborare, un sistema di amministrazione e coordinamento che dev’essere elaborato dagli Stati membri (compreso il sistema di controllo) combinato con un sistema fondamentalmente riformato di reporting degli Stati membri alla Commissione Europea⁹.

Ciò comporta un maggior grado di libertà per gli Stati membri nell’elaborazione e nell’attuazione delle loro misure. Secondo le proposte legislative, la Commissione Europea non controlla più la legittimità e la regolarità delle singole spese nella sua procedura di liquidazione dei conti. In altre parole, non controlla più se il beneficiario rispetti tutte le condizioni di finanziamento. Sono gli Stati membri che controlleranno direttamente i beneficiari in forza del principio di sussidiarietà e di responsabilizzazione¹⁰.

L’“orientamento ai risultati” implica il passaggio da un sistema PAC – con obiettivi dettagliati definiti dall’UE in materia di interventi, tassi di sostegno

⁷ Cfr. considerando 2 e 13 Reg. pian. strat.

⁸ Cfr. Art. 5 e 6 Reg. pian. strat. V. anche Art. 92 Reg. pian. strat.

⁹ Cfr. Fährmann and Grajewski (2018), pp. 18 ss., Holzer (2018), pp. 252 ss.

¹⁰ Pertanto, le proposte legislative del piano strategico della PAC prevedono una “condizionalità dello Stato di diritto” a livello di Stati membri. Ciò implica il rafforzamento dei sistemi amministrativi e di coordinamento nazionali in modo tale che l’assegnazione dei fondi PAC da parte della Commissione Europea ai singoli Stati membri sia collegata a un sistema amministrativo e di coordinamento pienamente funzionante. Gli Stati membri devono definire in dettaglio il proprio sistema di coordinamento nei rispettivi piani strategici nazionali. La Commissione Europea controlla la funzionalità del sistema mediante controlli casuali dell’amministrazione. Se un sistema di coordinamento non soddisfa i requisiti stabiliti o se i controlli in loco rivelano notevoli carenze di un sistema, la Commissione Europea può chiedere miglioramenti o, in casi estremi, trattenere le risorse finanziarie fino a quando non sia stato posto rimedio alle carenze. V. Fährmann and Grajewski (2018), p. 18 ss. La proposta di regolamento relativo al piano strategico della PAC (art. 123) prevede inoltre la fissazione di un premio di risultato pari al 5% della dotazione finanziaria indicativa di ciascuno Stato membro per il secondo pilastro per l’anno 2027. Questi fondi saranno versati agli Stati membri solo se questi ultimi avranno raggiunto i loro obiettivi per il 2026 in base ai loro indicatori di prestazione.

e controlli per gli Stati membri¹¹ – a un sistema in cui un ruolo decisivo è attribuito ai risultati ottenuti (in termini di raggiungimento degli obiettivi)¹².

Dunque, il riorientamento della PAC è inteso a promuovere la modernizzazione dell'agricoltura, della silvicoltura, delle zone rurali e la sostenibilità del loro sviluppo economico, sociale, ambientale e climatico, nonché a ridurre l'onere amministrativo per i beneficiari nel contesto della regolamentazione dell'Unione Europea¹³. In una PAC più orientata ai risultati, l'Unione Europea dovrebbe fissare solo parametri generali, mentre gli Stati membri, secondo il principio di sussidiarietà, dovrebbero assumersi maggiori responsabilità per il modo in cui raggiungono gli obiettivi¹⁴.

Il presente contributo cerca di fare una prima analisi delle norme che determinano il contenuto sostanziale del secondo pilastro della PAC, ovvero le norme che definiscono i vari tipi di intervento. Particolare attenzione è data alla possibilità di dirigere la nuova PAC verso obiettivi orientati a un bene comune, cioè a obiettivi sociali generali¹⁵. Quest'analisi comunque non può essere più che una prima analisi in quanto, come si è visto, la concreta applicazione dipenderà poi dai vari piani strategici definiti dai singoli Stati membri.

2. GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO RURALE

Il progetto di regolamento relativo al piano strategico della PAC prevede che ciascuno Stato membro elabori un unico piano strategico della PAC per l'intero territorio nazionale, tale da comprendere il primo e il secondo pilastro¹⁶. Questa riforma si basa su obiettivi generali (principi guida)¹⁷ e specifici¹⁸, che

¹¹ V. Martinez (2016), pp. 798 ss.

¹² Cfr. 7 Reg. pian. strat.

¹³ Cfr. relazione sul Reg. pian. strat., p. 2 s.

¹⁴ Cfr. relazione sul Reg. pian. strat., p. 3. V. anche Holzer (2018), p. 252.

¹⁵ Cfr. in questo contesto, McMahon (2015), pp. 97 s., Cardwell and McMahon (2015), pp. 536 ss., Blandford and Hassapoyannes (2015), pp. 199 ss., Potter (2015), p. 123.

¹⁶ Cfr. Art. 93 co. 1 Reg. pian. strat.

¹⁷ Cfr. Art. 5 della proposta di un regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici. Questo menziona i seguenti obiettivi generali: (a) promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare; (b) rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione; (c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali.

¹⁸ Cfr. Art. 6 della proposta di un regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici. Esso menziona i seguenti obiettivi specifici: (a) sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare; (b) migliorare l'orientamento

nel loro insieme hanno una portata ampia. Con la proposta di un regolamento sul piano strategico della PAC è stato concepito un nuovo quadro giuridico che riunisce il sostegno dell'Unione Europea tramite il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)¹⁹. Questo regolamento abroga gli attuali regolamenti (UE) 1305/2013 e 1307/2013 sui pagamenti diretti. Gli strumenti per raggiungere questi obiettivi sono, fra l'altro, un primo pilastro "più verde" e un secondo pilastro che pone una maggiore attenzione su temi come i cambiamenti climatici e il rispetto dell'ambiente²⁰.

Il principale cambiamento per lo sviluppo rurale rispetto all'attuale programma è la transizione dalla conformità ai risultati. In altre parole, l'abbandono delle misure normative che stabiliscono le condizioni di ammissibilità per i beneficiari. Ciò ha portato a una riduzione da 69 misure e sottomisure²¹ a sole otto ampie forme di intervento²². Nei piani strategici nazionali della PAC, gli Stati membri devono effettuare un'analisi delle esigenze e, partendo da questa base, sviluppare sistemi e misure che rispondano alle sfide, alle opportunità e alle condizioni locali²³. Ciò dovrebbe contribuire a rendere il secondo pilastro della PAC molto più mirato, flessibile e favorevole all'innovazione²⁴.

Al riguardo, l'art. 64 del regolamento proposto determina, come tipi di interventi per lo sviluppo rurale, le seguenti categorie: (i) gli impegni ambien-

al mercato e aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione; (c) migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore; (d) contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure all'energia sostenibile; (e) promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria; (f) contribuire alla tutela della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi; (g) attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali; (h) promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile; (i) migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali.

¹⁹ Cfr. Art. 91 co. 1 Reg. pian. strat. e considerando 18 Reg. pian. strat.

²⁰ Nel piano strategico nazionale, i singoli interventi (uno o più) devono essere assegnati a uno o più obiettivi della PAC. Per la relazione sui risultati e la valutazione dei risultati, gli obiettivi della PAC sono accompagnati da indicatori di risultato. Cfr. Art. 95 ss. Reg. pian. strat. L'allegato al progetto di regolamento sul piano strategico della PAC specifica infine quali indicatori di risultato devono essere assegnati a quale obiettivo della PAC. Gli indicatori di risultato sono per lo più basati sui risultati e mettono in relazione il numero di unità previste con la popolazione nel suo complesso.

²¹ In questo contesto, v., per es, Masini (2014), Brunori (2014), Rizzoli (2014), Costato and Russo (2015), pp. 264 ss. e Germanò and Rook Basile (2014), pp. 232 ss.

²² Cfr. Art. 64 Reg. pian. strat.

²³ Cfr. Artt. 95 ss. Reg. pian. strat.

²⁴ Cfr. relazione sul Reg. pian. strat., p. 8.

tali, climatici e altri impegni in materia di gestione; (ii) i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici; (iii) gli svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori; (iv) gli investimenti; (v) l'insediamento dei giovani agricoltori e l'avvio di nuove imprese rurali; (vi) gli strumenti per la gestione del rischio; (vii) la cooperazione; (viii) lo scambio di conoscenze e l'informazione.

Segue una breve analisi dei vari tipi di intervento.

2.1. Impegni ambientali, climatici e altri impegni in materia di gestione (Art. 65)

Il sostegno agli impegni di gestione copre un'ampia gamma di attività. Può comprendere, per esempio, premi per l'agricoltura biologica, pagamenti per altri tipi di misure a sostegno di sistemi di produzione rispettosi dell'ambiente, protezione delle foreste e benessere degli animali²⁵. Il campo di applicazione di questo strumento consente agli Stati membri di concedere compensazioni per gli svantaggi specifici della zona derivanti da requisiti obbligatori che vanno oltre i requisiti di condizionalità²⁶. Gli Stati membri possono sviluppare altri sistemi in funzione delle loro esigenze nell'ambito di questo tipo di interventi²⁷.

I pagamenti per le misure di questo tipo di intervento dovrebbero coprire i costi aggiuntivi e le perdite di reddito derivanti unicamente da impegni che vanno al di là delle norme e dei requisiti obbligatori delle legislazioni dell'Unione e nazionale, stabiliti nel piano strategico della PAC e della condizionalità²⁸. Gli impegni relativi a questo tipo di interventi possono essere assunti per un periodo annuale²⁹ o pluriennale prestabilito e, se giustificato, possono essere prorogati oltre i sette anni³⁰.

Inoltre, è possibile che tali misure possano essere attuate da gruppi di agricoltori³¹. C'è sempre più letteratura che sottolinea l'importanza di questa possibilità. Tali approcci possono facilitare i processi di apprendimento e quindi

²⁵ Cfr. considerando 38 Reg. pian. strat. Confronta in questo contesto gli Artt. 28, 29 e 34 Reg. 1305/2013.

²⁶ Cfr. Art. 65 co. 5 lettera a Reg. pian. strat.

²⁷ Cfr. Art. 65 co. 3 e 5 Reg. pian. strat.

²⁸ Cfr. Art. 65 co. 5 e 6 Reg. pian. strat.

²⁹ Cfr. Art. 68 co. 8 frase 3 Reg. pian. strat.

³⁰ Cfr. Art. 65 co. 8 Reg. pian. strat.

³¹ Cfr. Art. 65 co. 7 Reg. pian. strat.

contribuire al miglioramento dell'efficienza o delle prestazioni o facilitare azioni correttive tempestive³². Ciò, chiaramente si adatta bene all'approccio orientato ai risultati come proposto dalla nuova PAC.

La portata degli impegni ambientali, climatici e di gestione è ampia. Possono essere sostenute misure che contribuiscono a tutti e nove gli obiettivi specifici. Almeno il 30% del contributo totale del FEASR per ciascun piano strategico della PAC è destinato a misure specifiche in materia ambientale e climatica³³. Il contributo del FEASR alle spese per questo tipo di intervento è stato portato all'80%³⁴. Ciò potrebbe incoraggiare gli Stati membri a dare maggiore priorità a questi interventi nella loro pianificazione strategica. Si tratta di un cambiamento positivo poiché le precedenti valutazioni hanno individuato in questi pagamenti uno degli strumenti più efficaci per raggiungere gli obiettivi ambientali, di biodiversità e di paesaggio.

*2.2. Vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici (Art. 66)
e svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti
obbligatori (Art. 67)*

Le misure d'intervento proposte sono simili a quelle dell'attuale PAC³⁵ e concernono aree con vincoli naturali. Si tratta di aree con capacità produttiva ridotta a causa di fenomeni naturali (forte pendenza, un terreno particolare, la frequenza dello stress termico durante il periodo vegetativo, ecc.) e come tali, più vulnerabili all'abbandono della terra, il che sarebbe contrario all'obbligo fondamentale dell'UE di mantenere la terra in buone condizioni agronomiche e ambientali³⁶. Le aree ammissibili a questo intervento sono state individuate prima del 2018 e non cambieranno con la nuova fase di pianificazione 2021-2027. Gli Stati membri possono decidere di indennizzare gli agricoltori che lavorano in queste zone. Il tasso massimo di partecipazione del FEASR per questo tipo di intervento è del 65%. Il contributo minimo è pari al 20%³⁷.

Le aree con svantaggi specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori sono quelle con requisiti specifici per l'uso del territorio nell'ambito

³² Cfr. Westerink et al. (2017).

³³ Cfr. Art. 86 co. 2 Reg. pian. strat.

³⁴ Cfr. 85 co. 3 lettera a Reg. pian. strat.

³⁵ Cfr. Art. 31 e 32 Reg. 1305/2013.

³⁶ Cfr. 12 Reg. pian. strat.

³⁷ Cfr. Art. 85 co. 2 Reg. pian. strat.

dell'attuazione delle direttive sugli habitat e sulle acque³⁸. Come risultato, gli agricoltori potrebbero non essere più in grado di gestire la terra come hanno fatto in precedenza. Gli Stati membri possono compensare i costi aggiuntivi o il mancato guadagno dovuti agli svantaggi territoriali specifici nella zona interessata³⁹. L'aliquota massima di partecipazione del FEASR per questo tipo di intervento è dell'80%⁴⁰. Il contributo minimo è pari al 20%⁴¹.

2.3. *Investimenti (Art. 68)*

Gli Stati membri possono sostenere investimenti materiali e/o immateriali sia per le aziende agricole sia per soggetti al di fuori dell'azienda⁴². Ciò, dunque, comprende gli investimenti in grandi infrastrutture. Il nuovo intervento proposto copre vari settori tra cui: investimenti nei servizi di base nelle zone rurali⁴³, acquisto di terreni per la conservazione dell'ambiente⁴⁴, rimboschimento e investimenti non produttivi connessi agli obiettivi ambientali e climatici specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettere d), e) e f)⁴⁵, acquisto di terreni da parte di giovani agricoltori mediante strumenti finanziari⁴⁶, investimenti per il ripristino del potenziale agricolo o forestale a seguito di calamità naturali o eventi catastrofici⁴⁷, investimenti in adeguate misure preventive nelle foreste e nelle zone rurali⁴⁸ e investimenti per l'irrigazione compatibili con il raggiungimento di un buono stato dei corpi idrici di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2000/60/CE⁴⁹.

Tuttavia, vi è una serie di spese non ammissibili: per esempio acquisto di diritti di produzione agricola, acquisto di diritti all'aiuto, acquisto di terreni (ad eccezione di quelli sopra menzionati), acquisto di animali, piante (con ec-

³⁸ Cfr. Art. 67 co. 1 Reg. pian. strat. Confronta in questo contesto art. 30 Reg. 1305/2013.

³⁹ Cfr. Art. 67 co. 4 Reg. pian. strat.

⁴⁰ Cfr. Art. 85 co. 3 lettera a Reg. pian. strat.

⁴¹ Cfr. Art. 85 co. 2 Reg. pian. strat.

⁴² Cfr. considerando 41 Reg. pian. strat. Confronta in questo contesto gli Artt. 17, 18, 20, 21-26 e 33 Reg. 1305/2013.

⁴³ Cfr. Art. 68 co. 4 lettera b Reg. pian. strat.

⁴⁴ Cfr. Art. 68 co. 3 lettera c Reg. pian. strat.

⁴⁵ Cfr. Art. 68 co. 4 lettera a Reg. pian. strat.

⁴⁶ Cfr. Art. 68 co. 3 lettera c Reg. pian. strat.

⁴⁷ Cfr. Art. 68 co. 4 lettera c Reg. pian. strat.

⁴⁸ Cfr. Art. 68 co. 4 lettera c Reg. pian. strat.

⁴⁹ Cfr. Art. 68 co. 3 lettera f Reg. pian. strat.

cezioni) ecc.⁵⁰. Si applicano le normali aliquote di partecipazione del FEASR (70% per le regioni meno sviluppate e 43% nelle altre regioni)⁵¹. Gli investimenti non produttivi, i servizi di base e gli investimenti forestali possono beneficiare di un'aliquota contributiva massima dell'80%⁵².

Gli investimenti sono fondamentali per modernizzare l'agricoltura e migliorarne la sostenibilità e contribuiscono in particolare alla redditività a lungo termine delle aziende agricole. Svolgono inoltre un ruolo cruciale nel miglioramento della sostenibilità, in particolare per quanto riguarda gli investimenti improduttivi⁵³. Invero questo tipo di sostegno evidenzia un chiaro fallimento del mercato. Secondo stime specifiche, solo una piccola percentuale dell'attuale PAC viene spesa per il sostegno agli investimenti⁵⁴. Data la priorità attribuita agli obiettivi di innovazione e sostenibilità, sarebbe stato logico fissare una quota minima richiesta del bilancio da spendere per questo tipo di obiettivi. Inoltre si dovrà valutare se il testo dell'articolo 68 non sia troppo semplicistico e se possa essere migliorato inserendo un riferimento più preciso al tipo di investimenti da sostenere.

Una recente valutazione della Corte dei conti mostra che, sebbene gli Stati membri non sempre assicurino il ruolo complementare degli investimenti non produttivi in sinergie con altri regimi di sostegno, questi fondi hanno il potenziale per soddisfare le esigenze agroecologiche. Tuttavia, sono stati sollevati interrogativi sull'efficacia dei costi, in quanto l'audit effettuato ha rilevato che gli Stati membri rimborsano costi di investimento irragionevolmente elevati o insufficientemente giustificati. La selezione di tali progetti ammissibili al finanziamento comunitario è difficile. Inoltre, i costi devono essere verificati al fine di evitare una sovracompensazione⁵⁵.

2.4. Insediamento dei giovani agricoltori e avvio di nuove imprese rurali (Art. 69)

Per sostenere meglio il ricambio generazionale in agricoltura, i giovani agricoltori sono sostenuti anche da un intervento speciale nel pilastro dello svi-

⁵⁰ Cfr. Art. 68 co. 3 Reg. pian. strat.

⁵¹ Cfr. 85 co. 2 Reg. pian. strat.

⁵² Cfr. Art. 85 co. 3 lettera a Reg. pian. strat.

⁵³ Cfr. considerando 41 Reg. pian. strat.

⁵⁴ Cfr. Détang-Dessendre et al. (2018), p. 15 ss.

⁵⁵ Cfr. European Court of Auditors (2014), pp. 29.

luppo rurale⁵⁶. Nei loro piani strategici della PAC, gli Stati membri devono presentare un sistema adeguato per affrontare questa sfida sul loro territorio⁵⁷ e spiegare come interagiscono con gli strumenti nazionali al fine di migliorare la coerenza tra le politiche comunitarie e nazionali: in particolare l'accesso alla terra, l'accesso ai finanziamenti/crediti e l'accesso alle conoscenze e alla consulenza⁵⁸. Dovrebbero inoltre descrivere in che modo gli strumenti nazionali come la fiscalità, il diritto successorio, la regolamentazione del settore fondiario o la pianificazione territoriale interagiscono con le misure sostenute dall'UE a favore dei giovani agricoltori.

Poiché l'accesso alla terra e al trasferimento di terre è stato identificato come un ostacolo importante all'insediamento dei giovani agricoltori, la Commissione ha proposto di dare agli Stati membri la possibilità di sostenere finanziariamente le diverse forme di cooperazione tra agricoltori⁵⁹.

Inoltre, i giovani agricoltori continueranno a beneficiare di incentivi agli investimenti e di misure di trasferimento di conoscenze e di formazione che sono fondamentali per la sostenibilità a lungo termine di un piano aziendale⁶⁰. A tal proposito l'attuale proposta di regolamento è rivolta all'aumento dell'importo massimo dell'aiuto per l'insediamento dei giovani agricoltori e per l'avvio di attività rurali fino a un ammontare di 100.000 euro⁶¹. Inoltre, gli Stati membri possono introdurre strumenti finanziari a sostegno del capitale circolante: uno strumento che può essere di grande importanza per i giovani agricoltori che incontrano difficoltà nella fase di avviamento a causa di investimenti elevati e bassi rendimenti⁶².

I criteri di ammissibilità sono stati semplificati rispetto al sostegno ai giovani agricoltori nell'ambito dell'attuale PAC⁶³. I requisiti di base dell'UE sono definiti in termini di formazione, età massima, condizioni di gestione aziendale e disponibilità di un piano aziendale⁶⁴. Poiché la situazione dei giovani agricoltori nell'UE è molto eterogenea⁶⁵, è in ogni caso necessario un adattamento a livello degli Stati membri, con un sostegno

⁵⁶ Cfr. considerando 43 Reg. pian. strat.

⁵⁷ Cfr. Art. 69 co. 1 Reg. pian. strat.

⁵⁸ Cfr. Art. 97 co. 2 lettera c e considerando 43. Reg. pian. strat.

⁵⁹ Cfr. considerando 42 e 43 Reg. pian. strat.

⁶⁰ Cfr. considerando 43 Reg. pian. strat.

⁶¹ Cfr. Art. 69 co. 4 Reg. pian. strat.

⁶² Cfr. considerando 43 e Art. 69 co. 2 lettera a Reg. pian. strat.

⁶³ Cfr. Art. 69 co. 2 lettera a Reg. pian. strat. Confronta in questo contesto Art. 19 Reg. 1305/2013.

⁶⁴ Cfr. Art. 69 co. 2 lettera a e co. 3 Reg. pian. strat.

⁶⁵ Cfr. European Commission (2017).

adattato alle esigenze locali e tenendo conto delle diverse dimensioni delle aziende agricole.

2.5. *Strumenti di gestione del rischio (Art. 70)*

Rispetto all'attuale PAC, le misure di gestione dei rischi sono state semplificate⁶⁶. Gli Stati membri sostengono gli strumenti di gestione del rischio e la promozione di tali strumenti fra gli agricoltori. Il sostegno consiste in contributi finanziari ai premi assicurativi e ai fondi comuni di investimento⁶⁷. Gli Stati membri dovrebbero inoltre stabilire le condizioni di ammissibilità, fra cui: la natura e la copertura dei regimi assicurativi e dei fondi comuni di investimento ammissibili, il metodo di calcolo delle perdite e i fattori di attivazione del risarcimento, nonché le norme per la costituzione e la gestione dei fondi comuni di investimento⁶⁸.

Gli Stati membri devono garantire che l'aiuto sia concesso solo per coprire perdite pari ad almeno il 20% della produzione media annua o del reddito medio annuo dell'agricoltore nel triennio precedente o una media triennale basata sui cinque anni precedenti (esclusi i valori più alti e più bassi)⁶⁹. È stata aggiunta una clausola in base alla quale gli Stati membri devono evitare compensazioni eccessive derivanti dalla combinazione dei sistemi finanziati con altri sistemi pubblici o privati di gestione dei rischi⁷⁰.

Rispetto all'attuale PAC, non vi è un riferimento esplicito agli strumenti di stabilizzazione dei redditi che esistevano in precedenza⁷¹, e che non sono stati utilizzati proficuamente. L'introduzione di strumenti di gestione del rischio non ha avuto la risposta auspicata, anche se nel complesso si registra una tendenza all'aumento della partecipazione degli agricoltori. Ad esempio, nella maggior parte degli Stati membri è ora disponibile un'assicurazione multirischio⁷² (anche se in alcuni Stati membri esiste solo una copertura standard contro la grandine). Finora, tuttavia, nessuno Stato membro ha avuto una adesione elevata all'assicurazione multirischio puramente privata (vale a

⁶⁶ Cfr. Artt. 36 ss. Reg. 1305/2013.

⁶⁷ Cfr. Art. 70 co. 3 Reg. pian. strat.

⁶⁸ Cfr. Art. 70 co. 4 Reg. pian. strat.

⁶⁹ Cfr. Art. 70 co. 5 Reg. pian. strat.

⁷⁰ Cfr. Art. 70 co. 7 Reg. pian. strat.

⁷¹ V. Art. 39 Reg. 1305/2013.

⁷² Multi-peril crop insurance.

dire senza sovvenzioni)⁷³. Il sostegno finanziario dell'UE ai contributi è quindi ancora essenziale per una più ampia accettazione di strumenti di gestione del rischio da parte degli agricoltori. È importante affermare che il ricorso a misure di gestione dei rischi deve essere considerato in un contesto ampio, tenendo conto delle misure pubbliche e private di attenuazione dei rischi, dell'autoassicurazione e delle strategie di biosicurezza degli agricoltori⁷⁴.

2.6. *Cooperazione (Art. 71)*

L'Art. 71 relativo alla cooperazione affronta tutti gli aspetti della cooperazione già definiti nell'attuale PAC e nel programma LEADER: i regimi di qualità, la costituzione di gruppi e organizzazioni di produttori⁷⁵. Il nuovo programma di cooperazione comprenderà quindi: la creazione di gruppi e organizzazioni di produttori, la creazione di sistemi di qualità, progetti di sviluppo locale del partenariato europeo per l'innovazione, azioni LEADER, piani di gestione forestale (obbligatori per il sostegno al settore forestale), azioni congiunte in materia di ambiente e cambiamenti climatici, "villaggi intelligenti", promozione della filiera corta e dei mercati locali eccetera⁷⁶.

Non vi sono molte regole specifiche per gli interventi nell'ambito della cooperazione. Quindi, in teoria, qualunque forma di cooperazione tra almeno due entità può essere sostenuta, a condizione che contribuisca positivamente agli obiettivi specifici della PAC (ma solo dopo l'approvazione del piano strategico della PAC)⁷⁷. A tale tipo di sostegno si applicano le normali aliquote di partecipazione del FEASR (70% per le regioni meno sviluppate e 43% per le altre regioni)⁷⁸.

Le misure di sostegno consentiranno di incentivare qualunque tipo di cooperazione tra produttori primari, ma anche tra operatori lungo la catena di approvvigionamento. In alcuni casi, la cooperazione può interagire con altre misure⁷⁹ che, per loro stessa natura, comprendono la cooperazione con gli agricoltori o con gruppi di interesse e possono già coprire parte dei costi

⁷³ Cfr. Ecorys and Wageningen Economic Research (2017), p. 7.

⁷⁴ Cfr. considerando 44 Reg. pian. strat. e Ecorys and Wageningen Economic Research (2017), pp. 10 s. v. anche Antón (2015), pp. 109 s.

⁷⁵ Cfr. Artt. 16, 27, 35 e 42-44 Reg. 1305/2013.

⁷⁶ Cfr. considerando 45 Reg. pian. strat.

⁷⁷ Cfr. Art. 71 co. 2 Reg. pian. strat.; cfr. anche considerando 45 Reg. pian. strat.

⁷⁸ Cfr. Art. 85 Reg. pian. strat. (con eccezioni).

⁷⁹ V., per es. Art. 65 co. 7 Reg. pian. strat.

della cooperazione⁸⁰. Tuttavia, si dovrebbero evitare sovrapposizioni e doppi finanziamenti degli stessi sforzi di cooperazione da parte di misure diverse, in quanto causano inefficienze.

La cooperazione, insieme agli investimenti, può svolgere un ruolo cruciale per stimolare la diffusione dell'innovazione e l'apprendimento collaborativo. Vi sono molti settori in cui l'innovazione potrebbe promuovere il miglioramento, come la genetica, che aiuta ad allevare piante e razze animali più resistenti allo stress biotico e abiotico, o la digitalizzazione e l'uso di grandi quantità di dati per consentire un'agricoltura di precisione e migliorare così l'efficienza delle risorse⁸¹.

2.7. *Scambio di conoscenze e di informazioni*

La condivisione delle conoscenze e gli interventi di informazione riflettono un obiettivo trasversale: «ammodernamento del settore promuovendo e condividendo conoscenze, innovazioni e processi di digitalizzazione nell'agricoltura e nelle aree rurali e incoraggiandone l'utilizzo»⁸². Al riguardo, l'art. 72 determina specifici pagamenti per lo scambio di conoscenze e di informazioni tra aziende agricole, stabilisce che gli Stati membri possono coprire i costi di ogni azione pertinente intesa a promuovere l'innovazione, l'accesso alla formazione e alla consulenza ecc. Tutte queste azioni rientrano nei sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems* – AKIS)⁸³.

È da precisare che nel piano strategico della PAC gli Stati membri devono includere una sezione sulle modalità di promozione e finanziamento della condivisione delle conoscenze e dell'innovazione (consulenza, formazione, ricerca, reti della PAC, progetti pilota, gruppi operativi PEI-AGRI, ecc.)⁸⁴. Gli Stati membri possono dunque realizzare una serie di azioni connesse alla modernizzazione: investimenti, cooperazione, scambio di conoscenze, compresa la formazione. Di particolare importanza è la consulenza agricola, che in quest'ambito copre tutti i requisiti e le condizioni del piano, compresa la condizionalità. La consulenza agricola comprende, ad esempio, misure di sviluppo rurale, informazioni sugli strumenti finanziari, sulla direttiva per l'aria

⁸⁰ Cfr. Art. 71 co. 5 Reg. pian. strat.

⁸¹ Cfr. Détang-Dessendre et al. (2018), pp. 8 ss.

⁸² Cfr. Art. 5 Reg. pian. strat. V. anche considerando 46 Reg. pian. strat.

⁸³ Cfr. considerando 46 Reg. pian. strat. V. anche Artt. 14 e 15 Reg. 1305/2013.

⁸⁴ V. Art. 102 lettera a (i) Reg. pian. strat. e considerando 46 Reg. pian. strat.

pulita, la direttiva sui limiti nazionali di emissione, la legge sulla salute degli animali, la legislazione fitosanitaria, le pratiche di resistenza antimicrobica, la gestione del rischio, la promozione dell'innovazione (in collegamento con il PEI) e lo sviluppo delle tecnologie digitali⁸⁵.

3. PROSPETTIVE...

Le analisi della nuova struttura del secondo pilastro della PAC evidenziano, in primo luogo, che il cambiamento più importante nella politica di sviluppo rurale è il nuovo modello di attuazione, che, come si è detto, si allontana dall'idea di conformità e si sposta verso un orientamento alla prestazione e al risultato. Tuttavia, i suoi principi di base e la sua portata sono stati modificati solo in misura limitata⁸⁶. Risulta, anzitutto, che gli impegni che ne derivano in materia di misure agroambientali, climatiche e altre misure di gestione sono ampi (comprese le misure che contribuiscono a tutti e 9 gli obiettivi specifici della PAC), ma l'ambiente e il clima sono oggetto di particolare attenzione⁸⁷.

In merito a un'agricoltura più sostenibile occorre aggiungere che l'intervento attraverso gli aiuti agli investimenti continua a svolgere un ruolo fondamentale per sostenere l'agricoltura a far fronte alle sue numerose sfide, garantendone al tempo stesso la redditività a lungo termine. Nell'applicazione delle norme, occorrerà fare attenzione a garantire che l'attuazione di questi interventi non porti a concentrarsi principalmente sul fallimento del mercato e sulla salvaguardia dei patrimoni dei produttori agricoli dopo la crisi. Il legislatore europeo cerca di scongiurare questa ipotesi con l'introduzione di un requisito minimo per l'utilizzo delle risorse disponibili⁸⁸.

È inoltre importante che la gestione dei rischi sia integrata in un approccio complessivo (che comprenda la sensibilizzazione, la consulenza per gli agricoltori, la considerazione delle interazioni tra le diverse politiche e disposizioni che interessano il settore privato), al fine di contribuire a una politica coerente, su misura ed efficace, come richiesto dalla nuova PAC. Le misure di cooperazione, di scambio di conoscenze e di informazioni, se adeguatamente

⁸⁵ V. Art. 13 co. 4 Reg. pian. strat.

⁸⁶ Gli elementi fondamentali dell'attuale politica di sviluppo rurale (approccio decentrato; programmazione pluriennale nazionale e/o regionale; finanziamento del FEASR cofinanziato dagli Stati membri) rimangono, a prima vista, invariati.

⁸⁷ V. anche Art. 92 Reg. pian. strat.

⁸⁸ Cfr. Art. 86 co. 2 Reg. pian. strat.

combinare con altre misure, svolgono altresì un ruolo chiave in una strategia efficace per l'innovazione e la modernizzazione delle aziende agricole.

In generale, si può affermare che le proposte legislative presentate dalla Commissione Europea nel 2018 per la PAC dopo il 2020, offrono agli Stati membri un margine di manovra molto più ampio di quello attuale. Da un lato, ciò offre l'opportunità di dare forma a una PAC ambiziosa, ben finanziata e orientata al bene comune. D'altro canto, vi è il rischio che i singoli Stati membri usino le nuove libertà per continuare a perseguire una politica che favorisce particolari settori piuttosto che concentrarsi su obiettivi sociali generali.

Sarebbe importante che le nuove opzioni di progettazione fossero usate nell'attuazione a livello nazionale per liberare gradualmente la PAC dal suo orientamento al reddito e focalizzarla coerentemente sugli obiettivi di benessere pubblico, in particolare la protezione dell'ambiente, la protezione del clima e il benessere degli animali. Una PAC orientata al bene comune aiuterebbe l'agricoltura ad affrontare le sfide che si trova davanti, garantirebbe l'accettazione sociale a lungo termine della PAC e creerebbe così un quadro di politica agricola affidabile per il prossimo decennio e oltre.

Al fine di rafforzare l'imprenditoria agricola nella fornitura di servizi ambientali, sarebbe opportuno concentrarsi su specifici programmi che prevedano una remunerazione orientata ai risultati dei servizi di tutela ambientale e di protezione del clima, vale a dire collegare il pagamento direttamente al risultato ambientale raggiunto. La possibilità di stabilire il risultato ambientale come base di valutazione per il pagamento, al di là di ogni dubbio e in modo giuridicamente vincolante, è attualmente possibile solo per un numero limitato di obiettivi ambientali (in particolare per la protezione della biodiversità floristica). I progressi nella digitalizzazione e nel telerilevamento, tuttavia, faciliteranno anche in futuro la determinazione dei risultati per altri obiettivi ambientali.

Tutto ciò comunque è in gran parte di competenza del legislatore nazionale e bisognerà attendere quali misure i vari Stati membri adotteranno. Sarebbe poi più che opportuno approfondire quest'analisi ed esaminare tramite un lavoro gius-comparatistico quali possibilità offre la nuova PAC.

4. ... E DUBBI

Al termine di questa esposizione, colgo l'occasione per soffermarmi su due punti specifici che potrebbero sollevare qualche perplessità.

Poiché i requisiti riguardano un'ampia varietà di aspetti dell'attività agricola, vale la pena esaminare più approfonditamente gli aspetti della protezione agroambientale e delle misure di protezione del clima. Da un punto di vista giuridico, ciò è interessante anche perché il primo pilastro contiene requisiti da menzionare in questo contesto che sono simili a quelli del secondo pilastro.

Infatti, gli Stati membri devono⁸⁹ includere nei loro piani strategici, e cioè nel quadro dei pagamenti diretti, misure per il sostegno a favore dei regimi volontari per il clima e l'ambiente (regimi ecologici). La partecipazione è appunto volontaria. Nell'ambito di questa categoria d'intervento, gli Stati membri sostengono gli agricoltori veri e propri (ai sensi dell'art. 4 co. 1 lettera d⁹⁰) che s'impegnano ad applicare, sugli ettari ammissibili, pratiche agricole favorevoli alla protezione del clima e dell'ambiente. Il sostegno verrà concesso sotto forma di pagamento annuale⁹¹.

Nella programmazione congiunta del primo e del secondo pilastro nel contesto dei piani strategici nazionali, si pone dunque la questione di differenziare i regimi ecologici dagli interventi ai sensi dell'art. 65⁹². Va osservato il principio secondo cui devono evitare sovrapposizioni nel contenuto delle singole misure da programmare nelle due categorie d'intervento⁹³. Qualunque sovrapposizione può costituire un doppio sostegno, che richiede rettifiche amministrative complesse degli importi dei pagamenti.

I pagamenti relativi all'ambiente e al clima nell'ambito del primo o del secondo pilastro possono essere concessi solo per quegli impegni assunti volontariamente⁹⁴ dagli agricoltori che vanno al di là dei requisiti di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche e ambientali. Inoltre, tali obblighi devono andare oltre i requisiti di base per l'uso di fertilizzanti e pro-

⁸⁹ Cfr. Art. 28. Le varie versioni del proposto regolamento non sono uniformi. Mentre la versione italiana sembra introdurre una facoltà («gli Stati membri possono fornire un sostegno»), le versioni in tedesco («sehen vor»), inglese («shall provide») e francese («prévoient») determinano un obbligo.

⁹⁰ Il quale determina: «L'«agricoltore vero e proprio» è definito in modo da garantire che non sia concesso un sostegno a coloro le cui attività agricole costituiscono soltanto una parte insignificante delle attività economiche complessive o la cui attività principale non è agricola, pur non precludendo la possibilità di sostenere gli agricoltori pluriattivi. La definizione consente di definire quali agricoltori non siano considerati agricoltori veri e propri sulla base di condizioni quali l'accertamento del reddito, gli input di lavoro in azienda, l'oggetto sociale e/o l'inclusione nei registri».

⁹¹ Cfr. Art. 28 Reg. pian. strat.

⁹² Cfr. Holzer (2019), p. 201.

⁹³ V. Art. 28 co. 7 e Art. 65 co. 11 Reg. pian. strat.

⁹⁴ V. Art. 28 co. 1 Reg. pian. strat.

dotti fitosanitari, il benessere degli animali e altri requisiti tecnici obbligatori previsti dal diritto nazionale e dell'Unione. Infine, entrambi devono anche andare oltre l'obbligo di mantenere il terreno agricolo in buone condizioni che lo rendono idoneo al pascolo o alla coltivazione senza alcuna misura preparatoria che vada oltre i metodi e i macchinari normalmente usati in agricoltura (i criteri per le misure minime di manutenzione devono essere stabiliti nel piano strategico)⁹⁵.

Per evitare di avere un doppio sostegno, le misure dovrebbero essere programmate come intervento ai sensi dell'art. 65 (e non come regime ecologico) se, ad esempio, un impatto sufficiente della misura richiedesse la sua realizzazione sulla stessa area per diversi anni⁹⁶. Sarebbe inoltre corretto sostenere una misura ai sensi dell'articolo 65 se il successo della misura dipendesse dalla sua integrazione nel contesto locale. Potrebbe anche avere senso che una misura fosse aperta anche ad altri "operatori" del territorio che non siano "veri e propri agricoltori" e che potesse essere attuata anche al di fuori della zona ammissibile (per es., promozione del pascolo estensivo per la conservazione del paesaggio). Vi è un altro aspetto che giustifica l'applicazione dell'articolo 65: spesso il controllo non può essere effettuato in modo efficace se un intervento dura solo un anno (per es., se si rinuncia all'uso di fertilizzanti).

Oltre alle misure che soddisfano almeno uno di questi criteri, tutte le misure che non possono essere effettivamente collegate alla terra dovrebbero essere programmate nell'ambito del secondo pilastro. Ciò comprende la promozione di misure di investimento per la protezione dell'ambiente e del clima (art. 68), il sostegno a misure per lo scambio di conoscenze e informazioni (art. 72) e misure relative agli animali (promozione del benessere degli animali, riduzione delle emissioni). Anche la compensazione degli svantaggi legati alla superficie derivanti da alcuni requisiti obbligatori (per es. Natura 2000) (articolo 67 della proposta legislativa per il piano strategico della PAC) non dovrebbe essere compensata tramite l'art. 28, in particolare per aumentare l'accettazione di questi strumenti di tutela della natura e dell'ambiente da parte degli agricoltori.

Analizzando questo nuovo concetto che mira a una forte decentralizzazione nell'applicazione delle norme, ci si può chiedere, come ultimo aspetto, se l'applicazione del principio di sussidiarietà nella nuova PAC e quindi anche nel contesto degli impegni annunciati in materia di agricoltura e cambiamenti climatici previsti dal secondo pilastro, sia giustificato. Sappiamo che l'idea

⁹⁵ Cfr. Art. 28 co. 5 Reg. pian. strat.

⁹⁶ Cfr. Holzer (2018), 262.

guida della sussidiarietà è che le funzioni pubbliche (compresa la funzione legislativa) siano esercitate il più vicino possibile ai cittadini. Solo se l'autorità "più vicina" non è in grado di svolgere una funzione o di farlo efficacemente, questa funzione sarà assegnata a un livello di governo "superiore". La sussidiarietà si basa sul presupposto che le autorità "più vicine" siano più adatte a rispondere a determinate esigenze sociali derivanti dalla loro comunità. Solo quelle richieste che non sono limitate a una specifica comunità o che richiedono un'azione su una scala più ampia o che possono essere meglio soddisfatte da un'altra autorità possono essere esercitate da altri (più elevati) livelli di governo. Idealmente, ogni livello di governo "superiore" dovrebbe svolgere solo una "funzione sussidiaria" in rapporto ad altri livelli di governo "più vicini" al cittadino⁹⁷.

Dunque legittimamente ci si potrebbe chiedere come debba essere valutato il fatto che la nuova normativa, in applicazione del principio di sussidiarietà, cerca di delegare l'attuazione della normativa agli Stati membri, mentre, a prima vista e considerando gli effetti del cambiamento climatico, sembrerebbe più efficace e appropriato un approccio centralizzato, poiché appunto il cambiamento climatico è un fenomeno che mal si può affrontare a livello locale o nazionale, ma solo a livello globale o almeno europeo.

A ben vedere, occorre porre l'attenzione al fatto che le misure attuabili dagli Stati membri sulla base dell'articolo 65 sono sempre solo un'aggiunta alle condizioni minime obbligatorie esistenti. Va inoltre osservato che il regolamento stesso è integrato in un corpus legislativo volto alla protezione dell'ambiente e del clima, che a sua volta dà luogo a obblighi specifici⁹⁸. Di conseguenza, l'applicazione del principio di sussidiarietà nel contesto di pagamenti per la tutela dell'ambiente e del clima di cui all'articolo 65 non implica che gli Stati membri abbiano delle competenze essenziali, ma, come si è visto, possono solo aumentare il livello di protezione.

BIBLIOGRAFIA

ANTÓN J. (2015): *Risk management in agriculture: What role for policy in the new Common Agricultural Policy?*, in McMahon J, Cardwell MN (eds), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Gloucestershire, pp 86-110.

⁹⁷ Cfr. Panara (2015), p. 79; v. anche Germanò and Rook Basile (2014), pp. 28 s., e Calliess (2016), pp. 135 ss.

⁹⁸ V. Allegato XI Reg. pian. strat.

- BLANDFORD D., HASSAPOYANNES K. (2015): *The Common Agricultural Policy in 2020: Responding to climate change*, in McMahon J, Cardwell MN (eds), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Gloucestershire, pp. 170-202.
- BRUNORI G. (2014): *La politica di sviluppo rurale di fronte alla sfida della transazione agricola*, in Germanò A. (ed), *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: I regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Atti dei seminari, Firenze, 12 settembre 2013, 28 maggio, 6 e 13 giugno 2014, Giuffrè, Milano, pp. 243-252.
- CALLIESS C. (2016): Art. 3 EUV, in Calliess C., Ruffert M. (eds), *EUV - AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar*, 5th edn. C.H. Beck, München, pp 124-154.
- CARDWELL M.N., MCMAHON J. (2015): *Looking back to look forward*, in McMahon J, Cardwell MN (eds), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Gloucestershire, pp. 531-539.
- COMMISSIONE EUROPEA (2018a): *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio*, COM (2018) 392 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0392&from=EN>. Accessed 17 December 2019.
- COMMISSIONE EUROPEA (2018b): *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013*, COM (2018) 393 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0393&from=EN>. Accessed 17 December 2019.
- COMMISSIONE EUROPEA (20118): *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo*, COM (2018) 394 final. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/IT/COM-2018-394-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>. Accessed 17 December 2019.
- COSTATO L., RUSSO L. (2015): *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Quarta edizione, Giuffrè Editore, Milano.
- DÉTANG-DESSENDRE C., GEERLING-EIFF F., GUYOMARD H., POPPE K. (2018): *EU Agriculture and innovation: What role for the CAP?*, <https://prodinra.inra.fr/ft?id={8D6692C9-A2D7-4EC9-9851-71C04AE02296}&original=true>. Accessed 16 December 2019.
- ECORYS, WAGENINGEN ECONOMIC RESEARCH (2017): *Study on risk management in EU agriculture: Executive summary*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2014): *Errors in rural development spending: what are the causes, and how are they being addressed?*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_EN.pdf. Accessed 17 December 2019.

- EUROPEAN COMMISSION (2017): *Young farmers in the EU –structural and economic characteristics*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-farm-economics-brief-15_en.pdf. Accessed 18 December 2019.
- FÄHRMANN B., GRAJEWSKI R. (2018): *Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes?*, https://www.researchgate.net/publication/324889866_Will_the_future_CAP_lead_to_less_implementation_costs_and_higher_impacts_of_Rural_Development_Programmes. Accessed 17.12.2019.
- GERMANÒ A., ROOK BASILE E. (2014): *Manuale di diritto agrario comunitario*, 3rd edn, *Il diritto dell'alimentazione, dell'ambiente e dell'agricoltura*, vol. 4, G. Giappichelli, Milano.
- HOLZER G. (2018): *Agrarrecht*, 4th edn, Studium et Praxis, NWV, Wien, Graz.
- HOLZER G. (2019): *Die neue Öko-Architektur der GAP und ihr Beitrag zum Klimaschutz*, in Nörer R., Holzer G. (eds), *Agrarrecht*, Jahrbuch 2019, 1st edn. NWV Verlag, Wien, pp. 171-203.
- MARTINEZ J. (2016): *Art. 40 AEUV*, in Calliess C., Ruffert M. (eds), *AEUV - AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar*, 5th edn, C.H. Beck, München, pp. 774-806.
- MASINI S. (2014): *"Primi" appunti sullo sviluppo rurale*, in Germanò A. (ed), *Il nuovo diritto agrario dell'Unione europea: I regolamenti 1169/2011 e 1151/2012 sull'informazione e sui regimi di qualità degli alimenti, e i regolamenti del 17 dicembre 2013 sulla PAC*, Atti dei seminari, Firenze, 12 settembre 2013, 28 maggio, 6 e 13 giugno 2014, Giuffrè, Milano, pp. 221-242.
- McMAHON J. (2015): *Towards new objectives for the CAP - a legal analysis*, in McMahon J., Cardwell M.N. (eds), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Gloucestershire, pp. 73-98.
- PANARA C. (2015): *The Principle of Subsidiarity*, in Panara C. (ed), *The Sub-national Dimension of the EU*, vol. 18, Springer International Publishing, Cham, pp. 79-125.
- POTTER C. (2015): *Agricultural multifunctionality, working lands and public goods: contested models of agro-environmental governance under the Common Agricultural Policy*, in McMahon J., Cardwell M.N. (eds), *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Gloucestershire, pp. 113-124.
- RIZZIOLI S. (2014): *Prime considerazioni generali sulla riforma della PAC del 2013: un'altra riforma della PAC o un'altra PAC?*, in Nappi P., Sgarbanti G., Borghi P., Russo L., Fioravanti C., Agostini C., Manservigi S., Borraccetti M., Rizzoli S. (eds), *Studi in onore di Luigi Costato, I: Diritto agrario e agroambientale*, Jovene, Napoli, pp. 575-586.
- WESTERINK J., JONGENEEL R., POLMAN N., PRAGER K., FRANKS J., DUPRAZ P., METTEPENNINGEN E. (2017): *Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management*, «Land Use Policy», 69, pp. 176-192. doi: 10.1016/j.landusepol.2017.09.002