



Agricoltura e ambiente nella proposta della Commissione sulla PAC post-2027 fra ambizioni e realismo

di VITO RUBINO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. La struttura della PAC *post-2027* nella proposta della Commissione Ue e le misure agro-ambientali. – 2. Analisi delle prospettive evolutive della PAC, con particolare riguardo alla sua “vocazione verde”: il quadro d’insieme delle nuove proposte. – 3. Semplificazione e flessibilità: due alleati delle ambizioni “green” dell’Unione europea? – 4. La questione dei finanziamenti. – 5. Conclusioni (necessariamente provvisorie): PAC e ambiente fra ambizioni e realismo.

1. Introduzione. La struttura della PAC *post-2027* nella proposta della Commissione Ue.

Il 16 luglio 2025, dando seguito al dialogo strategico sul futuro dell’agricoltura nell’Ue¹ e alla Visione per l’agricoltura e l’alimentazione del 2025², la Commissione europea ha pubblicato una serie di proposte di regolamenti che hanno formalmente avviato la discussione

* Professore Associato di diritto dell’Unione europea nell’Università del Piemonte Orientale. Il presente scritto fa parte delle attività di ricerca legate al progetto PRIN 2022 “*Towards a Sustainable Agrifood System: Legal Tools for the Development of European Agrifood Supply Chain*”, finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 Componente 2, CUP: C53D23002990006.

¹ Avviato nel gennaio 2024, il dialogo strategico sul futuro dell’agricoltura dell’UE era un *forum* finalizzato definire una visione condivisa per l’agricoltura dell’UE. La relazione finale sul lavoro svolto è stata consegnata alla Presidente della Commissione Ue, U. Von der Layen, il 4 settembre 2024. Cfr. la relazione *A shared prospect for farming and food in Europe. The final report of the Strategic Dialogue on the future of EU agriculture*, a cura di P. STROHSCHNEIDER, Special Adviser to the President, reperibile *online* sul sito della Commissione europea. Per una prima lettura delle dinamiche che stanno conducendo alla ridefinizione della PAC si veda M. CICCONE, *Verso la Competitività: prospettive e aspettative per la prossima PAC. Riflessioni a margine sulla nuova Comunicazione «Una visione per l’agricoltura e l’alimentazione»*, in *Dir. agroalim.*, 2025, p. 251 s.

² Cfr. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni *Una visione per l’agricoltura e l’alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell’UE attrattivo per le generazioni future*, COM (2025)75 final del 19 febbraio 2025, reperibile *online*.

interistituzionale sulla stesura del prossimo bilancio a lungo termine dell'Unione che definirà anche la PAC *post-2027*³.

L'elemento più discusso è l'idea di dar vita a un fondo unico che tenga assieme le politiche strutturali di coesione, la Politica Agricola Comune e la Politica della pesca, fondendo in uno gli strumenti di attuazione previgenti⁴.

L'obiettivo dichiarato è ridurre la rigidità del bilancio, unificare le regole di spesa e coordinare meglio le priorità europee con quelle nazionali e regionali.

Il fondo unico andrebbe, infatti, a finanziare più efficacemente gli investimenti per la competitività, l'innovazione e la transizione verde, coniugandosi alle risorse a livello nazionale in un'ottica di maggiore flessibilità e incremento della massa critica⁵.

Per quanto più specificamente di interesse per l'agricoltura, l'obiettivo della riforma è superare l'attuale divisione fra i vari ambiti della PAC creando un unico bacino dal quale attingere le risorse in un approccio "*performance-based*" improntato ai risultati⁶.

³ La proposta è maturata in esito ai lavori preparatori del bilancio europeo 2028 – 2034, in particolare nell'ambito delle discussioni guidate dalla Presidente Ursula Von der Layen e dal Commissario al bilancio Piotr Serafin per una revisione delle politiche di coesione e agricole. Si tratta di 20 proposte legislative di non agevole lettura, data la stretta correlazione dei diversi atti che si intrecciano e contengono numerosi rinvii espliciti o impliciti gli uni agli altri. Per quanto di interesse agricolo, si segnalano la *Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2028 – 2034* [COM(2025) 571]; la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di riferimento per la tracciabilità delle spese e dei risultati di bilancio e altre norme orizzontali per i programmi e le attività dell'Unione* [COM(2025) 545]; la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Fondo europeo per la Coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e le zone rurali, la pesca e gli affari marittimi, la prosperità e la sicurezza* [COM(2025) 565]; la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le condizioni di attuazione del sostegno dell'Unione alla Politica Agricola Comune* [COM(2025)560]; la *Proposta di regolamento del Consiglio relativa al regime di aiuti per la distribuzione di ortofrutticoli, banane e latte negli istituti scolastici* [COM(2025) 554]; la *Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) 1308/2013* [COM(2025) 553], tutti corredati da numerosi allegati e reperibili *online* sul sito della Commissione.

⁴ La proposta ha generato da subito forti discussioni, come dimostrano la lettera del 25 ottobre 2025 indirizzata alla Presidente Von der Layen dagli esponenti di numerosi gruppi parlamentari europei, resa nota dal sito *Politico.eu* (cfr. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2025/10/30/MFFEPLetter.pdf>), cui ha fatto seguito una proposta ufficiosa della Commissione di modifica del Piano Finanziario Pluriennale (pubblicata da *Euractive* al seguente indirizzo: https://www.euractiv.com/content/uploads/sites/2/2025/11/Euractiv_Proposal-National-Plan.pdf), ripresa dalla Von der Layen nel suo discorso alla Plenaria del Parlamento europeo del 12 Novembre 2025, (il cui testo è reperibile sul sito della Commissione al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/speech_25_2673). Sul punto si vedano le osservazioni di A. MATTHEWS, *The likely size of the CAP budget in the next MFF – reprise, CAP Reform*, 2026, reperibile *online*.

⁵ Le proposte in questo senso intenderebbero assecondare le sollecitazioni contenute nei ben noti *Report* di E. LETTA, *Much More Than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a Sustainable Future and Prosperity for all EU Citizens*, Aprile 2024 e M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, Settembre 2024, reperibili *online*. Pur non riguardando direttamente l'agricoltura, entrambi i documenti sottolineano la necessità di semplificare e frammentare meno le risorse europee per competere meglio con USA e Cina.

⁶ Per una prima lettura delle proposte si vedano A. LAMBOGLIA, *European Budget 2028-2034: A Guide to Post-2027 CAP Reform*, 2025, in *Fasi.eu*, reperibile *online*; D. BALDOCK, *The post-2027 EU budget: Key questions for agriculture and the environment*, in *IEEP*, 2025, reperibile *online*; M. MURO, E. NADEU, A. GODFROY, *Seeking simplification in the complex environment of EU agriculture: challenges and considerations*, *IEEP*, 2025, reperibile *online*; A. MATTHEWS, *Climate and environment in the Commission's CAP proposal*, in *CAP Reform*, 2025, reperibile *online*; ID., *Which countries gain or lose from the National and Regional Partnership Fund?*, *ibidem*, 2025, *online*; EU Commission, *Europe's budget. Unlocking synergies integrating EU funding for farming and rural communities*, 2026, reperibile *online*.

In sostanza, in luogo dei tradizionali rimborsi per le spese effettuate, gli Stati membri ricevrebbero i pagamenti solo al raggiungimento di determinati obiettivi, non diversamente da quanto attualmente accade con il PNRR – *Next Generation EU*⁷.

L'agricoltura e i fondi di coesione per le regioni più svantaggiate verrebbero, quindi, gestiti dai governi nazionali in coordinamento con gli uffici della Commissione, riducendo l'autonomia delle Regioni sulla base di criteri di coordinamento e di efficienza che ciascun ordinamento dovrebbe individuare.

La proposta ha subito generato forti riserve non solo nella componente sindacale e rappresentativa degli agricoltori⁸, ma anche nella politica, tenuto conto che la dotazione finanziaria destinata al sostegno al reddito, alle misure ambientali e agli investimenti per lo sviluppo risulta, allo stato, inferiore rispetto a quella assegnata alla PAC nel periodo corrente 2021-2027 e del tutto insufficiente a supportare le ambizioni di sicurezza alimentare e tutela ambientale che hanno guidato lo sviluppo del settore negli ultimi anni⁹.

Di conseguenza, l'agricoltura verrebbe posta in necessaria competizione con le comunità locali per il reperimento di risorse ulteriori, altrimenti destinate alla coesione sociale e, in ogni caso, gli Stati membri sarebbero costretti a sopperire ai fabbisogni mediante una quota crescente di cofinanziamenti soprattutto per le misure meno redditizie per le imprese, che necessiterebbero di notevole capienza finanziaria.

Un simile approccio darebbe, quindi, prevedibilmente vita a una inedita “integrazione agricola differenziata” che rischierebbe di far progredire le diverse aree rurali d'Europa a velocità non allineate in ragione del maggiore o minore margine di manovra finanziario (indebitamento) degli Stati membri e secondo priorità non omogenee: ciò che rappresenterebbe, a tutti gli effetti, una palese contraddizione rispetto agli storici postulati della Politica Agricola Comune.

In un simile scenario non è difficile intravedere una criticità per le ambizioni ambientali europee.

Molte delle misure orientate a garantire sistemi agroalimentari più sostenibili sono, infatti, assai onerose e richiedono investimenti pubblici fortemente determinati per sostenere incentivi e strumenti altrimenti incompatibili con libere scelte “di mercato”.

Il sostegno politico alle scelte da compiere postula, a sua volta, una certa omogeneità d'intenti, anche al fine di evitare l'innescò di forme di “competizione” interstatale “delle agricolture” (il plurale appare d'obbligo nella prospettiva che anima le proposte per la PAC *post-2027*) al ribasso.

⁷ La proposta muove, infatti, anche dalla constatazione che si avvicina la scadenza nel 2026 del programma *Next Generation EU*: l'Europa deve, quindi, decidere se tornare al vecchio modello di spesa (lento e, in parte, burocratico) o se rendere permanente il metodo basato sulla logica “fondi in cambio di riforme”.

⁸ Le prese di posizione, dichiarazioni ufficiali e note scritte in questo senso sono molteplici e pressoché unanimi. Nell'impossibilità di darne conto compiutamente in questa sede, si veda a mo' di sintesi il documento COPA-COGECA, *The 10 red lines that make the Commission's MFF/CAP proposals unacceptable to EU farming*, del 26 settembre 2025, reperibile online sul sito dell'associazione, nonché l'intervista ad A. CHEESLEY, press officer for Copa-Cogeca, *EU farmers oppose CAP renationalisation*, in *Euranet Plus*, <https://euranetplus-inside.eu/eu-farmers-oppose-cap-renationalisation>. Analoga posizione è stata espressa da European Coordination Via Campesina, *ECVC sends open letter on the future of the CAP*, reperibile online.

⁹ Cfr. la nota di accompagnamento del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle foreste (MASAF) italiano del settembre 2025, reperibile online sul sito del Ministero, secondo la quale la dotazione corrente è pari a 387 miliardi di euro, di cui 291,1 per il FEAGA e 95,5 per il FEASR.

Ne deriva un interrogativo di fondo sulle proposte avanzate dalla Commissione in merito al futuro delle ambizioni climatico-ambientali dell'Ue che hanno innervato il settore dal 2021: quali scenari possono delinearsi per il futuro negli ambiti meno remunerativi della produzione primaria “green”?

Le osservazioni che seguono sono volte ad avviare una riflessione “a prima lettura” su questo aspetto cruciale della PAC che verrà.

2. Analisi delle prospettive evolutive della PAC, con particolare riguardo alla sua “vocazione verde”: il quadro d’insieme delle nuove proposte.

La proposta della Commissione europea per la PAC *post-2027* si colloca nel solco di un’evoluzione ormai consolidata¹⁰ che, pur introducendo elementi di semplificazione e razionalizzazione degli strumenti di intervento, appare orientata, in linea di principio, a confermare – e in parte a rafforzare – l’impianto ambientale e climatico della programmazione precedente.

Nelle relazioni di accompagnamento ai documenti pubblicati il 16 luglio scorso si legge, infatti, che la sostenibilità ambientale e climatica dell’agricoltura europea continua a rappresentare una “*core priority*” per il futuro assetto della Politica Agricola Comune, chiamata a rafforzare la resilienza del settore rispetto alle sfide climatiche, ambientali e geopolitiche dei prossimi anni¹¹.

In effetti, un primo elemento di continuità rispetto al ciclo di finanziamenti precedenti pare riguardare la permanenza di un livello minimo obbligatorio di tutela ambientale quale condizione per l’accesso ai pagamenti.

La proposta formulata dalla Commissione europea nel luglio scorso ambisce a sostituire, a questo riguardo, l’attuale sistema di condizionalità rafforzata con un nuovo istituto, denominato *farm stewardship*, che si presenta come un insieme più snello di requisiti agro-ambientali di base definiti a livello unionale¹².

¹⁰ La letteratura sull’evoluzione della PAC negli ultimi decenni (anche in relazione al riassetto complessivo delle politiche Ue in ragione dei traguardi della transizione ecologica) è ormai troppo vasta per poter essere qui utilmente riepilogata. Sia sufficiente, a titolo puramente esemplificativo e non esaustivo, richiamare F. ALBISINNI, *La nuova PAC tra Green Deal e Pandemia*, in AA. VV. *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, Firenze, I Georgofili, I, 2021, p. 37 s.; P. LATTANZI, *Il “New Green Deal”, la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, Milano, 2021, p. 708 s.; S. BOLOGNINI, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in S. MASINI, V. RUBINO (a cura di) *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, p. 53 s.; S. MASINI, «Transizione ecologica» dell’agricoltura, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 45 s.; ID., *L’officina delle cose: sulla realtà dell’impresa agricola nella transizione ecologica*, *Riv. dir. agr.*, 2023, p. 9 s.; M. GIUFFRIDA, *La nuova PAC: scelte e criticità*, in *Riv. dir. al.*, 2023, p. 18 s.; F. SOTTE, *La politica agricola europea: storia e analisi*, Firenze, 2023; L. RUSSO, *La Politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l’attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, *Dir. agroalim.*, 2025, p. 333 s.; G. FIENGO, *Il nuovo paradigma della politica agricola comune per il periodo 2023-2027 e le prospettive di riforma per il post 2027*, in questa *Rivista*, 2025, p. 189 s.

¹¹ Cfr. il documento della Commissione europea *Europe’s budget. CAP post-2027: fostering farm sustainability*, disponibile online sul sito della Commissione, nonché la pagina web *Future CAP proposal aims to protect Sustainability and Resilience in Farming*, pubblicata il 24 ottobre 2025 sempre sul sito della Commissione europea.

¹² Cfr. l’articolo 3 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le condizioni per l’attuazione del sostegno dell’Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034 (COM(2025) 560 final), a norma del quale la «gestione responsabile delle aziende agricole» (*farm stewardship*) comprende i criteri di gestione obbligatori elencati nell’allegato I, parte A, le pratiche di protezione

Gli agricoltori beneficiari dei pagamenti per superficie e per capi di bestiame saranno tenuti al rispetto di pratiche protettive definite dagli Stati membri, integrate con gli obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione in materia di ambiente, clima, salute delle piante e degli animali e diritti sociali.

La *farm stewardship* non segna una cesura rispetto al sistema precedente, ma rappresenta comunque una razionalizzazione della *baseline* ambientale, collocata in un quadro finanziario sempre più orientato ai principi della sostenibilità.

Infatti, in continuità rispetto alle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA)¹³ e agli *Statutory Management Requirements* (SMR)¹⁴ della PAC 2023-2027, l'istituto mantiene il finanziamento agricolo ancorato a *standard* minimi europei in materia di clima, acqua, suolo e biodiversità, nonché al rispetto delle principali direttive ambientali dell'Unione, tra cui la direttiva Habitat¹⁵, la direttiva Uccelli¹⁶ e la direttiva-quadro sulle acque¹⁷.

L'azienda agricola disporrà, tuttavia, di maggiore flessibilità nelle scelte: in ciò la nuova proposta della Commissione europea sembra voler prendere le distanze dagli approcci precedenti, caratterizzati da una più marcata logica *top-down* nell'individuazione delle priorità e degli strumenti di intervento.

Una simile “autonomia” non potrà, comunque, mai sfociare in uno scollamento rispetto agli obiettivi ambientali di fondo, poiché le erogazioni pubbliche a carico del bilancio Ue saranno sempre più orientate (*rectius*: assoggettate) al principio finanziario del *do no significant harm* (DNSH)¹⁸ quale criterio generale di coerenza della spesa europea nel quadro delle politiche connesse al *Green Deal*.

definite dagli Stati membri nel piano NRP in conformità al paragrafo 4 e all'allegato I, parte C, e il sistema di condizionalità sociale che comprende i criteri di gestione obbligatori elencati nell'allegato I, parte B.

¹³ Le BCAA (Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali del terreno, o, in inglese, GAEC – *Good Agricultural and Environmental Conditions*) sono *standard* di gestione dei terreni agricoli che gli agricoltori devono rispettare per poter beneficiare dei pagamenti della Politica agricola comune nell'ambito del sistema di condizionalità previsto dal diritto dell'Unione. Nel ciclo 2023-2027 le BCAA costituiscono, insieme agli SMR (*Statutory Management Requirements*), uno dei due pilastri della condizionalità rafforzata disciplinata dal regolamento (UE) 2021/2115. Mentre gli SMR rinviano a obblighi già previsti da specifiche direttive e regolamenti europei (in materia di ambiente, salute pubblica e benessere animale), le BCAA consistono in *standard* agronomici e ambientali specificamente definiti dalla normativa della PAC e finalizzati a garantire una gestione sostenibile del suolo e delle risorse naturali. Le BCAA hanno, quindi, la funzione di stabilire una *baseline* ambientale minima per l'attività agricola: il rispetto di tali criteri costituisce una condizione per l'accesso agli aiuti della PAC e il loro mancato rispetto può comportare la riduzione o la perdita dei pagamenti. Nel periodo di programmazione 2023-2027 gli *standard* BCAA sono elencati nell'allegato III del regolamento (UE) 2021/2115 e riguardano diversi profili della gestione agronomica e ambientale dei terreni.

¹⁴ Cfr. gli *Statutory Management Requirements* (SMR o, in italiano, Requisiti legali di gestione). Si tratta di obblighi derivanti direttamente dal diritto dell'Unione europea che gli agricoltori devono rispettare per poter beneficiare dei pagamenti della Politica agricola comune nell'ambito del sistema di condizionalità.

¹⁵ Cfr. la Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in *GUCE* L 206 del 22 luglio 1992, p. 7 s.

¹⁶ Cfr. la Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, *GUUE* L 20 del 26 gennaio 2010, p. 7 s.

¹⁷ Cfr. la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, *GUCE* L 327 del 22 dicembre 2000, p. 1 s.

¹⁸ Il principio “*Do No Significant Harm*” (DNSH), introdotto nel contesto dell'Unione europea dal regolamento (UE) 2020/852 relativo alla tassonomia delle attività sostenibili, impone che un'attività economica che contribuisce a uno degli obiettivi ambientali definiti dal regolamento non arrechi danno significativo a nessuno degli altri obiettivi ambientali. Tale principio trova applicazione anche in politiche settoriali, come la Politica

Di conseguenza, tanto gli obiettivi fissati dagli Stati membri, quanto i criteri applicativi scelti dalle imprese nell'ambito della *farm stewardship* dovranno necessariamente concretizzarsi in attività suscettibili di non arrecare un danno significativo all'ambiente e al clima.

Tale evoluzione appare, peraltro, coerente con il principio di integrazione ambientale nelle politiche dell'Unione sancito dall'art. 11 TFUE, secondo cui le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni dell'Unione.

Anche la Politica Agricola Comune non può, quindi, che essere chiamata a contribuire al perseguimento degli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione, integrando progressivamente tali finalità nei propri strumenti di intervento¹⁹.

In questa prospettiva, merita almeno un richiamo anche l'art. 39 TFUE, che continua a rappresentare la norma primaria di riferimento per l'individuazione degli obiettivi della PAC.

La disposizione, com'è noto, enumera finalità di matrice essenzialmente economico-sociale – incremento della produttività agricola, equo tenore di vita della popolazione agricola, stabilizzazione dei mercati, sicurezza degli approvvigionamenti e prezzi ragionevoli per i consumatori – senza menzionare espressamente la tutela dell'ambiente.

Tuttavia, proprio il confronto tra l'art. 39 e l'art. 11 TFUE consente di cogliere la trasformazione funzionale della PAC contemporanea: gli obiettivi tradizionali della politica agricola non risultano superati, ma devono essere perseguiti entro una cornice di sostenibilità ambientale e climatica, nella quale la produttività, la sicurezza alimentare e la stabilità dei mercati non possono più essere disgiunte dalla resilienza ecologica dei sistemi agricoli²⁰.

La “vocazione verde” della PAC non costituisce, quindi, un elemento esterno o meramente accessorio rispetto agli obiettivi agricoli primari, ma rappresenta oggi una condizione di effettività degli stessi.

In assenza di suoli fertili, risorse idriche preservate, biodiversità funzionale e adattamento climatico, anche le finalità classiche dell'art. 39 TFUE – dalla stabilità degli approvvigionamenti al reddito agricolo – rischiano di perdere consistenza materiale.

La valorizzazione della *farm stewardship* può essere letta proprio in questa chiave evolutiva. L'istituto, infatti, coniugherà l'autonomia delle scelte con la responsabilità

Agricola Comune, e rappresenta un'espressione giuridica del concetto di sostenibilità integrata, richiedendo valutazioni preventive e criteri oggettivi per evitare impatti ambientali negativi rilevanti. Sulla genesi e l'impatto di questo principio in materia ambientale si vedano in letteratura, *ex multis*, E.T. DA SILVA, *Unravelling the Nature of 'Do No Significant Harm': An Emerging Principle of EU Environmental Law or a Transformative Tool for the Green Economy?*, in *Review of European administrative law*, 2025, p. 101 s.; R. FAMÀ, *Beyond 'Fit for 55': The Emergence of the 'Do No Significant Harm' Principle in EU Law and EU Funding Mechanisms*, in *Review of European Community & international environmental law*, 2025, p. 62 s.; L. KENTACHE, *The Operationalization of the Novel 'Do No Significant Harm' Principle Under the Recovery and Resilience Facility Framework: Unravelling Its Multilevel Application*, in *Review of European administrative law*, 2025, p. 129 s.; ID. *A duty under customary international law and a condition for funding under the EU Recovery and Resilience Facility: the genealogy of the 'do no significant harm' principle*, in *European journal of public procurement markets*, 2024, p. 89 s.; M. BELTRÁN MIRALLES et al., *The Implementation of the 'Do No Significant Harm' Principle in Selected EU Instruments: A Comparative Analysis*, Luxembourg, 2023, reperibile online.

¹⁹ Per una più ampia disamina sul punto si veda, di recente, P. BORGHI, *How Agricultural Sustainability Entered Into the European Treaties*, in *EFFLR*, 1/2026, p. 10 ff.

²⁰ Sul punto, per una più ampia disamina, si veda P. BORGHI, *How Agricultural Sustainability entered Into the European Treaties*, cit. p. 10 s.

ambientale e il sostegno alla produzione di servizi ecosistemici, contribuendo a rendere la PAC maggiormente coerente con l'esigenza di evitare impatti ambientali negativi derivanti dalla spesa agricola.

La dimensione ambientale non sembra, peraltro, confinata alla sola responsabilità aziendale né a specifiche misure settoriali, ma appare destinata a informare trasversalmente l'intera logica allocativa delle risorse, trasformandosi da obiettivo particolare in criterio ordinatore dell'architettura complessiva della Politica Agricola Comune.

In questa direzione si collocano le cosiddette *agri-environmental and climate actions* (AECA), ossia gli strumenti contrattuali mediante i quali l'Unione europea remunera gli agricoltori per la produzione di beni pubblici ambientali, incentivando pratiche agricole idonee a migliorare la sostenibilità climatica ed ecologica dei sistemi rurali.

Le AECA contribuiscono a consolidare l'orientamento che considera l'agricoltura non soltanto come settore produttivo, ma anche come fornitore di beni pubblici ambientali di rilevante interesse collettivo.

Esse rappresentano, al contempo, un elemento di continuità e di razionalizzazione rispetto al sistema duale degli eco-schemi del primo pilastro e degli impegni agro-climatico-ambientali del secondo pilastro previsti dalla PAC 2023-2027²¹.

I due strumenti tendono, infatti, a confluire in un quadro unitario di interventi volontari che gli Stati membri dovranno integrare nei rispettivi piani nazionali al fine di affrontare, a livello territoriale, le sfide della transizione ecologica.

La previsione dell'erogazione degli aiuti al raggiungimento di *milestones* predefinite rafforza, inoltre, l'adozione di modelli produttivi nei quali l'interesse generale assume un peso crescente rispetto alla logica meramente produttivistica, come avviene, ad esempio, nel caso dell'agricoltura biologica, dei sistemi rigenerativi e dei modelli produttivi a basso *input*.

Nel complesso, dunque, le proposte avanzate lo scorso luglio sembrano voler dar vita a una rilettura del sistema degli incentivi che si colloca a cavaliere tra la continuità e un'accelerazione politica delle linee evolutive già presenti nel ciclo 2023-2027.

Un ulteriore profilo di interesse riguarda il sostegno alle aree soggette a vincoli derivanti dalla normativa ambientale dell'Unione europea.

La nuova PAC punta a mantenere un meccanismo di compensazione dei maggiori costi e del mancato reddito per gli agricoltori operanti in territori interessati dall'attuazione delle direttive *habitat*, uccelli e acque di cui si è detto in precedenza. In questo modo la politica agricola continuerebbe a svolgere una funzione di raccordo con la politica ambientale dell'Unione, contribuendo all'attuazione degli obblighi derivanti dal diritto Ue.

Inoltre, la resilienza climatica e ambientale del settore agricolo è ulteriormente rafforzata attraverso il sostegno agli investimenti.

²¹ Sull'importanza degli strumenti in questione e le loro prospettive si vedano L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-2027: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 162 s.; N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 289 s. e ID., *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *op. cit.*, p. 109 s.; C. LEONE, *I regimi ecologici a sostegno dell'ambiente nel quadro della nuova politica agraria*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2025, p. 251 s., ed *ivi* per ult. cit.

Sono, infatti, previste misure destinate a promuovere interventi volti a migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse naturali, a ridurre gli impatti ambientali negativi delle attività agricole e forestali e, al tempo stesso, a rafforzarne la competitività²².

Accanto agli incentivi finanziari diretti, la proposta della Commissione conferma, infine, il crescente rilievo degli strumenti di accompagnamento alla transizione ecologica quali i servizi di consulenza qualificata, la formazione, l'innovazione tecnologica e i progetti di cooperazione, confermando una linea interpretativa della resilienza che non si esaurisce nella dimensione prettamente economica, ma assume un carattere sistemico, fondando l'agricoltura del futuro sul progresso scientifico e l'evoluzione delle pratiche ecologiche in campo.

3. Semplificazione e flessibilità: due alleati delle ambizioni “green” dell’Unione europea?

A fronte del quadro descritto, non sono mancate critiche e moniti circa i possibili effetti deleteri dell'eventuale approvazione della riforma così come formulata dalla Commissione Ue.

Un primo profilo problematico è dato proprio dagli effetti dell'approccio flessibile e semplificatorio che dovrebbe costituire l'essenza della nuova PAC²³.

Come accennato in precedenza, la necessità di aumentare l'efficienza e snellire la burocrazia hanno indotto la Commissione ad accorpare numerosi aspetti della condizionalità rafforzata in pochi macro-obiettivi di carattere generale, delegando agli Stati membri la definizione in dettaglio dei contenuti e delle relative milestones attuative da parte delle imprese beneficiarie dei pagamenti.

In questo modo il “cuore” degli obiettivi rimane invariato rispetto al passato, ma il sistema risulta assai meno definito e il peso (anche politico) di individuare le pratiche e le condizioni ambientali si sposta “a valle” del processo decisionale, ossia sugli Stati membri e sul sistema istituzionale interno che governa le autonomie locali in ciascun ordinamento.

In effetti, analizzando gli allegati della proposta di regolamento sulle condizioni di attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo 2028-2034 (COM (2025) 560 final) appare immediatamente visibile il cambio di registro rispetto alla densità prescrittiva che caratterizzava la PAC precedente, laddove il livello di dettaglio delle imposizioni agli agricoltori era assai più puntuale della proposta attualmente avanzata dalla Commissione.

La sostituzione della condizionalità rafforzata con la nuova *farm stewardship* comporta, infatti, in più ambiti uno slittamento da standard tecnici puntuali e numericamente

²² Cfr. la proposta della Commissione europea per la PAC post-2027 COM(2025) 560 del 16 luglio 2025 *sulla disciplina del sostegno UE alla Politica Agricola Comune per il periodo 2028-2034* e la proposta di Regolamento COM(2025) 565 *istitutivo del quadro di pianificazione nei Piani Nazionali e Regionali di Partenariato*. La resilienza climatica e ambientale è promossa attraverso un approccio basato su incentivi e investimenti. In particolare, l'art. 4 (aree prioritarie di sostegno) e la disciplina delle tipologie di intervento previsti dal regolamento COM(2025) 560 creano lo spazio giuridico per investimenti aziendali che perseguano migliori performance ambientali, climatiche e idriche, nonché innovazione e competitività, nella PAC post-2027 attraverso i piani di spesa nazionali degli Stati membri. Questi elementi intendono allineare la PAC con gli obiettivi UE di clima e sostenibilità, remunerando la transizione verso pratiche più resilienti e sostenibili.

²³ Cfr. sul punto le osservazioni di M. CICCONE, *Semplificazione nella Politica agricola comune: opportunità o nuova complessità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2025, I, p. 112 s.

predeterminati a obiettivi generali (per non dire generici) e principi di protezione piuttosto vaghi, lasciando agli Stati membri un'ampia discrezionalità nella loro declinazione concreta.

Una simile evoluzione può essere letta come una semplificazione amministrativa, ma si presta anche a interpretazioni meno ottimistiche, poiché nella sostanza consiste in un ridimensionamento dell'intensità normativa della *baseline* ambientale che potrebbe condurre a vere e proprie disarmonie, distorsioni competitive a livello Ue e, in definitiva, a un arretramento complessivo della tutela.

Infatti, la stessa logica del “*fewer and more targeted requirements at EU level*”²⁴, dichiarata nella proposta del regolamento, segnala un ridimensionamento del dettaglio normativo a livello europeo a favore di una maggiore discrezionalità degli Stati membri.

Se nella PAC 2023-2027 l'allegato III del regolamento (UE) 2021/2115 conteneva un elenco strutturato e tecnicamente articolato di BCAA, la nuova impostazione si fonda su categorie più ampie (suolo, acque, biodiversità, aree sensibili) declinate attraverso obiettivi e *protective practices* non sempre accompagnati da parametri quantitativi predeterminati.

La semplificazione è, dunque, notevole sotto il profilo formale, in quanto riduce il numero e il livello di dettaglio degli *standard* direttamente applicabili, ma può anche essere considerata al contempo “riduttiva” sul piano sostanziale, nella misura in cui attenua l'uniformità e la forza vincolante della condizionalità ambientale europea, trasferendo una parte significativa dell'ambizione ecologica dalla sfera dell'obbligo a quella dell'incentivo.

L'esemplificazione, al riguardo, potrebbe essere lunga e probabilmente eccessiva per le ambizioni di questo lavoro: basti, quindi, a titolo illustrativo esaminare una casistica mirata.

Un primo profilo di interesse può essere individuato nelle nuove modalità di tutela della biodiversità e degli elementi caratteristici del paesaggio.

Nella PAC 2023-2027 l'allegato III del regolamento 2021/2115, con riferimento alla BCAA8 imponeva l'obbligo di destinare almeno il 4% della superficie dei seminativi a superfici o elementi non produttivi (c.d. “*set-aside*”) quali terreni a riposo, siepi, fasce-tampone o altri elementi ecologici, con possibilità di innalzamento al 7% in combinazione con colture azotofissatrici senza uso di prodotti fitosanitari.

Si trattava di un vincolo quantitativo preciso, uniformemente applicabile in tutta l'Unione e, come tale, anche facilmente verificabile.

Nella proposta *post-2027*, invece, l'All. I, parte C, del nuovo regolamento, relativo alla conservazione delle risorse naturali nell'ambito della *farm stewardship* si limita a enunciare obiettivi generali²⁵ di protezione della biodiversità e del paesaggio, senza riprodurre

²⁴ La logica dei “*fewer and more targeted requirements at EU level*” introdotta nella proposta della Commissione europea per la PAC post-2027 mira a semplificare il quadro normativo riducendo il numero di obblighi vincolanti a livello UE, concentrandosi su quelli essenziali per raggiungere gli obiettivi climatici, ambientali e di resilienza del settore agricolo, e lasciando agli Stati membri la flessibilità di adattare le modalità di attuazione tramite i Piani Strategici Nazionali. L'approccio intende conciliare uniformità e coerenza a livello europeo con maggiore efficienza amministrativa e orientamento ai risultati (Cfr. COM(2025) 560 final, sezione 2 “*Objectives and Principles of the CAP post-2027*”).

²⁵ Si tratta degli obiettivi, affatto generici, «a) protezione dei suoli ricchi di carbonio, degli elementi caratteristici del paesaggio e dei prati permanenti sulle superfici agricole; b) protezione del suolo dall'erosione, preservazione del potenziale del suolo, mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo, anche attraverso la rotazione o la diversificazione e protezione dalla combustione di stoppie sui seminativi; c) protezione dei corsi d'acqua e delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal ruscellamento».

percentuali minime di superfici da destinare obbligatoriamente alla condizione “non produttiva”.

La soglia del 4% viene sostituita da una formula incentrata sulle *protective practices*, volte a preservare *habitat* ed elementi sensibili del paesaggio, ma la loro definizione in concreto è rimessa agli Stati membri²⁶.

Ciò potrebbe determinare l’abbandono di uno *standard* minimo obbligatorio per tutta l’Unione in favore di un criterio “mobile”, da determinare area per area in funzione delle ambizioni ambientali e delle priorità economiche dei singoli Stati membri (e degli enti territoriali competenti per la definizione delle politiche agricole).

Lo stesso può dirsi con riferimento alla protezione dei suoli, laddove nella PAC ’23-’27 diverse BCAA imponevano requisiti dettagliati sulla copertura minima (e.g. BCAA 6), rotazione colturale (e.g. BCAA 7) e prevenzione dell’erosione (e.g. BCAA 5), mentre l’allegato I, parte C, del nuovo regolamento non riproduce alcun criterio di dettaglio.

L’attenzione si sposta, così, dalla verifica del rispetto di pratiche agronomiche definite a livello unionale al “riempimento” (necessariamente futuro e incerto) delle finalità ambientali generali con prescrizione di pratiche ancora tutte da definire a livello nazionale.

Analogamente a quanto sopra esposto, anche la gestione dei nutrienti e la protezione delle acque desta qualche perplessità.

Nella PAC 2023-2027 il collegamento fra BCAA e obblighi derivanti dalla direttiva nitrati²⁷ e dalla direttiva quadro sulle acque²⁸ era formalizzato in modo stringente, con specifici standard relativi alle fasce-tampone lungo i corsi d’acqua (BCAA 4).

La proposta *post-2027* mantiene il rinvio ai requisiti legislativi europei in materia ambientale nell’ambito degli *Statutory Management Requirements* (SMR), ma la descrizione delle *protective practices* appare decisamente più sintetica che in passato e meno ancorata a parametri tecnici comuni.

Dunque, in sostanza si passa da un elenco dettagliato di *standards* agronomici minimi a un sistema di obiettivi, lasciando maggiore spazio alla loro qualificazione e quantificazione a livello nazionale.

Anche in merito alla protezione delle zone umide e delle torbiere le sorprese non mancano.

Nella PAC ’23-’27 gli obblighi di tutela erano espressamente inclusi tra gli elementi della condizionalità, laddove si prevedeva una protezione rafforzata in ragione del ruolo

²⁶ Gli obiettivi specifici associati agli obiettivi generali di cui alla lettera a) cit. not. prec. sono «protezione dei suoli ricchi di carbonio, compresa la protezione delle zone umide, delle torbiere e degli elementi caratteristici del paesaggio. Protezione dei prati permanenti sensibili sotto il profilo ambientale su superfici agricole nelle zone Natura 2000». Gli obiettivi specifici associati alla lettera b) sono, invece, «Protezione del suolo dall’erosione in funzione delle condizioni specifiche del sito. Preservazione del potenziale del suolo, in particolare: - protezione dei suoli nei periodi più sensibili: - rotazione o diversificazione delle colture. Mantenimento dei livelli di sostanza organica del suolo attraverso la gestione dei residui delle colture, compreso il divieto di bruciare le stoppie sui seminativi». Infine, gli obiettivi specifici associati alla lettera c) sono «protezione dei corsi d’acqua e delle acque sotterranee dall’inquinamento e dal ruscellamento, anche attraverso la creazione di fasce tampone lungo i corsi d’acqua».

²⁷ Cfr. la Direttiva 91/676/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, *GUCE* L 375, 31.12.1991, p. 1 s.

²⁸ Cfr. nota 12.

strategico di questi ecosistemi nel sequestro del carbonio e nella conservazione della biodiversità.

Nella proposta *post-2027*, la protezione delle aree sensibili rientra nelle *protective practices* della *farm stewardship* in forma più sintetica e integrata in un quadro generale di salvaguardia delle risorse naturali.

La disciplina appare, così, assai meno dettagliata del passato sul piano tecnico e affidata in larga misura alla programmazione nazionale, con il rischio di applicazione disomogenea²⁹.

4. La questione dei finanziamenti.

Alcune notazioni finali devono essere dedicate al profilo strettamente finanziario, forse il più importante sul piano pratico.

Se, infatti, la maggiore o minore efficienza dell'architettura improntata a sussidiarietà e flessibilità dipenderà in larga misura dalla capacità degli Stati membri di saperla sfruttare fino in fondo e dall'efficienza nel coordinamento (non solo con le istituzioni locali, ma anche a livello interstatale) l'adeguatezza dei fondi a disposizione costituirà, invece, una variabile unitaria dalla quale dipenderà l'efficacia e l'effettività dell'intera nuova PAC.

In quest'ottica, la valutazione dei possibili elementi di arretramento finanziario della proposta di PAC *post-2027* rispetto alla programmazione precedente può essere efficacemente ricostruita seguendo quattro direttrici sistemiche: la logica del “fondo unico” e dell'allocazione integrata delle risorse; il rischio della compressione del budget agricolo e la perdita del finanziamento al 100% per alcune misure strategiche; la maggiore discrezionalità degli Stati membri nella destinazione delle risorse; la possibilità di cofinanziamento nazionale mediante riallocazione da politiche di coesione e fondi strutturali.

Letti congiuntamente, questi elementi delineano un quadro in cui la flessibilità e la semplificazione possono tradursi in un indebolimento delle garanzie finanziarie a tutela dell'ambiente e della transizione ecologica in agricoltura.

Il primo fattore di discontinuità rispetto al passato riguarda l'idea di far confluire la Politica agricola nei c.d. *National and Regional Partnership Plans* (NRPP), superando la tradizionale distinzione fra primo e secondo pilastro e la separazione contabile fra FEAGA e FEASR.

In estrema sintesi, a fronte di un livello minimo di conformità ambientale necessario per accedere ai pagamenti, non sarà più possibile creare incentivi “premiali” per l'adozione di pratiche ancor più virtuose, perché verrà meno il distinguo strutturale fra sostegno al reddito e sviluppo rurale.

²⁹ In questa “debolezza” si potrebbe, comunque, cogliere un'opportunità: la definizione degli obiettivi specifici da parte degli Stati membri consentirà, infatti, una fase di ripensamento generale del rapporto PAC-ambiente al fine di individuare le priorità nazionali. Con il concorso degli *stakeholders*, gli Stati membri potranno, così, associare agli indicatori di performance anche degli standard minimi di coerenza che potrebbero diventare non solo una soglia di accesso ai contributi PAC, ma anche un requisito minimo per l'individuazione delle imprese come partner nei rapporti commerciali e interlocutori affidabili nella contrattualistica pubblica (appalti etc.). In tal modo si potrebbe concorrere alla realizzazione, per il tramite dei classici meccanismi di “*enforcement privato*”, alla realizzazione delle ambizioni ambientali Ue. Si veda, in questo senso, il documento *Time for farmers and nature to thrive. A proposal for a performance-based policy to drive the transition of Europe's food and farming sector*, redatto da BirdLife Europe, European Environmental Bureau, Greenpeace e WWF, 2025, reperibile online.

Inoltre, con specifico riferimento alla transizione ecologica, nella PAC 2023-2027 l'architettura verde era sostenuta anche da meccanismi “*ring-fencing*” interni e settoriali: almeno il 25% dei pagamenti diretti erano destinati agli eco-schemi e almeno il 35% delle risorse FEASR dovevano essere vincolate a interventi climatici e ambientali.

Simili percentuali costituivano una garanzia strutturale che una quota significativa e identificabile del bilancio agricolo sarebbe stata effettivamente orientata alla transizione *green*.

Nel nuovo modello, la PAC contribuisce a un obiettivo aggregato nei nuovi NRPP del 43% di spesa per il clima e l'ambiente.

Tuttavia, il passaggio da un vincolo settoriale interno alla PAC a un *target* complessivo comporta il rischio di una diluizione funzionale, in quanto la quota ambientale può essere raggiunta attraverso la combinazione di diversi strumenti e politiche, senza garantire che una percentuale equivalente di risorse agricole sia vincolata ad impegni ambientali stringenti³⁰.

Nel recentissimo parere 5/2026³¹ la Corte dei conti europea ha evidenziato, al riguardo, come l'assenza di compartimenti finanziari distinti possa rendere meno trasparente la tracciabilità della spesa ambientale europea e, di conseguenza, più difficile la verifica dell'effettivo contributo della PAC agli obiettivi climatici³².

In mancanza di precisazioni sul punto nella formulazione finale dei testi dei regolamenti si rischia, quindi, una perdita di coerenza complessiva fra gli obiettivi e le modalità per controllare i risultati, con evidente annacquamento dell'efficacia dell'azione Ue in materia ambientale.

Il secondo profilo menzionato in precedenza riguarda il rischio di compressione del *budget* agricolo in termini reali e la contestuale perdita del finanziamento al 100% per alcune tipologie di intervento.

Infatti, la proposta della Commissione si inserisce in un quadro finanziario pluriennale caratterizzato da forti tensioni e nuove priorità strategiche (difesa, transizione digitale, competitività, risorse strategiche etc.), con il rischio di un ridimensionamento relativo delle risorse agricole.

Nella PAC 2023-2027 alcune misure ambientali beneficiavano del finanziamento europeo integrale.

In particolare, i fondi trasferiti da I al II pilastro potevano essere finanziati al 100% dall'Unione europea (e.g. taluni investimenti ambientali considerati “non produttivi” come le manutenzioni forestali, il ripristino della biodiversità etc.). Analogamente, i pagamenti compensativi Natura 2000 e quelli connessi alla direttiva-quadro sulle acque potevano beneficiare di condizioni di finanziamento particolarmente favorevoli.

³⁰ Cfr. sul punto K. HART, D. BALDOCK, *The post-2027 CAP and MFF proposals for the EU: first reflections on their environmental implications*, Briefing, Bruxelles, 2025, reperibile online.

³¹ Cfr. il Parere della Corte dei conti europea n. 5/2026 *Concerning the proposals for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034 and a regulation amending Regulation (EU) No 1308/2013 as regards the school fruit, vegetables and milk scheme ('EU school scheme'), sectorial interventions [...], rules on the availability of supplies in time of emergencies and severe crisis and securities* (COM (2025) 553 and 560), reperibile online, spec. punti 46 s.

³² Cfr. i paragrafi 35-40; 48. Si veda, sul punto, anche A. MATTHEWS, *The rural 10% target cannot be monitored*, in *CAP Reform*, 2025, reperibile online.

Nella prospettiva *post-2027* tali misure rientreranno nel sostegno al reddito con un cofinanziamento nazionale obbligatorio minimo del 30%.

Ciò potrebbe trasformarsi in un cambiamento potenzialmente regressivo, in quanto interventi ad alto valore ecologico ma con limitata redditività privata (come il ripristino degli *habitat* o gli altri interventi connessi a Natura 2000) potrebbero risultare meno attrattivi per gli Stati membri, chiamati a contribuire con risorse nazionali aggiuntive, come sottolineato dalla stessa Corte dei conti europea nel già menzionato parere 5/2026.

In quest'ottica, l'annuncio della Presidente Von der Layen relativa alla revisione del *budget* agricolo di medio termine per compensare le difficoltà derivanti dalla conclusione dell'Accordo con i Paesi del Mercosur³³ potrebbe, forse, costituire la base per avviare un negoziato sul punto.

Le istituzioni decisionali dovranno, tuttavia, lavorare non solo sulla quantità di fondi assegnati alla PAC, ma anche sulle modalità di ripartizione di queste somme, garantendo un'area di intervento integralmente a carico dell'Ue maggiore di quanto attualmente previsto.

Il terzo elemento sistemico concerne l'ampliamento della discrezionalità nazionale nella definizione delle priorità di spesa.

L'integrazione della PAC nei NRPP attribuirà agli Stati membri un margine significativo nel decidere come distribuire le risorse tra sostegno al reddito, investimenti, misure ambientali, gestione del rischio e innovazione.

Se nella PAC '23-'27 la presenza di percentuali minime (25% agli eco-schemi; 35% FEASR clima-ambiente etc.) limita la possibilità di ridurre l'ambizione verde, nella nuova proposta tali soglie risultano meno chiaramente definite.

Come osservato nel rapporto IEEP³⁴, la flessibilità programmatica può tradursi, in questo senso, in un riequilibrio a favore di misure percepite come più utili nel breve termine sotto il profilo economico o sociale, a scapito di interventi ambientali con benefici spalmati sul lungo periodo e ritorni meno visibili "politicamente" nel breve termine.

Infine, il quarto profilo riguarda la possibilità per gli Stati di cofinanziare le misure della nuova PAC anche attraverso la riallocazione di risorse provenienti da politiche di coesione e fondi strutturali nell'ambito degli NRPP.

Il documento di sintesi predisposto dalla Commissione europea³⁵ evidenzia che il sostegno al reddito e le AECA richiederanno un contributo nazionale del 30% ma non imporranno una fonte specifica per la copertura finanziaria di questo impegno di spesa.

In un sistema necessariamente "unitario" ciò potrebbe indurre gli Stati con minore disponibilità economica ad attingere alle risorse destinate agli altri profili della sostenibilità

³³ Cfr. la lettera della Presidente della Commissione indirizzata al Consiglio e al Parlamento europeo nel gennaio 2026. Il contenuto, riportato in diversi resoconti di media europei, sarebbe in sostanza riconducibile al fatto che nel corso del negoziato politico sull'accordo UE-MERCOSUR, la Commissione europea ha prospettato la possibilità per gli Stati membri di accedere anticipatamente a circa 45 miliardi di euro del bilancio agricolo 2028-2034, con l'obiettivo di sostenere gli agricoltori europei e attenuare le preoccupazioni legate all'apertura commerciale in questione. Tuttavia, non risulta chiaro se si tratti di fondi aggiuntivi o, semplicemente, di un'anticipazione di fondi previsti per la programmazione post-2027 che verrebbero sbloccati subito. Per maggiori dettagli si rinvia al *report* di Euractive reperibile online al seguente indirizzo: <https://www.euractiv.com/news/von-der-leyen-proposes-to-unlock-e45-billion-for-farmers-to-secure-support-for-mercosur-deal>.

³⁴ Cfr. nota 20.

³⁵ Cfr. il documento *Europe's budget. CAP post-2027: fostering farm sustainability*, cit. nota 10.

quali i fondi di coesione, lo sviluppo regionale, l'inclusione sociale e alcune iniziative infrastrutturali.

Si potrebbero, così, verificare tensioni redistributive interne ai piani nazionali, compromettendo una o più politiche europee, con un risultato potenzialmente paradossale: la nuova architettura potrebbe portare al contempo a una contrazione della spesa ambientale sulle voci meno produttive ma, anche, alla compressione di altre politiche territoriali per sostenere il cofinanziamento agricolo.

5. Conclusioni (necessariamente provvisorie): PAC e ambiente fra ambizioni e realismo.

Alla luce delle considerazioni esposte nei paragrafi precedenti è difficile trarre delle conclusioni nette su ciò che – allo stato dell'arte – potrebbe costituire il centro del negoziato interistituzionale sul futuro della PAC *post-2027* e il contributo dell'agricoltura alle sfide climatiche e ambientali che ci attendono.

L'analisi delle proposte della Commissione europea evidenzia come l'approccio adottato si caratterizzi per il rischio di una notevole frammentazione e, conseguentemente, per la perdita di unitarietà di una politica che non è solo strategica sul piano economico e sociale, ma anche e soprattutto ambientale.

Senza coerenza fra gli obiettivi della transizione ecologica e quelli di tutela e sviluppo dell'agricoltura non sarà possibile centrare i traguardi di neutralità climatica che l'Unione si è posta nei prossimi decenni e una simile coerenza richiederà massicci investimenti, grande supporto finanziario e, ovviamente, massima compattezza nel perseguimento politico e amministrativo degli obiettivi comuni.

La questione, del resto, non riguarda soltanto l'attuazione dell'art. 11 TFUE, ma investe la stessa tenuta degli obiettivi dell'art. 39 TFUE: produttività, reddito agricolo, stabilità dei mercati e sicurezza degli approvvigionamenti presuppongono ormai la capacità della PAC di governare la crisi climatica e il degrado delle risorse naturali come fattori strutturali della produzione agricola europea.

L'idea di affidare alla sussidiarietà e alla flessibilità un simile compito appare, in questo senso, controintuitiva e foriera di una debolezza strutturale che può portare a un impoverimento strategico e contenutistico della nuova PAC.

Le esigenze economiche, le emergenze geopolitiche del momento (purtroppo sempre più "quotidiane" nel modo contemporaneo) e una maggiore porosità dei centri decisionali periferici rispetto alle istanze di breve termine della politica locale potenzialmente contraddittorie con gli sforzi ambientali meno remunerativi costituiscono una minaccia reale all'unitarietà dei beni giuridici in discussione come il clima, la salvaguardia delle acque e dei suoli europei.

È certamente vero che ogni riforma della PAC è stata accompagnata da polemiche sul modello seguito: in alcuni casi ritenuto troppo "accentratore"; in altri, all'opposto, eccessivamente incline alla dispersione periferica.

Tuttavia, mentre in passato le conseguenze delle scelte riguardavano essenzialmente (e prioritariamente) l'impatto socio-economico della PAC, oggi in giuoco c'è molto di più.

In un contesto di risorse decrescenti, di competizione globale sfrenata e di crisi climatica senza precedenti, l'efficienza allocativa delle scelte politiche può avere conseguenze notevoli e richiede più che mai coesione, lungimiranza e coerenza: tutti elementi che al momento non sembrano contraddistinguere la progettualità presentata dalla Commissione europea.

La soluzione proposta dalla Corte dei conti nel rapporto 5/2026 circa la necessità di coniugare sussidiarietà, flessibilità e maggiori controlli da parte della Commissione non sembra sufficiente ad ovviare ai problemi segnalati: lo slittamento dagli obiettivi ambientali comuni alle verifiche delle scelte fatte dai diversi Stati membri comporterebbe come minimo un lasso temporale per la correzione di eventuali divergenze non compatibile con l'accelerazione drammatica delle dinamiche che stiamo vivendo, nonché una forma di riaccentramento "a posteriori" che finirebbe per ingenerare ancor più confusione e disorientamento negli agricoltori di quanta non ne regni già oggi.

In questo scenario in chiaroscuro, com'è stato giustamente osservato³⁶ la sostanza del problema del rapporto fra agricoltura e ambiente nella programmazione *post-2027* è perfettamente rappresentata dal fatto che la PAC, in questo momento, è lo specchio della complessità e della drammaticità dell'epoca che viviamo e dei conflitti che la agitano.

In un contesto globale fortemente regressivo si fatica a ritrovare l'omogeneità (anche valoriale) necessaria a orientare le scelte economiche e politiche in coerenza con i bisogni reali del presente e del futuro.

L'Unione europea sembrerebbe non avere più la forza di guidare i processi decisionali nella direzione ecologica e imporre scelte (talora dolorose) atte a realizzare in modo deciso la transizione ecologica e sociale verso un futuro più verde.

L'ambiguità delle proposte sulla PAC non è, dunque, frutto del caso o di un lavoro istruttorio poco accurato, ma rispecchia la difficoltà politica del momento che stiamo vivendo e ci pone tutti di fronte all'interrogativo sulla gravità (e sulla serietà) della emergenza ecologica globale.

Se il dibattito interistituzionale avrà la forza (e il coraggio) di partire da questo interrogativo, le soluzioni che ne usciranno potranno, forse, restituire alla PAC *post-2027* quantomeno una cornice unitaria di senso che non renda vani gli sforzi ambientali compiuti in questi anni e garantisca una allocazione di fondi coerente all'emergenza climatica in corso.

Comprendere che la difficoltà di individuazione di soluzioni efficienti è la conseguenza della rottura del paradigma che ci ha condotto fino a qui dovrebbe, così, consentire al legislatore Ue di evitare l'errore di immaginare che una PAC a 27 Stati membri distinti possa fornire risposte più efficaci rispetto ai temi ambientali rispetto alla necessità di scelte coerenti con gli impegni internazionali che ci siamo assunti e con la responsabilità (anche morale) che l'Unione europea ha di guidare la transizione ecologica mondiale.

³⁶ Mi riferisco alle conclusioni del prof. Antonio Iannarelli al convegno di Bari del 19 febbraio 2026 "*Il futuro della PAC post 2027. Quale sviluppo sostenibile per il sistema agroalimentare?*".