

## Il rapporto tra tutela della biodiversità e attività agricole nei recenti sviluppi della politica agricola comune

di *Camilla Gernone*

1. Introduzione: l'oggetto dell'analisi. - 2. Il rapporto tra tutela della biodiversità e attività agricola nella direttiva "Habitat". - 3. Gli strumenti per la tutela della biodiversità nella PAC 2014-2020. - 4. Il nuovo approccio della PAC 2023-2027: il regolamento (UE) n. 2021/2115. - 5. Osservazioni conclusive.

**1. - Introduzione: l'oggetto dell'analisi.** Il presente contributo si propone di offrire una ricostruzione sistematica dell'evoluzione del rapporto tra tutela della biodiversità<sup>1</sup> e attività agricola all'interno delle politiche agricole europee<sup>2</sup>. L'analisi si concentra in particolare sui profondi mutamenti che hanno interessato tale relazione, alla luce degli strumenti introdotti con i regolamenti (UE) n. 1307/2013 e n. 2021/2115<sup>3</sup>, i quali segnano un vero e proprio cambio di paradigma nella concezione del ruolo dell'agricoltura nella conservazione della natura.

Com'è noto, l'approccio dell'ordinamento europeo in materia di biodiversità si fonda su una pluralità di fonti, riconducibili tanto al diritto vincolante (*hard law*) quanto a strumenti di indirizzo e orientamento (*soft law*), che concorrono a delineare un sistema sempre più articolato e complesso.

Ripercorrendo brevemente il percorso europeo in materia di tutela della biodiversità, è opportuno dare conto dei primi due interventi costituenti la base normativa per la conservazione della natura in Europa, rispettivamente la direttiva 79/409/CEE<sup>4</sup> ("Uccelli") e la direttiva 92/43/CEE<sup>5</sup> ("Habitat")<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> La definizione di biodiversità comunemente accettata è quella fornita dall'art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica approvata e firmata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992, la quale testualmente recita: «L'espressione "diversità biologica" significa la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi». Per una ricognizione delle definizioni di "biodiversità" individuate dalla dottrina, v. L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005, 1 ss. Il presente lavoro intende soffermarsi esclusivamente sulle articolazioni del rapporto tra tutela della biodiversità e delle specie a rischio e attività agricola nel quadro, specificamente, delle misure della Politica agricola comune, tralasciando invece la trattazione del tema della tutela delle risorse genetiche di interesse agroalimentare, su cui si rinvia, *ex aliis*, a E. SIRSI, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in L. COSTATO - E. ROOK BASILE - A. GERMANÒ, *Trattato di diritto agrario, Diritto agroambientale*, 2011, 493 ss.; L. LEONE, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021; L. PAOLONI, *ult. op. cit.*; ID., *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Dir. agroal.*, 2016, 1, 151 ss.

<sup>2</sup> Per un'analisi delle fonti internazionali sulla biodiversità e sulla tutela delle specie protette si rinvia a L. LEONE, *ult. op. cit.*, 27 ss.

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti nel quadro della politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, in *G.U. L* 347 del 20 dicembre 2013 e regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, in *G.U. L* 435 del 6 dicembre 2021.

<sup>4</sup> Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in *G.U. L* 103 del 25 aprile 1979, ora sostituita dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in *G.U. L* 20 del 26 gennaio 2010.

<sup>5</sup> 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 *G.U. L* 206 del 22 luglio 1992.

<sup>6</sup> Invero, l'intervento dell'Unione europea in materia di tutela della biodiversità è stato definito «proattivo» e non semplicemente «reattivo», in quanto esso non risulta essere solo il risultato dell'adeguamento a quanto stabilito dai trattati internazionali in materia, ma anche di «una autonoma volizione delle istituzioni europee», che ha talora anticipato l'intervento del diritto

La direttiva “Uccelli”, frutto del primo Programma d’azione della Comunità europea in materia ambientale del 1973<sup>7</sup>, imponeva agli Stati membri l’obbligo di adottare misure necessarie per la protezione, la gestione e la regolamentazione delle specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nei territori europei. Essa istituiva le c.d. zone di protezione speciale (ZPS), previste all’art. 4, destinate alla salvaguardia delle specie particolarmente minacciate e degli habitat di rilevanza ornitologica.

Più articolata è la disciplina introdotta dalla direttiva “Habitat”, la quale, oltre a definire un quadro normativo per la protezione degli habitat naturali e seminaturali, ha istituito la rete Natura 2000. Questa rete, composta dai siti che ospitano habitat naturali elencati nell’Allegato I e quelli delle specie indicate nell’Allegato II della direttiva, ha come finalità il mantenimento – o, se necessario, il ripristino – di tali habitat in uno stato di conservazione soddisfacente all’interno della loro area di ripartizione naturale. Natura 2000 include anche le ZPS classificate dagli Stati membri ai sensi della direttiva “Uccelli”, configurandosi come un sistema integrato di tutela della biodiversità a livello europeo.

In linea con questi obiettivi, la Strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile del 2001<sup>8</sup> fissava, tra gli altri, il traguardo del 2010 per la protezione e il ripristino degli habitat naturali e per l’arresto della perdita di biodiversità.

Successivamente, la Strategia per la biodiversità fino al 2020, parte integrante della strategia Europa 2020 e dell’iniziativa faro «Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse»<sup>9</sup>, ha inteso rafforzare l’attuazione degli obblighi derivanti dalle direttive “Natura” e promuovere l’integrazione della biodiversità nelle principali politiche settoriali dell’Unione, in particolare nei settori agricolo e forestale. Articolata in sei obiettivi principali, essa mirava ad arrestare il degrado della biodiversità e dei servizi ecosistemici mediante azioni che andavano dalla gestione efficace dei siti Natura 2000 al ripristino degli ecosistemi e alla promozione di un uso sostenibile delle risorse naturali. Di rilievo, in particolare, era l’obiettivo 2, che prevedeva l’inserimento della conservazione della biodiversità tra le finalità della PAC, attraverso misure di inverdimento e incentivi alla gestione sostenibile del suolo e degli ecosistemi agricoli.

Tuttavia, come si vedrà in seguito, le misure di *greening* adottate sono state ritenute poco incisive dalla Corte dei conti europea, nella sua relazione speciale n. 13/2020<sup>10</sup>, a causa delle criticità riscontrate nella loro applicazione, rendendo necessario un cambio di approccio.

Con il documento della Commissione «Strategia per la biodiversità al 2030»<sup>11</sup>, infatti, l’Unione europea compie un significativo passo avanti, realizzando una piena integrazione tra tutela della biodiversità e politica agricola. Tra i suoi obiettivi figurano: il ripristino di almeno il 30 per cento degli habitat degradati entro il 2030; la destinazione di almeno il 10 per cento delle superfici agricole a elementi paesaggistici ad alta biodiversità (come siepi, stagni e muretti a secco); la riduzione del 50 per cento dell’uso e del rischio dei pesticidi chimici; e l’inversione del declino degli impollinatori.

A sostegno di questi obiettivi, la strategia ha trovato attuazione nel regolamento (UE) n. 2024/1991 (c.d.

---

internazionale pattizio. In questo senso, L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in N. FERRUCCI, *Diritto forestale e ambientale. profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2020, 87 ss.

<sup>7</sup> Dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del 22 novembre 1973, concernente un programma di azione delle Comunità europee in materia ambientale, in *G.U.* n. C 112 del 20 dicembre 1973.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione, «Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile», Bruxelles, 15 maggio 2001 COM(2001) 264 definitivo.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse - Iniziativa faro nell’ambito della strategia Europa 2020», Bruxelles, 26 gennaio 2011, COM(2011) 21 definitivo.

<sup>10</sup> Corte dei conti, Relazione speciale n. 13/2020 «Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ne ha arrestato il declino» (2020/C 193/09), in *G.U.* C 193/31.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030», Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final.

«Nature Restoration Law»<sup>12</sup>, che rappresenta il primo atto normativo vincolante dell'Unione europea interamente dedicato al ripristino della natura. Esso impone agli Stati membri obblighi giuridici specifici e progressivi, tra cui il ripristino di almeno il 30 per cento degli habitat degradati entro il 2030, il 60 per cento entro il 2040 e il 90 per cento entro il 2050, con particolare attenzione agli ecosistemi agricoli, forestali, urbani, marini e d'acqua dolce.

Il regolamento prevede, inoltre, l'elaborazione di Piani nazionali di ripristino, da sottoporre all'approvazione della Commissione, e introduce indicatori ecologici standardizzati per il monitoraggio degli interventi<sup>13</sup>.

**2. - Il rapporto tra tutela della biodiversità e attività agricola nella direttiva "Habitat".** Dopo aver ripercorso le principali tappe evolutive delle politiche europee in materia di tutela della biodiversità, è opportuno soffermarsi con maggiore attenzione sull'evoluzione del rapporto tra attività agricola e protezione della biodiversità, analizzandone le diverse fasi e implicazioni normative.

Un primo elemento di riflessione emerge da alcune disposizioni contenute nella c.d. direttiva "Habitat", nonché dagli obiettivi perseguiti dalla disciplina. Già nel terzo considerando, infatti, si pone in evidenza la necessità di operare un contemperamento tra il mantenimento e la protezione della biodiversità e la salvaguardia delle «esigenze economiche, sociali, culturali e regionali», nell'ottica di «uno sviluppo durevole»; lo stesso considerando ammette che in taluni casi il mantenimento della biodiversità possa richiedere «il mantenimento e la promozione di attività umane». Tale aspetto è ribadito nell'art. 2, comma 3 della direttiva, in cui si dispone che le misure adottate «tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali».

L'opportunità di bilanciare le esigenze di tutela degli habitat naturali e della biodiversità con lo svolgimento delle attività umane – compresa l'attività agricola – ha un rilievo pratico riscontrabile nell'art. 6, il quale rappresenta il nucleo operativo della tutela dei siti Natura 2000.

Tale disposizione stabilisce non solo i doveri di conservazione dei siti a carico degli Stati membri, ma anche le regole procedurali per valutare e, in casi limitati, autorizzare, attività umane potenzialmente dannose per gli habitat e le specie protette. Le misure adottabili possono consistere in piani di gestione, strumenti giuridici o amministrativi e devono essere sempre adattate alle esigenze ecologiche specifiche del sito.

Il secondo paragrafo introduce un obbligo più generale: gli Stati membri sono chiamati ad evitare ogni deterioramento degli habitat e ogni disturbo significativo alle specie presenti nei siti.

Il terzo e il quarto paragrafo costituiscono i punti nevralgici in relazione alla necessità di operare un bilanciamento tra tutela della biodiversità e le attività umane: la norma prevede infatti che ogni piano, il quale possa avere incidenza significativa su un sito Natura 2000, deve essere sottoposto ad una valutazione di impatto ambientale<sup>14</sup>. Le autorità pubbliche danno il loro accordo sul piano o progetto solo dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudichi l'integrità del sito in causa.

Orbene, il par. 4 pone una deroga alla regola generale contenuta nel par. 3, permettendo l'autorizzazione di un progetto anche in presenza di potenziali effetti negativi, sussistendo tre condizioni: che non esistano soluzioni alternative, che il progetto risponda a motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, e che vengano adottate misure compensative adeguate a garantire

<sup>12</sup> Regolamento (UE) n. 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) n. 2022/869, in *G.U. L* 2024/1991, 29 luglio 2024.

<sup>13</sup> Sul tema, v. E. MEZZACAPO, *La Nature Restoration Law: Analisi delle implicazioni per gli ecosistemi agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2024, 3, 578 ss.

<sup>14</sup> Sulla valutazione d'impatto ambientale dal punto di vista del suo funzionamento, v., *ex multis*, M. BROCCA, *La valutazione di incidenza*, in N. FERRUCCI - M. BROCCA (a cura di), *Diritto forestale e transizione ambientale*, Torino, 2025, 283 ss.; S. CARMIGNANI, *Valutazione di incidenza e valutazione di impatto ambientale nei siti di importanza comunitaria*, in questa Riv., 2010, 9, 558 ss.; F. BRUNO, *La valutazione di incidenza nella giurisprudenza amministrativa: tutela della biodiversità o vincolo allo sviluppo?*, *Ibidem*, 2008, 7-8, 455 ss.; D. AMIRANTE, *La direttiva habitat tra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2005, 1, 488 ss.

che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata.

La Commissione ha pubblicato, prima nel 2001, poi aggiornandola nel 2019<sup>15</sup>, una Guida per l'interpretazione dell'art. 6 della direttiva 92/43/CEE, in cui chiarisce le modalità applicative delle misure di conservazione, degli obblighi di prevenzione e delle valutazioni di incidenza<sup>16</sup>.

Dalla disposizione esaminata emerge come, nell'impianto della direttiva, le attività umane suscettibili di incidere sugli habitat naturali e sulle specie protette non siano a priori escluse, bensì sottoposte a un sistema di valutazione rigoroso e subordinato al rispetto di una serie di condizioni di attuazione. La possibilità di autorizzare interventi potenzialmente impattanti su siti Natura 2000 è infatti subordinata non solo all'assenza di alternative e alla sussistenza di motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, ma anche all'adozione di misure compensative idonee a preservare la coerenza complessiva della rete ecologica europea. In tal modo, il legislatore europeo non si limita a sancire un divieto assoluto, ma istituzionalizza un meccanismo di bilanciamento strutturato tra esigenze di tutela ambientale e sviluppo socio-economico.

Tale approccio trova conferma altresì nell'art. 16, che introduce alcune ipotesi di deroga agli obblighi di tutela delle specie a rischio<sup>17</sup>: tra i casi di deroga è prevista la necessità di prevenire «gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà». Questa ipotesi riveste particolare interesse alla luce dell'attività ermeneutica svolta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito alla nozione di «grave danno» ai sensi dell'art. 16.

La giurisprudenza europea, infatti, ha avuto più volte occasione di pronunciarsi su casi in cui le autorità amministrative locali hanno autorizzato l'abbattimento di esemplari di specie protette – quali lupi o orsi – ricorrendo alla deroga prevista dalla norma. In tali contesti, la Corte ha progressivamente consolidato un orientamento restrittivo nell'interpretazione della nozione di «grave danno», circoscrivendone l'ambito applicativo a situazioni caratterizzate da un'elevata probabilità di danno concreto e imminente<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Commissione europea, Direzione generale dell'ambiente, Gestione dei siti Natura 2000: guida all'interpretazione dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva *Habitat*), Ufficio delle pubblicazioni, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/464537>.

<sup>16</sup> È interessante porre attenzione all'interpretazione fornita dalla Commissione dei «motivi imperativi di rilevante interesse pubblico» che impongono la realizzazione del piano anche qualora questo abbia un impatto negativo sulla biodiversità o sugli habitat tutelati. In particolare, «È ragionevole ritenere che i “motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi i motivi di natura sociale o economica” si riferiscano a situazioni nelle quali i piani o i progetti previsti si dimostrano indispensabili: - nel quadro di azioni o politiche volte a tutelare valori fondamentali per la vita dei cittadini (salute, sicurezza, ambiente); - nel contesto di politiche fondamentali per lo Stato e la società; - nell'ambito della realizzazione di attività di natura economica o sociale rispondenti a obblighi specifici di servizio pubblico. Spetta alle autorità competenti soppesare i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico del piano o progetto a fronte degli obiettivi di conservazione degli habitat naturali e della fauna e della flora selvatiche. Il piano o progetto può essere approvato solo se i motivi imperativi per la sua realizzazione hanno maggiore rilevanza del suo impatto sugli obiettivi di conservazione». Pertanto, la Commissione pone in evidenza come anche un interesse economico possa essere sufficiente all'adozione di un progetto, purché sia un interesse a lungo termine e produca benefici per la società, come per esempio la realizzazione di un progetto di deviazione di acque finalizzato all'irrigazione e l'approvvigionamento di acqua potabile in Tessaglia, vasta regione della Grecia, come deciso in Corte giust. 11 settembre 2012, in causa C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e. a.*, in *curia.europa.eu*.

<sup>17</sup> L'art. 16, par. 1 recita: «1. A condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b): a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali; b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà; c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente; d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante; e) per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti».

<sup>18</sup> Cfr., recentemente, Corte giust. 11 luglio 2024, in causa C-601/22, *Umweltverband WWF Österreich e. a.*, in *Foro amm.*, 2024, 7-8, II, 954 ss. Nel caso di specie, il Governo del Land Tirolo giustifica il provvedimento di prelievo del lupo 158MATK adducendo danni sia diretti che indiretti. Tra i danni diretti la Corte annovera la perdita degli animali uccisi, nonché i costi ulteriori

In particolare, la Corte ha ribadito che la deroga è ammissibile solo laddove sia dimostrato, con elementi di prova rigorosi, che il danno sia imputabile direttamente alla specie oggetto del provvedimento. Sono quindi esclusi dal perimetro applicativo della deroga i danni meramente potenziali, futuri o indiretti, che non possono essere riferiti con sufficiente certezza all'individuo specifico della specie protetta<sup>19</sup>.

In parallelo, dunque, anche l'interpretazione del giudice europeo conferma una lettura sostanzialmente rigorosa delle deroghe alla tutela della biodiversità contenute nella direttiva.

**3. - Gli strumenti per la tutela della biodiversità nella PAC 2014-2020.** L'approccio appena delineato subisce un cambio di prospettiva con l'entrata in vigore della PAC 2014-2020: il legislatore europeo inizia a riconoscere esplicitamente il potenziale contributo dell'agricoltura alla tutela della biodiversità, avviando un processo di integrazione funzionale tra obiettivi ambientali e strumenti di sostegno agricolo<sup>20</sup>.

Tale processo di integrazione è rinvenibile all'interno del regolamento (UE) n. 1307/2013<sup>21</sup>, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito della PAC, che rappresenta il primo tentativo sistemico dell'Unione europea di integrare la tutela della biodiversità negli strumenti di sostegno agricolo.

In particolare, l'art. 43 introduce il regime del *greening*, ovvero il pagamento ecologico, condizionato all'adozione di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente<sup>22</sup>. Tali pratiche – disciplinate dagli artt. 44, 45 e 46 – comprendono la diversificazione delle colture, il mantenimento dei prati permanenti e la destinazione di una quota minima della superficie a seminativo ad aree di interesse ecologico (EFA), come siepi, bordure, fasce tampone e colture azotofissatrici. Sebbene concepite come misure obbligatorie per l'accesso ai pagamenti diretti, queste disposizioni segnano un'evoluzione significativa nell'approccio del legislatore europeo, che riconosce il ruolo attivo degli agricoltori nella conservazione degli habitat agricoli e della biodiversità.

In questa prospettiva, l'attività agricola inizia a configurarsi non più come un fattore da contenere o regolamentare in funzione degli obiettivi ambientali, ma come un mezzo funzionale alla loro realizzazione. L'agricoltura diviene, cioè, parte integrante della strategia conservativa, contribuendo al mantenimento degli equilibri ecologici nei territori rurali.

Questa visione trova conferma anche in strumenti di *soft law*, come la *Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences*, adottata dalla Commissione nel 2018<sup>23</sup>.

Il documento riconosce il ruolo centrale degli agricoltori come gestori attivi della biodiversità nei siti

---

sostenuti per la discesa anticipata dagli alpeggi, che obbliga gli allevatori a rientrare prima del previsto con i capi, generando un aumento delle spese per il loro mantenimento e alimentazione all'interno dell'azienda agricola. I danni indiretti, invece, sono collegati all'abbandono progressivo delle attività di alpeggio. Questo fenomeno porta a una serie di effetti negativi sull'ambiente: il foraggio degli alpeggi non viene più utilizzato, i pascoli vengono invasi da cespugli e boschi, il suolo si degrada, e con esso si perde anche una parte della biodiversità e del valore paesaggistico dell'area. Tutti elementi che contribuiscono a ridurre l'attrattiva del territorio per il turismo e le attività ricreative, con ripercussioni più ampie sull'economia locale.

<sup>19</sup> Cfr., *ex aliis*, Corte giust. 10 ottobre 2019, in causa C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo - Kainuu ry*, in *curia.europa.eu*; Corte giust. 14 giugno 2007, in causa C-342/05, *Commissione delle Comunità europee*, in *Redazione Giuffrè*, 2008.

<sup>20</sup> Invero, il regime dei pagamenti diretti agli agricoltori ha assunto una vocazione spiccatamente "agroambientale" già con il regolamento (CE) n. 1782/2003, anche attraverso l'adozione del c.d. *decoupling* (disaccoppiamento), potendo gli aiuti, da tale momento in poi, essere erogati agli agricoltori a prescindere dalla quantità prodotta e dalla natura del prodotto. Sul tema v. L. COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, in questa Riv., 2007, 10, 577 ss.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, in *G.U. L 347* del 20 dicembre 2013.

<sup>22</sup> Sul tema, v. N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 3-4, 323 ss.; L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020: la "nuova" condizionalità ed il greening*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, 628 ss.; A. MATTHEWS, *Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy*, in *Bio-based and Applied Economics*, 2(1): 1-27, 2013.

<sup>23</sup> Commissione europea, Direzione generale dell'Ambiente, *Farming for Natura 2000: guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/85823>.

Natura 2000; in tale prospettiva, molteplici habitat protetti – in particolare praterie seminaturali, pascoli permanenti, colture estensive e sistemi agro-pastorali tradizionali – dipendono direttamente dalla continuità di pratiche agricole compatibili con gli obiettivi di conservazione. Pertanto, l'attività agricola tradizionale assume un ruolo centrale nella preservazione dei siti, così come centrale viene considerata la partecipazione degli agricoltori alla loro pianificazione e gestione.

Nonostante l'impostazione innovativa, il regime introdotto dal regolamento (UE) n. 1307/2013 non ha sortito gli effetti sperati, tanto che la Corte dei conti europea<sup>24</sup>, come accennato in precedenza, ne ha formulato un giudizio fortemente critico.

In particolare, essa ha posto in evidenza il carattere statico del regime di *greening*, il quale, pur configurandosi come condizione per l'erogazione dei pagamenti diretti, non è stato in grado di adattarsi alla variabilità ecologica dei contesti rurali né di incentivare un effettivo cambiamento delle pratiche agronomiche. Le tre misure previste – diversificazione delle colture, mantenimento dei prati permanenti, aree di interesse ecologico – risultano applicate in modo uniforme e rigido, senza un meccanismo di differenziazione legato allo stato di conservazione degli habitat o alla performance ambientale delle aziende.

Inoltre, la mancanza di monitoraggi efficaci, obiettivi misurabili e meccanismi di adattamento progressivo rende il *greening* una misura incapace di rispondere al processo di perdita della biodiversità agricola.

**4. - Il nuovo approccio della PAC 2023-2027: il regolamento (UE) n. 2021/2115.** È da queste considerazioni che discende la *ratio* giuridica della riforma inaugurata con la strategia al 2030 e il regolamento (UE) n. 2021/2115<sup>25</sup>.

Com'è noto, la Strategia dell'Unione europea per la biodiversità fino al 2030<sup>26</sup> costituisce parte integrante del *Green Deal* europeo<sup>27</sup> e fissa obiettivi ambiziosi entro il 2030, tra i quali si annoverano: il ripristino di almeno il 30 per cento degli habitat degradati entro il 2030; la destinazione di almeno il 10 per cento dei terreni agricoli ad elementi ad alta biodiversità; la riduzione del 50 per cento dell'uso e del rischio dei pesticidi chimici; l'inversione del declino degli impollinatori<sup>28</sup>.

Il regolamento (UE) n. 2021/2115 inaugura un nuovo approccio alle misure di sostegno agli agricoltori, in cui risultano pienamente integrati gli obiettivi di sostenibilità propri della PAC 2023-2027 e particolarmente marcata l'impronta ambientale<sup>29</sup>.

Orbene, l'impronta ambientale della nuova PAC si riverbera anche sul regime dei pagamenti diretti agli agricoltori.

---

<sup>24</sup> Corte dei conti, Relazione speciale n. 13/2020 «Biodiversità nei terreni agricoli: il contributo della PAC non ne ha arrestato il declino», cit.

<sup>25</sup> Regolamento (UE) n. 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, in *G.U. L* 435/1 del 6 dicembre 2021.

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030», Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final.

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Il *Green Deal* europeo», Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final.

<sup>28</sup> L'inversione del declino degli impollinatori costituisce un tassello fondamentale delle politiche europee in materia di biodiversità, e strettamente legato all'obiettivo di riduzione dell'uso e del rischio dei prodotti fitosanitari a base di sostanze attive chimiche. L'obiettivo di tutela degli insetti impollinatori è il fulcro del «Nuovo patto per gli impollinatori», adottato dalla Commissione nel gennaio 2023 [comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Revisione dell'iniziativa dell'UE a favore degli impollinatori. Un nuovo patto per gli impollinatori», Bruxelles, 24 gennaio 2023, COM(2023) 35 final]. Lo stesso obiettivo è presente nella recente *Nature restoration law* (reg. 2024/1991). Sul tema degli impollinatori v., *si vis*, C. GERNONE, *Health protection and crop profitability in the placing of plant protection products on the market: a "shifting" balance between opposing interests*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2023, 3, 66 ss.

<sup>29</sup> Sul tema, v. L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Dir. agroal.*, 2022, 3, 609 ss.; ID., *Il nuovo sistema di aiuti all'agricoltura*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, Serie VIII, vol. 18, supplemento, 2021, 169 ss.

In primo luogo, è opportuno evidenziare come la tutela della biodiversità assuma un ruolo centrale nell'impianto del regolamento (UE) n. 2021/2115, figurando espressamente sia tra gli obiettivi generali (art. 5), sia tra gli obiettivi specifici (art. 6) del regolamento. Quest'ultimo include tra le sue finalità prioritarie l'inversione del processo di perdita della biodiversità, la tutela degli ecosistemi e la preservazione degli habitat naturali, confermando così l'integrazione strutturale degli obiettivi ecologici nella nuova architettura della politica agricola comune.

L'art. 12 richiede agli Stati membri di istituire un sistema di condizionalità che copra, in particolare: la tutela del clima e dell'ambiente, ivi inclusi l'acqua, il suolo e la biodiversità degli ecosistemi; la salute pubblica, nonché la salute delle piante; il benessere degli animali. Tale sistema deve essere corredato da un apparato sanzionatorio efficace e proporzionato sul piano amministrativo. In tale cornice, l'art. 13 impone agli Stati l'ulteriore obbligo di stabilire norme minime vincolanti per agricoltori e beneficiari in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), che costituiscono elementi essenziali della condizionalità ambientale per l'accesso ai pagamenti della PAC.

Nell'ambito degli aiuti disaccoppiati, le misure precedentemente riconducibili alle pratiche obbligatorie di inverdimento (c.d. *greening*) sono ora sostituite dai regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, disciplinati dall'art. 31 del regolamento. Le relative pratiche agricole favorevoli – comunemente denominate «eco-schemi» – devono essere individuate dagli Stati membri e danno diritto a un pagamento supplementare rispetto al sostegno di base, secondo una logica premiale fondata sull'effettivo contributo degli agricoltori al conseguimento degli obiettivi ambientali<sup>30</sup>.

L'art. 31, par. 5, prevede che, ai fini dell'erogazione dei pagamenti previsti dai regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, gli impegni assunti dagli Stati membri debbano eccedere i criteri di gestione obbligatori, le norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali, nonché i requisiti minimi concernenti l'impiego di fertilizzanti, prodotti fitosanitari e il benessere animale, previsti dal diritto dell'Unione e da quello nazionale. Tali impegni devono altresì andare oltre le condizioni previste per il mantenimento della superficie agricola ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. b), e devono essere distinti dagli impegni ambientali e climatici di cui all'art. 70.

A ulteriore conferma dell'evoluzione del ruolo dell'agricoltura nella tutela della biodiversità, il regolamento (UE) n. 2021/2115 introduce, all'art. 72, uno strumento volto a compensare gli agricoltori e i gestori del territorio per gli svantaggi territoriali specifici derivanti da vincoli ambientali imposti da normative europee. In particolare, gli Stati membri possono prevedere, nei rispettivi Piani strategici della PAC, pagamenti destinati ad agricoltori, silvicoltori e loro associazioni per i vincoli derivanti dall'applicazione delle direttive 92/43/CEE («Habitat»), 2009/147/CE («Uccelli») e 2000/60/CE («Acque»), a condizione che tali misure contribuiscano agli obiettivi ambientali e climatici indicati all'art. 6 del regolamento.

Tali compensazioni possono essere destinate in via prioritaria alle aree agricole e forestali ricadenti nella rete Natura 2000, nonché ad altre zone naturali protette, purché soggette a restrizioni ambientali pertinenti per l'attività agricola o silvicola. È inoltre previsto un limite alla designazione di tali ulteriori aree, che non possono superare il 5 per cento della superficie complessiva delle zone Natura 2000 interessate dal Piano strategico nazionale. Questo meccanismo, pur lasciando ampia discrezionalità agli Stati membri nella definizione dei criteri di ammissibilità, riflette l'intento del legislatore europeo di garantire una remunerazione equa agli agricoltori per i costi aggiuntivi o il mancato reddito derivante dal rispetto di obblighi ambientali stringenti.

Dal quadro giuridico del regolamento (UE) n. 2021/2115 deriva un tipo di condizionalità «rafforzata»,

---

<sup>30</sup> L'Italia ha individuato nel proprio piano strategico cinque «eco-schemi»: pagamento per la riduzione dell'antimicrobico resistenza e per il benessere animale (Eco 1), pagamento per l'inerbimento delle colture arboree (Eco 2), pagamento per la salvaguardia di olivi di valore paesaggistico (Eco 3), pagamento per sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento (Eco 4), pagamento per misure specifiche per gli impollinatori (Eco 5). Sul tema degli «eco-schemi», cfr. B. LAZZARO, *Gli eco-schemi della PAC: quale sintesi tra obiettivi ambientali ed esigenze di semplificazione*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, cit., 34 ss.

nella misura in cui essa integra i requisiti ordinari con strumenti volontari a carattere premiale, comportando un'intensificazione degli obblighi ambientali a carico degli agricoltori già beneficiari del sostegno<sup>31</sup>.

**5. - Osservazioni conclusive.** Come si è evidenziato nel corso del presente lavoro, il rapporto tra tutela della biodiversità e attività agricola ha subito un cambiamento di paradigma sostanziale: da una concezione in cui la tutela della biodiversità era percepita come vincolo esterno e potenzialmente limitativo dell'attività agricola, si è progressivamente affermato un modello in cui l'agricoltura è riconosciuta quale attore attivo e corresponsabile nella conservazione degli ecosistemi e nella protezione delle specie.

In questo senso, la riforma della PAC 2014-2020 e l'introduzione del regime di *greening* hanno rappresentato un tentativo compiuto di valorizzazione del ruolo ambientale dell'attività agricola, contribuendo a quel processo di "innesto" della tutela dell'ambiente sulla politica agricola comune<sup>32</sup>, inaugurata già dal regolamento (CE) n. 1782/2003<sup>33</sup>.

È con il regolamento (UE) n. 2021/2115 e, successivamente, con la «Nature Restoration Law» del 2024 che si assiste a una riformulazione strutturale del rapporto tra agricoltura e biodiversità. L'approccio diventa orientato alla *performance* ambientale e alla misurabilità dei risultati, integrando pienamente la tutela della biodiversità tra gli obiettivi strategici della PAC. Strumenti come gli eco-schemi, i pagamenti per Natura 2000 e le misure agro-climatico-ambientali premiano concretamente il contributo attivo degli agricoltori alla salvaguardia degli ecosistemi rurali, riconoscendone il valore anche economico. In tale prospettiva, la biodiversità non è più soltanto un bene da proteggere, ma diventa una risorsa strategica, funzionale sia alla sostenibilità ambientale che allo sviluppo economico dell'attività agricola, non costituendo più l'attività agricola un fattore potenzialmente di disturbo per la biodiversità<sup>34</sup>.

D'altra parte, il valore della biodiversità come «capitale naturale» è riconosciuto anche dalla Strategia nazionale per la biodiversità al 2030<sup>35</sup>, la quale, in coerenza con la Strategia europea per la biodiversità al 2030, persegue due obiettivi fondamentali: la costruzione di una rete coerente di aree protette terrestri e marine con il raggiungimento dei target del 30 per cento di aree protette da istituire a terra e a mare, e del 10 per cento di aree rigorosamente protette; il ripristino degli ecosistemi terrestri e marini, con il raggiungimento del target del 30 per cento di ripristino dello stato di conservazione di habitat e specie, in particolare attraverso l'attività condotta a scala regionale inerente gli obiettivi e le misure di conservazione dei siti della Rete Natura 2000<sup>36</sup>.

La Strategia nazionale per la biodiversità al 2030 dovrebbe operare in modo coordinato con le misure

---

<sup>31</sup> L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-2027: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, 142 ss.; M. GIUFFRIDA, *La nuova PAC: scelte e criticità*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, 4, 22 ss.

<sup>32</sup> N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, cit., 324.

<sup>33</sup> Sul tema cfr. L. COSTATO, *ult. op. cit.*, 577 ss.

<sup>34</sup> Com'è stato efficacemente osservato da L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, cit., 87 ss.: «Esiste comunque un rapporto particolarmente intenso, e di natura biunivoca, tra la tutela della biodiversità e l'attività agricola: quest'ultima, infatti, può rappresentare non solo un importante strumento di tutela e di protezione della biodiversità ma anche fungere da volano per lo stesso incremento della medesima (...); al tempo stesso, però, l'agricoltura può rappresentare anche un fattore di deterioramento della diversità biologica, se svolta con modalità intensive, attraverso l'inquinamento del suolo, delle falde acquifere o con l'utilizzo di un numero estremamente ridotto di varietà vegetali od animali, nonostante l'esistenza di un patrimonio di risorse disponibili di gran lunga maggiore».

<sup>35</sup> Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, *Strategia nazionale biodiversità 2030*, marzo 2023, 18: «La biodiversità e i servizi ecosistemici, nostro capitale naturale, sono conservati, valutati e, per quanto possibile, ripristinati, per il loro valore intrinseco e perché possano continuare a sostenere in modo durevole la prosperità economica e il benessere umano nonostante i profondi cambiamenti in atto a livello globale e locale».

<sup>36</sup> Peraltro, il d.m. n. 252/2023 di attuazione della strategia ha previsto l'elaborazione di un Programma di attuazione da parte del Comitato di gestione, con il supporto tecnico-scientifico di ISPRA e previa consultazione del Tavolo di coordinamento. Il Programma, soggetto all'approvazione della Conferenza Stato-Regioni, individua obiettivi specifici, azioni, soggetti attuatori, fonti di finanziamento e scadenze temporali. Il monitoraggio sarà affidato a una sezione dedicata del Network nazionale biodiversità, attraverso strumenti digitali di tracciamento (*tracker*) e visualizzazione (*dashboard*) dello stato di avanzamento e dei risultati ottenuti.

previste dal Piano strategico nazionale (PSN), adottato in attuazione del regolamento (UE) n. 2021/2115. Se da un lato il PSN rappresenta lo strumento principale per l'attuazione operativa e finanziaria di interventi finalizzati a promuovere pratiche agricole sostenibili e a sostenere la conservazione nelle aree Natura 2000<sup>37</sup>, dall'altro la Strategia nazionale offre una cornice strategica di lungo periodo, articolata su obiettivi di tutela, ripristino e valorizzazione della biodiversità in tutti i settori, inclusi quelli agricolo e forestale.

Il modello che si delinea, allora, è quello di una integrazione strutturale e tra obiettivi ambientali e sviluppo rurale, capace di coniugare la conservazione degli ecosistemi con la valorizzazione del tessuto produttivo locale. In tale prospettiva il dialogo tra la programmazione strategica e attuazione delle misure di carattere finanziario costituisce condizione essenziale per garantire l'effettività delle politiche di tutela della biodiversità europee e, altresì, il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità della PAC.

---

<sup>37</sup> Peraltro, più di recente, la Corte dei conti europea, nella Relazione speciale «Piani della politica agricola comune. Più verdi ma non all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente» del 30 settembre 2024, ha posto in evidenza alcuni limiti riscontrati nella valutazione dei Piani strategici nazionali e, più in generale, nell'applicazione dell'"architettura verde" del regolamento (UE) n. 2021/2115. La Corte ha rilevato come, benché i piani per il periodo 2023-2027 siano più verdi rispetto al precedente periodo della PAC, essi non siano ancora all'altezza delle ambizioni dell'UE in materia di clima e ambiente e come manchino inoltre elementi chiave per valutare la performance ecologica.