

Domenico Cristallo

CRISI DI MERCATO E CRISI CLIMATICO-AMBIENTALE NELLA PAC: LE DEROGHE AL GREENING TRA LOGICA DELL'EMERGENZA E TENUTA DEL SISTEMA

(NOTA A CORTE GIUST. UE 10 LUGLIO 2025, CAUSA C-287/24, *LIGUE ROYALE BELGE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX ASBL* CONTRO *RÉGION WALLONNE*)

SOMMARIO: 1. Il diritto agrario e le crisi: note introduttive alla lettura del caso C-287/24. – 2. La vicenda. – 3. L'assetto normativo di riferimento. – 4. La pronuncia della Corte di giustizia. – 5. Profili problematici: validità formale e tenuta sostanziale del sistema. – 6. Note conclusive: la necessità di operare e interpretare in una prospettiva sistematica.

1. *Il diritto agrario e le crisi: note introduttive alla lettura del caso C-287/24*

Nel lessico contemporaneo la parola *crisi* assume un suo denso significato: è fattore storico capace di ridefinire il rapporto tra *spazio di esperienza* e *orizzonte di aspettative*, trasformando ciò che era contingente in parametro di comprensione e, talora, di legittimazione del mutamento¹. L'uso politico della crisi tende infatti a condensare com-

¹ Sul carattere non neutro e storicamente dinamico del concetto di *crisi*, v. R. KOSELLECK, *Crisi. Per un lessico della modernità*, trad. it. a cura di G. Imbriano e S. Rodeschini, Verona, 2012, spec. pp. 9 ss. e 95 ss. L'A. ricostruisce la progressiva dilatazione semantica del termine dal lessico medico-teologico a quello politico-storico, mostrando come, tra XVIII e XIX secolo, *crisi* perda il significato di decisione puntuale e si trasformi in categoria capace di anticipare e orientare il futuro. In tal senso, la crisi non descrive soltanto una rottura, ma ridefinisce il rapporto tra esperienza e aspettativa, fungendo insieme da indice diagnostico e da motore del mutamento storico. La modernità, secondo Koselleck, è segnata proprio da questa temporalizzazione della crisi, che tende a stabilizzarsi come condizione permanente e non più come evento eccezionale. Sul nesso tra crisi e strutture temporali del diritto ambientale, in una

plexità, esigere decisioni, accelerare procedure; ma, al tempo stesso, produce un effetto di riordino delle priorità: stabilisce quale futuro è considerato praticabile e quali rischi sono ritenuti tollerabili.

Se l'elaborazione sul piano storico e filosofico della crisi consente di leggerla come *indice e fattore* di temporalizzazione moderna, il suo ingresso nel diritto richiede una precisazione ulteriore. Il diritto, infatti, in quanto categoria storica e assiologica, non si limita a registrare le trasformazioni del tempo storico: ne assume il peso nella costruzione delle proprie categorie e dei propri equilibri². Questa dinamica si manifesta con particolare intensità laddove l'ordinamento è chiamato a governare processi economici e sociali strutturalmente esposti all'instabilità e al mutamento.

In tale prospettiva, il diritto agrario europeo offre un punto di osservazione privilegiato. La politica agricola comune (PAC), difatti, si presenta come un cantiere normativo permanente³, costantemente ri-

prospettiva che dialoga implicitamente con l'impostazione koselleckiana, v. B.J. RICHARDSON, *Temporalities of Change*, in ID., *Time and Environmental Law: Telling Nature's Time*, Cambridge, 2017, pp. 46-120, spec. pp. 52 ss. e 98 ss., ove l'A. mostra come le categorie giuridiche moderne siano costruite su temporalità brevi, lineari e orientate al presente, mentre le trasformazioni ecologiche impongono un ripensamento della dimensione temporale del diritto in chiave intergenerazionale e sistemica. La crisi ambientale – lungi dall'essere un episodio contingente – assume così i tratti di una condizione strutturale che destabilizza le tradizionali coordinate tra decisione, responsabilità e previsione, rendendo evidente l'insufficienza di un modello normativo fondato sull'emergenza e sollecitando l'elaborazione di strumenti capaci di incorporare nel processo giuridico la lunga durata dei fenomeni climatici ed ecosistemici. In questa direzione, v. anche J. ELLIS, *Crisis, Resilience, and the Time of Law*, in *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, vol. 32, n. 2, 2019, pp. 305 ss., ove si sottolinea come l'incertezza ambientale abbia carattere strutturale e imponga una riconfigurazione del rapporto tra decisione giuridica, adattamento e stabilità dell'ordinamento.

² In questo senso v. T. ASCARELLI, *Norma giuridica e realtà sociale*, in ID. *Problemi giuridici*, vol. I, Milano, 1959, p. 74.

³ La PAC è stata spesso definita «un cantiere sempre aperto». Così F. ADORNATO, *Agricoltura politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2010, pp. 261 ss. Di talché il suo processo di riforma, come è stato osservato, «non subisce soluzione di continuità, costretto ad oscillare tra l'obiettivo di fronteggiare nuove esigenze e la opportunità della revisione delle regole già in vigore», A. SCIAUDONE, *Presentazione Prima Sessione (La nuova Pac: considerazioni generali) e Seconda Sessione (Pac e finanziamenti in agricoltura)*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2020, pp. 19

plasmato dagli eventi e dalla ridefinizione dei propri obiettivi⁴. In un simile contesto, diviene decisivo interrogarsi su che cosa accada all'ordinamento quando la crisi non risponde più a logiche temporanee, ma si stabilizza come condizione strutturale sul piano fattuale. In questa prospettiva, la crisi può divenire momento di trasformazione assiologica e funzionale dell'ordinamento, nel senso che non mutano soltanto le tecniche normative, ma i valori stessi, destinati a tradursi in principi e a orientare la produzione delle norme⁵, la loro interpretazione e la loro applicazione⁶.

È su questo sfondo che la PAC è oggi chiamata a misurarsi con una duplice sollecitazione. Da un lato, una crisi di mercato innescata dallo *shock* bellico, i cui effetti si sono riflessi immediatamente – e poi in modo più duraturo – sui prezzi, sugli *input* produttivi e sugli equilibri dell'approvvigionamento⁷. A tale scenario si intreccia una crisi climati-

ss. L'imprevedibilità delle scelte normative e dunque i suoi continui mutamenti hanno portato la dottrina a coniare l'espressione «diritto al presente» per definire i fenomeni occorsi negli ultimi anni, caratterizzati da una massiccia produzione normativa del tutto priva di stabilità, in argomento v. M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente*, Bologna, 2002.

⁴ L'argomentazione qui proposta trova conferma più di recente anche in una revisione delle logiche della regolazione del mercato, come osservato da attenta dottrina, v. I. CANFORA, *Una nuova visione della concorrenza in agricoltura. la direttiva sulle pratiche commerciali sleali e il contrasto allo squilibrio del valore attraverso la lente dei mercati nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2025, pp. 230 ss.

⁵ Nella prospettiva segnalata si v. A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, Milano, 1987, pp. 211 ss. Sulla nozione, la rilevanza e la distinzione tra valori e principi, nonché relativamente alla configurazione degli stessi sul piano giuridico si veda il prezioso contributo di G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive*, vol. 31, Milano, 2002, pp. 865 ss.

⁶ Sul punto, v. N. IRTI, *Il diritto e la crisi*, in *Riv. dir. soc.*, nn. 5-6, 2022, pp. 1067 ss. ove l'A. mette in luce come la crisi non rappresenti soltanto una perturbazione esterna cui il diritto reagisce mediante adattamenti tecnici, ma un momento di riorganizzazione interna dell'ordine normativo, nel quale vengono rimessi in discussione i criteri assiologici e funzionali che sorreggono produzione, interpretazione e applicazione delle norme. In tale prospettiva, la crisi incide sulla struttura stessa del diritto, ridefinendone priorità e gerarchie.

⁷ Sulla relazione tra *shock* geopolitico, mercati agricoli, sicurezza alimentare e transizione verso sistemi alimentari più resilienti e sostenibili, si veda Commissione euro-

ca che altera stabilmente le condizioni della produzione agricola e prefigura nuove instabilità sul piano dell'approvvigionamento alimentare⁸. La questione, dunque, non attiene solo al piano della politica economica; è anzitutto una questione di politica del diritto che si traduce in

pea, *Communication COM(2022) 133 final del 23 marzo 2022, Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems*, §§ 3.2 e 4 (misure a sostegno della sicurezza alimentare globale e indicazioni per affrontare le criticità dei mercati agricoli alla luce della guerra in Ucraina e della transizione verso sistemi alimentari sostenibili).

⁸ In merito, la letteratura e la conseguente produzione normativa evolutasi a livello internazionale è oramai sterminata; per una ricognizione dei contenuti e dei conseguenti mutamenti relativi alla disciplina dell'agricoltura v. *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, adottata a New York il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994. Sullo stato recente dei negoziati climatici, v. L. MOOSMANN et al., *The COP26 Climate Change Conference: Status of Climate Negotiations and Issues at Stake*, Study for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (ENVI), Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2021. Con riferimento alla risoluzione adottata il 25 settembre 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, v. H. HOUSTON, *Climate Change and Sustainable Development: Selected Elements of Sustainable Development Model Law*, in *Austrian Law Journal*, vol. 8, n. 2, 2021, pp. 285 ss., spec. pp. 291 ss.

Sul rapporto tra eccezionalismo agricolo e regole dell'agricoltura nel contesto della crisi climatica si vedano le considerazioni di A. ZAHAR, *Agricultural Exceptionalism in the Climate Change Treaties*, in *Transnational Environmental Law*, n. 12, 2023, pp. 42-70.

Il ruolo dell'agricoltura, del resto, è cruciale ed è una delle sfide più importanti della nuova PAC 2023-2027, atteso che la precedente politica agricola comune ha prodotto risultati insufficienti sul punto, come evidenziato dalla Corte dei conti, *Relazione speciale (16/2021) «Politica agricola comune e clima – La Pac finanzia metà delle spese dell'Ue per il clima, ma le emissioni prodotte dall'agricoltura non diminuiscono»*. Sul tema v. S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica*, in *Dir. agroal.*, n. 1, 2023, p. 72. Per una ricognizione dell'evoluzione delle politiche internazionali ed europee con riguardo agli strumenti messi in campo dalla nuova PAC si rinvia a M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della Pac*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2022, pp. 231 ss; nonché, più in generale, per una riflessione sulla necessità di coordinamento tra politiche climatiche e politica agricola v. M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, n. 3, 2020, pp. 618-643. Sul ruolo dei soggetti privati e sulla necessità di definire i contenuti della sostenibilità ambientale dell'agricoltura si rinvia a A. JANNARELLI, *La sostenibilità ambientale nella e per l'agricoltura: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2025, pp. 3ss.

una diversa opzione ermeneutica e metodologica. Quando *shock* di mercato e istanze di natura climatica e ambientale si presentano simultaneamente, il problema non è scegliere quale di esse *prevalga*, ma stabilire come orientare in modo coerente la lettura del sistema. Se la crisi climatica assume carattere strutturale, essa non può essere ricondotta alla grammatica dell'emergenza, ma è destinata a operare come parametro stabile del bilanciamento⁹.

La sentenza C-287/24 della Corte di giustizia¹⁰ offre, non senza profili problematici, un banco di prova emblematico di tale tensione: nel confermare la legittimità di una deroga funzionale all'incremento del potenziale produttivo dell'Unione, essa colloca la dimensione climatico-ambientale su un piano prevalentemente programmatico, rimesso a richiami generali e all'attuazione nazionale, attraverso una tecnica normativa che amplia gli spazi di discrezionalità nazionale e una pronuncia che, limitando il controllo ai parametri formali di validità, ne recepisce l'impianto senza interrogarsi sulla tenuta sostanziale del bilanciamento.

2. La vicenda

La vicenda in parola si colloca nel quadro emergenziale determinato dall'invasione dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, evento che aveva innescato – come si legge nei considerando – «un forte aumento dei prezzi delle materie prime», alterando in modo significativo gli equilibri tra offerta e domanda di prodotti agricoli nel mercato interno e globale. In tale contesto, la Commissione riteneva necessario – tra le diverse misure di risposta alla crisi – rafforzare il potenziale produttivo

⁹ In questa prospettiva, v. M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2021, spec. parr. 1, 4 e 6, ove si evidenzia come il cambiamento climatico, in quanto fatto normativo di conoscenza e processo ecosistemico interattivo, non sia sussumibile nelle categorie tradizionali dell'emergenza, ma imponga una revisione strutturale dei parametri costituzionali di responsabilità, precauzione e bilanciamento.

¹⁰ Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL contro Région wallonne*.

dell'Unione, consentendo, in via temporanea e derogatoria, la messa a coltura di superfici formalmente destinate al riposo.

In attuazione di tale impostazione veniva così adottata, il 23 marzo 2022, la decisione di esecuzione 2022/484, fondata sull'art. 69, par. 1, del regolamento n. 1307/2013¹¹, disposizione che consentiva l'adozione di atti di esecuzione derogatori in casi di emergenza, purché fossero «necessari e giustificabili» e derogatori «nella misura e per il periodo strettamente necessari»¹².

La controversia oggetto di approfondimento trae origine in Belgio dall'adozione, da parte della *Région wallonne*, di un provvedimento interno fondato sulla decisione di esecuzione (UE) 2022/484. Avverso tale atto la *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux* (ASBL) proponeva ricorso dinanzi al *Conseil d'État*, il quale disponeva il rinvio pregiudiziale alla Corte ai sensi dell'art. 267 TFUE.

La ricorrente deduceva che il decreto regionale fosse illegittimo in quanto fondato su una decisione europea invalida. A suo avviso, la Commissione avrebbe esercitato in modo non corretto il potere di cui all'art. 69 del regolamento n. 1307/2013, senza dimostrare adeguatamente l'esistenza di una situazione di emergenza né il carattere necessario e proporzionato delle deroghe autorizzate. La motivazione dell'atto sarebbe risultata, inoltre, generica, non avendo individuato

¹¹ La norma menzionata così dispone: «1. Al fine di risolvere problemi specifici, la Commissione adotta atti di esecuzione necessari e giustificabili in casi di emergenza. Tali atti di esecuzione possono derogare ad alcune disposizioni del presente regolamento soltanto nella misura strettamente necessaria e per il periodo strettamente necessario. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 71, paragrafo 2. 2. Qualora lo richiedano imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati, e al fine di risolvere tali problemi specifici assicurando al contempo la continuità del sistema dei pagamenti diretti in caso di circostanze straordinarie, la Commissione adotta atti di esecuzione immediatamente applicabili secondo la procedura di cui all'articolo 71, paragrafo 3. 3. Le misure adottate a norma dei paragrafi 1 o 2 rimangono in vigore per un periodo non superiore a dodici mesi. Se, trascorso tale periodo, i problemi specifici di cui a detti paragrafi persistono, la Commissione può, ai fini di una soluzione permanente, presentare un'adeguata proposta legislativa. 4. La Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio delle misure adottate a norma dei paragrafi 1 o 2 entro due giorni lavorativi dalla loro adozione».

¹² Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 dicembre 2013, art. 69, par. 1; Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, par. 8.

con precisione le materie prime interessate dall'aumento dei prezzi né fornito elementi oggettivi idonei a giustificare l'ampiezza dell'intervento.

Sul piano interno, il *Conseil d'État*, pur rilevando che la decisione 2022/484 era stata adottata sul fondamento dell'art. 69, par. 1, del regolamento n. 1307/2013 – e non del par. 2, come inizialmente prospettato – riteneva che le censure sollevassero un dubbio non manifestamente infondato in ordine alla validità dell'atto europeo. Il giudizio veniva pertanto sospeso e la questione sottoposta alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, con specifico riguardo alla sufficienza della motivazione e al rispetto dei requisiti di necessità e proporzionalità che delimitano l'esercizio del potere derogatorio in caso di emergenza.

3. L'assetto normativo di riferimento

Per comprendere la portata della decisione di esecuzione (UE) 2022/484 – e, conseguentemente, la soluzione accolta dalla Corte – è necessario ricostruire il contesto normativo entro cui essa si inseriva, muovendo dalla disciplina dei pagamenti diretti nella PAC 2014-2020.

Il regolamento (UE) n. 1307/2013 costituiva la fonte centrale in materia di sostegno diretto agli agricoltori. Esso disciplinava, nel Titolo III, il sistema dei pagamenti disaccoppiati, ossia aiuti erogati non in funzione della quantità prodotta, ma collegati alla superficie agricola ammissibile e al rispetto di determinate condizioni.

All'interno di tale sistema, il Capo 3 introduceva il pagamento per pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente – comunemente denominato *greening payment*¹³. Si trattava di una componente obbli-

¹³ Artt. 43-47 del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013. Il pagamento per pratiche benefiche per il clima e l'ambiente rappresenta una componente obbligatoria del sostegno diretto ed è subordinato al rispetto di tre requisiti principali: diversificazione delle colture (art. 44), mantenimento dei prati permanenti (art. 45) e destinazione di una quota di superficie ad aree di interesse ecologico (art. 46). Sulla natura del *greening* quale rafforzamento *ambientale* del primo pilastro, cfr. anche Commissione europea, Comunicazione COM (2010) 672 def.; in dottrina v. L. RUSSO, *La condizionalità nella produzione agricola*, in *I Georgofili. Quaderni*, n. 1, 2012, pp. 3 ss.; nonché ID, *La condizionalità da mezzo a*

gatoria del sostegno diretto¹⁴: l'agricoltore non poteva scegliere se aderirvi o meno, ma doveva rispettare specifiche pratiche agronomiche per accedere all'intero pagamento verde. Il *greening* rappresentava, in altri termini, lo strumento attraverso cui l'Unione tentava di integrare obiettivi ambientali nel meccanismo ordinario dei pagamenti diretti¹⁵.

La disciplina si articolava attorno a tre direttrici.

In primo luogo, la diversificazione colturale (art. 44), volta a evitare la monocoltura sui seminativi, imponendo la presenza di più colture in proporzione alla superficie aziendale. In tale ambito, il regolamento include espressamente tra le *colture* anche i terreni lasciati a riposo, attribuendo loro una funzione attiva nel rispetto dell'obbligo.

In secondo luogo, il mantenimento dei prati permanenti (art. 45), finalizzato alla tutela del carbonio stoccato nel suolo e della biodiversità.

In terzo luogo, l'obbligo di destinare una percentuale dei seminativi ad aree di interesse ecologico (*Ecological Focus Areas*, EFA) (art. 46). Le EFA erano superfici non prioritariamente destinate alla produ-

fine, in *Riv. dir. Agr.*, n. 2, 2007, pp. 231 ss., ove si evidenzia il progressivo ampliamento delle finalità ambientali all'interno dei pagamenti diretti. La condizionalità, difatti, si configura come una evoluzione delle originarie «ecocondizionalità» introdotte dal regolamento n. 1259/1999, sul punto si veda anche D. VITI, *Condizionalità (Voce)*, in *Dig. Disc. Priv.*, Torino, 2007. Per una prospettiva economica, v. F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze, 2023. Nella PAC 2014-2020, la condizionalità era strutturata attorno ai criteri di gestione obbligatori (CGO) e alle norme relative al mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), con un sistema di riduzioni percentuali o esclusioni in caso di infrazione. Cfr. artt. 91-101 del regolamento (UE) n. 1306/2013; in merito si rinvia alla ricostruzione sistematica operata da L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, spec. pp. 1-6, ove l'A. sottolinea la natura multilivello del meccanismo e la sua funzione di «contropartita» ambientale del sostegno pubblico.

¹⁴ Come esplicitamente affermato dalla Corte di giustizia UE 21 gennaio 2010, causa C-470/08, *Kornelis van Dijk* contro *Gemeente Kampen*, «il regime di pagamento unico costituisce un sostegno al reddito degli agricoltori il cui obiettivo è garantire un tenore di vita equo alla popolazione agricola».

¹⁵ Si legge infatti nel considerando 37 del regolamento (UE) n. 1307/2013 che «Uno degli obiettivi perseguiti dalla nuova PAC è il miglioramento delle prestazioni ambientali attraverso una componente obbligatoria di «inverdimento» dei pagamenti diretti, a sostegno di pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, applicabile in tutta l'Unione».

zione, ma alla realizzazione di benefici ambientali (tutela della biodiversità, protezione delle risorse naturali, miglioramento del paesaggio agrario). Tra le superfici che potevano essere computate come EFA potevano figurare anche i terreni a riposo, secondo le scelte operate dagli Stati membri e le condizioni stabilite mediante atti delegati.

Il regolamento delegato (UE) n. 639/2014 – adottato dalla Commissione sulla base della delega conferita dall'art. 46, par. 9, del regolamento (UE) n. 1307/2013 – precisava tali condizioni, definendo i criteri ulteriori per la qualificazione delle aree di interesse ecologico. In linea generale, affinché un terreno a riposo potesse essere considerato tale, era richiesta l'assenza di produzione agricola nel periodo di riferimento e, per determinate superfici, il divieto di utilizzo di prodotti fitosanitari, proprio al fine di salvaguardarne la funzione ecologica.

In questo assetto, il terreno a riposo assumeva dunque una duplice rilevanza: poteva essere computato come *coltura* ai fini della diversificazione e, al contempo, come superficie a valenza ambientale nell'ambito delle EFA, a condizione che non fosse destinato alla produzione.

Siffatto equilibrio, però, veniva alterato dall'art. 69 del regolamento (UE) n. 1307/2013, rubricato «misure necessarie per risolvere problemi specifici»¹⁶. Tale norma attribuiva, alla Commissione, il potere di adottare atti di esecuzione per risolvere problemi specifici, introducendo, però, due distinte fattispecie. La prima consentiva all'istituzione di intervenire, mediante atti di esecuzione adottati secondo la

¹⁶ Questa norma è oggi interamente riprodotta nel regolamento (UE) 2115 /2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (CAP *Strategic Plans*) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e n. 1307/2013. L'art. 148, rubricato «Misure necessarie per risolvere problemi specifici», stabilisce che, «al fine di risolvere problemi specifici, la Commissione adotta atti di esecuzione necessari e giustificabili in casi di emergenza» e che «tali atti di esecuzione possono derogare ad alcune disposizioni del presente regolamento nella misura e per il periodo strettamente necessari», adottati secondo la procedura di esame; prevede inoltre la possibilità di adottare, «qualora lo richiedano imperativi motivi di urgenza debitamente giustificati», atti di esecuzione immediatamente applicabili per risolvere problemi specifici assicurando la continuità dei piani strategici della PAC, con limiti temporali di 12 mesi e obblighi di rendicontazione a Parlamento europeo e Consiglio.

procedura ordinaria di comitato, quando si manifestava una situazione di emergenza: l'intervento era ammesso a condizione che le misure fossero necessarie e giustificabili e rimanessero circoscritte, quanto a contenuto e durata, allo stretto indispensabile. Si trattava (e si tratta nella nuova formulazione) di un potere eccezionale, ma incardinato entro limiti materiali e temporali tracciati dal legislatore¹⁷.

La seconda contemplava un'ipotesi di urgenza debitamente giustificata, nella quale la Commissione poteva adottare atti immediatamente applicabili, con un diverso equilibrio tra tempestività dell'azione e coinvolgimento del comitato¹⁸.

È nel quadro del paragrafo 1 che si collocava la decisione 2022/484. Nei suoi considerando essa poneva in relazione l'invasione dell'Ucraina, l'impennata dei prezzi delle materie prime e l'esigenza di accrescere rapidamente il potenziale produttivo dell'Unione. I terreni a riposo venivano così individuati come superficie agricola suscettibile di essere immediatamente mobilitata. In concreto, l'atto autorizzava gli Stati membri, limitatamente all'anno di domanda 2022, a considerare tali superfici come colture distinte anche se utilizzate a fini produttivi, a computarle come aree di interesse ecologico pur in presenza di produzione e, in tali casi, a consentire l'impiego di prodotti fitosanitari. L'attivazione della deroga restava rimessa alla scelta degli Stati membri, accompagnata da obblighi di comunicazione alla Commissione.

La tecnica adottata dalla decisione merita, tuttavia, una considerazione più attenta. L'atto non imponeva agli Stati membri un obbligo uniforme, ma attribuiva loro la *facoltà* di attivare la deroga, subordinandola a un mero obbligo di comunicazione dell'adozione e a successivi obblighi di notifica e trasmissione dei dati relativi all'applicazione della misura¹⁹.

Il potere così conferito non risultava, sul piano normativo, significativamente circoscritto. La decisione non predeterminava criteri sostanziali stringenti né imponeva una valutazione comparativa esplicita tra incremento produttivo e tutela ambientale. L'unico elemento di orientamento era contenuto nel considerando 7, ove si affermava che, nel

¹⁷ Art. 69, par. 1, regolamento (UE) n. 1307/2013.

¹⁸ Art. 69, par. 2 regolamento (UE) n. 1307/2013.

¹⁹ Decisione di esecuzione UE 2022/484, art. 3.

decidere sull'applicazione delle deroghe, gli Stati membri avrebbero dovuto tenere debito conto degli obiettivi delle pratiche benefiche per il clima e l'ambiente, in particolare della necessità di una protezione sufficiente della qualità del suolo, delle risorse naturali e della biodiversità, soprattutto nei periodi sensibili per la fioritura e la nidificazione degli uccelli.

Si trattava, tuttavia, di una clausola formulata in termini programmatici, priva di una traduzione in prescrizioni operative direttamente vincolanti e verificabili. La ponderazione tra esigenze produttive e prospettiva ecologica veniva così rimessa, in larga misura, alla discrezionalità nazionale, con l'effetto di attenuare l'intensità del controllo e di relegare la dimensione ambientale a cornice programmatica, priva di immediata operatività prescrittiva, rispetto all'obiettivo primario di incremento della produzione²⁰.

²⁰ In senso opposto rispetto a una lettura produttivistica della clausola, la più recente letteratura economica e giuridica sottolinea come la sicurezza alimentare non possa essere perseguita mediante una sospensione o attenuazione strutturale degli obiettivi ambientali, ma richieda piuttosto un rafforzamento della resilienza sistemica dei sistemi agroalimentari. In ambito economico, la crisi ucraina è stata letta come *shock* su volumi commerciali relativamente contenuti rispetto alla produzione globale, ma amplificato da rigidità strutturali e volatilità dei prezzi, suggerendo l'esigenza di interventi sul lato della diversificazione, della riduzione delle dipendenze e della stabilizzazione dei mercati, più che di espansione produttiva indiscriminata (G. ZACHMANN, P. WEIL, S. VON CRAMON-TAUBADEL, *A European policy mix to address food insecurity linked to Russia's war*, in *Bruegel Policy Contribution*, n. 23, 2022, pp. 1 ss.).

Analogamente, la letteratura di economia agraria evidenzia che la *polycrisis* – pandemia, guerra e cambiamento climatico – impone strategie di lungo periodo orientate alla sostenibilità, alla riduzione della volatilità e alla resilienza delle filiere, non alla mera intensificazione produttiva (D. SACCONI, E. VALLINO, *Global food security in a turbulent world*, in *Agricultural and Food Economics*, vol. 13, n. 1, 2025, pp. 1 ss.). Sul versante giuridico, è stato osservato come la risposta europea alla guerra non possa tradursi in un arretramento permanente degli obiettivi verdi della PAC, poiché la tutela della biodiversità e delle aree a riposo costituisce presupposto della sicurezza alimentare di lungo periodo e della stabilità degli ecosistemi agricoli (M.B. MORALES et al., *Protect European green agricultural policies for future food security*, in *Communications Earth & Environment*, n. 3, 2022, pp. 1-3).

In termini analoghi, la dottrina ha rilevato come la sicurezza alimentare europea, pur messa sotto pressione dall'invasione russa dell'Ucraina, debba essere perseguita attraverso strumenti di stabilizzazione dei mercati e sostegno mirato, senza sacrificare

Questo intervento, però, si collocava all'interno di un quadro teleologico più ampio. L'art. 39 TFUE, nel delineare gli obiettivi della politica agricola comune – dalla stabilità dei mercati alla sicurezza degli approvvigionamenti, sino alla tutela del reddito agricolo – esprime la matrice originaria della PAC, segnata da una finalità produttivistica e ordinatrice del mercato. A tale impianto si è progressivamente sovrapposto, in forza dell'art. 11 TFUE, l'obbligo di integrazione delle esigenze ambientali in tutte le politiche dell'Unione, trasformando la sostenibilità da limite esterno a criterio interno di conformazione dell'azione pubblica. Il *greening* costituiva, nella PAC 2014-2020, il punto di composizione tra queste due direttrici, pur avendo mostrato, nella sua attuazione, non pochi limiti sul piano dell'effettività²¹.

La decisione del 2022 interveniva, cronologicamente, nell'ultimo anno di applicazione del modello *classico* di *greening*, poco prima dell'entrata in vigore della PAC 2023-2027, che ha rafforzato ulteriormente l'architettura ambientale attraverso la condizionalità rafforzata e gli eco-schemi adottati nell'ambito dei Piani strategici nazionali²².

Sotto questo profilo, la decisione si presentava come un atto di *fine*

la traiettoria verso un'agricoltura più resiliente e sostenibile (Y. PETIT, *L'invasion russe de l'Ukraine: l'Union européenne face au défi de la sécurité alimentaire*, in *Revue de droit rural*, 2022, pp. 20 ss.).

Ne emerge un orientamento convergente: la crisi geopolitica non giustifica una strutturale marginalizzazione della dimensione ambientale, ma semmai rafforza l'idea che la sostenibilità costituisca condizione di sicurezza alimentare nel medio e lungo periodo.

²¹ Cfr. L. RUSSO, *Le «nuove» misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2, 2022, 142 ss., ove l'A. mette in evidenza le criticità emerse dalla valutazione istituzionale operata dalla Corte dei conti, *Relazione speciale (16/2021) «Politica agricola comune e clima – La Pac finanzia metà delle spese dell'Ue per il clima, ma le emissioni prodotte dall'agricoltura non diminuiscono»*, 2021.

²² Per ciò che concerne l'attuale quadro normativo della PAC si v. i fascicoli della *Rivista di diritto agrario*, nn. 1, 2020 e 2, 2022. In particolare, per ciò che concerne i profili della condizionalità si rinvia ai seguenti scritti del fascicolo n. 2, 2022, e segnatamente v. L. RUSSO, *Le «nuove» misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, pp. 142 ss.; I. CANFORA, V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova Pac*, pp. 112 ss; nonché per la nuova componente *green* volontaria, denominata *eco-schema* si v. N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, pp. 289 ss.

ciclo: formalmente coerente con il meccanismo derogatorio previsto dal regolamento (UE) n. 1307/2013, ma sostanzialmente incidente su uno degli elementi simbolicamente più qualificanti della successiva PAC.

4. La pronuncia della Corte di giustizia

Nonostante la tensione tra sicurezza alimentare e tutela ambientale costituisca un asse strutturale tanto della PAC 2014-2020 quanto della sua successiva evoluzione, nella vicenda sottoposta alla Corte tale conflitto non viene assunto quale questione sostanziale autonoma. L'intera vicenda viene, difatti, ricondotta entro il perimetro della validità formale dell'atto, e la Corte, all'esito del proprio scrutinio, conclude nel senso che dall'esame della questione non emerge alcun elemento idoneo a inficiare la validità della decisione di esecuzione n. 2022/484.

Invero, la Corte, nel caso in parola, affronta il quesito sottoposto attraverso un percorso argomentativo *apparentemente* ordinato, ancorato esclusivamente ai parametri formali di validità dell'atto: la lettura delle disposizioni rilevanti si concentra sulla correttezza del fondamento giuridico, sulla sufficienza della motivazione e sulla coerenza interna del provvedimento, entro un perimetro di controllo prevalentemente esterno rispetto alle opzioni sostanziali della Commissione.

Anzitutto, il Giudice europeo delimita l'oggetto del rinvio. In particolare, ricorda che, nel rinvio sulla validità, il giudice nazionale deve esporre le ragioni precise poste a fondamento della domanda; nella specie, pur in un rinvio *scarno*, la Corte ricostruisce che la critica verte sulla sufficienza della motivazione e sul carattere «*necessario e giustificabile*» delle misure, in rapporto all'art. 69, par. 1²³. Conseguentemente, richiama la giurisprudenza sull'obbligo di motivazione (art. 296 TFUE), chiarendo che la stessa deve rendere percepibile l'iter logico dell'istituzione, ma non deve necessariamente sviluppare analiticamente tutti i dettagli tecnici²⁴. In altre parole, non è richiesto che l'atto

²³ Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, parr. 22-23.

²⁴ Ivi, parr. 25-26. Invero, ai sensi dell'art. 296, comma 2, TFUE, la motivazione dell'atto dell'Unione deve essere «appropriata» alla misura e rendere intelligibile, in

contenga tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, poiché l'adeguatezza della motivazione si valuta alla luce non soltanto del tenore testuale dell'atto, ma anche del suo contesto e dell'insieme delle norme che disciplinano la materia. In tal senso, la Corte ribadisce che per gli atti di portata generale la motivazione può limitarsi a indicare la situazione complessiva che ne ha determinato l'adozione e gli obiettivi generali perseguiti, senza dover giustificare analiticamente ogni scelta tecnica²⁵.

modo chiaro e non equivoco, l'iter logico seguito dall'istituzione, così da consentire ai destinatari di comprenderne le ragioni e al giudice UE di esercitare il sindacato; nondimeno, non è richiesto che essa entri in tutti i fatti e i profili giuridici rilevanti, dovendosi la sufficienza della motivazione valutare anche alla luce del contesto e delle regole pertinenti che governano la materia. In particolare, per le misure di portata generale la motivazione può limitarsi a indicare la situazione generale che ne ha determinato l'adozione e gli obiettivi generali perseguiti; e, ove l'obiettivo essenziale risulti chiaramente desumibile, sarebbe eccessivo pretendere una motivazione analitica delle singole opzioni tecniche. Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, par. 24 e rinvii; Corte giust. UE 30 aprile 2019, causa C-611/17, *Italy c. Council (Fishing quota for Mediterranean swordfish)*, par. 40-42; Corte giust. UE 22 novembre 2018, causa C-151/17, *Swedish Match*, par. 79. Per gli atti di portata generale, v. Corte giust. UE 17 marzo 2011, causa C-221/09, *AJD Tuna*, punto 59. Nello stesso senso, Corte giust. UE 13 marzo 1968, causa 5/67, *Beus*, punto 23; Corte giust. UE 7 novembre 2000, causa C-168/98, *Lussemburgo c. Parlamento e Consiglio*, punto 62; Corte giust. UE 9 settembre 2003, causa C-361/01, *Kik c. OHMI*, punto 102; Corte giust. UE 9 settembre 2004, causa C-304/01, *Spagna c. Commissione*, punto 51. In dottrina, sulla motivazione degli atti nel contesto del diritto dell'Unione, si v. *ex multis*, M. SMITH, *Developing Administrative Principles in the EU: A Foundational Model of Legitimacy?*, in *European Law Journal*, vol. 18, n. 2, 2012, p. 275; nonché A. MAFFEO, *L'obbligo di motivazione degli atti delle istituzioni dell'Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018, pp. 1-20, spec. p. 9 per gli atti di portata generale.

²⁵ A tal fine, la Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento: I) la disciplina del *greening* nel regolamento (UE) n. 1307/2013, con la qualificazione dei terreni a riposo ai fini della diversificazione e delle aree di interesse ecologico; II) le specificazioni contenute nell'art. 45 del regolamento delegato n. 639/2014, che subordinano la qualifica di *riposo* all'assenza di produzione e vietano l'uso di prodotti fitosanitari; III) la clausola di emergenza dell'art. 69, par. 1, che attribuisce alla Commissione un potere di esecuzione derogatorio, circoscritto e temporaneo. In questo passaggio la Corte chiarisce anche come la norma attribuisca alla Commissione il potere di derogare non

Quanto al profilo motivazionale, l'attenzione della Corte si concentra sul considerando della decisione, letti non isolatamente ma nella loro sequenza logico-argomentativa.

In particolare, la Corte osserva come il provvedimento delinea, sia pure in forma sintetica, il quadro emergenziale complessivo, esplicitando il *problema specifico* cui l'intervento intendeva porre rimedio: ossia l'impennata dei prezzi delle materie prime e la conseguente alterazione degli equilibri tra offerta e domanda²⁶. Viene quindi chiarita la *ratio* della misura, attraverso la valorizzazione delle superfici a riposo quali aree immediatamente suscettibili di essere immesse nel circuito produttivo²⁷; la deroga è, inoltre, circoscritta al solo anno di domanda 2022, e pertanto, secondo il Giudice europeo, in coerenza con la logica della stretta necessità quale criterio interno di legittimazione dell'eccezione²⁸. Da ultimo, la Corte attribuisce rilievo agli elementi di cautela richiamati nel testo, sottolineando il potere-dovere degli Stati membri di ponderare le esigenze di tutela ambientale e di trasmettere alla Commissione i dati relativi all'attuazione della misura²⁹.

La Corte respinge, altresì, l'argomento secondo cui la Commissione avrebbe dovuto individuare puntualmente le *materie prime* interessate ovvero corredare l'atto di un'analitica quantificazione dell'aumento dei prezzi. Trattandosi di un atto di portata generale, l'obbligo di motivazione non impone, secondo i giudici di Lussemburgo, un simile livello di dettaglio tecnico-statistico, essendo sufficiente che risultino chiaramente esplicitati il contesto emergenziale e la logica dell'intervento.

All'interno dello stesso percorso logico-argomentativo, la Corte scioglie anche due rilievi specifici emersi nel procedimento nazionale. Da un lato, chiarisce che l'insistenza della ricorrente sugli «imperativi motivi di urgenza» è costruita su una premessa errata, poiché la decisione era stata adottata sul fondamento dell'art. 69, par. 1 (casi di emergenza) e non del par. 2 (urgenza debitamente giustificata).

solo alle disposizioni del regolamento di base, ma anche a quelle degli atti delegati che lo integrano o modificano, come appunto il regolamento delegato n. 639/2014.

²⁶ Decisione di esecuzione 2022/484, considerando 4.

²⁷ Ivi, considerando 5.

²⁸ Ivi, considerando 6.

²⁹ Ivi, considerando 7-9.

Dall'altro lato, precisa – attraverso una lettura «comparata» delle versioni linguistiche – che la nozione di «materie prime» è distinta da quella di «prodotti agricoli» e che, nella logica dell'atto, l'aumento del prezzo delle materie prime viene considerato incidente sull'offerta e domanda dei prodotti agricoli senza ulteriori distinzioni settoriali: ciò rende privo di presa il rilievo relativo all'asserita necessità di individuare «quali prodotti agricoli» dovessero rientrare nella misura³⁰.

Esaurito il vaglio sulla sufficienza della motivazione, la Corte si confronta con le censure di merito, che chiamano in causa, congiuntamente, i presupposti applicativi dell'art. 69, par. 1, e il rispetto del principio di proporzionalità.

Così procedendo, il Giudice europeo ritiene, alla luce del quadro di riferimento, l'utilizzazione produttiva dei terreni a riposo misura idonea a incrementare, in modo immediato, il potenziale produttivo dell'Unione, senza richiedere interventi strutturali complessi; parimenti, la contestuale conservazione del pagamento di inverdimento viene ritenuta funzionale a incentivare l'effettivo ricorso alla deroga, assicurando così l'efficacia dell'intervento.

In secondo luogo, sotto il profilo del principio di proporzionalità, nell'iter logico-motivazionale della Corte assume rilievo la natura meramente facoltativa della decisione. Il carattere opzionale e temporalmente circoscritto della deroga viene valorizzato quale elemento idoneo a contenere l'incidenza della misura sugli obiettivi ambientali della PAC.

A sostegno di tale conclusione, la Corte richiama il considerando 7 della decisione, evidenziando che, qualora gli Stati membri si avvalgano della facoltà concessa, l'esercizio della stessa deve rimanere incanalato entro limiti volti a mitigare l'impatto ambientale. In particolare, viene richiamata l'esigenza di tenere debito conto della tutela del suolo, delle risorse naturali e della biodiversità, con specifica attenzione ai periodi sensibili per la nidificazione dell'avifauna. Il controllo della proporzionalità è, inoltre, ritenuto favorito dagli obblighi di notifica e di trasmissione dei dati alla Commissione, funzionali al monitoraggio dell'attuazione e degli effetti della deroga.

La conclusione, coerente con l'impostazione del sindacato esercita-

³⁰ Corte giust. UE 10 luglio 2025, causa C-287/24, parr. 38-40.

to, è netta: dall'esame della questione non emerge alcun elemento idoneo a inficiare la validità della decisione di esecuzione n. 2022/484. Proprio tale coerenza, tuttavia, rivela il limite dell'analisi. Il controllo si arresta alla verifica della correttezza formale della base giuridica e della sufficienza della motivazione, senza interrogarsi sulla tenuta sostanziale del bilanciamento tra esigenze produttive di brevissimo periodo e obiettivi ambientali ormai stabilmente integrati nell'ordinamento dell'Unione. In tal senso, la lettura adottata, pur rigorosa sul piano formale, appare riduttiva rispetto alle implicazioni sistemiche della tecnica normativa prescelta e ai suoi effetti concreti nel tempo dell'emergenza³¹.

5. Profili problematici: validità formale e tenuta sostanziale del sistema

Una volta ricostruito il perimetro del sindacato esercitato e l'esito cui la Corte perviene, non può ritenersi che la questione si esaurisca nella verifica della correttezza formale dell'esercizio del potere emergenziale. Il ragionamento sviluppato nella pronuncia, pur coerente rispetto ai parametri di validità prescelti, si mantiene entro un orizzonte che lascia sullo sfondo la dimensione sostanziale della vicenda. La conferma della validità dell'atto si fonda su un controllo incentrato sulla base giuridica e sulla sufficienza della motivazione, senza che venga interrogato in modo esplicito l'impatto sistemico della deroga né la sua incidenza sulla trama assiologica della disciplina ambientale dell'ordi-

³¹ Pur con le dovute cautele, dettate dalla diversità dell'oggetto e delle norme che presidiano l'operare delle due Corti, si segnala in senso diverso, e metodologicamente più esigente rispetto a un sindacato limitato alla verifica formale della base giuridica e della motivazione, l'esperienza interna della Corte costituzionale, come acutamente ricostruita da C. DORIA, *Una sentenza sostitutiva «atipica» come risposta a un'emergenza ecosistemica. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, n. 1, 2025, pp. 400 ss. La riflessione dell'A. evidenzia come, in presenza di emergenze ambientali non contingenti ma persistenti, il giudice delle leggi sia chiamato a misurarsi con la tenuta effettiva del bilanciamento tra competenze e salvaguardia dell'ambiente, impiegando strumenti decisori capaci di preservare la continuità della protezione e di orientare l'ordinamento verso soluzioni sistemicamente coerenti.

namento e, segnatamente, della PAC. Eppure, proprio il parametro della proporzionalità avrebbe potuto offrire lo spazio per una diversa modulazione del sindacato, quale verifica anche della coerenza della tecnica normativa prescelta. Al contrario, la validità formale finisce per assorbire la questione, senza che siano adeguatamente valorizzati gli effetti sostanziali che l'intervento è destinato a produrre.

Occorre, dunque, muovere anzitutto dal profilo rimasto sullo sfondo della motivazione: quello dell'effettività del bilanciamento.

La decisione 2022/484 si caratterizza come una disposizione attributiva del potere: non impone direttamente l'utilizzazione produttiva dei terreni a riposo, ma attribuisce agli Stati membri la facoltà di attivare la deroga, rimettendo a essi la concreta delimitazione dell'ambito applicativo, nel quadro di cautele ambientali richiamate nei considerando. La Corte valorizza tale architettura quale indice di proporzionalità, sottolineando che la misura è circoscritta al solo anno di domanda 2022 e non obbliga gli Stati membri ad avvalersene.

Questa impostazione trova apparentemente una sua coerenza nella logica dell'emergenza³². In situazioni caratterizzate da improvvisa alte-

³² Sul tema dell'*emergenza* nel diritto dell'Unione europea, nella sua dimensione tanto concettuale quanto istituzionale, v. C. CINNIRELLA, 'Emergency Powers' of the European Union: An Inquiry on the Supranational Model, in *European Papers – A Journal on Law and Integration*, vol. 10, n. 3, 2025, pp. 525-553, che indaga la configurazione e i limiti dei poteri emergenziali nell'assetto sovranazionale; S.F. NICOLOSI, *Addressing a Crisis through Law: EU Emergency Legislation and its Limits in the Field of Asylum*, in *Utrecht Law Review*, vol. 17 n. 4, 2021, pp. 19-30, sull'uso della legislazione emergenziale e sulle sue tensioni con il quadro delle competenze; G. BELLENGHI, *Neither Normalcy nor Crisis: The Quest for a Definition of Emergency under EU Constitutional Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 17, 2026, pp. 1-20, che problematizza la stessa nozione di *emergenza* quale categoria intermedia tra normalità e crisi sistemica. In prospettiva più ampia e interdisciplinare, v. inoltre P. DE PASQUALE, A. LIGUSTRO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale. Emergenza energetica, ambientale e bellica*, Napoli, 2024, che offre un inquadramento sistemico delle emergenze contemporanee nel diritto dell'Unione, con particolare attenzione alla loro incidenza sull'equilibrio tra competenze, valori e strumenti di intervento.

Sul modello emergenziale come assetto fondato su temporaneità, flessibilità e modulazione della discrezionalità, la giurisprudenza e la dottrina giuspubblicistica hanno fornito un quadro teorico imprescindibile cui si deve rinviare. In particolare, v. Corte cost. 1° febbraio 1982, n. 15, spec. § 7 *cons. dir.*, ove si afferma che l'emergenza «legit-

razione degli equilibri di mercato, l'ordinamento tende a privilegiare strumenti flessibili, capaci di adattarsi alle specificità territoriali e di dispiegare effetti in tempi rapidi. La scelta di non imporre una disciplina uniforme, ma di abilitare gli Stati membri a intervenire, risponde a tale esigenza di immediatezza e di modulazione degli interventi.

Tuttavia, proprio la razionalità emergenziale che giustifica la flessibilità produce, sul piano sistemico, un problema di effettività in senso tecnico. L'effetto utile dell'atto unionale dipende integralmente dall'attivazione nazionale; ma l'attivazione nazionale, compressa entro tempi ristretti (21 giorni) e priva di un procedimento armonizzato di valutazione comparativa tra incremento produttivo e tutela ambientale, ha finito per tradursi – in molti casi – in una mera trasposizione della deroga, senza un bilanciamento sostanziale verificabile³³.

tima misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustamente protratte nel tempo»; Corte cost. 7 aprile 2011, n. 115, spec. § 6 *cons. dir.*, sulla necessaria contigibilità e limitazione temporale dei poteri *extra ordinem*. In dottrina, sul carattere strutturalmente temporaneo della normazione emergenziale e sulla sua strumentalità alla conservazione dell'ordinamento costituzionale, v. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; più di recente, U. RONGA, *Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2020, pp. 3-42; G. CATALDO, *Sulla temporaneità nell'emergenza costituzionale*, in *Consulta Online*, 2020, pp. 78 ss. In chiave problematica, sulla tendenza alla cronicizzazione dell'eccezione e sui rischi di *emergenza perenne* v. A. MANGIA, *L'Europa dell'emergenza perenne*, in E. MOSTACCI, A. SOMMA (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma, 2021, pp. 144 ss.; A. RUGGERI, *Le trasformazioni istituzionali nel tempo dell'emergenza*, in *Consulta online*, n. 1, 2021, pp. 240 ss. Sul piano europeo, la scelta di strumenti derogatori facoltativi e temporalmente circoscritti si iscrive nella logica di una gestione proporzionata della crisi, fondata su flessibilità attuativa e differenziazione territoriale, coerente con il principio di sussidiarietà e con il controllo di proporzionalità *ex art. 5 TUE*.

³³ Cfr., in prospettiva generale, le analisi sull'effettività delle garanzie e sulla distinzione tra norme primarie e secondarie in L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. I, Bari, 2007, spec. Parte III, cap. X; nonché, con riferimento alla distinzione tra validità ed efficacia e al lessico validità/efficacia/effettività, N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993 p. 199, spec. Parte I, cap. II. Quanto alla dimensione processuale dell'effettività e al tema del rimedio effettivo, v. G. VETTORI, *Effettività delle tutele (diritto civile)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. X, Milano, 2017,

La decisione, infatti, trasferisce il luogo del bilanciamento a livello statale o regionale, mantenendo a livello europeo un *controllo* (se così può essere definito) essenzialmente informativo ed *ex post*, fondato su obblighi di comunicazione e trasmissione di dati. Non è previsto un vaglio preventivo di compatibilità ambientale, né un parametro oggettivo che consenta di verificare, prima dell'attivazione, la coerenza della scelta con gli obiettivi delle pratiche benefiche per il clima e l'ambiente. L'emergenza, in tal modo, incide non solo sul contenuto della disciplina, ma anche sulla struttura delle garanzie.

In questo assetto, la discrezionalità nazionale non è accompagnata da strumenti procedurali idonei a rendere effettivamente controllabile il bilanciamento tra esigenze produttive e tutela ecologica. La questione non riguarda la legittimità formale dell'intervento, ma la sua capacità di assicurare che la deroga resti effettivamente circoscritta «nella misura strettamente necessaria». Emerge, dunque, come il rispetto formale della clausola emergenziale non coincide necessariamente con la salvaguardia sostanziale degli obiettivi ambientali che la disciplina del *greening* intendeva presidiare.

L'attuazione italiana offre un esempio significativo.

Il decreto ministeriale dell'8 aprile 2022³⁴ ha dato attuazione alla decisione autorizzando, limitatamente all'anno di domanda 2022, la computabilità dei terreni a riposo come coltura distinta e come area di interesse ecologico anche in presenza di utilizzazione produttiva, nonché l'impiego di prodotti fitosanitari su tali superfici. L'atto si colloca in linea di sostanziale continuità con l'impianto europeo: ne riproduce

pp. 381 ss. In chiave pubblicistica, per il rapporto tra effettività, attuazione e tenuta dell'ordinamento (e per l'avvertenza secondo cui la validità dell'ordinamento può dirsi legata alla sua effettività, mentre la validità delle singole norme resta logicamente distinta dalla loro effettiva applicazione), v. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, spec. § 3; nonché, sul nesso tra garanzie e funzionalità della tutela giurisdizionale (anche in termini di *tempo* del controllo), ID., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Dir. soc.*, n. 3, 2014, pp. 433 ss.

³⁴ Decreto del ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 8 aprile 2022, recante *Attuazione della decisione (UE) 2022/484 della Commissione che autorizza deroghe agli obblighi di inverdimento per l'anno di domanda 2022*, pubblicato in G.U. n. 93 del 21 aprile 2022.

l'architettura derogatoria e si limita a prevedere obblighi di comunicazione e trasmissione dei dati agli organismi pagatori, senza introdurre criteri territoriali selettivi o condizioni ulteriori idonee a rendere verificabile, in concreto, la ponderazione tra incremento produttivo e tutela ambientale.

L'argomentazione sin qui prospettata non è priva di ambivalenze sul piano sistemico. La rimessa a coltura delle superfici a riposo e l'estensione dell'impiego di fertilizzanti e prodotti fitosanitari incidono su spazi agricoli che, proprio in quanto sottratti alla produzione intensiva, assolvono a una funzione di riequilibrio ecologico nei paesaggi rurali. La letteratura scientifica ha messo in luce come le misure adottate in risposta alla crisi ucraina – e segnatamente la riattivazione produttiva dei terreni a riposo e l'incremento degli input chimici – siano suscettibili di ridurre ulteriormente gli *habitat* favorevoli all'avifauna e di accrescere le pressioni su suolo e biodiversità, già esposti a un declino strutturale nei sistemi agricoli europei³⁵. La deroga, pertanto, è intervenuta in un contesto segnato da fragilità ecologiche cumulative, nel quale la contrazione delle superfici semi-naturali e l'intensificazione

³⁵ Cfr. N. STRANGE, J. GELDMANN, N.D. BURGESS, J.W. BULL, *Policy responses to the Ukraine crisis threaten European biodiversity*, in *Nature Ecology & Evolution*, vol. 6, n. 8, 2022, pp. 1048 ss.

Sul ruolo ecologico delle superfici a riposo e degli elementi non produttivi quali habitat funzionali nei paesaggi agricoli europei, nonché sugli effetti potenzialmente regressivi delle deroghe adottate nel 2022 in risposta alla guerra in Ucraina, v. M.B. MORALES et al., *op. cit.*, pp. 2 ss., ove si evidenzia come la coltivazione delle aree a riposo comporti perdite sproporzionate di biodiversità a fronte di incrementi produttivi modesti nel breve periodo; E. UNDERWOOD et al., *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity*, in *IEEP*, 2016, spec. pp. 17 ss., che documenta la maggiore efficacia delle opzioni non produttive (*fallow*, siepi, fasce tampone) rispetto alle colture azotofissatrici nel sostenere habitat e servizi ecosistemici; S. BAUM et al., *Impact of ecological focus areas on farmland birds*, in *Conservation Biology*, 2023, che rileva una correlazione positiva tra quota di superfici a riposo e densità di avifauna agricola; nonché, in chiave critica sulle deroghe del 2022, Corporate Europe Observatory, *Suspension of greening measures of the CAP in 2022*, 2023. Tali contributi convergono nel ritenere che la rimessa a coltura delle superfici non produttive e l'incremento degli input chimici determinino un'ulteriore pressione su suolo, biodiversità e servizi ecosistemici, in un contesto già segnato da declino strutturale degli habitat agricoli europei.

culturale costituiscono fattori determinanti della regressione della biodiversità agraria³⁶.

A ciò si aggiunge un ulteriore elemento, non secondario ai fini del giudizio di proporzionalità: le stesse valutazioni empiriche successive hanno evidenziato come l'apporto produttivo derivante dalla rimessa a coltura delle superfici a riposo sia stato, in termini aggregati, limitato e incapace di incidere in modo significativo sulle dinamiche dei prezzi e dell'approvvigionamento. Ne deriva un quadro nel quale il sacrificio ambientale, pur circoscritto temporalmente, non sembra aver trovato una corrispondenza proporzionata in termini di effettiva stabilizzazione del mercato³⁷.

È, inoltre, significativo che a fronte del quadro delineato, nello stesso giorno dell'adozione della decisione, la Commissione, in una comunicazione sulla sicurezza alimentare e la resilienza dei sistemi alimentari, affermava espressamente che fosse «necessario offrire un sostegno mirato ai produttori che devono far fronte all'aumento dei costi dei fattori di produzione, senza tuttavia compromettere gli obiettivi a lungo termine di un sistema alimentare più resiliente e sostenibile», riba-

³⁶ La centralità della tutela della biodiversità, nell'ambito del diritto agrario, è rintracciabile nell'ampia letteratura presente nella dottrina agraristica al riguardo, anche in tempi meno recenti: cfr., in generale, L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005; L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012, p. 187; E. SIRSI, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in L. COSTATO, E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, Torino, 2011, pp. 493-526; Sulla normativa italiana (l. n. 194, 1° dicembre 2015, *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*) v. L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Dir. agr.*, n. 1, 2016, pp. 162 ss; S. TOMMASI, *La tutela della Biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2016, pp. 559 ss; con particolare riguardo alla tutela della biodiversità animale v. L. LEONE, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021.

³⁷ Cfr. G. PE'ER et al., *Policy responses to the Ukraine crisis threaten European biodiversity*, in *Nature Ecology & Evolution*, 2022; G. ZACHMANN et. al., *op. cit.*, p. 6; tali contributi evidenziano come la rimessa a coltura delle superfici a riposo abbia avuto un impatto quantitativamente limitato sull'offerta complessiva di cereali dell'Unione, incidendo in misura marginale sulle dinamiche dei prezzi, a fronte di costi ambientali potenzialmente significativi.

dendo che la sostenibilità è condizione della stessa sicurezza alimentare e che senza la transizione delineata dal quadro strategico la sicurezza alimentare è esposta a rischi nel medio-lungo periodo³⁸.

Alla luce di tale quadro, la questione non può esaurirsi nella verifica della legittimità formale dell'attuazione, ma investe la configurazione delle garanzie che devono presidiare anche l'esercizio di poteri emergenziali in un ordinamento nel quale la tutela ambientale ha acquisito una crescente densità normativa. La temporaneità della misura non dovrebbe dispensare dall'esigenza che la tecnica derogatoria sia strutturata in modo da rendere verificabile, già nella fase applicativa, la compatibilità della scelta con gli interessi climatici ed ecologici coinvolti. Quando l'intervento è circoscritto a un solo anno di domanda e il controllo si colloca prevalentemente *ex post*, la tutela (ove mai fosse riconosciuta, e non è questo il caso) assume inevitabilmente un carattere successivo e in parte riparatorio. Ciò che viene in rilievo, dunque, non è soltanto il contenuto della deroga, ma la capacità dell'assetto normativo di assicurare che anche l'emergenza si svolga entro parametri sostanziali controllabili, evitando che il tempo dell'eccezione legittimi la produzione di ulteriori esternalità negative.

A corroborare la lettura qui proposta concorrono, del resto, considerazioni che attengono al diritto interno e, in particolare, alle modalità di esercizio del potere giurisdizionale. La tecnica autorizzatoria prescelta dalla Commissione incide infatti sulla stessa configurazione del sindacato nazionale. Quando l'atto interno si presenta come mera trasposizione della facoltà riconosciuta dall'Unione, il giudice è inevitabilmente sospinto verso il controllo sulla validità dell'atto europeo; quando, invece, l'amministrazione sia chiamata a compiere una valutazione autonoma, si apre lo spazio per un sindacato pieno sul provvedimento interno, anche sotto il profilo dell'adeguatezza dell'istruttoria e della effettiva ponderazione degli interessi coinvolti.

Nel caso in esame, l'ampiezza della clausola autorizzatoria e l'assenza di criteri sostanziali ulteriori hanno attenuato la distinzione tra attuazione vincolata e scelta discrezionale, inducendo il giudice nazionale a concentrare il controllo sul versante della validità unionale. Il

³⁸ Commissione europea, *Salvaguardare la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, COM(2022) 133 final, 23 marzo 2022.

baricentro della verifica si è così spostato dal piano dell'applicazione amministrativa – dove la ponderazione avrebbe potuto essere scrutinata in concreto – al piano della legittimità formale dell'atto europeo, con un fisiologico restringimento dell'oggetto del sindacato.

In definitiva, il limite che emerge dal caso C-287/24 non risiede tanto in ciò che la Corte afferma, quanto in ciò che essa non assume a parametro del proprio scrutinio. Nell'ambito del controllo di proporzionalità, la crisi climatica e ambientale non viene valorizzata come elemento strutturale del bilanciamento, ma resta sullo sfondo, confinata a clausola di contesto e a meccanismi informativi *ex post*. Il giudizio si concentra sulla correttezza formale della base giuridica, sulla temporaneità della misura e sul suo carattere facoltativo, senza interrogarsi se, alla luce dell'attuale conformazione dell'ordinamento dell'Unione, l'integrazione ambientale – sancita dall'art. 11 TFUE e ormai densamente incorporata nella stessa architettura della PAC – non imponga un controllo più penetrante sulla effettiva necessità e stretta proporzionalità della deroga³⁹.

³⁹ Sulla progressiva integrazione strutturale della dimensione ambientale e climatica nelle politiche dell'Unione, v., in primo luogo, Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019; Commissione europea, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM(2020) 381 final, 20 maggio 2020; Commissione europea, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380 final, 20 maggio 2020; nonché il pacchetto *Fit for 55*, COM(2021) 550 final ss., 14 luglio 2021. In attuazione di tale architettura strategica, la riforma della PAC 2023-2027 ha esplicitamente rafforzato l'integrazione ambientale attraverso il regolamento (UE) n. 2115/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, 2 dicembre 2021, recante norme sui piani strategici della PAC (spec. artt. 6, 9 e 31, relativi agli obiettivi ambientali e climatici e agli ecoschemi); il regolamento (UE) n. 2116/2021, 2 dicembre 2021, sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC; e il regolamento (UE) n. 2117/2021, 2 dicembre 2021, che modifica i regolamenti (UE) nn. 1308/2013, 1012/1151, 251/2014 e 228/2013. A tali strumenti si affiancano il regolamento (UE) n. 1119/2021 (Legge europea sul clima), che rende giuridicamente vincolante l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, e il regolamento (UE) n. 852/2020 (cd. «Tassonomia»), che qualifica gli investimenti sostenibili in funzione degli obiettivi ambientali dell'Unione. L'insieme di tali atti testimonia come l'integrazione ambientale, lungi dal costituire mero parametro programmatico, si sia consolidata quale criterio strutturale di orientamento delle politiche agricole e di bilanciamento degli interessi economici, ai sensi dell'art. 11 TFUE.

La transizione sostenibile, infatti, non costituisce più un obiettivo programmatico tra gli altri, ma un asse portante del sistema, che attraversa le politiche dell'Unione e plasma la stessa PAC. Ignorarne la rilevanza nel vaglio di proporzionalità significa adottare un paradigma di emergenza che appare disallineato rispetto alla maturazione *costituzionale* della tutela ambientale nel diritto dell'Unione e alla sua integrazione strutturale nelle politiche agricole. È in questa distanza tra validità formale e densità sostanziale del bilanciamento che si coglie la vera posta in gioco della vicenda.

6. *Note conclusive: la necessità di operare e interpretare in una prospettiva sistematica*

L'analisi sin qui condotta consente ora di tornare alla questione formulata in apertura: quando *shock* di mercato e istanze di natura climatica e ambientale si presentano simultaneamente, il problema non è stabilire quale di esse debba *prevalere*, bensì individuare il criterio ermeneutico capace di orientare in modo coerente e sistematicamente integrato la lettura dell'ordinamento.

Un primo punto fermo, in questa direzione, si rinviene nella stessa ontologia dell'agricoltura, che precede e fonda ogni costruzione dogmatica. In questo settore, infatti, l'ambiente non è una variabile esterna né una cornice entro cui si colloca l'attività produttiva; esso costituisce il tessuto connettivo unitario sul quale la produzione prende forma e dal quale trae la propria possibilità. Per questa ragione la sostenibilità ambientale e la sostenibilità agricola non sono grandezze differenti, ma dimensioni intrecciate in modo strutturale e singolare rispetto ad ogni altro ambito economico⁴⁰. Ne consegue che qualunque intervento emergenziale che ampli temporaneamente la superficie produttiva, comprimendo le funzioni ecologiche dei suoli o riducendo gli spazi di riequilibrio della biodiversità, opera su questo stesso rapporto.

L'agricoltura è il frutto di una combinazione tra *capitale naturale* e *capitale artificiale*; essa costruisce, nel tempo, un capitale che rappre-

⁴⁰ A. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 22.

senta insieme condizione e prodotto dell'attività agricola. In questa prospettiva, la preservazione del *natural capital*⁴¹ non si pone come limite esterno alla sicurezza alimentare, ma come presupposto della sua tenuta nel medio e lungo periodo, soprattutto in un contesto segnato dalla crescente frequenza di eventi estremi e dalla sovrapposizione di crisi multiple.

La guerra, la pandemia, l'instabilità energetica e la crisi climatica non operano infatti in compartimenti stagni: esse si intrecciano, si amplificano reciprocamente, producendo effetti cumulativi sul sistema agroalimentare. La recente letteratura parla, non a caso, di *policrisi*, per descrivere una condizione in cui *shock* geopolitici, ambientali e sanitari si sovrappongono e ridisegnano le priorità politiche⁴² attraverso processi di *securitizzazione* che tendono a privilegiare risposte immediate rispetto a equilibri di lungo periodo⁴³. È in questa dinamica che si colloca il progressivo intensificarsi del ricorso agli strumenti di crisi previsti dall'OCM unica, attivati con frequenza crescente per fronteggiare perturbazioni di mercato, emergenze sanitarie e *shock* esterni, sino a divenire componente quasi strutturale della *governance* agricola europea. Invero, la gestione eccezionale della crisi sembra avviarsi verso una stabilizzazione come modalità ricorrente di intervento pubbli-

⁴¹ Sul concetto di *natural capital* si v. E.B. BARBIER, *The concept of natural capital*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 35, n. 1, 2019, pp. 14-36.

⁴² Sul ricorso sempre più frequente alle misure eccezionali di mercato quale tratto strutturale della *governance* agricola europea, v. Commissione europea, *Report on the use of crisis measures adopted pursuant to Articles 219 to 222 of Regulation (EU) No 1308/2013*, COM(2024) 12 final, 23 gennaio 2024, ove si documenta l'adozione, nel periodo 2014-2023, di numerose misure eccezionali a sostegno dei settori agricoli colpiti da perturbazioni di mercato, crisi sanitarie, eventi climatici estremi e, da ultimo, dalle conseguenze economiche della guerra in Ucraina. Il rapporto evidenzia come il ricorso agli strumenti di cui agli artt. 219-222 del regolamento (UE) n. 1308/2013 (OCM unica) abbia assunto carattere ricorrente, con un impiego significativo di risorse finanziarie e con una progressiva estensione dell'ambito applicativo delle misure di crisi, confermando la tendenza alla normalizzazione dell'eccezione nel settore agricolo.

⁴³ Sul processo di *securitizzazione* della politica agroalimentare europea e sui suoi effetti nella ridefinizione delle gerarchie tra obiettivi di breve e lungo periodo, v. J. VAN ZEBEN, M. ALESSANDRINI, *Food «Securitization» and the Climate Crisis: Lessons from the EU Response to the War in Ukraine*, in *Climate Law*, nn. 1-2, 2025, pp. 72-96,

co, con effetti di non poco momento sulla gerarchia tra sicurezza degli approvvigionamenti e obiettivi ambientali⁴⁴.

Il secondo profilo da prendere in considerazione è, invece, propriamente sistemico e giuridico. La sostenibilità, per come oggi incorporata nella PAC e più in generale nel diritto dell'Unione, esige una prospettiva performativa, capace di tradursi in tecniche normative che rendano *verificabile* la ponderazione tra interessi, anche – e soprattutto – quando si invoca l'emergenza.

In questa prospettiva, il problema investe il modo stesso in cui il diritto costruisce il mercato quale *locus artificialis*⁴⁵. In altre parole, la questione della sostenibilità chiama in causa, insieme, il limite del mercato e il fondamento della giuridicità⁴⁶. Non si tratta soltanto di riconoscere che vi sono beni – come il suolo, la biodiversità, le risorse naturali – che, ove integralmente assorbiti nella logica dello scambio, rischiano di vulnerare valori fondanti della convivenza; si tratta, piuttosto, di comprendere che le tecniche giuridiche non possono essere impiegate esclusivamente per delimitare o comprimere l'attività economica, ma devono concorrere a costruire le condizioni stesse della sua legittimità e della sua durata.

Il limite, allora, non è soltanto un divieto che si impone dall'esterno al mercato, ma un elemento che ne orienta dall'interno la struttura e le condizioni di legittimità. È proprio nel riconoscimento del limite ecologico che si radica una responsabilità che non riguarda solo i rapporti tra operatori, ma si estende alle generazioni future e alla tenuta complessiva del sistema agroalimentare.

Traslato nel campo della PAC, ciò significa che la transizione ecologica non può essere concepita come un freno imposto dall'esterno a un mercato agricolo altrimenti autosufficiente, né la sicurezza alimentare può fungere da argomento idoneo, *ipso facto*, a sospendere l'integrazione ambientale. La regolazione è chiamata piuttosto a co-

⁴⁴ In merito si v. l'approfondita analisi contenuta in Cfr. R. NORER (a cura di), *Agricultural Law in Times of Crises: Policies and Production Impacts*, Baden-Baden, 2025, che affronta le interazioni tra crisi, politiche pubbliche e impatti sulla produzione agricola nell'ambito europeo.

⁴⁵ N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 2003, pp. 4 ss.

⁴⁶ Sul punto si v. N. LIPARI, *Ancora su persona e mercato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 2, 2014, p. 423.

struire condizioni di resilienza, cioè a predisporre quelle risorse sistemiche che consentono al sistema produttivo di reggere gli *shock* senza compromettere le basi della propria continuità.

È in questo punto che si innesta il tema, oramai giuridicamente ineludibile, dell'adeguatezza degli strumenti e della sostenibilità economica dell'impresa agricola⁴⁷. La tensione tra l'ambizione del *Green Deal* e le difficoltà attuative della PAC 2023-2027 mostra come la dimensione ecologica non possa essere calata dall'alto senza un lavoro di connessione con le condizioni materiali della produzione, con la struttura delle filiere e con la posizione economica dell'agricoltore. Una transizione non adeguatamente strutturata sul piano economico rischia di restare retorica; ma, simmetricamente, una sequenza di deroghe motivate dall'urgenza rischia di rendere reversibile o negoziabile proprio quell'architettura verde che l'Unione ha fissato come centrale.

In definitiva, le questioni che il caso C-287/24 lascia aperte sono almeno due, strettamente connesse tra loro. La prima riguarda la reale tenuta della deroga sul piano sostanziale: se essa possa dirsi legittima non solo in termini formali, ma alla luce dell'intero assetto assiologico dell'ordinamento. La seconda – che in realtà precede e condiziona la prima – concerne il posto che la crisi climatica e ambientale occupa oggi nel ragionamento giuridico dell'Unione. Essa costituisce un obiettivo programmatico, destinato a retrocedere dinanzi a ogni *shock* di mercato, oppure un criterio interpretativo vincolante, idoneo a incidere sulla struttura delle garanzie e sul contenuto stesso del controllo di proporzionalità?

Se si riconosce la crisi climatica come crisi strutturale – e non come variabile tra le altre – essa non può essere sacrificata, neppure temporaneamente, senza che la ponderazione sia effettiva, dimostrabile e sorretta da parametri sostanziali e garanzie procedurali adeguate. Ed è proprio su questo terreno che il diritto agrario è chiamato, oggi più che mai, a misurare la propria capacità di governare l'emergenza senza smarrire il senso della durata.

⁴⁷ Cfr. L. RUSSO, *La politica agricola comune tra esigenze di sostenibilità economica e l'attuazione del Green Deal a tutela della biodiversità*, in *Dir. agroal.*, n. 2, 2025, pp. 331 ss.

*Abstract**

Ita

La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 luglio 2025 (C-287/24) si colloca in un passaggio delicato dell'evoluzione della PAC, nel quale la risposta all'emergenza di mercato si intreccia con la più profonda e strutturale sfida della transizione climatica. La Corte ha confermato la validità della decisione di esecuzione (UE) 2022/484, che ha autorizzato deroghe ai requisiti di inverdimento per l'anno di domanda 2022, ritenendo l'atto adeguatamente motivato e adottato nei limiti dell'art. 69 del regolamento n. 1307/2013.

Una lettura sistemica, tuttavia, impone di collocare la pronuncia entro il paradigma della «doppia crisi»: quella di mercato, innescata dalla guerra in Ucraina, e quella climatica, di natura strutturale. Se la prima può legittimare interventi emergenziali, la seconda, in quanto strutturale, non può restare sul piano degli obiettivi dichiarati, ma deve orientare in modo permanente l'interpretazione e l'applicazione della disciplina. La decisione sollecita così una riflessione sul bilanciamento tra sicurezza alimentare e tutela climatico-ambientale, e sulla stabilità sistemica della PAC, sospesa tra ambizione verde e revisione emergenziale.

Parole chiave: crisi climatica, sostenibilità ambientale, Politica agricola comune, effettività

En

The judgment of 10 July 2025 of the Court of Justice of the European Union (C-287/24) arises at a delicate stage in the evolution of the Common Agricultural Policy (CAP), where the response to a market emergency intersects with the deeper and structural challenge of the climate transition. The Court upheld the validity of Commission Implementing Decision (EU) 2022/484, which authorised derogations from the greening requirements for the 2022 claim year, finding the act adequately reasoned and adopted within the limits of Article 69 of Regulation No 1307/2013.

* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

A systemic reading, however, places the ruling within the paradigm of a «double crisis»: the market crisis triggered by the war in Ukraine and the structural climate crisis. While the former may justify emergency measures, the latter, precisely because of its structural nature, cannot remain confined to declared objectives, but must permanently guide the interpretation and application of the legal framework. The decision thus invites reflection on the balancing between food security and climate protection, and on the systemic stability of the CAP, suspended between green ambition and emergency-driven revision.

Keywords: climate crisis, environmental sustainability, Common Agricultural Policy, effectiveness