

SEMINAIRE “LES EMBARQUÉS”

Paola Francesca Rizzi
Doctorante de recherche en «*Diritti e Tutele nei Mercati Globalizzati*»
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”, Italie

Abstract (fr):

DONNER UNE VALEUR ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE À LA BIODIVERSITÉ. INSTRUMENTS DIRECTS, INDIRECTS ET COLLATÉRAUX

Le remplacement de la notion de “croissance” par celle de “développement” dans l’identification des objectifs d’orientation économique nécessite l’intégration de la protection de la diversité biologique dans la régulation des activités productives et, en particulier, de l’agriculture.

Depuis les années ‘70, la nécessité d’élaborer des instruments juridiques visant à introduire la protection de la biodiversité dans les circuits décisionnels régissant les activités économiques s’est progressivement imposée au niveau international et européen. La prise de conscience progressive de la relation intime entre l’activité agricole et l’utilisation durable des ressources naturelles a culminé avec le « *Millennium Ecosystem Assessment* » de 2005, qui a mis en évidence la nécessité de confier à des instruments « *market-based* » la gestion des défis les plus importants de la société contemporaine, tels que la perte de biodiversité sur la planète et le changement climatique.

D’un côté, intégrer des objectifs économiques et de production dans la protection de la biodiversité signifie « donner de la valeur à la biodiversité ». Cette expression fait référence à la mise en place de mesures qui, tout en régulant directement les activités économiques, protègent indirectement les ressources naturelles en internalisant les coûts et/ou les bénéfices environnementaux dans l’activité économique qui les produit.

D’un autre côté, l’intégration de la protection de la biodiversité dans la réglementation des activités économiques se traduit par le paradigme de la multifonctionnalité. Dans cette perspective, les mesures réglementaires visant à rémunérer les externalités positives des activités économiques par le biais de ce que l’on appelle les « paiements pour services environnementaux », définis dans la formulation plus récente et plus large de Wunder en 2015 comme des « transactions volontaires entre utilisateurs et fournisseurs de services, conditionnées par des règles concertées sur la gestion des ressources naturelles pour la génération de services environnementaux », s’avèrent fonctionnelles.

À cette fin, le système juridique français offre plusieurs indices qui peuvent servir de modèles de référence par rapport au système italien, étant donné que l’intégration entre l’*exploitation* et le *territoire* constitue la base sur laquelle le droit rural français est érigé et que la multifonctionnalité de l’agriculture a été incluse dans la définition de la politique agricole française depuis la fameuse loi d’orientation agricole de 1999.

Il convient toutefois d’examiner le degré d’efficacité avec lequel les instruments du système français peuvent traduire le canon de la multifonctionnalité agricole du soi-disant « droit rural proclamatoire » au « droit créateur des faits ».

Dans la législation française, malgré la prolifération des références aux notions de « services environnementaux » et de « services écosystémiques » - en particulier à la suite de l’entrée en vigueur de la loi d’avenir pour l’agriculture de 2014 et de la loi biodiversité de 2016 - il n’existe pas d’instruments qualifiés de « paiements pour services environnementaux » et qui les réglemente de

manière organique. Pour les saisir et les analyser, il est donc nécessaire d'utiliser une approche finaliste et substantielle. Cette approche permettra de retracer à la fois les mesures qui, au fil du temps, ont constitué la déclinaison nationale des mesures agro-environnementales de matrice européenne, ainsi que les instruments nationaux qui contribuent en fait à la réalisation du même objectif d'intégration. Au niveau européen, on distingue les mesures qui visent directement à compenser et rémunérer l'engagement environnemental des agriculteurs, et que l'on retrouve dans le second pilier de la PAC, et les mesures qui, sans concerner au premier chef la *performance* environnementale de l'activité agricole, en influencent la mesure. En ce qui concerne les mesures de mise en œuvre de la PAC, nous nous concentrerons sur les mesures agro-climatico-environnementales, depuis leur déclinaison originelle dans les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) jusqu'à leur physionomie actuelle de « mesures agro-environnementales et climatiques » (MAEC) et, en ce qui concerne spécifiquement la protection de la biodiversité, sur les « contrats Natura 2000 ».

Depuis leur entrée en droit français, ces instruments ont suscité en France un vaste débat doctrinal - en quelque sorte analogue aux réflexions menées par la doctrine italienne - concernant l'assimilabilité abstraite à la catégorie privée du contrat et l'opportunité concrète de recourir à cet instrument. Si en effet la contractualisation de la performance environnementale de l'agriculture naît dans l'esprit d'augmenter l'effort environnemental de l'agriculteur, elle peut aboutir à un affaiblissement *de facto* de l'ambition environnementale de la politique agricole. En y regardant de plus près, cette situation dépend également de la répartition générale des mesures de la PAC et du niveau d'ambition conféré à la politique agricole "par le bas", c'est-à-dire en commençant par les mesures obligatoires du premier pilier. De ce point de vue, il est évident que la PAC 2023-2027 est une réponse positive aux remarques critiques formulées par la Cour des comptes européenne et la doctrine en ce qui concerne l'articulation précédente de ces instruments dans les paiements directs et le verdissement.

Néanmoins, afin de vérifier l'efficacité des pratiques envisagées par ces instruments, il est nécessaire d'intervenir sur un autre facteur "collateral" qui risque d'affecter négativement la réalisation des objectifs de la PAC, notamment dans le domaine de la protection de la biodiversité, à savoir l'indisponibilité et/ou le manque de données et d'indicateurs de référence fiables, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport n° 16 de 2022 « Les données dans la politique agricole commune : le potentiel du *big data* n'est pas exploité pour l'évaluation de la PAC ». Outre les mesures directement liées au droit agroenvironnemental, il est donc nécessaire d'évaluer l'étendue et l'efficacité des instruments constitutifs de l'action européenne visant à encourager le partage et l'échange de données dans le secteur agricole dans les relations B2B et B2G, tels que la mise en œuvre d'un « *Common European Data Space for Agriculture and Mobility* ».

D'autre part, dans le système juridique français, certains mécanismes peuvent être identifiés qui ne sont pas liés à la PAC mais qui peuvent contribuer à conformer l'activité agricole à la protection de l'environnement. Il s'agit notamment de l'inclusion de clauses environnementales dans les contrats de baux ruraux, ainsi que de mesures telles que les obligations réelles environnementales, les "trames vertes" ou les contrats complexes "bas carbone". Ces instruments sont hétérogènes dans leur nature et leur physionomie, mais ont en commun le résultat - souhaité - d'intégrer, de différentes manières, la protection de l'environnement dans la réglementation de l'activité agricole ou vice-versa. À cette fin, nous analyserons les dispositions nationales régissant les instruments illustrés, en identifiant les points de contact entre l'agriculture et la gestion des ressources naturelles.

Abstract (ita):

DARE VALORE ECONOMICO E GIURIDICO ALLA BIODIVERSITÀ. STRUMENTI DIRETTI, INDIRETTI E COLLATERALI

La sostituzione della nozione di «crescita» con quella di «sviluppo» nella identificazione degli obiettivi cui orientare l'economia impone l'integrazione della tutela della diversità biologica nella disciplina delle attività produttive e, in particolare, dell'agricoltura.

A partire dagli anni '70 è progressivamente maturata, a livello internazionale ed europeo, la necessità di predisporre strumenti giuridici volti ad introdurre la protezione della biodiversità e nei canali decisionali concernenti la disciplina delle attività economiche. La graduale consapevolezza dell'intima relazione tra attività agricola ed uso sostenibile delle risorse naturali è culminata nel *Millennium Ecosystem Assessment* del 2005, che ha evidenziato l'esigenza di affidare a degli strumenti «*market-based*» la gestione delle più importanti sfide della società contemporanea, come la perdita di biodiversità sul pianeta e i cambiamenti climatici.

Da un lato, inglobare obiettivi economici e produttivi nella tutela della biodiversità significa «dare valore alla biodiversità». Con questa espressione si fa riferimento alla predisposizione di misure che, nel disciplinare direttamente le attività economiche, tutelino indirettamente le risorse naturali realizzando una internalizzazione dei costi e/o dei benefici ambientali nell'attività economica che li produce. Dall'altro lato, l'integrazione della tutela della biodiversità nella disciplina delle attività economiche si traduce nel paradigma della multifunzionalità.

In quest'ottica, si rivelano funzionali le misure normative idonee a remunerare le esternalità positive delle attività economiche attraverso i c.d. «pagamenti per i servizi ambientali», definiti nella più recente ed ampia formulazione di Wunder del 2015 come «transazioni volontarie tra utilizzatori e fornitori di servizi, condizionati a delle regole concertate sulla gestione delle risorse naturali per la generazione di servizi ambientali».

A tal fine l'ordinamento francese offre diversi spunti che possono assurgere modelli di riferimento rispetto al sistema italiano, considerando che l'integrazione tra *exploitation* e *territoire* costituisce la base su cui è eretto il *droit rural* francese e che la multifunzionalità dell'agricoltura è stata inserita nella definizione della politica agricola francese sin dalla nota *loi d'orientation agricole* del 1999.

Occorre vagliare, ad ogni modo, il grado di efficacia con cui gli strumenti del sistema francese possono tradurre il canone della multifunzionalità agricola dal c.d. «*droit rural proclamatoire*» al «*droit créateur des faits*».

Nella legislazione francese, nonostante la proliferazione dei riferimenti alle nozioni di «servizi ambientali», ovvero «servizi ecosistemici» – soprattutto all'indomani dell'entrata in vigore della *loi d'avenir pour l'agriculture* del 2014 e della *loi biodiversité* del 2016 – non vi è un regime giuridico organico che definisca determinati strumenti come «pagamenti per i servizi ambientali» e ne predisponga una disciplina organica. Occorre allora avvalersi di un approccio finalistico e sostanziale per rintracciare tanto le misure che nel corso del tempo hanno costituito la declinazione nazionale delle misure agroambientali di matrice europea, quanto gli strumenti di matrice squisitamente nazionale che di fatto concorrono al raggiungimento del medesimo obiettivo d'integrazione.

A livello europeo, vi sono misure che direttamente mirano alla compensazione ed alla remunerazione dell'impegno ambientale degli agricoltori, e si rinvengono nell'ambito del secondo pilastro della PAC, e misure che pur non riguardando primariamente le *performance* ambientali dell'attività agricola, incidono sulla relativa misurazione.

Per quanto riguarda le misure d'attuazione della PAC ci si soffermerà sulle misure agro-climatico-ambientali, dalla loro originaria declinazione nei *contrats territorial d'exploitations* (CTE) alla loro

attuale fisionomia di «*mesures agro-environnementaux et climatique*» (MAEC) e, con specifico riguardo alla tutela della biodiversità, sui «*contrats Natura 2000*».

Sin dal loro ingresso nella legislazione francese, questi strumenti hanno suscitato un ampio dibattito dottrinale in Francia – per certi versi analogo alle riflessioni svolte dalla dottrina italiana – riguardo l’astratta assimilabilità alla categoria privatistica del contratto e l’opportunità concreta di avvalersi di tale strumento. Se infatti la contrattualizzazione delle prestazioni ambientali dell’agricoltura nasce con lo spirito di innalzare lo sforzo ambientale dell’agricoltore, essa può tradursi in un depotenziamento di fatto dell’ambizione ambientale della politica agricola. A ben vedere, questa circostanza dipende altresì dalla generale allocazione delle misure della PAC e dal livello di ambizione che si imprime alla politica agricola “dal basso”, cioè partendo dalle misure obbligatorie del primo pilastro. Da questo punto di vista, vi sono degli elementi per constatare nella PAC 2023-2027 un riscontro positivo ai rilievi critici sollevati dalla Corte dei Conti europea e dalla dottrina in relazione alla precedente articolazione di questi strumenti nei pagamenti diretti e nel *greening*.

Ad ogni modo, per asseverare l’efficacia delle pratiche previste da questi strumenti è necessario intervenire su un altro fattore “collaterale” che rischia di incidere negativamente sul raggiungimento degli obiettivi della PAC soprattutto in materia di tutela biodiversità, vale a dire l’indisponibilità e/o l’inattendibilità di dati e di indicatori di riferimento, come evidenziato dalla Corte dei Conti nella relazione n. 16 del 2022 «I dati nella politica agricola comune: per valutare la PAC non si sfruttano le potenzialità dei *big data*». Oltre alle misure direttamente afferenti al diritto agroambientale, occorre dunque valutare l’entità e l’efficacia degli strumenti costitutivi dell’azione europea diretta ad incentivare la condivisione e lo scambio di dati nel settore agricolo nei rapporti B2B e nei rapporti B2G, come l’implementazione di un *Common European Data Space for Agriculture and Mobility*.

D’altra parte, nell’ordinamento francese possono individuarsi alcuni meccanismi che non afferiscono alla PAC ma che possono concorrere alla conformazione dell’attività agricola alla protezione dell’ambiente. Tra questi spicca l’inserimento delle «*clauses environnementaux*» all’interno dei contratti di «*baux ruraux*» nonché misure come le «*obligations relatives environnementales*», le «*trames vertes*» o i complessi contratti «*bas carbon*». Si tratta di strumenti caratterizzati da natura e fisionomia eterogenee, ma accomunate dal risultato – auspicato – di integrare, con modalità differenti, la protezione dell’ambiente nella disciplina dello svolgimento dell’attività agricola o viceversa; a tal fine, si analizzeranno le disposizioni nazionali che disciplinano gli strumenti illustrati, individuando i punti di contatto tra agricoltura e gestione delle risorse naturali.