





# I GEORGOFILI

Quaderni

2021-I



PER UNA PAC AL FUTURO:  
TRA TRANSIZIONE E CAMBIAMENTO

15 febbraio 2021



EDIZIONI POLISTAMPA

*Pubblicazione realizzata con il contributo dell'ISMEA  
(Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare)*



Copyright © 2021  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»  
Anno 2021 - Serie VIII - Vol. 18 (197° dall'inizio)

ISSN 0367-4134

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Edizioni Polistampa  
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze  
Tel. 055 737871 (15 linee)  
[info@polistampa.com](mailto:info@polistampa.com) - [www.polistampa.com](http://www.polistampa.com)  
Sede legale: Via Santa Maria, 27/r - 50125 Firenze

ISBN 978-88-596-2111-9

Servizi redazionali, grafica e impaginazione  
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

## INDICE

ALESSANDRO PACCIANI <i>Per una PAC al futuro</i>	7
PAOLO DE CASTRO <i>Il cammino della nuova PAC nella dimensione europea</i>	11
ALESSANDRO MONTELEONE <i>Il complesso percorso per la definizione del Piano strategico nazionale della PAC</i>	15
DANIELA TOCCACELI <i>Transizione e cambiamento nella PAC al 2030</i>	19
LUIGI COSTATO <i>Lo storico problema dell'alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la food sovereignty e la nuova agricoltura</i>	25
FERDINANDO ALBISINNI <i>La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia</i>	37
PIETRO PULINA <i>La transizione verso un modello agro-alimentare circolare</i>	45
GIANLUCA BRUNORI <i>La PAC e la trasformazione digitale dell'agricoltura</i>	53
FRANCO SOTTE <i>Una "PAC al futuro": quali sono le implicazioni?</i>	57

ANGELO FRASCARELLI <i>I vantaggi del flat rate e dell'abolizione dei titoli</i>	61
CARLO RUSSO <i>La fairness nella PAC</i>	65
GIULIO MALORGIO <i>Innovazioni organizzative e cooperazione</i>	69
FABIAN CAPITANIO <i>Gestione del rischio in agricoltura e intervento pubblico: evoluzione, sostenibilità e prospettive del sistema italiano</i>	75
ANDREA MARESCOTTI <i>La sostenibilità ambientale nella revisione della politica UE della qualità</i>	93
EUGENIO POMARICI <i>La riforma della PAC e il settore del vino</i>	97
<i>Appendice.</i> <i>Accordo provvisorio sulla futura Politica Agricola Comune</i>	103

ALESSANDRO PACCIANI<sup>1</sup>

## Per una PAC al futuro

<sup>1</sup> Presidente del Centro Studi sull'organizzazione economica dell'agricoltura e sullo sviluppo rurale GAIA - Accademia dei Georgofili

Buongiorno cari colleghi, porto anzitutto il saluto del presidente dell'Accademia prof. Massimo Vincenzini, oggi impossibilitato a essere con noi, che mi ha incaricato di rappresentarlo dopo aver condiviso gli scopi di questa giornata di studio promossa dal "Centro Studi sull'Organizzazione Economica dell'Agricoltura e sullo Sviluppo Rurale – GAIA".

L'iniziativa si iscrive nel più sentito impulso che l'Accademia ha voluto dare alla sua presenza nella Società, in un momento storico segnato da crisi profonde ed eccezionalmente gravi.

Infatti, fin dall'inizio dell'emergenza pandemica, l'Accademia ha avviato uno specifico programma di studio e di ricerca che chiama in causa numerosi accademici e ricercatori delle diverse discipline che interessano l'ambito applicativo in agricoltura, con lo scopo di individuare adeguati strumenti per la ripresa.

Inoltre, oltre alle attività delle sue strutture permanenti territoriali e dei Centri studi, l'Accademia ha promosso anche la costituzione di Comitati consultivi e Gruppi di lavoro per focalizzare la riflessione sui profili emergenti delle nuove linee di sviluppo, legate all'innovazione e all'avanzamento della ricerca in molteplici campi.

Il Centro GAIA ha inteso rispondere all'appello del presidente cogliendo l'occasione che nel 2022 si contano sessanta anni dall'avvio della PAC. Si tratta di un momento in cui le Istituzioni Europee – e dunque la PAC che è una politica portante – sono chiamate a far fronte a numerose nuove sfide tutte riunite nella riforma che si applicherà dal 2023 al 2027, mentre per questo biennio 2021-2022 il Regolamento transitorio utilizza le nuove risorse del Quadro Finanziario Pluriennale garantendo, con le vecchie regole, per permettere una più fluida transizione tra i due periodi di programmazione e

permettere una più rapida disponibilità di fondi, cui si aggiungono quelli del Next Generation EU.

Nel corso dei sessanta anni sono cambiati, progressivamente e anche radicalmente, gli strumenti della PAC, che è diventata una politica sempre meno settoriale, mantenendo però strategico l'obiettivo di un reddito equo per gli agricoltori.

Le cause del ritardo dell'avvio del nuovo periodo di programmazione sono note e influiranno sull'impostazione della nuova PAC che verrà a collocarsi nello scenario generale del "Green Deal" e, in particolare, della implementazione della strategia "Farm to Fork" prevista nella revisione di medio termine nel 2025.

Si apre quindi uno scenario complesso nel quale gli elementi di incertezza richiedono un approfondimento per comprendere come la PAC sarà capace di interpretare le aspettative dell'agricoltura europea che dipende sempre più dal contesto internazionale, dall'applicazione delle politiche europee su scala nazionale e regionale e dalla capacità del sistema di rinnovarsi e riqualificare le proprie risorse.

L'Accademia dei Georgofili, attraverso il Centro Studi GAIA, in questo peculiare momento di obbligata distanza fisica, intende aprire uno spazio che avvicina gli accademici, economisti, giuristi e imprese, per svolgere in più incontri una riflessione che sappia dare spazio a molte voci, agli avanzamenti della ricerca, per approfondire i molteplici profili che caratterizzano la PAC che dovrà rispondere alle incognite del momento attuale.

In questo primo incontro si è inteso avviare una prima riflessione su alcune tematiche che compongono l'articolato e complesso quadro che caratterizza una PAC che si apre a nuove e incisive novità rispetto ai nuovi scenari europei e che la rendano coerente agli stessi.

I colleghi economisti e giuristi agrari, che hanno contribuito a questo primo incontro, hanno portato in discussione la propria esperienza di ricercatori facendo emergere proprio la complessità delle tematiche che si intrecciano nella PAC e l'esigenza di darne una lettura unitaria nella prospettiva della sua riforma.

Un sentito ringraziamento per la loro disponibilità da parte dell'Accademia che si è impegnata ad aprire uno spazio di confronto permanente su tali tematiche sollecitando, a riforma conclusa, ulteriori contributi su aspetti salienti che potranno essere individuati ed approfonditi.

Le oltre 450 adesioni a questa iniziativa sono la tangibile testimonianza di un bisogno davvero grande di conoscenza su come la PAC sta evolvendo, in un momento di separazione e distanza fisica che rende più vischioso lo scambio di valutazioni tra i portatori di interesse.



Nel programma sono previste due relazioni introduttive:

- Paolo De Castro (Coordinatore S&D, Commissione Agricoltura del P.E) delinea lo stato del lungo e frastagliato cammino della nuova PAC nella dimensione europea;
- Alessandro Monteleone (CREA PB-RRN) rappresenta il punto della discussione in corso per la definizione del Piano Strategico Nazionale.



## Il cammino della nuova PAC nella dimensione europea

<sup>1</sup> Europarlamentare, coordinatore S&D; Commissione Agricoltura PE

Cari colleghi, è con piacere che ho accolto l'invito di Alessandro Pacciani, che ringrazio, per un mio intervento sullo stato di avanzamento della riforma della PAC per il prossimo periodo di programmazione.

Registro con molto interesse il fatto che l'Accademia ha chiamato a raccolta colleghi le cui competenze potranno sicuramente dare un contributo alla definizione di una PAC che si annunzia completamente nuova rispetto a quanto avvenuto nelle precedenti occasioni.

Come sapete la riforma prevista per il dopo 2021 ha subito uno slittamento al 2023 per una molteplicità di circostanze. Ciò nonostante l'attenzione per l'agricoltura da parte delle Istituzioni europee non è venuta meno e, mentre procedono i passaggi necessari a definire merito e metodo della riforma, sono stati adottati provvedimenti che garantiscono la continuità di flussi di risorse e prevedono altresì risorse aggiuntive per lo sviluppo rurale.

In sintesi gli aspetti più interessanti che credo di poter segnalare allo stato attuale.

Il Regolamento transitorio (già pubblicato in GUCE) contiene risorse disponibili per il periodo 2021-2022 ma anche importanti provvedimenti che riguardano lo sviluppo rurale all'interno del Next Generation EU che stanZIA risorse aggiuntive pari a 8 miliardi di euro, oltre ad altri circa 2 miliardi di euro di QFP, per circa 10 miliardi aggiuntivi, di cui la quota destinata all'Italia potrà essere di circa 1,2 miliardi che – se sarà interamente cofinanziato – porterà a 2,4 miliardi di euro aggiuntivi da spendere tra il 2021 e 2022.

Con ciò la Commissione dà un segnale importante rispetto al precedente dibattito – e alla precedente Commissione – che puntava a significativi tagli di risorse. Con questi interventi, oggi si hanno praticamente le stesse risorse del periodo di programmazione precedente.

La lettura di questi dati va fatta ovviamente alla luce dei problemi legati alla pandemia che tocca trasversalmente tutti i comparti segnati da calo della domanda a causa delle chiusure obbligate, e in particolare alle produzioni legate al canale HORECA, che sono purtroppo e soprattutto quelle di alta qualità, per le quali l'Italia ha anche avuto quote crescenti di export.

Si parla di nuove risorse con vecchie regole, ma vi sono anche vincoli di destinazione. L'UE ha posto agli Stati Membri l'obbligo di destinare una quota del 55% del budget a investimenti e giovani e una del 37,5% – cui aggiungere eventualmente una quota libera – a misure agroambientali. Ma si potranno destinare anche allo scorrimento delle graduatorie dei vecchi PSR sempre rispettando le priorità di investimento in digitalizzazione, agricoltura di precisione, meno carburanti, macchine e attrezzature più sostenibili, investimenti tutti coerenti con orientamenti Green Deal.

GREEN DEAL e FARM TO FORK sono strategie, comunicazioni della Commissione che strutturano obiettivi di medio periodo. Non hanno la medesima cogenza di atti legislativi, dunque non è corretto commentarli alla stessa stregua. Quando le strategie daranno luogo a proposte legislative, queste saranno sottoposte alla procedura di codecisione da cui scaturiranno i regolamenti da implementare, avendo tenuto conto delle valutazioni di impatto e di tutte le considerazioni in grado di dare agli agricoltori delle soluzioni concrete.

In ogni caso ogni atto legislativo deve basarsi sugli studi di impatto, per evitare – ad esempio – il paradosso che imponendo una percentuale troppo alta di riduzione di prodotti chimici, i nostri agricoltori europei non siano in grado di soddisfare la domanda e l'UE sia costretta a importare prodotti alimentari dall'estero, magari proprio da quei paesi che meno rispettano parametri di sostenibilità! E poi ci voglio le alternative da introdurre (genetica, precision farming...) in particolare quelle che consentono di dare risposta genetica alle malattie, in alternativa alla chimica, precision farming, tecnologie meccaniche e digitali che possono contribuire a ridurre l'uso della chimica: perciò assume un ruolo centrale l'innovazione. Ma tutto questo avrà bisogno di tempo e di nuovi atti legislativi. Dunque "incorporare farm to fork nella PAC" al momento non è che un titolo giornalistico, ma in realtà sono prospettive operative ben distinte per tempi e modi.

A che punto siamo con la riforma della PAC?

Anzitutto si è concluso il primo giro di triloghi (Parlamento, Consiglio Commissione) sotto la presidenza tedesca, entro giugno (presidenza portoghese) è attesa la conclusione dei triloghi per i 3 documenti fondamentali: piani strategici, OCM, regolamento orizzontale.

Con questi cambiamenti si è evitato di rischiare una rinazionalizzazione della PAC. Le misure saranno decise a livello europeo, e sarà data grande

flessibilità ma non carta bianca agli Stati, diversamente da quanto prefigurato nella prima versione di Phil Hogan (dove si ipotizzava solo di misurare il raggiungimento degli obiettivi al livello europeo). La Commissione ha dato più volte ragione al PE circa la necessità di dare un menù europeo di misure tra i quali ogni SM sceglie. Ciò riguarda in particolare l'ecoschema, rispetto al quale il Parlamento Europeo poneva il 30% degli aiuti diretti, invece il Consiglio il 20%. Comunque resta chiaro che l'impianto della PAC è europeo.

La proposta iniziale era di 1 solo PSR per l'Italia, invece ora ci saranno uno o più enti gestori, quindi le Regioni resteranno gestori del PSR, sebbene ciò sarà confermato alla fine del negoziato. In ogni caso ci saranno vasi comunicanti perché l'impianto resta nazionale, consentendo il ritorno alle Regioni italiane più virtuose delle risorse non spese.

Tante novità sull'OCM. Gestione del rischio rafforzata. Per rendere gli agricoltori più capaci di gestire l'incertezza. Le politiche non possono essere solo di aiuti ma sempre di più strumenti messi nelle mani degli agricoltori per rafforzare anche la qualità e l'organizzazione per avere peso anche a valle della catena per trasformare tutto lo sforzo in reddito per gli agricoltori.

Poi ci sarà tempo per la scrittura degli atti legislativi definitivi per dare almeno un anno agli Stati per scrivere i propri piani e iniziare a gennaio 2023.

Etichettatura deve essere informativa non condizionante (semaforo o nutriscore). Non si può mettere rosso a olio extra vergine di oliva, o al miele, e verde alle patatine fritte! Promuovere prodotti salutistici, etichettatura d'origine, sono tutte iniziative legate a Farm to Fork che saranno oggetto di lavoro nei prossimi mesi.

Avremo una PAC più verde, ma certo non pura politica ambientale. Commissione, Parlamento europeo e Consiglio andranno avanti con i negoziati.

*Semplificazione:* la riforma proposta da Hogan sembrava fatta per semplificare soprattutto Bruxelles, invece ci deve essere un disegno comune europeo.

*Definizione di attività agricola:* poiché il potere di proposta è nelle mani della Commissione, non è possibile al Parlamento proporre di riprendere quella elaborata nel 2013 dal PE (svolgere una attività minima sulle superfici mantenute in un stato idoneo, disciplinata dallo Stato Membro) che favoriva la dimensione produttiva rispetto a quella della rendita.



## Il complesso percorso per la definizione del Piano strategico nazionale della PAC

<sup>1</sup> CREA Centro di Politiche e Bioeconomia

La Comunicazione Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, la pubblicazione del Green Deal e della strategia Farm to Fork, il lungo processo negoziale per l'approvazione dei Regolamenti hanno animato le riflessioni su una Riforma che lancia sfide nuove sia sotto il profilo dell'ambizione ambientale della PAC, sia sotto quello della governance, con un new delivery model che richiederà una nuova organizzazione nella programmazione, gestione e monitoraggio degli interventi finanziabili.

La necessità di elaborare un Piano Strategico Nazionale della PAC (PSN) è forse la novità più rilevante, almeno per quanto riguarda il percorso programmatico, e può rappresentare una grande opportunità per migliorare l'integrazione degli strumenti del primo e secondo pilastro in una pianificazione di una comune Strategia da implementare con idonei interventi regionali e nazionali. È tuttavia evidente la complessità di elaborare una strategia nazionale mettendoci alla prova con regole e strumenti nuovi, nonché con la necessità di gestire un processo di programmazione che deve tener conto del ruolo che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e delle differenze territoriali che caratterizzano i sistemi agroalimentari e forestali e le aree rurali del nostro Paese.

In attesa dell'approvazione finale dei Regolamenti di base e che si sciolgano alcuni nodi su come articolare regionalmente gli interventi, con l'obiettivo di impostare un metodo di lavoro condiviso fra le Autorità di gestione (MIPAAF, Regioni, Province Autonome), la Rete Rurale Nazionale ha avviato una serie di approfondimenti utili al processo di programmazione, con analisi relative alle dinamiche settoriali e territoriali in corso nel nostro Paese, che hanno consentito di definire una prima base informativa comune (dati e analisi) e di individuare i principali fabbisogni e di proporre i primi elementi di riflessione sugli obiettivi da perseguire.

Queste attività, accompagnate anche da documenti di carattere metodologico e organizzativo, sono state realizzate per mettere a disposizione del Mi-paaf, delle Regioni e di tutti gli attori, istituzionali o del partenariato socio-economico, gli strumenti necessari per adottare le delicate scelte strategiche che dovranno essere messe in campo per garantire che la transizione ecologica possa rappresentare un elemento di competitività del settore agricolo, alimentare e forestale italiano.

Rappresentare tutta le attività specifiche finora realizzate funzionali alla PAC 2021-2027 richiederebbe una lunga elencazione. Tutta la documentazione disponibile è comunque raccolta e resa pubblica nel portale web della Rete Rurale Nazionale (<https://www.reterurale.it/PACpost2020/percorsonazionale>), che si arricchirà via via che questo processo andrà avanti e condurrà alla approvazione del PSN.

Il documento “Verso la Strategia nazionale per un sistema agricolo, agroalimentare, forestale inclusivo e sostenibile” avvia una prima riflessione, con l’ambizione di offrire una cornice a cui fare riferimento per la costruzione di qualunque documento di programmazione che interessi il settore agricolo, alimentare e forestale e le aree rurali, ma anche per utilizzare in forma integrata e complementare tutte le risorse finanziarie disponibili (PAC, PNRR, Politica di coesione, Fondo sviluppo e coesione, altre politiche nazionali e regionali), individuando di volta in volta gli strumenti più idonei per massimizzare l’efficienza e l’efficacia dell’azione pubblica per agire su un quadro, così importante e complesso.

Il documento parte dall’assunto che il settore agricolo, alimentare e forestale sia chiamato a investire sulla sostenibilità dei processi produttivi e sull’inclusione nelle sue diverse dimensioni. Tale investimento deve, tuttavia, garantire al contempo la vitalità e la resilienza economica e sociale dei sistemi agricoli e forestali e delle aree rurali nel complesso e deve tener conto del ruolo che il settore primario ha o può potenziare nella produzione di esternalità positive e beni pubblici essenziali per il benessere umano.

Il ruolo delle politiche pubbliche, quindi non solo della PAC, dovrebbe essere quello di accompagnare il sistema verso un cambiamento capace di trasformare i diversi temi della sostenibilità e dell’inclusione, in elementi di competitività settoriale e territoriale, trasformando in valore:

- le opportunità che possono derivare dalla transizione ecologica, sfruttando la bioeconomia, la digitalizzazione, l’economia circolare, la riduzione degli sprechi alimentari e l’agroecologia;
- la progressiva riduzione della pressione esercitata dalle attività agro-forestali sul capitale naturale (acqua, aria, suolo, biodiversità), sul paesaggio e sul clima;



- i servizi ecosistemici garantiti dalle attività agro-forestali, dalle filiere agro-alimentari e in generale dalle zone rurali;
- la semplificazione e l’armonizzazione dei diversi schemi di produzione a basso impiego di input, da comunicare correttamente al consumatore finale.

Partendo dalle analisi degli 11 Policy Brief, dalle analisi SWOT e dalle prime riflessioni con le Regioni e Province autonome sulle esigenze di intervento il documento “Verso la Strategia Nazionale” propone 6 linee tematiche di azione che, integrate tra loro, siano capaci di interpretare in chiave innovativa, ecologica e inclusiva i principali ambiti di sostegno di cui il sistema agro-alimentare e forestale ha necessità per compiere la richiesta transizione:

1. potenziare la competitività del sistema in ottica sostenibile, favorendo l’organizzazione delle filiere e rafforzando le connessioni fra produttori e consumatori, investendo sulla protezione dei redditi degli imprenditori agricoli e forestali e sull’integrazione dei settori verso un’economia realmente circolare, anche ampliando il perimetro operativo delle filiere a nuovi ambiti economici;
2. migliorare le performance climatiche e ambientali dei sistemi produttivi, assistendo gli operatori del settore verso una gestione sostenibile del capitale naturale, recuperando o salvaguardando i paesaggi agrari secondo un equilibrio ecologico e tutelando gli habitat naturali e gli agroecosistemi;
3. rafforzare la resilienza e la vitalità dei territori rurali, generando occasioni di nuova imprenditoria basate sul consolidamento del patrimonio naturale e sociale, creando le condizioni per migliorare l’attrattività e l’inclusività delle zone marginali;
4. promuovere il lavoro agricolo e forestale di qualità e la sicurezza sui posti di lavoro al fine di garantire la tutela dei diritti dei lavoratori, fornendo anche gli strumenti che assicurino l’equità nei contratti e condizioni per l’emersione e la regolarizzazione di lavoratori;
5. rafforzare la capacità di attivare scambi di conoscenza e innovazioni, accrescendo la consapevolezza collettiva e istituzionale sulle implicazioni legate alla sostenibilità dei sistemi agroalimentari e favorendo la partecipazione attiva degli operatori e dei cittadini;
6. efficientare il sistema di governance, rafforzare le strutture di gestione amministrative a livello nazionale e regionale, costruire un quadro regolamentare semplice e adeguato alle nuove sfide e alle nuove esigenze.

Le riflessioni proposte dal documento potranno, quindi, essere utili sia per individuare le esigenze di intervento, sia per definire le misure più opportune

da finanziare. Proprio questo secondo aspetto sarà il più delicato, perché le scelte complesse che il Paese sarà chiamato ad effettuare e che, in parte, già caratterizzano il dibattito pubblico, riguardano:

- le scelte sul primo pilastro dove i temi più discussi riguardano le modalità di erogazione degli aiuti diretti e i possibili eco-schemi da attivare, la cui combinazione dovrà auspicabilmente essere capace di garantire la resilienza delle aziende, equità nella loro distribuzione e impegni ambientali efficaci da parte del sistema produttivo;
- l'equilibrio necessario tra eco-schemi nel primo pilastro e interventi agro-climatico ambientali o per l'agricoltura biologica nel secondo pilastro che dovranno essere costruiti in modo tale da essere efficaci dal punto di vista ambientale e appetibili per le aziende;
- le scelte settoriali tra interventi finanziabili con le OCM, quelli in capo allo sviluppo rurale e non ultima l'opportunità di prevedere alcuni aiuti accoppiati;
- il dettaglio territoriale degli interventi connessi allo sviluppo rurale ancora condizionato da quanto sarà definito dai Regolamenti ancora in discussione, pur rimanendo certa la responsabilità delle Regioni e delle Province della loro programmazione e attuazione;
- le sfide della digitalizzazione, che necessitano di un sistema complesso e coerente di interventi in tecnologie, dati, servizi, sistema della conoscenza, non tutti finanziabili con la PAC, ma anche di nuovi modelli organizzativi delle imprese.

## Transizione e cambiamento nella PAC al 2030

<sup>1</sup> Direttrice del Centro Studi sull'organizzazione economica dell'agricoltura e sullo sviluppo rurale  
GAIA - Accademia dei Georgofili

Lo sguardo dell'Accademia è da sempre rivolto verso l'incontro tra il mondo scientifico e quello produttivo affinché se ne possa trarre reciproco e pubblico vantaggio. Le direttrici dei cambiamenti esogeni e le traiettorie dell'innovazione che la politica vuole sostenere rendono oggi più che mai utile e necessario questo ruolo. Quale struttura dell'Accademia, il Centro Studi GAIA ha inteso creare uno spazio dove confluiscono contributi derivanti dalla ricerca scientifica e da cui si possa trarre spunti di riflessione sulla PAC che condurrà l'agricoltura e i territori rurali per il terzo decennio di questo secolo.

Le circostanze particolari che stiamo vivendo in questi tempi hanno reso più che mai la PAC un coacervo di tematiche e istanze che si sommano a quelle tipicamente organizzate nei due pilastri della PAC e portano in primo piano obiettivi e risorse per affrontare l'emergenza climatica e ambientale, la sfida strategica dell'innovazione, la sfida tragica della pandemia e l'impegno morale di riconsegnare alle nuove generazioni un mondo più equilibrato.

Transizione indica il passare da un modo di essere a un altro, con il suo andare dall'ordine al disordine, con le sue criticità. È neologismo la transizione ecologica, che indica la ricerca di relazioni più equilibrate con l'ambiente naturale e implica un adeguamento tecnologico. Cambiamento indica un mutamento improvviso di situazione. Con la parola transizione si descrive il continuo e a volte impercettibile processo di adattamento e di progresso dei fenomeni economici e sociali. Ma ormai urge il cambiamento dei comportamenti e dei paradigmi economici e sociali per contrastare processi inarrestabili di mutamento climatico, per invertire la compromissione definitiva dell'"astronave Terra" che temporaneamente abitiamo. E di questo vi è ampia e profonda consapevolezza nella coscienza civile e politica. Almeno in Europa. Tradurre questo semplice impulso in regole efficaci è compito che hanno assunto le Istituzioni europee

anche nella definizione della nuova PAC. Si tratta di una politica costantemente in riforma, ma con quei cambiamenti lenti e modulati, mai anticipatori. Di una politica che da tempo non è più solo “agricola” e tuttavia ancora non ha imboccato percorsi efficaci per fronteggiare le nuove sfide ambientali e contribuire a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità di Agenda 2030.

Transizione e cambiamento sotto l’impulso dell’urgenza e irreversibilità costringerebbero la PAC a diventare politica anticipatoria. Si superano i confini del conosciuto e usuale quando si devono disegnare regole che delimitano il campo di azione degli operatori economici in nuovi paradigmi, come l’economia circolare, o in nuovi processi, come quelli digitalizzati. Aumenta la domanda di definizioni e regole per dare certezza e legittimità dei comportamenti, aumenta il flusso di informazioni che non sono più soltanto accidentalmente generate da quei comportamenti, ma assumono valore economico di asset, da gestire, tutelare, condividere, con nuove regole.

Tutto ciò si innesta in un processo economico antico, essenziale, delicato: quello della produzione di cibo. Attore principale delle nuove regole è l’agricoltore, che non è mai soggetto atomistico ma unitaria articolazione di comunità, di tessuto economico e sociale, creatore di cultura e custode di tradizioni.

Transizione e cambiamento fanno allora riferimento non solo al “cosa” cambiare ma anche alle regole e alla governance che la politica disegna per dispiegare la loro applicazione, monitorarle e assicurare la loro efficacia. Di per sé una sfida che vale la partita.

Questa prima giornata accoglie il dibattito di undici economisti e giuristi agrari sull’ormai imminente riforma della PAC. L’ordine degli interventi segue un flusso di ragionamento che procede a grandi passi da temi di inquadramento generale delle questioni trasversali e strategiche, per poi focalizzarsi sui punti nodali che caratterizzano i due Pilastri e l’OCM.

Contribuiscono a dare un inquadramento generale contributi di giuristi ed economisti agrari che cercano di delineare cosa sia e cosa sarà l’agricoltura del prossimo futuro, stimolata ad adeguarsi per supportare gli obiettivi di sostenibilità ambientale, di lotta al cambiamento climatico, di sicurezza, di cambiamento di paradigma produttivo e tecnologico.

Il prof. Luigi Costato (Università di Ferrara, Accademico emerito e Amministratore dell’Accademia) – decano e maestro di più generazioni di giuristi agrari – con il suo intervento “Lo storico problema dell’alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la food sovereignty e la nuova agricoltura” ci conduce in una riflessione di ampio respiro storico che approda al momento attuale in cui l’agricoltura è ormai intesa come “cura dell’intero ciclo biologico” distaccandosi dal solo aspetto produttivo, mentre il perimetro di azione delle regole si amplia costantemente, abbracciando questioni prima distanti.

Il prof. Ferdinando Albinetti (Università della Tuscia, Accademico) con il suo intervento “La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia” analizza i profili ambientali che nell’ultimo ventennio hanno portato all’evoluzione della concezione stessa di agricoltura attraverso il mutare della definizione giuridica di “imprenditore agricolo”. La pandemia ha enfatizzato il tema della sicurezza alimentare e valorizzato la tipicità delle produzioni territoriali, contrastando le tensioni globalizzanti. Alla gravità degli obiettivi non sembra rispondere l’agilità del complesso impianto normativo e applicativo, che – argomenta l’autore – disegna una “amministrativizzazione” anziché l’auspicata semplificazione della sua governance e della sua implementazione.

Implicano una trasformazione culturale, oltre che tecnica, sia la transizione a un modello di produzione circolare, sia la digitalizzazione dei processi produttivi e delle aree rurali. E implicano anche una più accurata definizione di quadri normativi adeguati: di nuovo i confini del campo giuridico dovranno estendersi, come argomentato da Costato.

Il prof. Pietro Pulina (Università di Sassari, Accademico) con il suo intervento “La transizione verso un modello agro-alimentare circolare” coglie come l’agricoltura sia «operatore chiamato alla gestione oculata e sostenibile delle risorse naturali e dell’ambiente» e presenta l’utilizzo di indici per misurare da un lato le performance della transizione a modelli produttivi circolari e dall’altro lato le distanze ancora da colmare per ottenere la “curvatura” dei processi lineari, cogliendo tutte le opportunità a esse connesse.

Altro tema strategico è quello che riguarda il sistema della conoscenza, innovazione e digitalizzazione, su cui il prof. Gianluca Brunori (Università di Pisa, Accademico e referente del Comitato consultivo sulla digitalizzazione all’interno dell’Accademia) incentra il suo intervento “La PAC e la trasformazione digitale dell’agricoltura”. Trasformazione che è sociale prima che tecnologica, e che necessita di un approccio strategico per «migliorare il livello di digitalizzazione delle imprese agricole e delle Comunità rurali e contribuire alla profonda trasformazione dei modelli di agricoltura implicita nel concetto di transizione ecologica». In questa fase dai contorni ancora indefiniti, vi è spazio per individuare le condizioni di sostenibilità di tale transizione e definire un quadro giuridico più adeguato a tutelare la proprietà dei dati per permetterne la condivisione.

Interessante la dialettica tra i due contributi che giungono sui temi caratteristici e centrali nel dibattito sulla PAC, e in particolare sul sostegno diretto al reddito.

Il prof. Franco Sotte (Università di Ancona), nel suo intervento “Una ‘PAC al futuro’: quali sono le implicazioni?” articola in modo ampio i requisiti di una PAC al futuro, che ha successo se è incentrata – tra l’altro – su una «stra-

tegia di ristrutturazione del settore con al centro l'impresa, l'imprenditore, il profitto, l'innovazione». Ma fallisce se – come nella proposta attuale secondo l'Autore – «sostiene la rendita (non ci si lasci confondere dalla nuova terminologia “aiuto al reddito”: i pagamenti ad ettaro sono rendita) e la rendita è nemica del reddito di impresa, spinge alla passività rispetto alle opportunità di mercato». Una PAC guardata criticamente, attraverso le lenti del Secondo Pilastro e dell'approccio territoriale.

Di tutt'altro avviso la riflessione critica del prof. Angelo Frascarelli (Università di Perugia) “I vantaggi del flate rate e dell'abolizione dei titoli” che si poggia sulla definizione di «sostegno di base al reddito per la sostenibilità» quale «aiuto al reddito per remunerare il contributo degli agricoltori alla sostenibilità», dunque quale remunerazione per la produzione di beni pubblici ambientali. Su tale base l'autore argomenta la sua tesi favorevole all'abolizione dei titoli e al pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile (flate rate).

Il focus della riflessione si sposta poi sul tema delle molteplici modalità indirette di sostenere e supportare la formazione del reddito agricolo, che resta uno dei terreni di sfida per l'agricoltura europea di fronte alla globalizzazione.

Affronta un tema cardine di sostenibilità sociale il prof. Carlo Russo (Università di Cassino e del Lazio meridionale) nell'intervento “La fairness nella PAC”, toccando il cruciale tema dell'equità nel sistema agroalimentare. L'autore mette in luce le criticità e la domanda di definizioni e norme più precise, oltre che di una più organica strategia. Vi sono tuttavia già istituti destinati al riequilibrio nelle relazioni contrattuali tra agenti della filiera quali i «regolamenti relativi alle Organizzazioni Produttori, alla contrattualistica di filiera, alla trasparenza» e in certa misura le norme relative alle produzioni tipiche.

Il prof. Giorgio Malorgio (Università di Bologna, Presidente SIDEA) con il suo intervento “Innovazioni organizzative e cooperazione” ci propone una riflessione critica sugli strumenti destinati a migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore (OP, AOP, cooperazione e accordi contrattuali) e introduce una riflessione sul valore di asset strategico che assumono i flussi informativi nel nuovo contesto di economia digitale quali «cruciali fattori di sviluppo nelle relazioni economiche tra gli attori».

Il prof. Fabian Capitanio (Università Federico II di Napoli) nel suo intervento “La gestione del rischio in agricoltura nei nuovi scenari. Criticità, complessità ed efficacia dell'intervento pubblico” propone il suo contributo sugli strumenti per la gestione del rischio in agricoltura, in un momento cruciale in cui si passa dal rischio all'incertezza, peggiorando le possibilità dei produttori di pianificare la produzione in modo da raggiungere profitti.

Sono ormai davvero molte e molto importanti le produzioni agroalimentari che hanno adottato regimi di qualità e la qualità del cibo – dunque anche

i modi per certificarlo al consumatore – sono parte integrante di uno degli obiettivi strategici della PAC. Il prof. Andrea Marescotti (Università di Firenze) nell'intervento “la sostenibilità ambientale nella revisione della politica UE della qualità” propone un'articolata riflessione sulla sostenibilità ambientale delle produzioni DO e IG e su come concretamente si possano integrare specifici requisiti di sostenibilità all'interno dei disciplinari di produzione. Senza mancare di segnalare come un'eccessiva burocratizzazione possa portare a escludere dalle filiere a denominazione proprio quelle aziende che, per le minori dimensioni, dovrebbero invece trarne i maggiori vantaggi.

Questa prima giornata di studio si conclude con il primo e unico intervento che sposta il focus della riflessione a livello di comparto. Il prof. Eugenio Pomarici (Università di Padova, Centro Interdipartimentale per la Ricerca in Viticoltura ed Enologia, Accademico) ci conduce in una puntuale analisi del comparto vitivinicolo nella PAC e propone le sue considerazioni critiche in merito alla programmazione di tutte le misure nell'ambito del Piano Strategico della PAC ritenendo che possano rappresentare un'importante occasione per rendere più efficace il sostegno al settore nel quadro di un coordinamento tra le diverse politiche di spesa – intervento settoriale, sviluppo rurale e pagamenti diretti – anche nella prospettiva di un recupero delle aree attualmente in difficoltà e possibilmente favorendo l'integrazione interregionale dei sistemi di offerta.

Il contributo dell'Accademia in questo primo incontro voleva richiamare l'attenzione sulla complessità di alcune tematiche che emergono dalla discussione in corso sulla riforma della PAC e resta aperto per i successivi approfondimenti.

Al momento di andare in stampa i lavori sulla riforma della PAC sono andati avanti e con piacere presentiamo in appendice una sintesi dell'Accordo politico provvisorio sul suo futuro scaturito dal “Trilogo” del 25 giugno, che ci ha trasmesso il prof. Paolo De Castro.





LUIGI COSTATO<sup>1</sup>

## Lo storico problema dell'alimentazione: la sicurezza degli approvvigionamenti, la *food sovereignty* e la nuova agricoltura

<sup>1</sup> Università di Ferrara

In un tempo nel quale, a causa dello sviluppo vertiginoso della tecnologia, si potrebbe essere tentati di dimenticare che la prima grande rivoluzione tecnologica che ha conosciuto la razza umana è stata l'adozione di un metodo per produrre alimenti attraverso l'uso della terra come supporto e lo sfruttamento delle capacità biologiche di riprodursi delle piante e degli animali, occorre continuare a riconoscere che gli uomini hanno preso slancio proprio da quel primo grande balzo in avanti, anche se v'è qualcuno che si domanda se l'agricoltura sia stata una conquista o una sottomissione a una vera e propria schiavitù (Harari, 2019, 103 ss significativamente intitola il primo paragrafo del capitolo dedicato alla scoperta dell'agricoltura [p. 105] *La più grande impostura della storia*).

Infatti, nella vicenda umana esiste un prima e un dopo l'avvento dell'agricoltura, accaduto quasi contemporaneamente ma autonomamente, con ogni probabilità, nelle pendici dell'altopiano anatolico, nei bacini del fiume Nilo in Egitto, del fiume Giallo in Cina e dell'Indo nella penisola indiana, e in zone umide in America.

I più recenti studi hanno rilevato che una forma di stanzialità, sviluppatasi in territori dove le piogge sufficienti e un ambiente favorevole alla presenza di animali addomesticabili – per primo il cane, animale prettamente gregario, il che ha permesso all'uomo di diventare per lui il capo branco – hanno consentito, limitando l'osservazione al solo Medio Oriente e alla Palestina, sui quali si ha documentazione, di riconoscere il formarsi di piccoli villaggi che hanno preceduto la coltivazione delle piante, grazie all'abbondanza di quelle selvatiche.

La scoperta di Gobekli Tepe, un tempio-osservatorio astronomico risalente a 11000 anni a.C. e situato in Turchia, vicino ai confini con la Siria, ci

fornisce la prova che questi nostri antenati erano capaci di osservare le stelle e di costruire strutture murarie importanti; essi, in quei luoghi, sicuramente capirono che certi semi si riproducevano se messi sotto terra e davano piante che contenevano un numero maggiore dei chicchi seminati, ma pare certo lo abbiano compreso solo dopo avere costruito la grande struttura scientifica e sacra.

La scoperta dell'agricoltura rese possibile, in modo continuo, l'accumulazione di *surplus* alimentari che con una certa regolarità venivano stoccati, in particolare se si trattava di cereali come il farro e l'orzo, e altrove il riso e il mais. Le cure dei campi non erano del tutto assorbenti, essendoci periodi in cui le piante vegetavano senza richiedere cure; gli agricoltori avevano, dunque, qualche spazio di tempo libero che potevano utilizzare per migliorare i modesti attrezzi di cui disponevano. Il lavoro nei campi, poi, poteva essere risparmiato anche a chi si dedicava al culto degli idoli e anche a chi si occupava di proteggere le scorte alimentari e i campi coltivati dalle predazioni dei nomadi, che a lungo coesisterono con gli stanziali, i quali erano soggetti alle tentazioni dei primi di far propri i raccolti nel terreno e nei magazzini.

Si formarono così, progressivamente, centri abitati sempre più grandi e le tre classi che caratterizzeranno, in particolare e a lungo, il mondo indoeuropeo e non solo, e cioè quelle dei sacerdoti, dei guerrieri e degli agricoltori; esse, originate in India, si ritrovano nell'antica Roma, rappresentate da tre divinità, e cioè da *Juppiter*, *Mars* e *Quirinus* e in una classificazione medievale ove sono definite con i nomi di *oratores*, *bellatores* e *laboratores*, questi ultimi comprendenti anche gli artigiani, come d'altronde accadeva anche nella classificazione antico iraniana (Dumezil, 1955, 3 e 24ss).

La crescita della disponibilità di cibo consentì lo sviluppo di molte attività fuori dallo schema tripartito; l'uomo, infatti, prese a scambiarsi oggetti di ogni tipo, cosa che aveva sempre fatto, ma certo non in modo sistematico, e per aumentare gli scambi si diede anche a solcare i fiumi – Giallo, Indo, Eufrate e Tigri, Nilo, principalmente – e il mare, anche se limitandosi a bordeggiare per la modestia dei mezzi di navigazione a disposizione.

Oltre ai mercanti, apparvero gli scribi e tanti artigiani come i fornai cittadini, di cui si ha testimonianza nella Saga di Gilgamesh (Pettinato, 1974); più tardi, quando si inventò la moneta, i cambiavalute aumentarono il numero di coloro che non dovevano lavorare la terra per potersi sfamare. Tuttavia, allora ben più di oggi in una parte importante della terra, il 90% delle persone lavorava in agricoltura. Oggi, invece, nei Paesi sviluppati questa percentuale si è ridotta a misure minime come il 2 o il 3 % della popolazione complessiva.

L'agricoltura, cioè la grande e unica, fino a oggi, fabbrica di cibi o di materie prime per produrli, non ha, però, risolto in modo definitivo e perma-

nente il problema della fame dell'uomo, che ha tormentato da sempre intere popolazioni. Infatti, la produzione agricola è stata un forte propulsore della natalità che, salvo eventi catastrofici come guerre, invasioni, epidemie, siccità, alluvioni e simili, è stata, per lunghi periodi, in crescita; essendo complesso e praticamente impossibile, salvo casi eccezionali, spostare eccedenze alimentari dalle zone in *surplus* a quelle deficitarie fino a tempi molto recenti, le carestie sono state frequenti, e hanno colpito specie i territori dove i successi dell'agricoltura avevano provocato un forte aumento della popolazione, facendola così diminuire, poi, a causa delle morti per fame.

Neppure oggi, epoca nella quale non mancano mezzi di trasporto veloci e sicuri, il fenomeno sopradescritto è cessato, anche se è stato fortemente attenuato. Resta, comunque, il fatto che mentre gli Stati sviluppati possiedono scorte alimentari importanti, o i mezzi economici per procurarseli, quelli più poveri sono spesso in situazione permanente di carenza alimentare, e il problema del *surplus* di popolazione si accompagna sempre più a fenomeni atmosferici negativi legati all'ormai acclarato cambiamento climatico. In seguito a queste condizioni, peggiorate da guerre intestine spesso di tipo religioso, si è verificata l'impetuosa ripresa di un fenomeno che ha per millenni caratterizzato la vita dell'uomo: l'emigrazione.

La scoperta dell'agricoltura e il suo successo hanno stretti legami con l'inizio di importanti interventi umani sul territorio: scavo di fossi e deviazioni di fiumi, abbattimento di foreste, uccisione di animali non adatti a essere addomesticati sono conseguenza della fame di terra che l'agricoltore, aumentato di numero, ha potuto così soddisfare. La stessa biodiversità ha sofferto delle scelte dell'uomo che, ovviamente, ha selezionato le piante e il bestiame più produttivi e meglio adatti alla domesticazione, scartando la maggior parte degli animali e dei semi disponibili, perché inadatti ai suoi scopi (oggi, tuttavia, dei semi residui scartati si è costituita una banca che li preserva, mentre gli animali selvaggi che non sono totalmente scomparsi sono generalmente protetti da accordi internazionali).

Per millenni, dunque, la stragrande maggioranza della popolazione umana è stata occupata in agricoltura, quasi sempre in gravi condizioni servili; infatti, le prime due classi cui si faceva cenno (clero e guerrieri) in varia forma si impossessarono della terra e tennero i suoi coltivatori in schiavitù, talvolta prevalentemente in una condizione di sottomissione molto grave, e ciò persino nei periodi nei quali la popolazione si era fortemente ridotta, come accadde nell'alto Medioevo. Al culmine di quel periodo, tuttavia, si verificò anche il fenomeno che certi signori feudali tedeschi abbiano offerto condizioni vantaggiose agli agricoltori che si spostavano nei loro territori (Slicher Van Bath, 1972, 204); in generale, la vita degli agricoltori migliorava, pur limitatamen-

te, dopo le pestilenze o altri avvenimenti violenti che provocavano la diminuzione della popolazione, poiché la domanda di braccia, in quei casi, superava l'offerta delle stesse.

La storia dell'agricoltura e, di conseguenza, dell'alimentazione, specie europea, è stata anche caratterizzata, in modo altalenante, dall'introduzione di innovazioni tecnologiche: dall'aratro con la sola lama per il taglio del terreno si è passati a quello con il versoi mentre una specie di mietitrice meccanica fu introdotta in Gallia in periodo romano e dimenticata fino al XIX secolo (Slicher Van Bath, 1972, 204) ma nei periodi successivi i progressi furono modestissimi o nulli fino a qualche significativa ripresa di inventiva nel basso Medioevo; le cose cambiarono nettamente a partire dalla rivoluzione industriale; la conservazione dei cibi, poi, è restata a lungo un grave e insuperabile problema, salvo le soluzioni ottenute con l'essicazione, specie delle carni, la salatura e l'uso di spezie che servivano, essenzialmente, a mitigare il cattivo odore emesso dalle carni da tempo macellate.

Mentre in periodi più risalenti, specie durante il periodo della civiltà della scrittura cuneiforme e nell'Egitto delle dinastie pretolemaiche, il *surplus* prodotto dagli agricoltori era abbastanza modesto, sicché l'agricoltura assorbiva la stragrande maggioranza della forza lavoro e del cibo prodotto – anche se la costruzione, ad esempio, delle piramidi, ha richiesto molta manodopera sottratta ai campi, probabilmente solo nei periodi di minor impegno nella coltivazione – all'epoca dell'Impero Romano le tante città esistenti sul bacino del Mediterraneo dimostrano che l'efficienza delle attività agricole era aumentata e che il *surplus* disponibile era cresciuto molto; alla città di Roma, diventata enorme (con un milione di abitanti), non bastava più il grano siciliano e veniva approvvigionata da quello egiziano, ottenuto in una zona fertilissima, ma esistevano altre metropoli come Antiochia e Alessandria e moltissime città di minori dimensioni, che talvolta non riuscivano ad approvvigionarsi con i prodotti agricoli dei territori circostanti. Per evitare carestie l'Impero provvedeva a nominare, per ciascuna, dei magistrati annonari responsabili, anche con le finanze personali, di assicurare approvvigionamenti a prezzi ragionevoli dei cibi di base alla cittadinanza.

Fra la caduta dell'Impero d'Occidente e la ripresa dell'anno 1000, data indicata approssimativamente, la popolazione europea, e in particolare italiana, diminuì fortemente, le città si svuotarono, apparvero, al loro interno, orti e campi coltivati e si tornò, in grande misura, all'agricoltura di autoconsumo. Le strade romane non furono più assoggettate a manutenzione poiché gli spostamenti importanti non interessavano; poteva scoppiare una carestia anche se in un luogo lontano meno di duecento chilometri c'era abbondanza. Scomparve quasi del tutto la moneta e, durante questo periodo, si può

ricordare solo una sparuta monetazione argentea di Carlo Magno; le monete d'oro arrivavano, in misura non significativa, dall'islam (il *dinar*) o da Bisanzio (*nomisma* o *solidus*, ma chiamato, usualmente, *bisante*) grazie ai contatti mantenuti da Venezia, dall'esarcato, da altri domini dell'Impero d'Oriente e dalla zona napoletana con Costantinopoli.

Si verificò una forte ripresa delle foreste e le forme di concessione dei terreni, nelle mani di feudatari laici o religiosi, erano spesso *ad longum tempus* (Grossi, 2014) e con canoni modesti, perché la domanda di contadini superava l'offerta di terreni; ma poco importante era il mercato dei prodotti agricoli, perché scarso era il *surplus* prodotto.

Infatti, se nel periodo fiorente dell'Impero romano (200 d.C.) l'Italia aveva da 7 a 8,5 milioni di abitanti, nei successivi cinque secoli – dal 200 al 700 d.C. – si verificò una forte contrazione che, pur a un tasso di decremento annuo modesto, portò la popolazione a 4 milioni di abitanti. Il ricupero iniziato nel 700 richiederà ben cinquecento anni per riportare la popolazione a 8,5 milioni nel 1200, e si protrarrà fino alla metà del 1300 a un tasso medio di incremento annuo dell'1,9‰, quando, raggiunto il livello di 12,5 milioni di abitanti, la penisola venne spopolata dalla peste del 1348 (Jones, 1976, 429 ss). Il declino demografico durò fino al 1450, a un tasso annuo del 3,4‰, e riportò la popolazione a 7,5 milioni di abitanti. Dopo queste grandi epidemie si verificarono 150 anni d'espansione – da 7,5 a 13,5 milioni – e una breve contrazione – 50 anni – che portarono l'Italia a 11,7 milioni di abitanti nel 1650 (Cipolla, 1974, 13 ss; 1969). La successiva fase espansiva ha portato l'Italia a circa 60 milioni di abitanti, ora tendenzialmente in calo per la diminuzione delle nascite.

La crescita della popolazione comportò, dopo la fine delle epidemie, un progressivo peggioramento delle condizioni di vita dei contadini, con riduzione delle superfici del podere mezzadrile e abbassamento dei salari dei braccianti. In Toscana, ad esempio, la situazione dei mezzadri divenne talmente dura da costringere il sovrano Pietro Leopoldo a intervenire, negli anni 1765-66, con norme specifiche tendenti a migliorare le condizioni contrattuali della parte colonica; lo stesso peggioramento si verificò in Emilia Romagna, senza che ciò turbasse il legato pontificio. Nell'Italia del sud, poi, regnava, con qualche modestissima eccezione, il latifondo che costrinse a una vita miserabile i braccianti fin dopo la fine della seconda guerra mondiale. L'alimentazione dei contadini era misera come la loro vita, mentre i pochi signorotti potevano permettersi abbondanza di cibo, specie di carne, con il conseguente affermarsi di malattie come la gotta.

Il XX secolo portò importanti cambiamenti nella condizione delle classi italiane meno fortunate; prima il diritto al voto per ogni maschio (in due

tappe, nel 1912 e nel 1918) e la guerra mondiale, con milioni di morti, poi la conquista, in Parlamento, della maggioranza a opera di due partiti di sinistra, e cioè dei socialisti e dei popolari cattolici, che non seppero coalizzarsi, divisi da ideologie e da credenze che parevano essere ostacoli insormontabili; questo stallo e le incertezze dei liberali portarono alla presa del potere da parte del fascismo, che avviò o proseguì campagne di bonifiche di terreni non coltivati, con conseguenti spostamenti di popolazioni dalle zone più bisognose e più pronte all'emigrazione che, oltre che interna, mantenne un ritmo forte anche verso gli USA e l'America del sud. Qualche risultato positivo si poteva intravedere, nella situazione degli italiani, ma subito il regime coinvolse il Paese nella guerra d'Etiopia, marginalmente in quella di Spagna e, totalmente nella seconda guerra mondiale, che portò alla caduta del fascismo, all'occupazione tedesca e all'impovertimento dell'intera popolazione, decimata anche dai morti a causa della guerra e dei bombardamenti sulle città. Il debito pubblico, che era salito al 130% del PIL, precipitò al 40% grazie alla svalutazione, il che significò un vero colpo d'accetta sui risparmi investiti in buoni del tesoro; la fame caratterizzò le zone urbane del Paese.

Finita la guerra e affermata la democrazia repubblicana, si tentò di soddisfare la fame di terra delle masse contadine con la riforma fondiaria/agraria dell'inizio degli anni '50 e, con migliori risultati, con la legge sulla proprietà contadina del 1948; ma il vero cambiamento venne dallo sviluppo della tecnologia e dall'industrializzazione del Paese. La fame di terra, che aveva causato, nei secoli precedenti, il disboscamento di gran parte degli Appennini, iniziò a venire meno; infatti le zone sviluppate del triangolo industriale (Lombardia, Piemonte e Liguria) cominciarono ad attirare un numero crescente di lavoratori, arrivati con la prima ondata come profughi dal Polesine alluvionato nel 1951, con le successive in modo decrescente dal Veneto e impetuosamente dall'Italia del sud. Successivamente lo sviluppo di piccole e medie imprese del secondario coinvolse l'Emilia Romagna e poi il Veneto e le Marche: l'Italia divenne, così, la settima potenza industriale del mondo e gli Appennini furono fortemente spopolati e, di conseguenza, oggetto di un progressivo degrado statico per il disinteresse mostrato nei confronti della riforestazione, salvo in alcune zone.

L'alimentazione dei cittadini italiani migliorò sensibilmente per quantità e qualità: ad esempio, la carne, che era una rarità sui piatti dei contadini, divenne alimento frequentemente utilizzato anche dagli operai del centro nord.

Il periodo della "terra ai contadini", che aveva avuto il suo apice fra gli anni 1948 e 1980, grazie alla legislazione vincolistica che colpiva i poteri dei proprietari e metteva in posizione di vantaggio affittuari e mezzadri, si concluse con la legge 203/1982 che ammise gli accordi in deroga fra le parti del

contratto agrario. La legislazione vincolistica, accoppiata alla legge del '48 per il finanziamento degli acquisti da parte dei coltivatori, aveva cambiato il panorama agricolo nazionale: quasi scomparsi i grandi proprietari, era emersa la classe dei coltivatori diretti, che costituiscono ancor oggi il tessuto agricolo del Paese; e costoro, con il progressivo aumento delle superfici coltivate, non furono più autoconsumatori solamente, ma aperti al mercato delle loro produzioni, anche se in posizione debole rispetto ai compratori per l'inefficienza o l'assenza di cooperative sul modello di quelle olandesi, ad esempio.

Il progresso dell'agricoltura italiana durò per tutta la seconda metà del XX secolo soprattutto grazie alla politica agricola della Comunità europea che mantenne per oltre trent'anni un orientamento favorevole a garantire redditi adeguati alle imprese del settore primario.

La caduta dell'URSS (1990-91) causò una profonda revisione della PAC, conseguenza della presa d'atto della esistenza di un movimento economico indirizzato alla globalizzazione che trovò la sua consacrazione nei trattati di Marrakech del 15 aprile 1994; scomparvero progressivamente i sostegni al prezzo e i dazi protettivi (prelievi) dei prodotti agricoli, mentre prese a emergere, essendo stata raggiunta la *food security*, la necessità di rendere sicura la circolazione dei prodotti agricoli e alimentari implementando una legislazione fortemente orientata alla *food safety*, e cioè al contenimento dei rischi igienico-sanitari collegati alla forte liberalizzazione assicurata alla commercializzazione di quei prodotti; questa innovazione della politica fu causata dalla vicenda della c.d. "mucca pazza" e dai cc.dd. "polli alla diossina".

Il processo di globalizzazione dei mercati ha proceduto, anche se con incampi derivanti da sussulti di nazionalismo, ma ben presto si è evidenziato che le regole di Marrakech sono insufficienti e difficilissime da aggiornare, come dimostrano i fallimenti dei successivi negoziati avviati a tal fine.

Occorre riconoscere che oggi i mezzi di comunicazione e di trasporto hanno ridotto, nella sostanza, le distanze; pertanto non è sufficiente stabilire blande regole comuni che mirano solo a permettere la libera circolazione delle merci e, in certa misura, dei servizi. Ci vuole ben altro, come dimostra la pandemia da coronavirus che sta coinvolgendo la terra: il nostro piccolo pianeta non si può più permettere il lusso di essere diviso in tanti stati autocefali, e cioè liberamente sovrani, perché le conseguenze dell'azione di uno di essi si ripercuote sugli altri in un batter di ciglia.

Per limitarci all'alimentazione, le pur stringenti regole dell'UE in materia di sanità dei prodotti alimentari non bastano, perché non estendono la loro efficacia oltre i confini europei. Occorre superare i limiti territoriali che si sono costituiti centinaia di anni addietro, quando gli spostamenti e le comunicazioni erano lenti e insicuri e dare impulso all'adozione di norme comuni a tutti i



popoli della terra in materia di sicurezza di prodotti agricoli e alimentari, ben oltre quelle stabilite a Marrakech.

Cambiamenti climatici, pandemie forse derivate dal consumo di prodotti alimentari derivati da animali infetti o dalla convivenza con animali trasmettitori di virus, inquinamenti di ogni tipo e carestie che interessano interi continenti sono tutti fenomeni che richiedono il superamento del localismo, già sorpassato da colossali imprese di servizi più potenti, economicamente, di tanti Stati e in pratica apolidi.

Occorre il coinvolgimento di tutti gli Stati che, presi singolarmente, non sono in condizione di risolvere questi problemi. Anche il diritto alimentare richiede l'adozione di regole universali quanto meno concernenti i materiali utilizzabili per allevare piante e animali, alimenti o materie prime di alimenti, e le regole igienico-sanitarie da seguire per produrre i prodotti agricoli e quelli da essi derivati tali da poter essere messi a disposizione del consumatore come alimenti sicuri sotto il profilo igienico-sanitario.

Nel XXI secolo le condizioni legislative, politiche, ambientali e sanitarie sono profondamente mutate; occorre, dunque, prendere atto dei cambiamenti e tenere conto delle norme sanitarie anche extra cibo, come ha fatto, per parte sua, l'Unione europea adottando il reg. 2017/625 che, partendo dalle verifiche sulla *food safety*, prevede oggi controlli sull'intero "ciclo della vita", e di conseguenza sulla salute e sul benessere degli animali e delle piante anche non destinati alla catena alimentare, nonché sul legname, prodotto agricolo anche se citato solo indirettamente dall'art. 43 del TFUE. La globalizzazione e le conseguenze del vorticoso circolare dei prodotti hanno imposto il recupero, a scopi di controllo, dell'attenzione all'intero ciclo della vita di piante e animali (l'intera *agri chain*, dunque, prescindendo dalla destinazione alimentare dei prodotti, che resta comunque quella principale), rivalutando l'idea di agricoltura come cura del ciclo biologico secondo il vasto impianto previsto nella nuova versione dell'art. 2135 del codice civile, senza dimenticare le profonde innovazioni introdotte negli strumenti di allevamento di piante e animali, che fa sì che i loro prodotti non siano così "naturali" come un tempo, e quindi necessariamente in certa misura bisognosi di controllo a causa della loro frequentissima destinazione alimentare.

Nel 2004, in occasione di un convegno a Rovigo, Paolo Grossi ha ricordato, come aveva fatto altre volte, l'importanza che gli studiosi della materia cerchino di definire i confini del "diritto agrario" che, riguardando un settore dell'economia, è per sua natura soggetto a modificazioni, oggi naturalmente tendenti ad accentuarsi sempre più.

L'agricoltura ha avuto una importanza preminente per moltissimi secoli della storia dell'uomo, e cioè dalla sua scoperta quasi ai giorni nostri, non



solo perché indispensabile, ancor oggi, per assicurare la sopravvivenza del genere umano quale fornitrice di ciò che serve all'alimentazione, ma anche per il fatto di richiedere, per il raggiungimento del suo scopo, l'impiego di una grande quantità di persone a lei dedite: si pensi che ancora nel 1945 oltre il 40% dei lavoratori italiani erano occupati in agricoltura. Minori percentuali interessavano Germania, Francia e USA, e meno ancora il Regno Unito, che si alimentava con i *surplus* prodotti nel suo sterminato impero, ma assai maggiori erano, e sono, percentualmente, gli agricoltori africani e asiatici, e anche quelli sudamericani e messicani.

Si trattava, dunque, non solo di un problema alimentare ma anche di uno sociale e, soprattutto negli Stati fondati su una democrazia parlamentare, di un problema elettoralistico dopo l'estensione del voto a tutti i maggiorenni.

Negli ultimi settant'anni, però, tutto, o quasi, è cambiato sotto questi ultimi profili; l'attività agricola continua a essere necessaria per assicurare l'alimentazione della crescente popolazione del pianeta, ma il suo settore produttivo, specie nelle nazioni a tecnologia più avanzata, interessa ormai percentuali di popolazione sostanzialmente esigue, e ciò è vero non solo nei Paesi c.d. occidentali, ma anche, almeno in prospettiva, per citare alcune realtà enormi, in Cina, in Russia e nello stesso subcontinente indiano.

La diminuzione degli addetti all'agricoltura, conseguenza della meccanizzazione che ormai evolve verso l'automazione, ha fatto scemare l'interesse politico nei confronti della popolazione dedita all'agricoltura, mentre la grande circolazione dei prodotti del settore primario e di quelli derivati da materie prime agricole, specie se alimentari, costituisce una nuova frontiera di intervento pubblico che riguarda però, più che gli agricoltori, i consumatori di alimenti, e cioè tutti gli umani e, in collegamento con il medesimo problema, anche gli animali al servizio dell'uomo.

La creazione della Comunità Economica Europea ha comportato un grande sviluppo – né poteva essere diversamente, visti gli orientamenti preesistenti nei sei Stati fondatori – dell'intervento pubblico nel mercato dei prodotti agricoli, settore assoggettato a una legislazione speciale sulla base di regole eccezionali in materia di concorrenza e dell'elencazione contenuta nell'allegato 2° del trattato; tuttavia, fin dalle prime analisi dell'allegato si è notato che in esso sono contenuti anche prodotti frutto di una importante trasformazione subita da prodotti agricoli come l'inulina, il malto, gli amidi, la fecola, gli alcoli, il sidro ecc., sicché lo stesso allegato, per ragioni di coerenza nell'intervento comunitario nel settore strettamente agrario, può ben dirsi destinato a individuare prodotti agroalimentari oltre che strettamente agrari. Ma si è ritenuto che solo alcuni aspetti dei prodotti trasformati meritassero una regolamentazione analoga a quella adottata per i prodotti agricoli mentre per altri,

ad esempio, le regole in materia di concorrenza previste dal trattato per essere applicabili al settore “agricoltura” solo se espressamente richiamate, non hanno a lungo trovato applicazione, pur con qualche eccezione. Abbiamo, però, poc’anzi ricordato come questo orientamento stia mutando.

La crisi della “mucca pazza”, che appare oggi un preannuncio delle epidemie virali degli anni successivi per la comunanza dell’origine, e cioè la trasmissione da animali (normalmente carnivori, e le vacche erano diventate tali per scelta degli allevatori) all’uomo di agenti patogeni, ha, tuttavia, spinto la Comunità Europea a intervenire in modo progressivamente sempre più incisivo non più nella sola regolazione del mercato di molti dei prodotti dell’allegato 2° ma nell’igiene degli stessi, superando la fase degli atti di prevenzione o di urgenza deliberati con la procedura dei Comitati di gestione, fortemente influenzata dagli interessi degli Stati membri, per sostituirla con quella caratterizzata dall’assistenza dell’EFSA, istituita con il reg. 178/2002, applicabile a tutti i prodotti alimentari e non solo a quelli contenuti nell’allegato 2°.

Questo processo, che si è appaiato al progressivo abbandono della protezione dei mercati agricoli dell’Unione europea, ha comportato una ridefinizione dei confini del campo di studi degli specialisti di IUS 3, che non può non essere comprensivo di materie un tempo solo contermini, oggi invece del tutto integrate nella matrice storica originaria.

Infatti, come lo sviluppo dei molteplici ritrovati chimici a sostegno della produzione hanno cambiato la rischiosità della produzione agricola e imposto regole sempre più stringenti nel loro uso, per proteggere il consumatore da un lato, i terreni e in generale l’*habitat* dall’altro, così la produzione agricola realizza, per ragioni di logica e materiale, un *continuum* con l’alimentazione che consiste, comunque, sempre, almeno nella sua parte basica, di prodotti agricoli tal quali o trasformati: ma, a seguito dello sviluppo dell’utilizzo di sostanze chimiche da parte degli agricoltori, i frutti delle piante e gli animali d’allevamento – e non solo questi ultimi – richiedono controlli e limitazioni collegate ai possibili residui di tali sostanze nel terreno e nei prodotti dell’agricoltura.

Muovendo dai due versanti dell’agricoltura e dell’alimentazione, il legislatore europeo di questo secolo e le linee evolutive del commercio internazionale hanno progressivamente segnato una dichiarata e consapevole integrazione fra *regole di prodotto* e *regole di produzione*, fra *ciclo della vita* e *mercato*, valorizzando *il ruolo dell’impresa* verso la costruzione di un modello disciplinare unitario e integrato, al cui interno rilievo essenziale e crescente viene riconosciuto alle scelte di coerenza ambientale e di corretto uso delle risorse naturali.

Tornando, dunque, all’*actio finium regundorum* che interessa gli esperti di IUS 3, mentre è diventata meno peculiare la legislazione sui contratti agrari tradizionali, a fronte della crescente importanza di nuovi contratti fra impre-

ditori agricoli e utilizzatori dei prodotti per ottenerne, nella quasi totalità dei casi, alimenti, e meno diverse molte regole riguardanti l'imprenditore agricolo da quelle applicabili all'imprenditore commerciale, anche grazie al riconoscimento della multifunzionalità dell'attività del primo, il settore si è progressivamente arricchito, a causa dello sviluppo della globalizzazione dei commerci e della crescita impetuosa della tecnologia, di forti aspetti ambientalistici e salutistici, per cui, in definitiva, i suoi confini risultano ampliati da un lato, e di complessa definizione dall'altro.

Il fatto che si sia posta in essere una forte attenzione alla protezione della salute dei consumatori non significa, tuttavia, che l'agricoltura sia destinata a realizzarsi nelle fasi successive alla produzione dei vegetali e animali ottenuti da agricoltori e allevatori; la catena alimentare oggi si vuole vada dalla fattoria alla forchetta, ma il destino futuro dell'agricoltura sembra essere, in buon parte, un altro.

Riduzione drastica degli allevamenti per diminuire la produzione di metano e CO<sub>2</sub>, e sostituzione della carne con prodotti di laboratorio contenenti altre proteine derivate probabilmente da molecole di carne che non hanno mai vissuto in una stalla, massiccia rivalutazione dei boschi e loro coltivazione in zone aride, in zone artiche o in altissima montagna per incarcerare CO<sub>2</sub>, sviluppo di coltivazioni erbacee modificate per produrre non solo carboidrati, ma anche vitamine e proteine; insomma, ci stiamo avviando verso una nuova rivoluzione agricola dove allo scopo ambientalistico si affiancherà anche lo scopo produttivistico: l'uomo non abatterà più alberi per estendere le superfici coltivate e destinate a pascoli, ma incentiverà l'arboricoltura e alcune coltivazioni erbacee, ridurrà drasticamente l'allevamento di animali dando origine a una nuova agricoltura, più efficace dal punto di vista ambientale ma anche meglio adatta alla coincidenza del settore primario con la sopravvivenza del genere umano, tentando di diminuire la sua invasività e di ricostruire un pianeta capace di sopportare la nostra invasiva presenza.

#### BIBLIOGRAFIA

- CIPOLLA C.M. (a cura di) (1959): *Il declino economico dell'Italia*, in *Storia dell'economia italiana*, Einaudi, Torino.
- CIPOLLA C.M. (1974): *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, il Mulino, Bologna.
- DUMEZIL G. (1955): *Juppiter, Mars, Quirinus*, trad. italiana, Einaudi, Torino.
- GROSSI P. (2014): *Locatio ad longum tempus*, nuova edizione, Univ. di Camerino, Esi, Napoli.
- HARARI Y.N. (2019): *Sapiens. Da animali a dei (breve storia dell'umanità)*, trad. italiana, nuova edizione riveduta, Giunti, Firenze.

- JONES P. (1965): *L'Italia*, in *Storia economica Cambridge*, vol. I, *L'agricoltura e la società rurale nel Medioevo*, trad. italiana, Einaudi, Torino, 1976.
- PETTINATO G. (1974): *La Saga di Gilgamesh* (che traduce diverse versioni della saga, risalenti anche a più di 3000 anni a.C.), Rusconi, Milano, IV edizione.
- SLICHER VAN BATH B.H. (1972): *Storia agraria dell'Europa occidentale (500-1850)*, (1962) trad. italiana, Einaudi, Torino.

## La nuova PAC, tra Green Deal e Pandemia

<sup>1</sup> Università della Tuscia

1. Come è noto, a partire dagli anni '80 e '90 del secolo scorso, in sede europea l'attenzione alla funzione produttiva di beni materiali tradizionalmente assegnata all'agricoltura era progressivamente scemata, sino a configurarsi come una sorta di ossequio formale a vecchi modelli ormai di fatto abbandonati.

Persuasi dalla prevalente insistenza sulla tutela dell'ambiente, sulla *food safety*, sulla tutela del consumatore, e confortati dalla diffusa (e in realtà errata) percezione sulla definitività della raggiunta autosufficienza (e, in taluni casi, addirittura eccedenza) europea nella produzione di prodotti agricoli – oltre che fortemente sollecitati da alcune analisi, che volevano ridurre la spesa comunitaria per l'agricoltura, e che in nome della ricerca del più basso prezzo al consumo spingevano ad approvvigionarsi di derrate alimentari sul mercato mondiale, incuranti dei possibili esiti sulla permanenza o meno di un'effettiva attività produttiva nelle campagne europee – i regolatori di Bruxelles si erano indotti a operare per far decrescere le produzioni, ingabbiandole in quote di produzione, diritti di impianto, vincoli di trasformazione, e abolendo progressivamente gli aiuti alla produzione.

Proseguendo lungo questa linea, già ben visibile nel corso degli anni '90 pur se ancora non compiutamente implementata, all'inizio del nuovo secolo la *MTR – Middle Term Review* introdotta dalla riforma del 2003 (in realtà, non semplice revisione, ma eversione delle categorie consolidate della PAC), è giunta – come è noto – a qualificare come *attività agricola* anche il semplice mantenimento dei terreni *in buone condizioni agronomiche ed ambientali*, così connotando come elemento meramente *eventuale*, e non necessario, dell'agricoltura, quello della produzione di beni materiali attraverso la cura del loro ciclo biologico.

A oltre un decennio dalla MTR, con le riforme del 2013 abbiamo assistito alla riscoperta, da parte di quegli stessi regolatori di Bruxelles che l'avevano a lungo trascurata, della *funzione produttiva dell'agricoltura*. All'interno di questa è emersa una recuperata attenzione verso il *diritto agrario* e così verso l'aspetto disciplinare, giuridico, e non solo di governo economico, della PAC, in un'Europa che ha riscoperto essenziali bisogni e ragioni di essere, apparsi per un non breve periodo fortemente appannati da una globalizzazione mercantile, che sembrava tutto omologare all'insegna di una presunta capacità di auto-regolazione del mercato e che tendeva a svalutare la regolazione giuridica.

Nei regolamenti del 2013 e nelle proposte della Commissione che li hanno preceduti, alla *food security* si sono accompagnate espressioni che a un'analisi giuridica assumono incidenza rilevante sul piano ricostruttivo e sistematico; ad esempio lì ove tutte le Relazioni introduttive hanno sottolineato che «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security», nella consapevolezza che l'intero comparto agroindustriale dell'Unione non può reggersi per sé solo in una logica industrialista e mercantile, ma richiede a monte una *produzione agricola attiva*, necessaria per l'identità e la sostenibilità (economica, oltre che ambientale) dell'intero comparto e per la stessa capacità competitiva dell'industria alimentare europea nei mercati mondiali.

2. Sul piano giuridico, un significativo riscontro alle richiamate novità nelle finalità enunciate, si rinviene nell'essenziale definizione di *attività agricola*, contenuta nell'art. 4.1(c) del regolamento del 2013 sui pagamenti diretti<sup>1</sup>, lì ove si dispone:

1. Ai fini del presente regolamento si intende per: ...

(c) "attività agricola":

i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,

ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o

iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione.

<sup>1</sup> Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, n. 1307/2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

Se si compara questa definizione di *attività agricola* con quella introdotta dal Regolamento n. 1782 del 2003, e riconfermata sostanzialmente immutata dal Regolamento n. 73 del 2009, definizione che considerava *attività agricola* «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali»<sup>2</sup>, le differenze con la definizione del 2013 appaiono evidenti, lì ove quest'ultima non considera più sufficiente il semplice «mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali», ma richiede «il mantenimento della superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo o alla coltivazione senza particolari interventi preparatori» e soprattutto aggiunge: «o lo svolgimento di un'attività minima, che gli Stati membri definiscono, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

La novità definitoria c'è, ed è rilevante.

Si accentua il versante produttivo, e non soltanto di semplice mantenimento, e l'*agrarietà* dell'attività svolta si misura in ragione della sua *idoneità* rispetto alle *attività produttive* di allevamento (il pascolo) o di coltivazione, che costituiscono il compito assegnato all'attività agricola in senso proprio da questo regolamento.

Di più: la formula, introdotta nel 2013 su iniziativa del Parlamento Europeo che ha in tal senso integrato l'originaria proposta della Commissione, coinvolge gli Stati membri già nella conformazione definitoria, anche in ciò segnando una novità rilevante rispetto alla precedente definizione, che rinviava agli Stati membri soltanto sotto il profilo del mantenimento delle minime buone condizioni agronomiche e ambientali precisandone analiticamente obiettivi e norme<sup>3</sup>, laddove nel testo del 2013 il rinvio alla competenza regolatrice degli Stati membri è ben più ampio, facendo riferimento a un'attività *ulteriore* rispetto a quella del *mantenimento* della terra in idonee condizioni di capacità produttiva.

Il ruolo conformativo riconosciuto agli Stati membri appare del resto non occasionale, ma assegnato *pour cause*, siccome logicamente connesso all'attenzione verso attività propriamente produttive, perché 28 Stati (quali erano allora prima della Brexit – e comunque anche 27, quali siamo oggi) implicano agricolture molto diverse, anzi – pensando alle tante agricolture italiane e di altri Paesi – ben di più di 28 o 27 agricolture.

<sup>2</sup> Art. 2.1 (c) del Regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782/2003.

<sup>3</sup> V. l'art. 5 e l'Allegato IV del Regolamento n. 1782/2003.

La pluralità delle agricolture europee, le *tante agricolture*, ciascuna espressione del proprio territorio e delle caratteristiche di questo (storiche, culturali, e umane, oltre che naturali), da sempre sottolineata dagli studiosi<sup>4</sup>, ma a lungo negata dalle concrete scelte di Bruxelles che hanno nei fatti lasciato alla diversità e alla dimensione locale uno spazio secondario e di risulta (spazio, che dopo le aperture verso la ruralità e la multifunzionalità espresse dai regolamenti degli anni '90 del secolo scorso, si era nella sostanza ancora più ristretto in esito alla scelta dei primi anni di questo secolo in favore del disaccoppiamento e del mercato globalizzato), ha trovato nelle riforme del 2013, con la rinnovata definizione di agricoltura e con gli spazi definitivi assegnati agli Stati membri, formulazione giuridica esplicita e di portata generale.

Si è trattato di una novità importante, che investiva la stessa struttura delle fonti, confermando la tendenza – anche in ambito europeo – verso una legislazione multilivello, nella quale diversi soggetti cooperano nel processo normativo, in una relazione che alla tradizionale dimensione gerarchica accompagna decisivi profili di competenza, declinati nell'ambito del canone di sussidiarietà, con l'obiettivo di adeguare la regolazione alle peculiarità territoriali.

3. Nel 2018 la Commissione ha presentato le proposte di riforma, attualmente in sede finale di esame da parte del Parlamento Europeo, per definire il nuovo quadro disciplinare e finanziario della PAC per il terzo decennio del secolo.

Le proposte di riforma del 2018, pur prendendo atto della circostanza che «I prezzi agricoli sono scesi sostanzialmente, diminuiti da fattori macroeconomici, tensioni geopolitiche e altre forze» (punto 1), non parlavano più di *global food security* né di *EU food industry*, insistendo invece sui *profili ambientali*, e sull'esigenza di “Efficienza normativa e semplificazione”.

Lo scenario in cui opera la PAC è però profondamente cambiato in questi due anni.

Se ancora nel dicembre 2019 il documento della Commissione sul *Green Deal* ometteva qualunque riferimento alla *Food Security*, la pandemia ha inciso in misura radicale sul commercio internazionale e sulla ricerca di *sicurezza*. In Francia ad esempio sono sempre più presenti le posizioni di chi sottolinea la rilevanza della *food sovereignty*.

<sup>4</sup> È sufficiente qui ricordare le ricerche di Manlio Rossi Doria, sin dagli anni '50 del secolo scorso, ripubblicate in M. ROSSI DORIA, *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali ed ambiente*, Ed. L'Ancora del Mediterraneo, Napoli, 2005.



Il Parlamento EU ha emendato in modo significativo la definizione di *attività agricola* proposta dalla Commissione (peraltro senza reintrodurre il requisito dello *svolgimento di un'attività minima regolata dagli Stati membri*, che era stato introdotto dal Parlamento nei regolamenti del 2013), ha sostituito la definizione di *agricoltore in attività* a quella di *agricoltore vero e proprio* proposta dalla Commissione, ha riportato nella definizione delle DOP piena attenzione *ai fattori umani*. Più in generale ha recuperato attenzione ai profili produttivi.

In parallelo, la crisi cagionata dalla pandemia di Covid-19 ha riportato in primo piano le *politiche della sicurezza*.

Il documento della Commissione del 20 maggio 2020, *A Farm to Fork Strategy* esplicitamente individua l'esigenza di coniugare *sustainable food production* e *food security*.

Da ultimo il documento della Commissione del dicembre 2020 sui piani strategici nazionali insiste sulla necessità di «Fostering a smart, resilient and diversified agricultural sector ensuring food security», recuperando la *food security* come finalità essenziale e connotante della PAC.

Resta però aperto il quesito su quanto le rinnovate finalità assegnate all'intervento legislativo si siano tradotte in misure coerenti con quanto dichiarato.

4. Nel sistema complessivo che emerge dalle ultime proposte, la *semplificazione* è più volte enfaticamente indicata quale obiettivo centrale.

La lettura dei testi, pur nella versione emendata dal Parlamento, induce a conclusioni opposte: non sembra ci si stia muovendo verso la *semplificazione* ma piuttosto verso l'*amministrativizzazione* dell'agricoltura, e con ciò verso la *complicazione*.

Rivelatrice in tal senso è già la scelta di unificare in un singolo regolamento le disposizioni relative agli aiuti al reddito e allo sviluppo rurale; disposizioni che da sempre erano state oggetto di discipline differenziate nell'ambito della PAC, proprio perché le prime avevano riferimento ad aiuti sostanzialmente automatici (legati prima al prodotto, e poi alle superfici, ma sempre sottratti a valutazioni discrezionali da parte della P.A.), mentre le seconde esprimevano scelte di governo del settore in sede regionale o nazionale, e come tali passavano necessariamente attraverso preventive valutazioni da parte dell'amministrazione procedente, sia sul piano generale in sede di predisposizione di programmi e di bandi, sia individualmente in sede di valutazione delle singole domande.

A ciò si aggiunga il recupero della previsione di piani strategici nazionali, introdotti nel 2003, eliminati nel 2013 in ragione della loro riconosciuta

inefficacia, e nuovamente introdotti nei testi oggi in discussione, con una serie assai complessa di disposizioni per l'approvazione e gestione di tali piani strategici nazionali e delle loro declinazioni in sede regionale.

L'esperienza italiana di questi anni nell'elaborazione e gestione dei piani di sviluppo rurale da parte delle Regioni ha mostrato diffuse inefficienze e gravi ritardi, e molte regioni soltanto in prossimità della chiusura del termine quinquennale hanno frettolosamente approvato misure intese a non perdere le risorse assegnate.

Anche in sede centrale il Ministero delle Politiche Agricole non si è certo distinto per la capacità di implementare rapidamente ed efficacemente le misure europee.

Insomma, si parla di *semplificazione*, ma c'è il fondato timore che il risultato sia opposto, lì ove si prevede una straordinaria quantità di adempimenti, e si opera una sempre più pervasiva *amministrativizzazione* delle politiche di aiuto, soggette a criteri non automatici ma largamente discrezionali, per loro stessa natura complessi e soggetti a tempi lunghi.

Lo spaccettamento del pagamento unico in una pluralità di pagamenti, l'inserimento nel primo pilastro di pagamenti specifici legati a politiche territoriali non produttive e a qualità soggettive, la minuta regolazione di talune scelte aziendali anche in riferimento a dimensioni certamente modeste ove considerate in riferimento alle moderne tecniche produttive, non paiono esprimere coerenza rispetto alle dichiarate ambizioni di semplificazione.

Ove esaminato in dettaglio, il testo delle disposizioni rivela insomma un reticolo impressionante di formalità, cui gli agricoltori verranno assoggettati.

All'interno di questa prospettiva, alcuni elementi appaiono manifesti:

- la crescente attribuzione agli Stati delle decisioni in termini di allocazione delle risorse assegnate, ma non in termini di conformazione giuridica;
- la sempre maggiore attribuzione alla Commissione Europea di competenze disciplinari in settori rilevanti e delicati, attraverso l'espansione dello spazio assegnato ai regolamenti delegati e di esecuzione;
- l'enfasi sulle regole della globalizzazione, intese come direttamente operanti anche a livello dei singoli ordinamenti domestici.

Sicché è pur vero che si attribuiscono agli Stati membri competenze nazionali per la gestione delle risorse finanziarie, ma l'esercizio di queste competenze si colloca in una griglia di adempimenti ben lontani dall'annunciata *semplificazione*, ed è espressamente subordinata a una logica di *globalizzazione* che guarda con disfavore alle politiche di radicamento e di identità territoriale.

le, lì ove si assegna valore cogente all'interno dei piani strategici nazionali alle disposizioni dell'accordo sull'agricoltura stipulato in sede OMC<sup>5</sup>.

5. Le gravi sfide stiamo vivendo – sfide poste già dalla crisi finanziaria del 2008, non ancora del tutto riassorbita, e al momento di redigere queste note aggravate, a livello nazionale, europeo e globale, dalla pandemia di coronavirus – hanno riportato l'attenzione sull'esigenza di garantire una produzione agricola che assicuri «un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili», come ha sottolineato di recente la stessa Commissione Europea<sup>6</sup>.

Questa consapevolezza sta trovando crescente consenso in alcuni Paesi europei, tradizionalmente attenti ai temi della politica agricola come politica di garanzia: fra questi la Francia, ove l'autorevole *Académie d'agriculture de France* ha da ultimo sottolineato «Pandémie du coronavirus et autonomie alimentaire: actualité et nécessité d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires» proprio in ragione dei violenti *chocs* posti dalla crisi finanziaria del 2008 e dalla pandemia del 2020<sup>7</sup>.

Le proposte di riforma dei regolamenti vigenti, presentate dalla Commissione nel giugno 2018 e attualmente in fase di esame conclusivo innanzi al Parlamento Europeo per definire il quadro disciplinare e finanziario della PAC per il prossimo periodo di programmazione, appaiono inadeguate rispetto a tali sfide.

Ne emerge la necessità di un'attenta analisi di queste proposte nel merito, per comprenderne gli effettivi contenuti, al di là delle dichiarazioni di principio, per una lettura consapevole, i cui esiti non sono necessariamente definiti, ma piuttosto riportano a quella «“discordia organizzata e feconda” che è la vita stessa del diritto»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> V. art. 10 della proposta 2018/392.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20.5.2020, COM (2020) 381 final.

<sup>7</sup> Académie d'agriculture de France, «Le Mensuel», n. 55, Juin 2020.

<sup>8</sup> N. IRTI, *Diritto insonne come il grifone*, «Il Corriere della Sera», 8 settembre 2005.



PIETRO PULINA<sup>1</sup>

## La transizione verso un modello agro-alimentare circolare

<sup>1</sup> Università di Sassari

Non era certo necessaria la pandemia da Covid-19 per rivelare la natura fragile del modello produttivo e di consumo che abbiamo finora condotto. Di certo, l'evento ha accelerato la diffusione della consapevolezza dei limiti insiti nei sistemi di relazione instaurati con la natura e l'ambiente e ha indotto le autorità governative a programmare il sostegno alla transizione verso nuovi paradigmi comportamentali, gestionali e relazionali, che mirano a scongiurare ulteriori conseguenze catastrofiche. Si stima infatti che, in assenza di adeguate contromisure, entro la fine del XXI secolo la temperatura media sulla Terra si riscalderà di 3,2°C (UNEP, 2019), un risultato ben peggiore di quello (inferiore ai 2°C) definito dalla Conferenza di Parigi, nella quale – tra l'altro – si intendeva perseguire il traguardo delle zero emissioni entro il 2044. Nel 2019, intanto, sono state emesse nell'atmosfera 59,1 Gt di gas serra, di cui il 26% si deve alle attività agricole e forestali. Nel complesso, 10 Gt di emissioni sono legate al soddisfacimento dei bisogni alimentari, mentre le perdite e gli sprechi lungo la catena food sono responsabili dell'8% delle emissioni globali (Circle Economy, 2021). I primi segnali del riscaldamento globale provengono dai sempre più frequenti eventi estremi, quali diluvi, frane, incendi e dall'accelerazione di processi storicamente lunghi e gradualisti, come la desertificazione e le traslazioni dei confini tra le zone climatiche. I fenomeni migratori e le disuguaglianze crescenti sono in parte riconducibili a tali processi. Il passaggio dal paradigma lineare (*take-make-waste*) a quello circolare non è dunque più procrastinabile: il 2021 – anno nel quale è previsto l'aggiornamento dell'Accordo di Parigi – è da ritenersi la data del non ritorno nel processo della concreta assunzione di impegni per scongiurare la catastrofe climatica.

La Commissione Europea si è posizionata in prima fila in questa iniziativa fin dal proprio insediamento, allorché ha voluto caratterizzare il proprio man-

dato attraverso il Green Deal, la comunicazione in cui si prevede un piano d'azione finalizzato a conseguire la neutralità climatica entro il 2050. In tale cornice d'intenti sono racchiusi altrettanti programmi specifici, tra cui il Circular Economy Action Plan e, con riferimento al settore primario, le strategie "From Farm to Fork" e "Biodiversity". La nuova PAC dovrà necessariamente collocarsi organicamente in questo ambito istituzionale attraverso misure puntuali, destinate a supportare la transizione del settore verso il nuovo paradigma auspicato.

Si tratta, a ben vedere, di una svolta decisa sul piano culturale, che investe la concezione stessa di settore agricolo: quest'ultimo, da sistema di produzione dedicato al soddisfacimento di bisogni primari, diviene operatore chiamato alla gestione oculata e sostenibile delle risorse naturali e dell'ambiente. Segnali tangibili della concezione spiccatamente "verde" del ruolo assegnato al settore primario si rinvencono nelle anticipazioni delle misure che caratterizzeranno l'intervento dell'Unione nell'imminente periodo di programmazione: se nel secondo pilastro permarranno, contando su risorse probabilmente più solide, i pagamenti agro-ambientali e altre misure di sostegno ai sistemi di produzione sostenibili, i pagamenti diretti sembrano virare decisamente verso tale visione, soprattutto attraverso la cosiddetta "condizionalità rafforzata", che ingloberà nel base il vecchio pagamento verde, e i pagamenti previsti nell'ambito del regime per il clima e l'ambiente (denominati comunemente "eco-schemi"), che remunereranno l'adesione volontaria degli agricoltori a regimi di buone pratiche produttive ecocompatibili (Matthews, 2020).

Con il Green Deal, la Commissione Europea procede alla promozione del rango della stessa Natura, da fonte di risorse e contenitore dei residui dei processi, a vera e propria portatrice di interessi, al pari della collettività, dei consumatori e delle imprese. In questo nuovo contesto culturale e politico si aprono nuove opportunità di sviluppo per le attività di riuso, riciclo, ricondizionamento, riparazione, recupero e rigenerazione, che in qualche modo concorrono alla curvatura dei processi produttivi e creano valore e occupazione (Stahel e Reday-Mulvay, 1981). Le filiere agro-alimentari assolvono, anche in questo caso, un ruolo di importanza primaria nel controllo delle emissioni, nella lotta al cambiamento climatico e agli sprechi.

È stata avviata una serie di indagini finalizzate alla determinazione quantitativa del grado di circolarità dei sistemi produttivi e di consumo nelle economie europee, e italiana in particolare, con riferimento specifico al contributo apportato dalle filiere agro-alimentari e al settore agricolo in particolare. Per far ciò si è fatto uso di basi di dati pubbliche e di varianti a modelli consolidati disponibili in letteratura. Tra essi, quelli che fanno uso del database Exiobase, disponibile in rete e fonte di uno dei più importanti report annuali sull'e-

conomia circolare (Circle Economy, 2021), sono apparsi tra i più rigorosi e utili alle finalità di una valutazione attendibile e ispiratrice di considerazioni normative. Senza entrare nel dettaglio della metodologia (Aguilar-Hernandez et al., 2019) e dei risultati provvisori ottenuti dalle prime elaborazioni, e considerando la necessità di verificare ulteriormente il grado di affidabilità dei singoli dati riportati in un database articolato e alimentato da fonti eterogenee, in questa sede si anticipa che l'Indice di Circolarità dell'economia dei Paesi dell'Unione Europea a 27, calcolato come incidenza dei rifiuti riciclati sul totale del materiale complessivamente impiegato nei processi produttivi e di consumo, ammonta a circa l'8,4%, un ordine di grandezza comparabile a quello globale riportato sul Circularity GAP Report 2020 (Circle Economy, 2021). L'indice è il coacervo di condizioni nazionali specifiche assai differenziate, che si articolano lungo una gamma che si estende dal minimo di Cipro (1,6%) al massimo dei Paesi Bassi (14,8%), con l'Italia attestata su posizioni prossime alla media (8,0%). Le informazioni disponibili permettono di calcolare il contributo apportato dal settore agricolo alla costruzione dell'indice. In tutti i Paesi censiti l'agricoltura assicura un apporto significativo, ben superiore al peso relativo del settore sul pil e sull'occupazione, per un dato medio europeo che si attesta sul 24,5% (20,8% in Italia). Già da questi primi risultati si possono dedurre due importanti ordini di implicazioni. La prima riguarda la particolare propensione del settore primario alla curvatura dei processi lineari di produzione, il che rende l'agricoltura e le attività connesse un settore strategico per le economie avanzate nella lotta al cambiamento climatico e, più in generale, nelle politiche di sviluppo sostenibile. D'altra parte, e qui giungiamo al secondo ordine di indicazioni, la differenziazione dei risultati intorno a valori degli indici di circolarità così bassi testimonia della ampiezza dei margini di miglioramento ancora concretamente praticabili.

Proprio la verifica puntuale del ritardo da colmare ai fini del completo riuso e riciclo dei rifiuti prodotti annualmente rappresenta un passaggio importante nell'analisi normativa. A questo proposito è stato calcolato un secondo indice, relativo all'intera economia, che evidenzia la distanza che separa i processi di produzione e consumo dalla piena efficienza circolare. Esso, infatti, è frutto di un bilancio che colloca, da un lato, la produzione di rifiuti generata dall'uso corrente dei materiali e dal degrado degli stock delle strutture e dei manufatti, mentre dall'altro conteggia la quantità di rifiuti avviata a processi di rigenerazione. L'indice rapporta il saldo tra le due partite all'entità della posta intera dei rifiuti prodotti.

Anche in questo caso è stata riscontrata una sensibile eterogeneità tra i Paesi europei in relazione alla piena efficienza del riciclo dei rifiuti. Un indice complessivo pari al 60,7% per i Paesi dell'Unione (e al 43,8% in Italia) rivela

l'effettiva realizzabilità di progetti di rivitalizzazione economica di materiali che risultano come scarti di processi produttivi e di consumo. D'altra parte, il margine da colmare è complessivamente ampio e fornisce una misura delle opportunità di reddito e occupazione perdute insieme al materiale non riciclato.

Come detto, l'utilità del modello di analisi risiede principalmente nelle indicazioni normative che esso è in grado di suggerire, nel momento in cui si fa riferimento alle singole poste del bilancio dei materiali e delle emissioni e a quello dei rifiuti. Con riferimento al primo, descritto analiticamente con l'indice di circolarità, i miglioramenti delle prestazioni possono provenire da tre ordini di obiettivi strategici: la riduzione dei prelievi, la riduzione delle emissioni e dei rifiuti e il perseguimento di condizioni commerciali internazionali eque e sostenibili.

Per quel che riguarda la riduzione dei prelievi di materiali da introdurre nei processi, le sfide principali coinvolgono due fronti fondamentali. Il primo è quello dell'impiego massiccio di fonti rinnovabili, con particolare riferimento a quelle energetiche. Il secondo, per nulla affatto disconnesso dal primo, riguarda il conseguimento generalizzato di condizioni di efficienza migliori nell'impiego delle risorse. La combinazione del progresso tecnologico, dello sviluppo applicativo di nuove soluzioni tecniche e organizzative e della formazione e diffusione di nuove competenze e capacità nelle imprese e nelle istituzioni consentirebbe il conseguimento di risultati di benessere del tutto paragonabili agli attuali, se non addirittura migliori, che graverebbero però su un impiego ridotto di risorse materiali ed energetiche. Con ciò non si propugna un paradigma di sostenibilità debole, secondo il quale esiste la possibilità di sostituire perfettamente le capacità produttive delle risorse naturali e dell'ambiente con quelle inglobate negli investimenti in capitale fisico e umano (Turner, 1993). Ben consci della limitatezza utopistica di tale visione, raccomandiamo comunque la scienza, la ricerca e la formazione come la strada maestra della circolarità e della sostenibilità.

Quanto alla riduzione delle emissioni e dei rifiuti, la lotta agli sprechi costituisce l'impegno principale e più difficile da perseguire a tutti i livelli. Il problema, infatti, è di natura prevalentemente culturale e riguarda il mondo delle imprese e delle istituzioni, come quello dei cittadini e consumatori. Il punto focale del problema risiede nella concezione del rifiuto come bene senza valore, il cui smaltimento grava sulla collettività, con tutti i contrattempi e le inefficienze che ciò implica riguardo alla gestione dei beni pubblici e delle risorse collettive. Un paradigma istituzionale che assegni i diritti di proprietà, trasformando tali beni senza valore in risorse che hanno un prezzo da pagare, se conferite allo smaltimento, o da incassare, se rivitalizzate in nuovi processi, risolverebbe il problema e riporterebbe la questione nei ben noti termini



del Teorema di Coase (1960). Sempre sul piano culturale, manca tutt'ora un incentivo sufficiente alle imprese affinché impartiscano agli ingegneri progettisti istruzioni tese a rendere circolare la natura del processo di produzione e di consumo. Occorre, in altri termini, chieder conto del valore dei rifiuti prodotti nei processi progettati, individuando, già nel loro concepimento, le opportunità di rivitalizzazione nello stesso o in altri processi. Il senso di tutto ciò risiede nel passaggio da un approccio cosiddetto "end of pipe", che si occupa della gestione dei rifiuti solo *ex post*, una volta prodotti, a una concezione *ex ante* del problema, cioè prima ancora di concepirli. Siamo ben lontani dalla capillare diffusione di una visione sistemica del problema, propria della cosiddetta "ecologia industriale" (Frosch e Gallopoulos, 1989), che colloca i diversi processi in un unico ambiente di risorse impiegate e rifiuti prodotti e li connette reciprocamente in qualità di fruitori o fornitori di prodotti secondari.

Il concetto di ecologia industriale, con i suoi riferimenti alle relazioni tra filiere e sistemi di produzione, introduce al terzo ordine di obiettivi strategici, riguardante il commercio internazionale. Nel momento in cui i materiali impiegati e i beni e rifiuti prodotti entrano nei flussi delle importazioni e delle esportazioni, appare francamente senza senso preoccuparsi di conseguire buone prestazioni di circolarità a livello nazionale o locale, scaricando così sul resto del mondo le responsabilità e gli oneri della linearità dei processi. Anche in questo caso, condizioni di commercio internazionale eque e sostenibili esigono la puntuale attribuzione dei diritti di proprietà delle risorse impiegate, il che implica attribuire a queste ultime un valore preciso e negoziabile nei trattati istituzionali e nei contratti di fornitura.

Simili e più specifiche raccomandazioni giungono dall'interpretazione analitica del saldo della gestione dei rifiuti che ha condotto al calcolo dell'indice di ritardo dalla piena riutilizzazione dei residui dei processi di produzione e consumo. Rimanendo in ambito contabile, la riduzione della produzione dei rifiuti si giova, da un lato, dell'estensione della vita utile dei manufatti e, più in generale, dei beni di non immediato consumo, mentre dall'altro esige una concezione progettuale di quelli di uso corrente che contempli, come detto anche sopra, la massimizzazione del tasso di riciclo dei materiali. Detto dell'efficienza dell'uso delle risorse, nella quale, oltre alla ricerca e alla formazione, un ruolo fondamentale è assegnato al cittadino consumatore, resta da richiamare la portata del significato della chiusura delle filiere. A questo scopo sono necessari significativi progressi sul piano ingegneristico, con riguardo alla fase progettuale, come su quello dell'organizzazione dei flussi di materia, energia e informazioni lungo e tra i sistemi integrati di produzione e distribuzione, nonché sul fronte istituzionale, ovvero sui sistemi di contratti e regole che governano i rapporti funzionali gerarchici e tra operatori economici.

Come si può percepire da queste brevi note di massima, a fronte di un'emergenza climatica ormai ineluttabile, è necessaria una risposta immediata e profonda da parte delle imprese, delle istituzioni e della collettività. Le prime elaborazioni confermano, anche se non era probabilmente necessario, che l'agricoltura e le attività connesse ricoprono un ruolo primario in questa importante battaglia. Le istituzioni dell'Unione hanno dimostrato consapevolezza del problema, conferendo al mandato della Commissione una precisa connotazione politica, di cui le strategie From Farm to Fork e Biodiversity, al pari del pacchetto di misure a favore dell'economia circolare, costituiscono diretta emanazione. La stessa nuova PAC, coerentemente, consolida la propria componente verde e riconosce alle imprese agricole il ruolo richiamato con adeguati pagamenti, tutelandone la competitività anche sul piano delle relazioni verticali lungo la filiera. Se da alcune parti gli impegni della politica europea non sono ritenuti ancora sufficienti di fronte alla portata dell'emergenza climatica e ambientale (EuroMemoGroup, 2020), da altre si mette in guardia dal rischio di compromettere la posizione dell'offerta agricola europea con vincoli e limitazioni dei processi che non trovano riscontro nella natura globale del problema (Lamboglia, 2020). La soluzione del dilemma risiede nel trasformare in opportunità quanto è attualmente percepito come vincolo. Le azioni di riuso, riciclo e ricondizionamento, contribuendo a curvare i processi lineari, creano valore nel momento in cui trasformano scarti in risorse suscettibili di generare ulteriore benessere. Sostenibilità, sviluppo e competitività trovano dunque sintesi e sinergia solo all'interno di una logica di circolarità. Una logica, purtroppo, ancora ben lontana dall'essere adeguatamente diffusa e pienamente compresa.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGUILAR-HERNANDEZ G.A., SIGUENZA-SANCHEZ C.P., DONATI F., MERCIAI S., SCHMIDT J., RODRIGUES J.F.D., TUKKER A. (2019): *The Circularity Gap of Nations: A Multiregional Analysis of Waste Generation, Recovery and Stock Depletion in 2011*, «Resources, Conservation & Recycling», 151, 104452.
- CIRCLE ECONOMY (2021): *The Circularity Gap Report 2021*, Amsterdam, Circle Economy.
- COASE R. (1960): *The Problem of Social Cost*, «Journal of Law and Economics», 3, pp. 1-44.
- EUROMEMOGROUP (2020): *Un Green New Deal per l'Europa. Sfide e opportunità. Euromemorandum 2020*, Roma, Sbilanciamoci.
- FROSCH R.A., GALLOPOULOS N.E. (1989): *Strategies for Manufacturing*, «Scientific American», 261, 3, pp. 144-152.
- LAMBOGLIA A. (2020): *Accordo in Consiglio sulla Strategia Farm to Fork per l'agroalimentare sostenibile*, [www.fasi.biz](http://www.fasi.biz).
- MATTHEWS A. (2020): *Promoting Climate Action in the Future Common Agricultural Policy*, «Italian Review of Agricultural Economics», 75, 3, pp. 19-24.

- STAHEL W.R., REDAY-MULVAY G. (1981): *Jobs for Tomorrow: The Potential for Substituting Manpower for Energy*, New York, Vantage Press.
- TURNER R.K. (1993): *Sustainable Environmental Economics and Management: Principles and Practice*, London, Belhaven.
- UNEP (2019): *Emissions Gap Report 2019*, [www.unenvironment.org](http://www.unenvironment.org).



# La PAC e la trasformazione digitale dell'agricoltura

<sup>1</sup> Università di Pisa

## I. INTRODUZIONE

Come ribadito dal Green Deal, l'Unione Europea attribuisce alla digitalizzazione un ruolo centrale nella trasformazione dell'economia e della società legata alla transizione ecologica e alla crescita sostenibile. Nella proposta di regolamento per la riforma della Politica Agricola Comune, la digitalizzazione è presente negli obiettivi generali (art. 5), negli obiettivi specifici (art. 6), nel capitolo sui sistemi di conoscenza in agricoltura (art. 13) e in quello sulla modernizzazione agricola (art. 102).

In particolare, l'art. 102 prevede una specifica strategia per la digitalizzazione.

Se guardiamo alle esperienze passate, il rischio che la priorità della digitalizzazione si traduca in una corsa alla sostituzione dell'attuale parco macchine è forte. Perché la digitalizzazione dia gli effetti desiderati sarà necessaria la consapevolezza che essa è, prima di tutto, un processo di trasformazione sociale, che avviene sia come effetto che come motore della trasformazione tecnologica. Sarà dunque necessaria una attenta analisi dei bisogni, delle opportunità e delle minacce. L'analisi dei bisogni negli specifici contesti può favorire l'identificazione delle priorità, diverse in funzione dei diversi contesti produttivi e sociali.

## 2. OPPORTUNITÀ E RISCHI DELLA DIGITALIZZAZIONE

Le opportunità sono ben note: in ambito agricolo, la digitalizzazione può rendere più efficienti i processi produttivi, riducendo i costi di produzione e il

consumo di risorse. Essa può sostituire il lavoro umano nei compiti più faticosi, può ridurre l'impatto delle avversità climatiche attraverso una migliorata capacità di previsione, può facilitare l'integrazione delle imprese nel mercato, può favorire i processi di apprendimento e lo sviluppo dell'innovazione da parte delle imprese.

Meno note sono le minacce, che riguardano non solo i problemi dell'accesso alla rete, ben rappresentati dagli indici DESI che collocano l'Italia tra gli ultimi posti per la distribuzione delle infrastrutture digitali e soprattutto per il livello di conoscenze e competenze necessarie. Le minacce riguardano infatti anche la progettazione delle tecnologie – che potrebbero riflettere modelli produttivi lontani da quelli di molti contesti italiani – e la complessità dei sistemi digitali, che potrebbero essere causa di scarsa motivazione all'adozione, di scelte tecnologiche sbagliate e della formazione di colli di bottiglia nell'integrazione tra tecnologie.

Una digitalizzazione mal governata potrebbe generare conseguenze sociali ed economiche inattese o aspettative ingiustificate. È stato sottolineato, ad esempio, come miglioramenti di efficienza a scala aziendale del consumo di acqua possano portare, a livello territoriale, ad un aumento del consumo della risorsa per effetto dell'espansione delle superfici irrigate. La riduzione di pochi punti percentuali di consumo di fertilizzanti e di pesticidi potrebbe non essere sufficiente riportare alcuni sistemi produttivi a un livello sostenibile di impatto. E non è fantascienza considerare tra i possibili scenari quello che, considerando il costo degli investimenti in capitale fisico e umano necessari e i possibili ritorni dell'investimento, contempi un processo di concentrazione fondiaria in grado di stravolgere il tessuto sociale delle nostre aree rurali, cosa che avviene già in altri Paesi.

### 3. UNA STRATEGIA PER LA DIGITALIZZAZIONE

Una chiara e coerente strategia per la digitalizzazione è dunque quanto mai necessaria. Letta come attuazione di un obiettivo trasversale, questa strategia dovrebbe creare una sinergia tra l'obiettivo di migliorare il livello di digitalizzazione delle imprese agricole e delle comunità rurali e quello di contribuire alla profonda trasformazione dei modelli di agricoltura implicita nel concetto di transizione ecologica. Come è stato sottolineato da diversi osservatori, esistono modelli produttivi non sostenibili che non potranno diventare sostenibili solo per effetto della digitalizzazione. La digitalizzazione va vista come strumento per ripensare radicalmente i modelli produttivi non sostenibili, puntando sulla capacità delle tecnologie digitali di gestire la diversità, di faci-

litare il coordinamento tra produttori, di migliorare la comunicazione con i partner e con i clienti, di migliorare la qualità delle produzioni.

La strategia dovrà inoltre specificare le condizioni necessarie perché la digitalizzazione abbia luogo. Lo sforzo eccezionale per diffondere le competenze digitali di base, avanzate e specialistiche non può prescindere da un coordinamento degli organismi di istruzione e di formazione a tutti i livelli. Lo sforzo organizzativo per creare ecosistemi digitali in grado di consentire alle aziende di svolgere e sfruttare le opportunità del digitale sarà notevole: saranno necessarie basi di dati integrate, piattaforme per l'accesso ai servizi, sistemi applicativi adatti alle condizioni in cui gli agricoltori operano, standard tecnologici in grado di facilitare la scelta delle soluzioni più appropriate, interfacce adatte allo stile di vita e di lavoro degli utenti. Gli organismi della consulenza dovranno ripensare profondamente la propria struttura e riprogettare i propri servizi, molti dei quali sono destinati a passare al digitale. I gestori delle piattaforme integrate saranno i soggetti emergenti del sistema delle conoscenze. Il ruolo dei broker tecnologici, in grado di far comunicare tra di loro produttori di sensori, sviluppatori di software, esperti di soluzioni aziendali, operatori di droni e specialisti nella gestione dei dati diventerà centrale. E soprattutto, sarà necessario far emergere un quadro giuridico in grado di distribuire in modo equo i diritti di proprietà dei dati e i benefici della loro condivisione.

#### 4. POLITICA DELLA DIGITALIZZAZIONE E DIGITALIZZAZIONE DELLA POLITICA

La sfida della digitalizzazione non riguarda solo le imprese agricole e le comunità rurali. Il modello di politica agraria basato sulla performance sottolinea la centralità dei dati nel ciclo delle politiche, per consentire la predisposizione di indicatori di performance dettagliati, sistemi di monitoraggio tempestivi, meccanismi di valutazione efficaci. Gli aspetti amministrativi dell'implementazione potrebbero subire una rivoluzione, tanto attesa dagli agricoltori esasperati dalla burocrazia. È difficile pensare a un modello basato sulla performance che non preveda l'azienda agraria come componente di un ecosistema digitale in cui la comunicazione con la pubblica amministrazione sia continua e bidirezionale, e riguardi tanto gli aspetti amministrativi che i dati necessari al controllo della performance, e che elimini quasi totalmente la carta. La sfida è notevole, perché si tratta di rivedere profondamente i meccanismi di funzionamento degli apparati amministrativi, le interfacce tra beneficiari e amministrazione, il quadro dei diritti e dei doveri. Si tratta anche di creare un clima di fiducia tra l'azienda e l'amministrazione che favorisca la condivisione

dei dati ed escluda la possibilità che la sorveglianza possa tradursi in sanzioni sproporzionate, danni di immagine o uso fraudolento delle informazioni.

## 5. UNA DIGITALIZZAZIONE SOSTENIBILE

Gli obiettivi della nuova PAC e il suo modello di attuazione gettano le basi per l'affermazione dei principi di una digitalizzazione sostenibile, ovvero di un processo di trasformazione socio-tecnico che riduca le disuguaglianze economiche e di genere, attenui la pressione sulle risorse, migliori le condizioni dei lavoratori, migliori i redditi degli agricoltori, faciliti l'innovazione dal basso. Per realizzarla, bisognerà creare le condizioni infrastrutturali di base, adattare le soluzioni tecnico-organizzative ai diversi contesti, promuovere attivamente l'inclusione digitale, orchestrare lo sviluppo di ecosistemi digitali, promuovere nuovi modelli di governance. La digitalizzazione sostenibile consentirà di disegnare schemi di intervento trasformativi, basati sui dati e in grado di stimolare processi di apprendimento sia da parte degli agricoltori che da parte delle amministrazioni pubbliche. Per la comunità scientifica e per gli operatori del settore si apre una fase nuova, i cui contorni sono ancora in gran parte da disegnare.



FRANCO SOTTE<sup>1</sup>

## Una “PAC al futuro”: quali sono le implicazioni?

<sup>1</sup> Università di Ancona

Siamo di fronte a cambiamenti epocali: tecnologici, commerciali, organizzativi. Questi si accompagnano a una ridefinizione a livello internazionale degli obiettivi per il futuro. L'accordo di Parigi COP21 sui cambiamenti climatici è stato formalmente ratificato dall'UE nel 2016, diventando così giuridicamente vincolante. Così anche gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (SDG) dell'ONU sono stati formalmente adottati dall'Unione nel 2019. Il Covid-19 impone ulteriori cambiamenti di rotta in materia di difesa della salute, ma anche in termini di rilancio dell'economia e di sostegno a quelle parti dell'economia, della società e del territorio che sono state più penalizzate.

Con il Next Generation EU, sono maturate le condizioni per un avanzamento del progetto di consolidamento dell'Unione europea (anche la nomina di Mario Draghi a capo del Governo italiano spinge in questa direzione), mentre emergono nuovi fabbisogni e nuove priorità.

Il Green Deal europeo, facendosi interprete di questi cambiamenti, configura una strategia complessiva, dalla quale derivare gli obiettivi di lungo periodo e le direzioni da assumere in termini operativi. La strategia Farm to Fork (F2F) e la strategia europea per la biodiversità al 2030 specificano il Green Deal con riferimento alle politiche tra le quali rientra quella per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. La strategia F2F definisce anche un “new decision making level”, una nuova modalità di formazione delle decisioni. La politica agricola esce dalla sua condizione di separatezza rispetto alle altre politiche comuni e si inquadra in un sistema complessivo di obiettivi di lungo termine relativi a salute e sicurezza alimentare, ambiente, concorrenza, cooperazione internazionale, mercato interno, commercio.

Il Green Deal è ancora soltanto una comunicazione della Commissione? Non impone vincoli legislativi dunque, come autorevolmente qualcuno sotto-

linea? Non è questa però una buona ragione per sottovalutarla. Le implicazioni del Green Deal e degli atti conseguenti non sono state ancora sufficientemente valutate in tutte le loro implicazioni economiche, sociali, territoriali? Si facciano tutte le analisi opportune e necessarie per orientare meglio le decisioni. E il Parlamento europeo in primis e il Consiglio si facciano parti attive per trasformarne le indicazioni in direttive e regolamenti.

È comunque in questo quadro complessivo, strategico, che ci si deve porre il problema di quale politica agricola e di sviluppo rurale sia più opportuna nel futuro dell'Unione europea. Quale PAC serve davvero in questa prospettiva di lungo periodo? La risposta è semplice: (a) serve una PAC integrata alle altre politiche UE; (b) serve una strategia di ristrutturazione del settore con al centro l'impresa, l'imprenditore, il profitto, l'innovazione; (c) serve una PAC flessibile che si adatti alle diverse forme e tipologie di agricoltura e di sviluppo rurale che caratterizzano il settore e il territorio; (d) servono misure volte a risolvere i "fallimenti del mercato".

Il mercato "fallisce" in due casi. Il primo caso è quando si inceppa e non produce assetti economicamente vitali e solidi. È il caso dell'adozione di nuove tecnologie, della formazione di nuove imprese o nella riconversione di quelle esistenti, della diversificazione, della competitività, degli investimenti. In tutti questi casi servono "incentivi", che producano gli stimoli volti a vincere le inerzie del mercato.

Il secondo caso in cui il mercato "fallisce" è quando si tratta di beni pubblici. Per loro natura questi non passano per il mercato. In questi casi servono "pagamenti", da configurare con misure «mirate» e «a misura». Misure attive di "direct-compliance" (al posto della passiva "cross-compliance").

Gli "incentivi" e i "pagamenti" ora delineati sono le uniche forme corrette di una "PAC al futuro" per riprendere il titolo dell'iniziativa assunta dall'Accademia dei Georgofili. Perché, con questi strumenti, il finanziamento è concesso in cambio e a misura di un corrispettivo: un impegno a fare, a eseguire un progetto, a tener fede a un impegno. In questo modo si configura uno scambio: alla base c'è un contratto, l'agricoltore adempie e l'istituzione pubblica (l'UE) paga.

Può essere considerata una "PAC al futuro" quella proposta, per il dopo 2020, dalla precedente Commissione? La mia risposta è assolutamente no! La PAC dell'ex Commissario Hogan è una evoluzione dalla PAC 2014-2020, che a sua volta è una evoluzione da quelle precedenti. La PAC di Hogan dipende più dal trascinarsi della politica precedente, che dal riconoscimento dei nuovi fabbisogni. Queste le principali ragioni: (a) è una politica "separata" dalle altre politiche UE: una politica autoreferenziale; (b) privilegia il breve termine: una "PAC al presente" che non si proietta verso il futuro; (c) sostiene

la rendita (non ci si lasci confondere dalla nuova terminologia “aiuto al reddito”: i pagamenti ad ettaro sono rendita) e la rendita è nemica del reddito di impresa, spinge alla passività rispetto alle opportunità di mercato; (d) è una politica che si frammenterà in 27 piani strategici nazionali. Avremo quindi una politica agricola comune sempre meno “comune”, nella quale sarà difficilissimo coordinare e impossibile sanzionare gli Stati membri inadempienti sulla base degli indicatori di compliance.

Qualche domanda viene spontanea: che senso ha insistere con i pagamenti diretti ad ettaro? Da decenni ormai si propone una loro graduale eliminazione per impiegarne le risorse in politiche più mirate ai comportamenti imprenditoriali. Ha ancora senso la cross-compliance, cioè la sostenibilità tradotta in vincolo “one size fits all”, indipendentemente cioè dallo specifico contesto e dall’entità del pagamento? Perché non fare della sostenibilità l’obiettivo tradotto in impegni precisi e pagare per quelli? Gli eco-schemi in cosa differiscono dal greening? Si sente dire che saranno un “greening rafforzato”, ma il greening non si è già dimostrato un fallimento, perché perseverare? Perché questa triplicazione nella “green architecture”: eco-condizionalità + eco-schemi + misure agroambientali del secondo Pilastro? Non si potrebbero trasferire tutti i fondi green nel secondo Pilastro e precisare tutte le misure agro-ambientali nei programmi di sviluppo rurale? Perché la duplicazioni anche per i giovani tra primo e secondo Pilastro? Perché la politica di sviluppo rurale è ancora marginalizzata e penalizzata nella distribuzione della spesa? Perché non si affronta il tema di come farla diventare più mirata, spedita ed efficiente?

Quanto, infine, al “new delivery model”, la vecchia Commissione giustifica il trasferimento della politica agricola agli Stati membri come una estensione della sussidiarietà. Ma qui c’è una mistificazione. La sussidiarietà è un principio fissato dal Trattato (art. 5). I principi non si “estendono”, i principi si “applicano”. Quella del “new delivery model” è una soluzione pasticciata e di comodo. Mancando il coraggio di cambiare, si trasferiscono decisioni cruciali agli Stati membri, illudendosi di riuscire a coordinarli (e sanzionarli se inadempienti) sulla base degli indicatori. Il prossimo passo potrebbe essere quello di una piena rinazionalizzazione: preso atto che ogni Stato membro ha una diversa politica agricola, tanto vale che ciascuno se la finanzia liberando i fondi a Bruxelles per le altre priorità.

Sarebbe utile invece una riflessione sulla attribuzione dei compiti in materia di politica agraria tra UE, SM e Regioni sulla base di una applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà, della regola del “valore aggiunto europeo” e della prassi della governance multilivello. Questa potrebbe essere una proposta: (a) all’Unione: clima, coesione (economica-sociale-territoriale),

obiettivi ONU sullo sviluppo sostenibile e mercato unico; (b) agli SM e relative Regioni: sviluppo rurale (nel quadro di regole e cofinanziamento europei) e sostegno dei redditi.

## I vantaggi del flate rate e dell'abolizione dei titoli

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze Agrarie Alimentari e Ambientali, Università di Perugia

Una novità della PAC post 2020, a cui prestare un'adeguata attenzione, è la nuova denominazione del pagamento di base (Commissione europea, 2018), riportata nella proposta di regolamento come «Sostegno di base al reddito per la sostenibilità». Tale denominazione chiarisce e giustifica il ruolo del sostegno diretto agli agricoltori: un aiuto al reddito per remunerare il contributo degli agricoltori alla sostenibilità.

In altre parole, il nuovo pagamento è un sostegno al reddito per colmare il divario tra il reddito degli agricoltori e quello degli altri settori (Ciliberti, Frascarelli, 2018), accrescendone la resilienza e tenendo conto che l'agricoltura è un settore che produce beni pubblici ambientali (Matthews, 2017); il sostegno quindi è un corrispettivo per la sostenibilità, delineata dal *corpus* degli impegni della condizionalità a cui l'agricoltore deve sottostare.

La nuova denominazione «Sostegno di base al reddito per la sostenibilità» risponde, quindi, in modo inequivocabile ai detrattori dei pagamenti diretti (Sotte, 2017), chiarendone le finalità che sono perseguite in modo uniforme su tutta la superficie agricola dell'Unione, qualificando la PAC come una politica veramente europea.

Un'altra novità del pagamento di base riguarda i criteri di fissazione dell'importo che potranno avvenire secondo due modalità, a discrezione degli Stati membri:

1. pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile, ovvero un pagamento legato alla superficie, senza titoli;
2. attribuzione del sostegno sulla base di titoli all'aiuto; in altre parole, gli Stati membri possono decidere di continuare a concedere il sostegno di base al reddito sulla base dei titoli all'aiuto.

Con la nuova PAC post 2020, l'Ue offre la possibilità di superare il regime dei titoli all'aiuto per passare al pagamento annuale uniforme per ettaro ammissibile (*flat rate*). Il livello del pagamento si ottiene dividendo la dotazione finanziaria annuale del Paese per la sua superficie agricola ammissibile.

In alternativa al *flat rate* senza titoli, lo Stato membro può continuare a concedere il sostegno al reddito di base sulla base dei titoli all'aiuto. In tal caso, la nuova PAC impone un processo di convergenza dei pagamenti storici.

Il passaggio dai pagamenti storici al sistema forfettario, accompagnato dall'abolizione dei titoli, offre due importanti vantaggi: la giustificazione e la semplificazione.

A lungo andare il modello storico, basato sui diritti pregressi, è difficile da giustificare: non si capisce oggi, e ancora meno domani, il motivo per cui agricoltori che possono esercitare attività agricole analoghe debbano percepire pagamenti diretti molto differenziati, creando disparità di concorrenza. Il fatto che tali pagamenti derivino da una diversa situazione produttiva nel periodo 2000-2002 non giustifica il permanere di tali differenze.

Il modello regionale (*flat rate*) con l'abolizione dei titoli offre molti vantaggi: consente anche di migliorare la sostenibilità interna della PAC nei confronti dei cittadini europei, elimina le critiche al modello storico di disaccoppiamento che «cristallizza e rende pienamente visibili i pagamenti diretti, indebolendoli dal punto di vista della loro giustificazione sociale ed economica» (Henke, 2004), tanto più in quanto sono legati allo *status* – storico – di agricoltore piuttosto che a comportamenti “virtuosi”.

L'abolizione dei titoli introduce una forte semplificazione nella gestione dei pagamenti diretti, con la soppressione del Registro Titoli e del trasferimento dei titoli, che ha generato una notevole complessità. Inoltre, i pagamenti senza titoli favoriscono la mobilità della terra e degli affitti, liberati dalla vischiosità dell'abbinamento ai titoli, stimola l'orientamento al mercato, tramite l'azzeramento dei titoli di valore elevato che inducono alcuni agricoltori ad “accontentarsi” del sostegno della PAC (Frascarelli, 2019).

Gli unici (deboli) vantaggi al mantenimento dei titoli sono l'accettabilità politico-sindacale più elevata, una graduale transizione verso l'uniformazione del sostegno, senza impatti rilevanti sui redditi, e il mantenimento di un sostegno più elevato per alcuni settori strategici (latte, tabacco, carne bovina, grano duro, olivo).

Alla luce della netta predominanza dei vantaggi del *flat rate*, ci si aspettava una proposta della Commissione con la messa in soffitta dei riferimenti storici e il passaggio definitivo verso un pagamento uniforme, invece la scelta è ancora una volta lasciata agli Stati membri (Commissione europea, 2018);

tuttavia l'Italia può fare la scelta del *flat rate* nell'ambito della redazione del Piano Strategico Nazionale.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CILIBERTI S., FRASCARELLI A. (2018): *The CAP 2013 reform of direct payments: redistributive effects and impacts on farm income concentration in Italy*, «Agricultural and Food Economics», 6, p. 19.
- COMMISSIONE EUROPEA (2017): *Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"*, Com (2017), 713.
- COMMISSIONE EUROPEA (2018): *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC)*, Com (2018), 392.
- FRASCARELLI A. (2015): *CAP Support within Competitiveness and Public Goods*, in MAROTTA G., NAZZARO C., "CAP 2014-2020: Scenarios for European Agri-Food and Rural Systems", Proceedings of the 51st Sidea Conference, Benevento, 18-20 September 2014.
- FRASCARELLI A. (2019): *La nuova struttura dei pagamenti diretti nella Pac 2021-2027*, «Agriregionieuropa», 15, 56, marzo 2019, Ancona, ISSN: 1828-5880.
- FRASCARELLI A. (2020): *Direct Payments between Income Support and Public Goods*, «Italian Review of Agricultural Economics», 75 (3), pp. 25-32, ISSN: 0035-6190, DOI: 10.13128/rea-12706.
- HENKE R. (2004): *Il riorientamento delle politiche di sostegno all'agricoltura dell'UE*, «Politica Agraria Internazionale», 1-2.
- MATTHEWS A. (2017): *The challenges of the next CAP: doing more with less*, «Agriregionieuropa», 50.
- SOTTE F. (2017): *Sessant'anni di Europa e PAC: il nuovo c'è e il vecchio che è rimasto*, «Agriregionieuropa», 50.





CARLO RUSSO<sup>1</sup>

## La *fairness* nella PAC

<sup>1</sup> Università di Cassino e del Lazio Meridionale

La *fairness* – termine anglosassone traducibile come equità, giustizia e correttezza – del sistema agroalimentare è un tema centrale nel dibattito pubblico europeo e globale. Movimenti di produttori agricoli in varie parti del mondo – dall'Europa all'India – richiedono e sostengono una transizione verso un sistema agroalimentare che non sia solo efficiente ma anche *giusto*, trovando il sostegno della pubblica opinione e dei consumatori.

Questa aspirazione si è tradotta originariamente in una rivendicazione di prezzi giusti e di redditi dignitosi per i produttori di fronte al progressivo erodersi della quota di valore aggiunto catturata dal settore primario. Il dibattito sulla *fairness* nasce quindi come richiesta di una *giustizia distributiva* nel senso inteso da Rawls (1971), ovvero in una ripartizione delle risorse e della ricchezza prodotta che non danneggi i soggetti più deboli del sistema agroalimentare. Successivamente il dibattito si è esteso fino a includere le nozioni di *giustizia procedurale e strutturale* ovvero la richiesta di un insieme di relazioni commerciali improntate, da un lato, a un principio di non-discriminazione e correttezza (ad es. Nozick 1974) e, dall'altro, di equilibrio del potere negoziale nella filiera. L'evoluzione dell'approccio deriva dalla consapevolezza che la giustizia distributiva non può essere garantita stabilmente se non all'interno di un adeguato quadro istituzionale. Questo passaggio segna il progressivo abbandono di un approccio *compensativo* al problema della *fairness*, dove il regolatore interviene *ex-post* per correggere eventuali ingiustizie distributive, in favore di un approccio *attivo* dove la mano pubblica agisce per creare istituzioni in grado di garantire l'equità.

Il tema della *fairness* è stato recepito dalle istituzioni europee nel decennale dibattito sulle pratiche commerciali sleali (sfociato nella direttiva UE 2019/633) e successivamente è stato inserito fra gli obiettivi della strategia

*Farm to Fork* proposta dalla Commissione Europea. Le istituzioni europee hanno riconosciuto che la *fairness* è un elemento imprescindibile del pilastro sociale all'interno del cosiddetto "triangolo della sostenibilità". In altre parole, la strategia Europea per la PAC del futuro si fonda sulla convinzione che un sistema agroalimentare ingiusto non possa essere realmente sostenibile. La giustizia distributiva, infatti, oltre a tutelare il reddito delle imprese agricole e lo sviluppo delle aree rurali è considerata un elemento chiave a sostegno degli investimenti per la qualità e la responsabilità ambientale delle produzioni.

L'approccio della PAC alla *fairness* è tuttavia complesso. Nonostante la centralità del tema, manca una definizione condivisa del concetto e un quadro organico di riferimento. La stessa Direttiva UE 2019/633 non offre una definizione generale di pratica scorretta, limitandosi a porre come obiettivo il contrasto di «pratiche che si discostano nettamente dalle buone pratiche commerciali, sono contrarie ai principi di buona fede e correttezza e sono imposte unilateralmente da un partner commerciale alla sua controparte». Questo vago riferimento si limita a una definizione per contrasto rispetto a generici principi di correttezza. Data la difficoltà del tema, il legislatore comunitario ha preferito ricorrere a una lista tassativa di pratiche da bandire piuttosto che definire principi generali. Questa scelta prudentiale, sebbene abbia evitato possibili ambiguità interpretative, costituisce un primo elemento di criticità nella definizione di una strategia operativa a sostegno della *fairness*.

La valutazione della PAC sotto il profilo della *fairness* è resa particolarmente difficile dalla assenza di un quadro teorico di riferimento generalmente accettato. La mancanza di definizioni e criteri di misurazione condivisi dai portatori di interesse, ancorché non oggettivi, impone una notevole cautela nella analisi. Ciononostante, l'attuale impianto normativo della PAC può essere utilmente contestualizzato attraverso la definizione di *fairness* fornita da Bowie (1988). L'Autore, basandosi sull'analisi della giurisprudenza statunitense, sostiene che un rapporto commerciale si può definire corretto qualora sussistano due condizioni: un equilibrio nel potere contrattuale delle parti e l'assenza di costrizione. L'Autore specifica ulteriormente che l'esercizio della costrizione consiste nell'operare attivamente per limitare le alternative disponibili alla controparte, affinché a questa non rimanga altra opzione perseguibile che accettare le condizioni imposte e acconsentire a concessioni che questa non avrebbe liberamente assunto.

Seguendo questa impostazione è possibile classificare le iniziative della PAC a favore della *fairness* in quattro gruppi. In primo luogo, vi è un consolidato intervento mirato al conseguimento di forme di *giustizia compensativa* attraverso l'articolato sistema di pagamenti (sia nel primo che nel secondo pilastro). I trasferimenti possono essere considerati come forme di compensa-

zione a fronte di un sistema agroalimentare che non riesce a garantire un'equa distribuzione del valore lungo la filiera. Oltre a ciò, la PAC prevede forme attive di promozione della *fairness*, ovvero misure volte a prevenire – per quanto possibile – l'insorgere di relazioni commerciali non corrette. Le politiche di *ribilanciamento* sono finalizzate a ridurre gli squilibri nella distribuzione del potere negoziale lungo la filiera, agendo sulla prima condizione individuata da Bowie. I principali esempi di queste politiche sono i regolamenti relativi alle Organizzazioni Produttori, alla contrattualistica di filiera, alla trasparenza. Anche normative generalmente non associate al tema del ribilanciamento, quali ad esempio quelle relative alle produzioni tipiche, possono incidere positivamente sulla distribuzione del potere di mercato e di conseguenza promuovere la *fairness*. In generale, occorre constatare che l'efficacia delle politiche di ribilanciamento sia limitata. Nel sistema agroalimentare permangono forti squilibri nella distribuzione del potere negoziale e la *giustizia strutturale* appare ancora una meta lontana.

La PAC incorpora altre politiche attive per la *fairness* che agiscono sulla seconda condizione di Bowie, ovvero l'assenza di costrizione. Se, infatti, secondo l'Autore la costrizione consiste nella limitazione delle possibili scelte della controparte, tutte le misure volte a espandere l'insieme delle opportunità imprenditoriali possono essere considerate interventi attivi in grado di migliorare la *fairness* del sistema agroalimentare. In questa categoria ricadono numerosi strumenti della PAC quali, ad esempio, il sostegno alle filiere corte e all'apertura di nuovi mercati e più in generale gli incentivi alla diversificazione delle attività aziendali caratteristici delle politiche di sviluppo rurale. Sulla base del quadro di riferimento di Bowie, queste politiche favoriscono la *giustizia procedurale*, limitando la possibilità di fondare le relazioni commerciali sulla costrizione.

Infine, le politiche attive per la *fairness* includono interventi volti a perseguire direttamente la *giustizia distributiva*. La recente direttiva europea 2019/633, infatti, limita le concessioni che i contraenti forti possono imporre alle controparti, vietando l'adozione di pratiche commerciali particolarmente dannose per i produttori agricoli. Con questo nuovo approccio, il legislatore comunitario interviene direttamente nell'organizzazione della filiera e limita la capacità dei soggetti forti di appropriarsi di valore.

Questa breve sintesi mostra come la PAC sia orientata alla promozione della *fairness* nelle filiere agroalimentari attraverso una pluralità di azioni e interventi. Tuttavia questa politica è il frutto di iniziative non coordinate fra loro e storicamente distinte. In altre parole, sebbene le misure esistano, manca una vera strategia, ovvero un quadro di riferimento organico che consenta una azione coordinata per il conseguimento di obiettivi definiti e misurabili. Que-

sta sicuramente è una delle principali criticità che sarà necessario affrontare nella PAC del futuro sul tema della *fairness*.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BOWIE N.E. (1988): *Fair markets*, «Journal of Business Ethics», 7 (1), pp. 89-98.  
NOZICK R. (1974): *Anarchy, state, and utopia*, vol. 5038, Basic Books, New York.  
RAWLS J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press.

## Innovazioni organizzative e cooperazione

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agroalimentari, Università di Bologna

Come è noto la struttura atomistica del settore primario, l'elevata specificità di impiego dei fattori di produzione, il capitale umano e l'ubicazione dell'impresa agricola, rendono scarsamente agevole l'avvio di processi di riconversione e riposizionamento strategico.

A tali difficoltà si contrappone una domanda sempre più concentrata da parte degli operatori a valle i quali sono in grado di esercitare sull'impresa agricola un crescente potere di mercato.

Si determina quindi una condizione di debolezza dell'impresa agricola, con implicazioni negative nella attribuzione del giusto valore dei prodotti agricoli, asimmetrie nella trasmissione dei prezzi lungo la filiera, un progressivo sbilanciamento del potere contrattuale e un peggioramento delle prospettive reddituali delle imprese agricole.

A queste difficoltà strutturali si aggiungono poi altre dinamiche legate all'evoluzione del contesto economico, politico e sociale.

Il passaggio da una politica agricola comune "accoppiata", basata su un sistema di sostegno al prezzo dei prodotti agricoli, a un sistema "disaccoppiato", di sostegno ai produttori, ha spostato gradualmente l'attenzione della PAC dal settore strettamente agricolo all'intero sistema agroalimentare.

Inoltre, si è venuta ad ampliare nel tempo la funzione stessa del settore primario, funzione che va molto oltre la semplice produzione di beni agricoli, svolgendo sempre più una serie di servizi e di funzioni sociali con un impatto rilevante sulla società civile.

Ciò rende sempre più necessaria una collaborazione tra le imprese a monte e a valle che richiede codificate e complesse regole di condotta al fine di integrare quanto più possibile l'intera catena del valore dal produttore al consumatore.

Di fronte a tali dinamiche la PAC ha avviato nel corso dell'ultimo decennio una serie di iniziative a favore di un rafforzamento della posizione dell'imprenditore agricolo lungo la catena alimentare.

Basti osservare il Reg. UE 261/2012 (il cosiddetto "pacchetto latte") in cui la Commissione Europea è intervenuta per stabilizzare il mercato e i redditi dei produttori e a migliorare la trasparenza lungo la filiera lattiero-casearia.

Così come il Reg. UE 1308/2013 (la cosiddetta "OCM unica") mettendo in campo strumenti di organizzazione collettiva, quali le Organizzazioni dei Produttori (OP) e le loro Associazioni non solo per il settore ortofrutticolo, ma li estende anche ai settori olivicolo e vitivinicolo.

A questo si aggiunge anche con il regolamento Omnibus Reg. (UE) 2017/2393 in cui vengono estese le funzioni in materia di programmazione dell'offerta alle OP e Associazioni delle Organizzazioni dei Produttori (AOP), in deroga ai principi stabiliti dal TFUE in materia di concorrenza.

Non ultimo, va ricordata anche la Direttiva sulle pratiche sleali adottata dal Consiglio e dal Parlamento europeo nel 2019, introdotta al fine di migliorare il funzionamento delle relazioni commerciali tra agricoltori e gli altri operatori lungo le filiere agroalimentari.

#### LE PROSPETTIVE DELLA RIFORMA

Le perduranti problematiche relative alla organizzazione dell'offerta e alla trasparenza delle informazioni sui prezzi e sui mercati rientrano a pieno titolo tra gli obiettivi specifici della proposta della riforma della PAC.

Infatti, tra gli strumenti definiti nella proposta di regolamento del Piano Strategico si introduce la possibilità di utilizzare una quota parte del budget dei pagamenti diretti, oltre alle misure di sviluppo rurale, come incentivo alla costituzione e alla attività di forme organizzative di natura collettiva.

In tale ottica le OP rimangono la soluzione prevalente per far fronte alla concentrazione dell'offerta e alla debolezza del settore primario con l'obiettivo di acquisire maggiore potere negoziale e rappresentanza sul mercato, nonostante gli strumenti adottati in passato (OP, AOP, cooperazione, accordi contrattuali) non siano stati sempre così efficaci nell'aggregare l'offerta agricola e nell'agevolare le relazioni commerciali per limitare i fallimenti di mercato nel sistema agroalimentare.

Il ricorso agli stessi strumenti, rinnovati e rafforzati nella proposta di riforma, conferma tuttavia un approccio fondato sull'adozione di strumenti organizzativi complessi che rientrano nella categoria delle istituzioni ibride in

cui molti agenti agiscono congiuntamente per raggiungere obiettivi comuni, non raggiungibili singolarmente o attraverso il mercato.

Elemento fondamentale di tali forme di integrazione è la definizione di regole comuni cui gli agenti si attengono nel corso del coordinamento e supportano i processi decisionali, agevolando la formazione delle decisioni e attenuando i problemi informativi. In definitiva, diventa fondamentale la definizione di procedure comuni di comportamento e regole sufficientemente stabili e condivise tra gli operatori, sulla base delle quali avviene lo scambio.

Oltre a questi strumenti organizzativi, nel nuovo scenario che si va delineando, assumono poi una importanza primaria anche le nuove tecnologie per la gestione e controllo delle informazioni, in particolare nelle organizzazioni collettive. Le potenzialità delle tecnologie ICT sono notevoli sia nelle aggregazioni di tipo orizzontale, in cui lo scambio di informazioni, sia tecniche che culturali, favorisce una prospettiva di una crescita economica interna, sia nelle integrazioni verticali in cui tali tecnologie consentono di correggere le distorsioni e i fallimenti di mercato, rappresentando, pertanto, cruciali fattori di sviluppo nelle relazioni economiche tra gli attori.

#### ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il modello lineare di filiera, basato sui semplici rapporti cliente-fornitore, non è più sufficiente e perseguibile. Va evidenziato che il valore non si crea solo all'interno dei confini della propria organizzazione, ma viene costruito e arricchito all'interno di un sistema molto più ampio e complesso. Si tratta di un vero e proprio sistema composto, con forti interconnessioni con gli ecosistemi naturali e le tecniche produttive adottate dai singoli operatori della catena alimentare, caratterizzato da molteplici obiettivi (rafforzamento dell'impresa e del sistema agroalimentare, garanzia di reddito e tutela dell'ambiente), e che richiede pratiche di tracciabilità e trasparenza.

Una prima considerazione che scaturisce dall'osservazione di questo scenario evolutivo è che la concentrazione dell'offerta è una condizione utile, ma non sufficiente per migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore e aumentare la trasparenza delle informazioni sui prezzi e sui mercati. In questa prospettiva occorrerebbe che le politiche di intervento e le forme di finanziamento pubblico fossero più direttamente rapportate al livello di efficacia delle forme di concentrazione dell'offerta, ad esempio collegandole ai contenuti operativi dell'accordo e quindi al coinvolgimento dei soggetti attuatori degli interventi.

In particolare, vanno distinte strutture collettive che non sortiscono alcun effetto sul mercato, che si limitano a svolgere un semplice strumento amministrativo per la gestione dei finanziamenti comunitari, rispetto a strutture più efficienti le quali, oltre a favorire la concentrazione dell'offerta, avviano strategie innovative di prodotto e di processo con l'utilizzo delle leve di marketing mediante una politica di marca e di differenziazione dei prodotti e di coordinamento con i settori a valle della filiera.

Tale distinzione serve per incentivare, attraverso una unica governance ed evitando sovrapposizioni e generalizzazioni, quelle strutture collettive capaci di intraprendere ulteriori funzioni organizzative e produttive per l'attivazione di forme contrattuali e per collocarsi sul mercato con una offerta differenziata al fine di incamerare parte del valore aggiunto creato.

Una seconda considerazione è l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e comunicazione (ICT) nell'ambito delle relazioni contrattuali da cui ne possono scaturire nuovi modelli di business.

Dato il continuo cambiamento che caratterizza il sistema economico e produttivo, il coordinamento dovrebbe avere il vantaggio di generare adattamenti attraverso la circolazione e la condivisione delle informazioni, in modo tale da creare conoscenza comune per l'intera struttura organizzativa (es. piattaforme di dati orientate alla "business intelligence").

I nuovi strumenti della ICT, sensori, satelliti, supporti logistici, IoT, big data, internet ecc. sono soluzioni integrate per la soluzione dei problemi. Essi costituiscono un fattore determinante per facilitare la gestione dei flussi di informazione, la creazione di banche dati e la successiva elaborazione e collaborazione al fine di definire le strategie comuni tra gli operatori e dare origine, nel lungo periodo, a una maggiore resilienza delle imprese e alla creazione di valore condiviso, cioè quel valore che scaturisce dalla possibilità di far fronte in maniera integrata e sinergica ai molteplici bisogni e sfide della società.

La gestione dell'informazione, nella nuova visione circolare della catena alimentare proposta nella strategia *From Farm to Fork*, andrebbe condotta in modo bidirezionale, da monte a valle e da valle a monte. Ciò renderebbe maggiormente trasparente e condiviso il comportamento degli operatori, tale da consentire il raggiungimento degli obiettivi comuni e una equa distribuzione di valore tra gli agenti economici coinvolti.

Infine, al di là degli investimenti produttivi, sarebbe auspicabile anche l'utilizzo di strumenti complementari di tipo pubblico-privato, rivolti agli attori coinvolti nelle varie forme di partenariato, orientati specificatamente alla promozione e condivisione delle conoscenze e degli strumenti digitali.

Pertanto, azioni finalizzate ad attenuare fenomeni distorsivi del mercato, attraverso percorsi di co-decisione e di rafforzamento delle forme di integra-



zione che mettano in relazione ricerca, imprese e istituzioni, diventano indispensabili per la vitalità e competitività della filiera e delle singole imprese che la costituiscono.

La nuova sfida per un rinnovato coordinamento è garantire che le innovazioni digitali e organizzative siano inclusive e capaci di affrontare le asimmetrie informative presenti lungo le catene del valore.

Va ricordato che elemento fondamentale nelle relazioni economiche è la fiducia. Questa riduce il rischio di *free riding* e altri comportamenti di *moral hazard*.

Pertanto, si rende necessario uno sforzo pubblico e privato, ex-ante, per garantire gli agenti economici in termini di affidabilità e salvaguardia, ex-post, per dissuaderli dai comportamenti opportunistici.

Per concludere, i diversi strumenti proposti (organizzativi e tecnologici) se utilizzati in maniera sistemica e integrata, attraverso un efficace partenariato pubblico-privato e con procedure snelle e diversificate, potrebbero contribuire a correggere le distorsioni di mercato e, pertanto, bilanciare la creazione e distribuzione del valore tra i soggetti presenti lungo la catena alimentare.



## Gestione del rischio in agricoltura e intervento pubblico: evoluzione, sostenibilità e prospettive del sistema italiano

<sup>1</sup> Università di Napoli Federico II – Centro di Portici

### I. INTRODUZIONE

Negli ultimi anni la politica nazionale di sostegno alla gestione del rischio in agricoltura ha subito importanti modifiche. Se al suo avvio, nel 1970, l'intervento era basato essenzialmente sulla costituzione e finanziamento del fondo di solidarietà nazionale destinato a indennizzare i danni subiti dagli agricoltori a seguito di calamità naturali, mentre il sostegno al pagamento di premi assicurativi era posto in secondo piano, oggi la rilevanza dei due strumenti risulta ribaltata. Nella sostanza, un ruolo preminente è svolto oggi dalle assicurazioni con un sostegno pubblico al pagamento dei premi di polizze destinate a coprire i rischi più disparati, mentre la fiscalità generale interviene solo in caso di calamità con danni non assicurabili.

L'inverno 2020 è stato il più caldo di sempre, come lo erano stati i due precedenti, con piogge e neve in calo di oltre il 20% in Italia, e colture a rischio per il clima asciutto. La primavera e la prolungata siccità hanno portato alla ribalta il tema degli eventi atmosferici estremi e il cambiamento climatico. In tale contesto, torna, ciclicamente, di grande attualità da parte di agricoltori e addetti ai lavori la riflessione sulla copertura assicurativa dei raccolti e, più in generale, sugli strumenti per la stabilizzazione dei redditi agricoli e sul ruolo del pubblico in tale ambito.

Con la sensazione che una nuova era sia iniziata per la gestione del rischio in agricoltura. Il punto centrale, spesso sottovalutato soprattutto da politici e Istituzioni sovranazionali (OCSE, UE in primis), è che stanno emergendo nuove esigenze da parte delle imprese, che sicuramente stimoleranno e guideranno un processo di riforma dell'offerta degli stessi strumenti (assicurativi e mutualistici).

In considerazione della relazione diretta tra variabilità delle rese produttive e variabilità delle condizioni meteorologiche, esiste nel settore primario una domanda latente per strumenti privati di gestione del rischio. Tra questi strumenti, quello maggiormente conosciuto tra gli operatori del settore primario è senza dubbio l'assicurazione agricola.

Malgrado l'esistenza della domanda, però, l'implementazione di un mercato su larga scala per le assicurazioni agricole, in primis, è occorsa negli anni esclusivamente in virtù di cruciali supporti governativi.

In Italia esiste una struttura articolata di intervento pubblico a garanzia del livello di "benessere" degli operatori del settore primario. In questa struttura, giocano un ruolo importante, tra gli altri, gli aiuti compensativi garantiti agli agricoltori in caso di danni causati alla produzione agricola, i sussidi ai premi delle polizze e gli interventi a compensazione dei danni in caso di calamità.

Formalmente, l'intervento pubblico per la gestione del rischio e delle crisi in Italia parte nel 1970 con l'istituzione della Legge n. 364, che stabiliva la nascita del Fondo di Solidarietà Nazionale (FSN) con due funzioni distinte: pagamenti compensativi agli agricoltori che vedevano compromessa la loro capacità produttiva e di reddito per cause al di fuori del loro controllo; sostegno alla sottoscrizione di polizze assicurative a copertura dei rischi di produzione. Comunque, l'accesso ai pagamenti compensativi ex-post era garantito a tutti gli agricoltori che subissero danni, indipendentemente dalla stipula o meno di un contratto assicurativo (ISMEA, 2011).

Dal 1981 fino al 2017, la spesa erogata dal FSN ha superato 13 miliardi di euro. Buona parte di questa spesa è stata impegnata per pagamenti compensativi in caso di calamità naturali, mentre la rimanente è stata dedicata al sostegno dello strumento assicurativo.

L'argomento della gestione dei rischi, come noto, è entrato solo negli ultimi decenni nel dibattito europeo sulla PAC ricevendo attenzione legislativa in ambito Comunitario con l'approvazione dell'Health Check (reg. UE 73/2009) che offriva per la prima volta agli Stati membri la possibilità di utilizzare, in maniera generalizzata, una parte delle risorse finanziarie destinate ai pagamenti diretti per sostenere l'accesso degli agricoltori a due tipologie di copertura: polizze assicurative e fondi mutualistici per i danni alle produzioni causati da avversità atmosferiche, fitopatie, epizootie ed emergenze ambientali.

È con l'attuale programmazione, però, che si conferisce un sostegno diretto agli strumenti di gestione del rischio con risorse finanziarie dedicate; introducendo un *risk management toolkit*, sono state create con la Riforma del 2013 un set di misure messe a disposizione degli Stati membri nell'ambito dello sviluppo rurale per agevolare il ricorso degli agricoltori a tre strumenti di copertura. Oltre alle agevolazioni per la stipula di polizze assicurative e

ai fondi mutualistici viene, infatti, introdotto un nuovo strumento, l'*Income Stabilization Tool* (IST). Il meccanismo risulta particolarmente innovativo, non tanto per la formula (mutualistica come per i fondi per la copertura dei danni), quanto per il fatto che a essere coperto è il rischio di sperimentare significativi cali del reddito aziendale.

La nuova strumentazione, pur essendo stata diffusamente accolta con fiducia, non ha però avuto il successo sperato. Se guardiamo, infatti, alla programmazione delle risorse per lo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 effettuata dai diversi Stati membri, ci accorgiamo che l'impegno complessivamente attivato è di circa 2,67 miliardi di euro, dei quali 1,7 provenienti dall'Unione Europea e gli altri (il 47%) resi disponibili dal bilancio degli Stati membri come cofinanziamento. Un valore non certo elevato, pari a meno del 2% delle complessive risorse destinate allo sviluppo rurale e a meno dello 0,4% dell'intero budget PAC. Va tuttavia sottolineato come, in questo contesto, la situazione italiana sia molto diversa: Il nostro Paese, infatti, è il principale attivatore di risorse per la gestione dei rischi nell'ambito PAC, con una spesa programmata elevata, pari a circa 1,64 miliardi per il periodo 2014-2020, che rappresenta da sola oltre il 60% dell'intera spesa programmata in Europa e a quasi l'8% delle risorse disponibili a livello nazionale per lo sviluppo rurale.

In Italia si è optato per una Misura nazionale, anziché regionale, finanziando il programma assicurativo nazionale in agricoltura e gli altri strumenti, provando a superare la disomogeneità e la frammentazione regionale rispetto all'accesso allo strumento assicurativo registrato negli anni precedenti.

In Italia il mercato assicurativo agricolo agevolato ha manifestato, nell'ultimo biennio, evidenti segnali di sofferenza, dovuti in particolare alla crescita dei costi di riassicurazione e alla forte concentrazione del pool degli assicurati che caratterizza la domanda assicurativa agricola in Italia.

## 2. L'EVOLUZIONE DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELLA GESTIONE DEL RISCHIO IN AGRICOLTURA: CRITICITÀ E PUNTI DI FORZA

Ogni imprenditore non conosce con certezza, a priori, il risultato economico delle proprie scelte aziendali. Tale affermazione è tanto più vera per il settore primario dove il carattere biologico dell'attività inserisce un elemento di rischio ulteriore alle decisioni degli imprenditori, essendo le rese condizionate da una serie di eventi sui quali le capacità di controllo da parte dell'imprenditore sono spesso limitate.

A queste considerazioni "tradizionali" si aggiungono elementi di rischiosità in termini di reddito agricolo innovativi rispetto al passato che, fino alla fine

del secolo scorso, la Politica Agricola Comunitaria (PAC) ne ha annullato, o mitigato, gli effetti per i produttori agricoli europei. Oggi, infatti, l'agricoltore europeo si muove in uno scenario assolutamente inedito con una progressiva ridefinizione del sostegno pubblico all'agricoltura e una crescente competitività che anima i mercati internazionali e che ne accresce sensibilmente l'esposizione al rischio (Di Falco et al., 2014). L'aleatorietà dei risultati economici è quindi amplificata dalla maggiore variabilità che caratterizza, in questi ultimi anni, sia l'andamento climatico sia quello dei prezzi, accentuando la potenziale pericolosità di ognuna delle diverse tipologie di rischio classicamente definite: di produzione, di mercato, finanziario, istituzionale.

Alla numerosità e varietà di tali fattori, tuttavia, corrisponde una analoga varietà di strumenti per la gestione del rischio di reddito cui gli agricoltori possono utilmente ricorrere, ovvero, la diversificazione produttiva, l'assicurazione, la protezione delle esposizioni finanziarie attraverso le borse merci e i derivati finanziari, la gestione del risparmio e del credito.

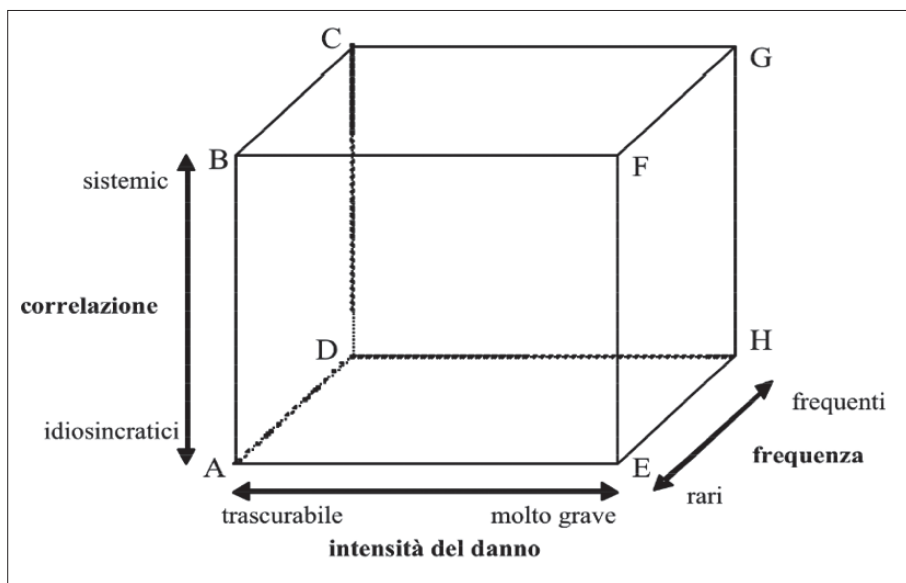
All'azione di questi strumenti privati, poi, si accompagna il ruolo fondamentale svolto dalle politiche pubbliche, presente in varie forme in tutti i Paesi sviluppati, tra cui il sostegno alle assicurazioni agricole. Assicurazioni agricole che la normativa in ambito WTO include tra gli interventi che rientrano nella "scatola verde"; tale previsione ha sicuramente inciso sulla diffusione di questa tipologia d'intervento.

Abbiamo già introdotto come l'inverno del 2019 sia stato il più caldo degli ultimi 200 anni, così come lo era stato quello precedente. Questo trend sta facendo entrare la gestione del rischio nell'era dell'incertezza, con evidenti problematiche nella pianificazione aziendale di un settore come quello primario che in modo cruciale dipende dall'alea del meteo.

Non considerare gli effetti del cambiamento climatico con l'accresciuta imprevedibilità degli eventi estremi sarebbe un problema serio per le politiche d'intervento pubblico.

Allo stesso tempo, non considerare le problematiche connesse all'accesso al credito, implicherebbe la costruzione di una strategia miope e destinata a non apportare benefici al settore agricolo italiano, in un contesto di restrizione delle provviste pubbliche per il settore primario e di un possibile deterioramento del valore del capitale fondiario.

Bisogna quindi uscire dalla struttura dell'attuale intervento pubblico a sostegno degli strumenti privati di gestione del rischio in Italia e in UE; sistema, soprattutto italiano, di compensazione dei danni che è risultato molto elastico rispetto alle necessità congiunturali, con stanziamenti ad hoc. Al crescere della frequenza di eventi atmosferici indesiderati, questa modalità di intervento pubblico ha però mostrato negli anni tutti i suoi limiti, in quanto portatrice di

Fig. 1 *Scatola dei rischi*

distorsioni sui comportamenti d'impresa. Il risultato è stato alimentare aspettative di risarcimento ex post dei danni subiti, disincentivando l'adozione di azioni preventive da parte delle imprese, oltre che la diffusione delle assicurazioni, aumentando il costo complessivo a carico della collettività. Risarcimenti ex post a carico del FSN che oggi sono soltanto una previsione legislativa che, nella sostanza, significa ristorare dopo diverse annualità meno del 5% dei danni accertati; ovvero, è come dire che l'intervento ex post non esiste.

Il punto centrale che emerge dall'analisi delle politiche per la gestione del rischio di reddito in agricoltura in Italia è di un sostanziale fallimento dell'intervento pubblico.

Fallimento perché si è persa di vista l'assoluta complessità dell'interazione tra i diversi rischi che accompagnano l'attività agricola, sperimentando un intervento pubblico quasi univocamente teso al sostegno delle assicurazioni agricole, dimenticando il ruolo possibile di altri strumenti e strategie aziendali.

La realtà, invece, prevede che gli eventi che generano rischio devono essere distinti secondo i gradi o livelli di: frequenza, intensità del danno e correlazione.

In funzione della combinazione di queste dimensioni, un evento dannoso può essere localizzato in uno spazio tridimensionale (la "scatola dei rischi") (fig. 1) i cui vertici corrispondono alle manifestazioni estreme. Anche se magari nessun evento reale corrisponde perfettamente a una di tali forme estre-

me, la classificazione serve a sottolineare la combinazione delle caratteristiche più rilevanti ai fini della scelta dello strumento di gestione più idoneo. Con l'eccezione di eventi di tipo G e H, vale a dire di eventi frequenti le cui conseguenze potenziali sono molto gravi, e per i quali l'unica strategia possibile dovrebbe essere quella di cercare di evitarli (per esempio non localizzando l'attività di produzione in ambienti a essi esposti) la maggior parte dei rischi sperimentati dagli agricoltori è "in between", e quindi può essere gestita efficacemente (Cafiero et al., 2007).

È abbastanza chiaro, visivamente, come l'assicurazione agricola possa gestire soltanto una parte di questo spazio tridimensionale.

In Italia, come evidenziato, abbiamo una domanda assicurativa bassa e fortemente concentrata; viviamo un dualismo drammatico tra le diverse aree del Paese, e pochi si interrogano sulle reali cause di questo divario. Gli aspetti che fortemente limitano il ricorso al mercato delle assicurazioni agevolate agricole, soprattutto nelle regioni del Centro-Sud Italia, possono essere molteplici; i principali appaiono:

1. una bassa propensione al ricorso di strumenti di gestione del rischio da parte degli agricoltori del Centro-Sud caratterizzati notoriamente da un approccio tradizionale e locale nella conduzione dell'azienda agricola, piuttosto che come impresa competitiva;
2. indirizzi produttivi estremamente diversificati con due e più cicli colturali annuali diversi e, soprattutto, una minore esposizione ai rischi tradizionalmente assicurati dall'attuale offerta di polizze assicurative (grandine in primis);
3. minore dimensione aziendale delle aziende meridionali rispetto a quelle del Centro e Nord Italia. Ciò comporta maggiori difficoltà e complessità amministrative per l'adesione ai sistemi di gestione del rischio rispetto a tessuti produttivi caratterizzati da maggiori dimensioni medie aziendali e ordinamenti produttivi più omogenei;
4. scarsa dinamicità dei Consorzi di Difesa nel Centro-Sud rispetto a una tradizione più consolidata da registrare nel Nord del Paese. È noto come il 95% delle polizze sottoscritte dalle aziende agricole italiane siano oggi veicolate attraverso i Consorzi di Difesa; Consorzi di Difesa che anticipano anche il pagamento del premio della polizza all'imprenditore agricolo, svolgendo un ruolo di anticipazione importantissimo per il settore primario.

Una possibile risposta a tale sottovalutazione è l'inerzia del sistema pubblico-privato impermeabile a qualsiasi tentativo d'innovazione di prodotto, nonostante l'evoluzione normativa Comunitaria (da ultimo con il Decreto Omnibus del 2018).



Il risultato dell'intervento pubblico nel settore delle assicurazioni agricole in Italia può essere quindi sintetizzato in tre punti: scarsa partecipazione delle aziende agricole (mai superiore al 20% di PLV assicurata negli ultimi 15 anni); enorme divario tra aree diverse del Paese (80% della PLV assicurata si concentra in poche province nel Nord del Paese); creazione di un portafoglio anti selettivo con crescenti costi di riassicurazione del portafoglio assicurativo (si assicurano soltanto le aziende che si riconoscono "rischiose" rispetto ai parametri del contratto assicurativo).

Tale scenario è estremamente critico in relazione a due elementi sostanziali:

1. le proiezioni sui cambiamenti climatici in atto indicano il meridione d'Italia quale una delle zone a maggior rischio erosione e di resa;
2. la degenerazione della concentrazione anomala del mercato delle assicurazioni agricole in Italia, incide in maniera negativa sulla dinamica del prezzo delle polizze che vede una crescita del prezzo dei premi delle polizze nel Sud Italia negli ultimi anni proprio in ragione di una riduzione del numero dei certificati che restringe la possibilità per le compagnie di diversificare il rischio tra gli assicurati.

Da tali premesse, quale dovrebbe essere l'obiettivo dell'intervento pubblico?

In primis, dare piena attuazione alla Strategia Nazionale basata su 3 punti fondamentali per la gestione del rischio in agricoltura da perseguire nella Programmazione 2014-20:

1. ridurre il divario tra aree geografiche e settori nella domanda assicurata;
2. incrementare il numero di aziende che ricorrono a strumenti di gestione del rischio;
3. ampliare e migliorare l'offerta di strumenti di gestione del rischio.

Finora nessuno dei tre obiettivi è stato raggiunto e, a eccezione di timidi passi avanti effettuati nel caso dell'obiettivo 3, nulla è stato messo colpevolmente in campo dall'amministrazione pubblica.

In questo scenario, l'organizzazione maggiormente rappresentativa delle aziende agricole italiane non può non avere sensibilità verso questo stato inerziale e, allo stesso tempo, deve spingere per dare pieno sostegno a nuove tipologie d'intervento pubblico auspicabili, anzi necessarie, per accompagnare nei nuovi scenari la sostenibilità economica delle produzioni *Made in Italy* del settore primario. L'alta qualità deve coniugarsi con la sostenibilità, non con la fragilità.

In primo luogo, è necessario produrre e favorire la diffusione rapida delle informazioni “certificate” sugli eventi atmosferici e sulle rese e sui prezzi. In tal modo, si andrebbe a incidere anche su uno degli aspetti fondamentali del fallimento di un mercato privato per le assicurazioni agricole (e, più in generale, del funzionamento domanda offerta di tutti gli strumenti di gestione del rischio anche in presenza dell'intervento pubblico a sostegno della domanda), ossia l'asimmetria informativa tra domanda (agricoltori) e offerta (Capitanio et al., 2011). Con una disponibilità dei dati di maggiore dettaglio e affidabilità, l'offerta (compagnia assicurativa ad esempio) potrebbe delineare meglio i profili di rischio degli assicurati e la stima del danno sarebbe meno soggetta a comportamenti opportunistici degli agenti in gioco (lo sviluppo di contratti assicurativi indicizzati su parametri atmosferici oggettivi appare, in tal senso, particolarmente promettente).

Se l'obiettivo è di dare risposta ai tre punti fondamentali indicati nella strategia Nazionale, è evidente come l'adozione e implementazione dell'IST (settoriale e non) e l'adozione di polizze index sia un presupposto fondamentale; ridurrebbe il divario tra Nord e altre aree del Paese perché profilerebbe uno strumento maggiormente adatto alle peculiarità agronomiche ed economiche degli ordinamenti colturali che non trovano risposta dall'attuale offerta assicurativa (punto 1), aumenterebbe la platea delle aziende agricole che ricorrono a strumenti di gestione del rischio (punto 2), ampliherebbe l'offerta degli strumenti (punto 3).

Ancora più importante, però, sarebbe l'istituzione di un “gabinetto di crisi” dedicato alle problematiche della gestione del rischio e delle crisi in agricoltura, non solo di mercato ovvero, anche sanitarie. Un esempio banale, e allo stesso tempo icastico: il cambiamento climatico genererà forti impatti non solo sulla capacità produttiva delle campagne italiane, ovvero ne andrà ad alterare il valore del capitale fondiario, vedi supra. Con quali conseguenze? Quasi tutte le aziende agricole italiane non hanno bilanci certificati; ciò implica che il depauperamento del valore dei terreni pregiudicherà la capacità di accesso al credito per moltissime aziende agricole italiane. La normativa seguente alle Regole di Basilea 2 introduce nuove regole nel rapporto tra banca e impresa, introducendo nuove difficoltà in un momento in cui diventa urgente colmare il gap strutturale e organizzativo della nostra offerta agricola. Parallelamente, la volatilità dei mercati finanziari rende più difficoltoso del normale l'accesso al capitale di rischio. L'agricoltore è oggi più vicino e condizionato dall'evoluzione del mercato del credito e le sue possibilità di accesso ai capitali di prestito richiedono dotazioni organizzative e finanziarie adeguate, oltre che una maggiore capacità di interlocuzione con il sistema creditizio. Questo produce percorsi di accesso al credito più rigidi che in passato e, soprattutto, metodo-

logie di valutazione del rischio dei soggetti affidatari più oggettive, lasciando alle valutazioni di tipo qualitativo un peso del tutto residuale.

In definitiva, pensare che i pagamenti diretti possano in qualche maniera fungere da stabilizzatori di reddito rappresenta un equivoco di fondo di cui, forse, si tende ad abusare per giustificare una tradizione di spesa volta a garantire soprattutto gli agricoltori del Centro Europa che notoriamente hanno una percezione ed esposizione rispetto al rischio inferiore ai produttori mediterranei.

Ultimo punto, forse il più importante, richiamando i fenomeni naturali di natura catastrofica sempre più imprevedibili e multivariati (il riferimento è non solo a fenomeni meteorologici, ma anche a fenomeni di fitopatie, ovvero, invasioni di cimici e cavallette), un punto di svolta è stato individuato nell'introduzione di una polizza catastrofica.

Polizza catastrofica obbligatoria per tutti, che costi poco, ma capace di coprire tutta la SAU italiana (circa 12 mln di ha) rispetto ai fenomeni che compromettono la capacità produttiva delle aziende agricole e che abbia una velocità di ristoro "al limite" immediata rispetto alle emergenze. Basti pensare come, in maniera semplicistica, un contributo di euro 20 per ettaro, andrebbe a costituire un "fondo emergenze catastrofali" di euro 240 milioni; tale entità finanziaria implicherebbe il sostanziale raddoppio della capacità finanziaria assorbita attualmente dal sostegno alle polizze assicurative, ma svolgerebbe una duplice funzione (oltre a garantire gli obiettivi per i quali verrebbe istituita).

### 3. NUOVI STRUMENTI: POLIZZE INDEX

Il Regolamento (UE) n. 1305/2013 per lo sviluppo rurale 2014-2020 ha previsto, nell'ambito del sostegno alle polizze assicurative agevolate, anche che la produzione annua dell'agricoltore (e l'eventuale perdita) potesse essere calcolata mediante l'utilizzo di indici. La *fiche* di misura della Commissione UE (versione del 5 febbraio 2015) riprende tale opportunità offrendo ai singoli Stati membri la possibilità di ricorrere a indici per la determinazione della perdita di produzione dei singoli agricoltori che aderiscono a uno schema di protezione assicurativo agevolato.

Si tratta, nel dettaglio, dell'opportunità di adottare metodologie di stima delle perdite che, basandosi su un indice esogeno comune per una data area, siano in grado di definire l'ammissibilità degli agricoltori all'intervento assicurativo e quantificare l'intensità degli indennizzi. Tale possibilità, ovviamente, introduce vantaggi in termini di riduzione delle problematiche informative riconducibili all'azzardo morale e alla selezione avversa, oltre che nella contrazione dei costi operativi.

Tali problematiche, tra le altre e come spesso richiamato, hanno impedito una diffusione su larga scala della sottoscrizione di polizze agricole agevolate da parte delle aziende agricole italiane.

L'introduzione di polizze *index based* evidentemente deve comunque rispettare i vincoli normativi imposti dal WTO, tramite i spesso richiamati artt. 7 e 8 dell'Annex II dell'Accordo sull'agricoltura.

Il rispetto delle regole della *green box* del WTO deve essere garantito, quindi, mediante l'adozione di indici che rappresentino in modo "adeguato e soddisfacente" la perdita reale del singolo agricoltore.

Tale definizione viene richiamata dalla normativa dell'UE nel Reg. 1305/2013.

Nella predisposizione della misura nazionale per la gestione del rischio delle imprese agricole, nel quadro del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale (PSRN), l'Autorità di Gestione (AdG) ha descritto una strategia di intervento volta a migliorare la partecipazione degli agricoltori allo strumento assicurativo (riequilibrio territoriale e settoriale, in primis) attraverso il sostegno a polizze innovative e maggiormente inclusive in termini di rischi coperti, quali le polizze *index-based*, escludendo il sostegno alle polizze mono rischio e prevedendo il progressivo incremento delle coperture fino all'introduzione dell'obbligo di assicurazione dei rischi catastrofali.

Le polizze *index based* rappresentano senza dubbio un'innovazione di prodotto assoluta nel campo assicurativo agricolo in UE ad oggi, soprattutto se consideriamo la recentissima ammissione al contributo pubblico decretata dal DM del 23/03/2017.

In cosa si differenzia una polizza *index based* dalle tradizionali polizze scambiate sul mercato assicurativo agricolo?

Fondamentalmente, dallo spostamento dell'attenzione dal danno di resa causato dalla manifestazione di un evento estremo all'osservazione e registrazione dell'andamento di variabili meteorologiche (pioggia e temperatura) che, in sostanza, influenzano la buona riuscita del raccolto in campo.

L'oggetto della polizza, quindi, diventa l'osservazione dell'andamento meteo che, in virtù di indici climatici appositamente costruiti, permette di ricostruire il danno di resa (che comunque deve essere verificato dall'intervento peritale, per la salvaguardia del principio indennitario).

Evidentemente, questa è una rivoluzione per il mercato delle assicurazioni agricole.

È una rivoluzione perché elimina la possibilità dei comportamenti fraudolenti e, inoltre, nel medio periodo, è una polizza che genera comportamenti virtuosi (!) da parte degli agricoltori nella conduzione delle loro attività di campo.

A ben vedere, infatti, nel momento in cui l'oggetto del contratto si identifica con delle soglie di variabili meteorologiche che, in ragione di studi approfonditi, delimitano il punto in cui le condizioni agronomiche sono ottimali per la buona riuscita del raccolto, in caso di scostamenti significativi da questo ottimo l'agricoltore è incentivato a mantenere le buone pratiche agronomiche.

Immaginiamo per ipotesi una polizza che protegga i produttori cerealicoli da deficit idrico; nell'eventualità di scostamento significativo dalla soglia di pioggia presente nel contratto assicurativo, l'agricoltore non abbandonerà le pratiche irrigue, in attesa dell'indennizzo previsto dalla polizza. Infatti, se l'indennizzo scatta con lo scostamento dal valore soglia individuato dal contratto assicurativo, l'imprenditore agricolo irrigherà i suoi terreni provando a contenere i danni della siccità sulla qualità/quantità del suo raccolto. La polizza *index based*, in questo caso, riconosce quindi il ruolo importante dell'andamento meteorologico nell'aggravio dei costi variabili e, quindi, indennizza in qualche maniera l'onerosità delle buone pratiche agronomiche.

Evidentemente, questa è la traiettoria di medio-lungo termine, nel momento in cui cioè la fase sperimentale sarà terminata e le soglie degli indici individuate per singola coltura, e per le diverse aree geografiche, verranno ritenute affidabili.

#### 4. NUOVI STRUMENTI: IST E FONDI MUTUALISTICI

La misura IST prevede l'indennizzo nell'eventualità di drastici cali del reddito, indipendentemente dalle cause che li hanno determinati. Ciò pone rilevanti problemi in ordine alla verifica della riduzione del reddito e alla quantificazione dell'indennizzo pubblico da versare, che dovrebbe basarsi prevalentemente sulla documentazione contabile e fiscale dell'impresa. Nella realtà, le imprese agricole (non solo in Italia) sono soggette a regimi fiscali e contabili semplificati, basati su obblighi documentali molto limitati. Esisterebbe dunque una rilevante asimmetria informativa tra l'impresa che sperimenta il calo di reddito e il decisore pubblico che provvede all'erogazione dell'indennizzo. In tale asimmetria possono inserirsi comportamenti opportunistici (o addirittura fraudolenti) da parte dei partecipanti. La carenza di dati contabili certificati è stata superata, rispetto alla previsione dell'art. 38 del Reg. 1305/2013, dal Regolamento Omnibus del 2018 ma, comunque, l'organizzazione mutualistica consente di contrastare efficacemente il rischio di comportamenti opportunistici, in quanto la decisione di indennizzo è assunta per il fondo nell'ambito di una governance condivisa tra i partecipanti. Il fondo infatti versa gli indennizzi e richiede il rimborso per i versamenti alla misura IST. Il rimborso tuttavia

è solo parziale, considerando che il 35 per cento degli indennizzi rimane a carico del capitale del fondo.

In questo quadro, i legami solidaristici e di fiducia, basati sul reciproco controllo, che caratterizzano una organizzazione mutualistica, sono normalmente sufficienti a garantire un corretto comportamento da parte degli organi di governance, che di questo capitale di fiducia sono appunto espressione. Al momento di determinare gli indennizzi, il fondo assume una decisione che deve contemplare un equilibrio tra la necessità di indennizzare le perdite effettivamente subite dagli aderenti, per evitare che la funzione stessa del fondo e dunque l'incentivo all'adesione venga meno, e allo stesso tempo porre in essere tutte le misure idonee a evitare l'erogazione di indennizzi non dovuti, che farebbero perdere credibilità all'organizzazione, estinguendo per altro verso il medesimo incentivo all'adesione al fondo da parte delle imprese. Come ulteriore elemento si consideri che, di fatto, nel determinare le decisioni di indennizzo, il fondo non impegna la sola quota del 35 per cento, ma rischia per l'intero ammontare degli indennizzi erogati, posto che in caso di eventuali irregolarità il decisore pubblico potrebbe rifiutare il riconoscimento del rimborso per il 65 per cento ammissibile alla copertura del programma.

Il meccanismo mutualistico non è tuttavia sufficiente ad affrontare tutte le criticità connesse con l'implementazione e l'operatività della misura. Un'applicazione dell'IST basata sulla sola capacità di auto-organizzazione delle imprese sul territorio, attraverso la costituzione di fondi mutualistici territoriali, presenterebbe infatti importanti limiti. Tali strutture mutualistiche tenderebbero a nascere sulla base di legami di conoscenza e di collaborazione esistenti, o comunque di una vicinanza di interessi di carattere settoriale o territoriale (in molti casi le due dimensioni tendono a sovrapporsi). Il risultato potrebbe essere quello di una moltitudine di fondi mutualistici con ridotta capacità di intervento, indipendenti tra loro, che aderiscono alla misura IST.

Fondi mutualistici di limitate dimensioni, soprattutto se organizzati su base settoriale o territoriale, pur essendo stati incentivati gli IST settoriali con il recepimento del Regolamento Omnibus, avrebbero una capacità finanziaria ridotta e, soprattutto, sarebbero fortemente esposti al rischio sistemico. In caso infatti di eventi che coinvolgessero la gran parte dei partecipanti (ad esempio crisi di mercato, allarmi sanitari o calamità naturali) il patrimonio dei fondi potrebbe non risultare adeguato per il ristoro delle perdite di reddito o, comunque, i fondi, potrebbero essere costretti a impiegare l'intero capitale accumulato nel corso degli anni. Si consideri, peraltro, che la capacità finanziaria del fondo è un elemento essenziale per attrarre l'aiuto pubblico, che, come detto, è erogato solo a rimborso di quanto già effettivamente versato alle imprese. Nonostante il fondo possa indebitarsi per le somme ricevute

come capitalizzazione pubblica, l'effetto leva è comunque limitato e produce rilevanti oneri finanziari.

Si consideri inoltre che, nel momento in cui si verificano eventi di natura sistemica, lo stesso contrasto ai comportamenti opportunistici basato sui rapporti di reciproco controllo tipico della mutualità tendono a essere indeboliti.

##### 5. NUOVI STRUMENTI: POLIZZA CATASTROFALE

Nella visione di proposte operative che diano benefici per l'efficienza della spesa pubblica e per la sostenibilità economica delle aziende agricole italiane, uno strumento non ancora presente nell'attuale portafoglio, ma strategico nell'ottica di una gestione del rischio efficiente nel senso dapprima introdotto, è la polizza catastrofale (CAT). In generale, per comprendere appieno le potenzialità di questo strumento, è interessante guardare alle esperienze di fondi mutualistici per settori diversi da quello primario. Una compagnia di assicurazioni contro i danni causati da catastrofe naturale, come quelli che caratterizzano il settore agricolo, si trova di fronte a problemi di gestione del rischio derivante dal proprio portafoglio di polizze assicurate. Infatti, il rischio di catastrofe naturale ha la caratteristica peculiare di presentarsi con associata una bassa frequenza di sinistro e un'alta entità di danno. Ciò avviene, come già evidenziato, perché i rischi delle singole polizze sono correlati tra loro in un'area molto vasta e quindi non è possibile o quanto meno è molto difficile, per una compagnia di assicurazioni, diminuire il rischio totale del proprio portafoglio di polizze tramite la diversificazione.

Questo motivo ha spinto, negli anni Novanta, le imprese di assicurazioni degli Stati Uniti a trovare una soluzione rivolgendosi ai mercati dei capitali tramite l'acquisto di prodotti derivati e l'emissione di titoli obbligazionari collegati al rischio di catastrofe. In questo modo, le compagnie riescono a trasferire sui mercati finanziari un rischio non sopportabile da una impresa privata.

Tali prodotti finanziari, dal punto di vista delle compagnie assicurative, presentano l'evidente vantaggio di aumentare la propria capacità di copertura dal rischio catastrofale. Dal punto di vista di un investitore, invece, il vantaggio principale di questi prodotti finanziari assicurativi è dato dal fatto essi hanno un rendimento collegato al rischio assicurativo di catastrofe. Questo tipo di rischio è presumibilmente non correlato ai rischi tipici dei mercati dei capitali. Questa caratteristica rende tali prodotti finanziari particolarmente indicati a essere inseriti in quota parte nei portafogli di investimento, in modo da migliorarne la qualità, in termini di un maggior rendimento medio e, soprattutto, di un minor rischio.

Il punto fondamentale è che le imprese assicurative primarie e la riassicurazione tradizionale, così come un fondo mutualistico non garantito da soldi pubblici, non hanno capitali sufficienti a coprire i rischi di tali eventuali catastrofi. Si crea, così, uno sbilanciamento tra offerta e domanda di prodotti assicurativi che proteggono i beni dal rischio di avvenimenti catastrofici. In particolare in agricoltura, dove il rischio sistemico è una realtà ricorrente, tale eventualità genera l'esigenza, e quindi una richiesta, di riassicurazione che, garantita dalla capacità di copertura addizionale offerta dalle imprese di riassicurazione, si rivela però insufficiente per coprire richieste di indennizzo collettive (come nel caso di eventi calamitosi o disastrosi). In altri termini, si genera un esubero di domanda di capacità assicurativa rispetto all'offerta che genera, tra l'altro, l'incremento dei tassi di premio.

Una soluzione al problema potrebbe essere quella di creare un ponte tra il mercato assicurativo e il mercato finanziario attraverso meccanismi di ingegneria finanziaria basata sui CAT BOND che vengono utilizzati principalmente nella gestione di rischi catastrofici, come i rischi uragani o terremoto.

A differenza del mercato assicurativo/riassicurativo dove vi è un impegno contrattuale a pagare se si verifica un determinato evento (star del credere), nel mercato finanziario si ha la raccolta effettiva di mezzi freschi attraverso l'emissione di un titolo obbligazionario (bond) che sarà rimborsato al creditore solo se non si verifica l'evento (CAT). In considerazione della probabilità che tale titolo non possa essere rimborsato, verrà riconosciuto un tasso di interesse correlato alla pericolosità del rischio e, quindi, superiore ai saggi di interesse riconosciuti dalle obbligazioni tradizionali.

Va da sé che l'offerta di tali strumenti finanziari è riservata ai soli investitori istituzionali e non ai singoli privati.

Dal 1992, le innovazioni dei mercati finanziari hanno permesso la creazione di valori mobiliari strutturati come sopra descritto, con l'emissione di titoli indicizzati al valore dei danni ai beni reali provocati da catastrofe. Inoltre, opzioni su eventi catastrofici sono trattate al CBoT (Chicago Board of Trade). Questi strumenti hanno creato, per la prima volta, un collegamento diretto tra industria assicurativa e mercati dei capitali. I partecipanti ai mercati possono aprire posizioni sull'avvenimento e sul costo dei danni ai beni reali causati da catastrofi, allo stesso modo in cui eseguono operazioni di copertura o speculative sul movimento dei tassi di interesse o dei prezzi dei titoli azionari.

Le compagnie assicurative possono quindi pensare di rivolgersi ai mercati dei capitali, tramite emissione di strumenti finanziari, per gestire più effica-



cemente il rischio di catastrofe. Infatti, mentre le perdite, dovute ai danni causati da catastrofi naturali, possono portare all'insolvenza molte imprese assicurative, difficilmente causano problemi di solvibilità ai mercati dei capitali, abituati a trattare affari per cifre alquanto superiori.

Rispetto al mercato finanziario, gli assicuratori e i riassicuratori hanno però il vantaggio di possedere informazioni sugli eventi catastrofici. Nel decennio passato, sono stati sviluppati alcuni modelli che combinano informazioni sismiche e meteorologiche con i dati sulle costruzioni e il valore dei singoli edifici che possono essere sinistrati. Questi modelli possono essere utilizzati per simulare gli effetti economici di tempeste e terremoti. Sebbene tali modelli siano usati dalle compagnie di assicurazione e riassicurazione, oggi sono disponibili anche agli investitori presenti sul mercato consentendo quindi agli operatori istituzionali una corretta valutazione dello spread dei CAT Bond correlati.

Il mercato finanziario non è abituato a trattare un tipo di rischio come quello di catastrofe. Perché i prodotti finanziari collegati ad assicurazioni vengano accettati con successo è perciò necessario definire rigorosamente cosa si intenda per catastrofe. A tale scopo si costruiscono quindi degli indici sulle perdite subite dai beni assicurati ai quali si riferiscono i prodotti finanziari assicurativi. Ognuno di questi indici deve definire il tipo di catastrofe di cui si deve sopportare il rischio (uragano, tempesta, terremoto, ecc.), la zona geografica nella quale le perdite sono rilevate (esistono indici nazionali o regionali) e il valore preciso del danno oltre il quale entra in gioco la copertura dei contratti emessi sul mercato. Quando l'indice supera un certo ammontare di perdite, l'investitore deve sopportarne una parte che dipende dal tipo di strumento finanziario posseduto. L'indice può essere collegato sia alle perdite dell'impresa che emette il prodotto finanziario a esse connesso, che alle perdite dovute a catastrofe misurate per l'intera industria assicurativa. In questo ultimo caso viene eliminato il rischio di *moral hazard* da parte dell'impresa assicurativa emittente. Va inoltre definito con esattezza l'ammontare della perdita a carico del possessore del prodotto finanziario, collegato alla catastrofe, nel caso in cui il valore limite delle perdite venga superato dall'indice ed entri, quindi, in gioco la copertura a carico dell'investitore.

La costruzione di indici così impostati, ai quali sono collegati gli strumenti finanziari assicurativi, rende possibile la standardizzazione degli strumenti stessi, con evidenti vantaggi di maggiore liquidità sul mercato. È proprio tramite l'indice che si fornisce al mercato l'informazione precisa di cosa si intenda con il concetto di catastrofe.

In tale ottica, al crescere del rischio di catastrofe e alle difficoltà della sua gestione, e al crescere della “domanda” per gestire rischi di tale tipologia, le compagnie di assicurazione cercarono, nei primi anni Novanta, un’alternativa ai propri metodi tradizionali di gestione del rischio. La risposta fu la creazione di strumenti finanziari innovativi come options, futures, titoli obbligazionari e swaps, collegati al rischio di danni ai beni reali provocati da catastrofi. Questi contratti permettono agli assicuratori di ridurre tale tipo di rischio, trasferendolo in parte agli investitori che assumono posizioni sul verificarsi dell’avvenimento catastrofale. Le options collegate ad assicurazioni cominciarono a essere trattate in borsa nel 1992, mentre i titoli obbligazionari assicurativi sono stati per la prima volta emessi nei mercati *over-the-counter* nel 1994.

L’unica condizione esplicita posta nel delineare l’opzione è che queste misure siano definite in maniera da essere pienamente compatibili con le prescrizioni dell’accordo sull’agricoltura dell’Uruguay Round e che non contravengano alle linee guida sugli aiuti di Stato in agricoltura. La misura, quindi, potrebbe essere aperta a tutti gli agricoltori che dovessero subire una riduzione del reddito di più del 30% della media dei tre anni precedenti o di una media basata su tre anni dei precedenti cinque anni, escludendo il valore più alto e quello più basso, a prescindere dal tipo e dalla quantità di prodotto. La compensazione potrebbe ammontare a non più del 70% della perdita di reddito, sebbene possa essere combinata con pagamenti da altri programmi di compensazione fino al limite del 100% della perdita subita.

#### BIBLIOGRAFIA

- BARNETT B.J., SKEES J.R. AND HOURIGAN J.D. (1990): *Examining participation in federal crop insurance*, «Staff Paper», No. 275, Department of Agricultural Economics, University of Kentucky, Lexington, MA.
- BORRIELLO R. (2003): *Assicurazioni, gestione dei rischi in agricoltura e garanzia dei redditi*, paper presentato da ISMEA, 25 marzo 2003, Roma.
- BOURGEON J.-M. E CHAMBERS R.G. (2003): *Optimal area-yield crop insurance reconsidered*, «American Journal of Agricultural Economics», 85, pp. 590-604.
- CAFIERO C. (2005): *Problemi e prospettive per una moderna gestione del rischio nell’agricoltura europea*, «Economia&Diritto Agroalimentare», vol. 2, pp. 135-150.
- CAFIERO C., CAPITANIO F., CIOFFI A., COPPOLA A. (2007): *Risk and Crises Management in the reformed European Agricultural Crises Policy*, «Canadian Journal of Agricultural Economics», Special Issue December 2007.
- CAPITANIO F. (2006): *L’intervento pubblico nel campo delle assicurazioni agricole in Italia: incongruenze e risultati*, «Politica Agricola Internazionale», n. 4, 2006.
- CAPITANIO F., BIELZA M., CAFIERO C., ADINOLFI F. (2011): *Does market competitiveness*

- significantly affect public intervention in agricultural insurance: the case in Italy*, «Applied Economics», vol. 43, Issue 27, pp. 4149-4159.
- CHAMBERS R.G. (1989): *Insurability and Moral Hazard in Agricultural Insurance Markets*, «American Journal of Agricultural Economics», 71, pp. 604-616.
- COMMISSIONE CE (2008): *Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori*, COM 306/4, Bruxelles, 20.05.2008.
- DOHERTY N. AND DIONNE G. (1993): *Insurance with undiversifiable risk: contract structure and organization form of insurance firms*, «Journal of Risk Uncertainty», 6, pp. 187-203.
- COBLE K.H., KNIGHT T.O., POPE R.D. E WILLIAMS J.R. (1997): *An expected indemnity approach to the measurement of moral hazard in crop insurance*, «American Journal of Agricultural Economics», vol. 79, no. 1, pp. 216-226.
- GARDNER B.L. AND KRAMER R.A. (Eds) (1986): *Experience with crop insurance programs*, in *The United States: Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD.
- GLAUBER J. (2004): *Why subsidized insurance has not eliminated disaster payments*, «American Journal of Agricultural Economics», vol. 86, pp. 1179-1195.
- GOODWIN B.K. (1993): *An empirical analysis of the demand for crop insurance*, «American Journal of Agricultural Economics», vol. 75, pp. 425-434.
- GOODWIN B.K. AND KASTENS T.L. (1993): *Adverse selection, disaster relief, and the demand for multiple peril crop insurance*, contract report for the Federal Crop Insurance Corporation.
- JUST R.E. AND CALVIN L. (1993): *Adverse selection in US crop insurance: the relationship of farm characteristics to premiums*, unpublished manuscript, College of Agriculture and Natural Resources, University of Maryland, College Park, MD.
- JUST R.E., CALVIN L. AND QUIGGIN J. (1999): *Adverse selection in crop insurance: actuarial and asymmetric information incentives*, «American Journal of Agricultural Economics», 81, pp. 834-849.
- KNIGHT T.O. AND COBLE K.H. (1997): *Survey of US multiple crop insurance literature since 1980*, «Review of Agricultural Economics», vol. 19, pp. 128-156.
- MAKKI S.S. AND SOMWARU A. (1999): *Demand for yield and revenue insurance: factoring in risk, income and cost*, Agricultural Outlook, Economic Research Service, US Department of Agriculture, pp. 17-19, available at: <<http://www.ers.usda.gov/Publications/AgOutlook/dec1999/ao267g.pdf>>.
- MAKKI S.S. AND SOMWARU A. (2001): *Farmers' participation in crop insurance markets: creating the right incentives*, «American Journal of Agricultural Economics», vol. 83, pp. 662-667.
- MAHUL O. (1999): *Optimum area yield crop insurance*, «American Journal of Agricultural Economics», 81, pp. 75-82.
- MIRANDA M.J. (1991): *Area yield crop insurance reconsidered*, «American Journal of Agricultural Economics», 73, pp. 223-242.
- MIRANDA M. AND GLAUBER J. (1997): *Systemic risks, reinsurance, and the failure of crop insurance markets*, «American Journal of Agricultural Economics», 79, pp. 206-215.
- SERRA T., GOODWIN B.K. AND FEATHERSTONE A.M. (2003): *Modeling changes in the US demand for crop insurance during the 1990s*, paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meetings, Montreal.
- SHAIK S., COBLE K.H. AND KNIGHT T.O. (2005): *Revenue crop insurance demand*, paper

presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meetings, Providence, RI.

WRIGHT B.D. AND HEWITT J.A. (1994): *All-risk crop insurance: lessons from theory and experience*, in *Economics of agricultural crop insurance: theory and evidence*, (Eds) D.L. Hueth and W.H. Furtan, Boston/Dordrecht/London, Kluwer Academic Publishers, pp. 73-112.

## La sostenibilità ambientale nella revisione della politica UE della qualità

<sup>1</sup> Università di Firenze

La Commissione dell'UE ha approvato recentemente la Strategia Farm to Fork (Commissione Europea, 2020), che comprende anche l'obiettivo di rafforzare il quadro normativo sugli schemi di qualità per migliorarne il contributo alla sostenibilità delle produzioni, nonché rafforzare la posizione degli agricoltori e in particolare dei produttori di prodotti a Indicazione Geografica (DOP e IGP) nelle filiere agro-alimentari. Anche le conclusioni del Consiglio delle Comunità Europee sulla strategia Farm to Fork auspicano una migliore integrazione dei principi di sviluppo sostenibile nella politica UE sulla qualità alimentare.

La recente valutazione promossa dalla Commissione dell'UE sulla riforma della regolamentazione sulla protezione delle Indicazioni Geografiche (European Commission, 2020) ha evidenziato come le preoccupazioni dei cittadini circa la sostenibilità nelle produzioni DOP e IGP non siano sufficientemente prese in considerazione dal quadro normativo, non riuscendo pertanto a utilizzare appieno il loro potenziale.

Il tema della sostenibilità ambientale relativamente alle produzioni DOP e IGP non è comunque nuovo. È noto che la normativa EU sulla protezione delle IG risale al 1992, e nel corso degli anni è stata oggetto di periodiche revisioni che tuttavia non ne hanno alterato i caratteri fondamentali. In particolare, i regolamenti sulle DOP e IGP non menzionano mai esplicitamente la sostenibilità ambientale come possibile obiettivo della protezione delle IG, essendo concepiti essenzialmente come strumento di tutela di diritti di proprietà intellettuale e come strumento di differenziazione e marketing per i produttori del sistema agro-alimentare.

Tuttavia il dibattito sul "greening" della protezione delle Indicazioni Geografiche nell'UE risale almeno alla consultazione sul Green Paper sulla Politica di Qualità nel 2008 (European Commission, 2008 e 2009). Il risultato

di quella consultazione mostrò come una larga maggioranza dei rispondenti appartenenti a diverse categorie (a eccezione delle autorità nazionali, dei consumatori e degli agricoltori) si opposero all'introduzione obbligatoria di criteri di sostenibilità all'interno dei disciplinari di produzione. La motivazione prevalente fu quella del rischio di ingenerare ulteriore confusione nei consumatori e di ridurre i benefici dello schema. Molti dei rispondenti suggerirono l'introduzione di norme di sostenibilità volontarie.

La riproposizione del tema nella recente nuova consultazione pubblica è il frutto dell'accresciuta sensibilità ambientale delle nostre società, nonché delle ricordate nuove strategie dell'Unione Europea in materia di ambiente. Certamente le potenzialità delle produzioni DOP e IGP di contribuire al miglioramento della sostenibilità sono alte, in quanto si tratta di produzioni legate strettamente alle risorse naturali e umane specifiche di una determinata località. Tuttavia uno studio completo sulla sostenibilità ambientale di questi prodotti ancora non è stato realizzato, anche in considerazione dell'elevato numero delle produzioni registrate e della complessità dello studio stesso. Comunque, la diversità della tipologia delle produzioni e dei contenuti dei disciplinari di produzione, nonché le diverse sensibilità sul tema della valorizzazione delle produzioni tipiche di qualità che esiste nei diversi paesi dell'UE, fa sì che gli effetti delle produzioni DOP e IGP sulla sostenibilità ambientale (e anche sociale ed economica) siano molto diversi, e in taluni casi perfino dubbi.

È opportuno dunque prevedere all'interno dei disciplinari di produzione l'introduzione di norme minime in materia di sostenibilità ambientale (e perché no, sociale)?

Certamente sarebbe auspicabile che queste produzioni potessero sempre più orientare i propri disciplinari nella direzione della sostenibilità, e l'introduzione di criteri obbligatori potrebbe contribuire in tal senso.

Tuttavia, anche in considerazione degli orientamenti dell'Unione Europea e della società, sembrerebbe opportuno prevedere norme minime obbligatorie di sostenibilità ambientale per tutto il settore agricolo e il sistema agro-alimentare (processo peraltro già in atto da anni), per cui non ci sarebbe bisogno di prevedere norme specifiche per le DOP e IGP.

Inoltre, l'attuale struttura dello schema di protezione prevede già oggi per le imprese una complessità amministrativa e tecnica derivante dal rispetto dei disciplinari. Questa complessità peraltro è uno dei motivi per cui molte DOP e IGP vedono una sottoutilizzazione del proprio potenziale, e un effetto di esclusione soprattutto a sfavore delle piccole medie imprese agricole e agroalimentari, in contrasto con un altro grande obiettivo delle politiche dell'UE, quello del miglioramento della posizione delle PMI nelle filiere agroalimentari.

Proprio a causa della complessità e degli elevati costi della protezione comunitaria, esiste un vasto serbatoio di produzioni agroalimentari legate al territorio che non riescono ad accedere al sistema delle DOP e IGP, pur mostrando spesso un legame molto forte col territorio, con le risorse specifiche locali, con varietà e razze locali spesso a rischio di estinzione, con l'ambiente.

Forse allora bisognerebbe prevedere una semplificazione della normativa per favorire l'inclusione di prodotti, sistemi produttivi e imprese meritevoli anche dal punto di vista della sostenibilità ambientale, e promuovere un'adeguata informazione al consumatore che, come mostrano tutti gli studi, stentano a capire e riconoscere perfino i simboli e il significato delle DOP e IGP.

Sarebbe opportuno, anche in virtù delle specificità e diversità delle produzioni, promuovere studi più approfonditi sia sul reale impatto delle produzioni DOP e IGP sulla sostenibilità, sia su quale sia il miglior modo di sostenere e incentivare le produzioni DOP e IGP in direzione di un miglioramento della sostenibilità.

#### BIBLIOGRAFIA

- COMMISSIONE EUROPEA (2020): *Una strategia "dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano, e rispettoso dell'ambiente*, Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 20.05.2020, COM (2020) 381 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2008): *Green Paper on Agricultural Product Quality: Product Standards, Farming Requirements and Quality Schemes*, European Commission, Brussels, Belgium, October.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): *Conclusions from the Consultation on Agricultural Product Quality*, VC D Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European Commission, Brussels, Belgium.
- EUROPEAN COMMISSION (2020): *Inception impact assessment on the Revision of the EU geographical indications (GIs) systems in agricultural products and foodstuffs, wines and spirit drinks*, DG AGRI Unit B3 (Geographical Indications), Ref. Ares(2020)6037950, 28/10/2020.





## La riforma della PAC e il settore del vino

<sup>1</sup> Università di Padova

Desidero fare qualche considerazione su come il settore del vino è investito dal processo di riforma della PAC, per mettere in evidenza due elementi. Primo, come questo settore che si è sempre caratterizzato per una politica settoriale con caratteristiche eccentriche, sia destinato a conservare le sue peculiarità. Secondo, come il nuovo strumento del Piano Strategico della PAC appaia particolarmente utile sia per rafforzare e proiettare nel futuro la competitività complessiva del settore vitivinicolo italiano in un quadro di sostenibilità ambientale e sociale, sia per sfruttare le potenzialità dell'attività vitivinicola nell'innescare di processi di sviluppo locale nelle aree marginali.

Le attuali caratteristiche dell'intervento per il settore vitivinicolo sono quelle che erano state determinate con la riforma dell'OCM vino del 2018 (reg. 479/2018) e che si sono mantenute inalterate nel processo di assorbimento della politica per il vino da parte dell'OCM unica già prima della riforma del 2013. Queste caratteristiche, che appunto la riforma della PAC non intende modificare, possono essere così riassunte:

- intervento settoriale (regime di aiuto) con misure di finanziamento di natura strutturale e congiunturale, programmate in termini di ripartizione di risorse tra regioni e destinazioni all'interno di un piano nazionale di sostegno (PNS), destinate a singole imprese strettamente agricole o non strettamente agricole (per attività o forma giuridica), senza mediazione di altre organizzazioni, quali le organizzazioni dei produttori o organismi interprofessionali;
- normazione specifica anche per le DO/IG;
- poteri specifici degli organismi interprofessionali sulla regolazione dell'offerta;

- controllo sul potenziale produttivo (regime delle autorizzazioni per l'impianto di nuovi vigneti);
- norme dettagliate relativamente alla produzione del vino, varietà utilizzabili per la produzione dell'uva da vino, etichettatura e presentazione dei prodotti.

Il mantenimento dell'assetto complessivo della politica del vino anche nella PAC riformata trova una esplicita motivazione da parte della Commissione nella Relazione posta a premessa di tutti i testi che definiscono la proposta di riforma. La Relazione riconosce infatti che le successive riforme della politica vitivinicola del 2008 e del 2013 hanno conseguito nel complesso i propri obiettivi, creando un settore vitivinicolo economicamente dinamico, ma che profilandosi nuove sfide economiche, ambientali e climatiche appare necessario prevedere alcune modifiche alle norme esistenti per far fronte a tali sfide. La valutazione *ex post* della Commissione sulla PAC vino appare peraltro coerente con lo studio di Agrosynergie sulla efficacia delle misure di sostegno al settore richiesto dalla Commissione stessa nel 2018<sup>1</sup>.

L'intervento per il vino, per quanto riguarda le misure di spesa, si è previsto, ovviamente, che si attui in una cornice di programmazione ben diversa. Non c'è più il Piano di sostegno previsto dal reg. 1308/2013 e anche la spesa per il settore vitivinicolo, così come quella per gli interventi settoriali relativi ad altre produzioni, si programma nel quadro del Piano Strategico della PAC contemporaneamente alla spesa per i pagamenti diretti e lo sviluppo rurale. Appare comunque interessante, anche se perfettamente giustificabile alla luce delle caratteristiche strutturali del settore vitivinicolo in Italia come negli altri Paesi produttori di vino dell'UE<sup>2</sup>, che l'accesso alle risorse dell'intervento settoriale mantenga la sua peculiarità nel quadro di un processo di riforma che prevede una estensione del "modello ortofrutta", che affida importanti compiti alle organizzazioni dei produttori, a tutti i settori privi fino ad ora di un regime di aiuto specifico (sezione 7 del regolamento sul Piano strategico della PAC).

Sul piano di quelle che i regolamenti dell'UE definiscono come norme di commercializzazione, le modifiche nel vasto corpo di regole che interessa il settore sono poco numerose, ma non di modesta importanza.

<sup>1</sup> AGROSYNERGIE GEIE, *Evaluation of the CAP measures applicable to wine*. European Union, Luxembourg [https://ec.europa, 2018, <eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/cap-measures-wine-sector\\_en>.](https://ec.europa, 2018, <eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/cap-measures-wine-sector_en>.)

<sup>2</sup> E. POMARICI, R. SARDONE, *EU wine policy in the framework of the CAP: post-2020 challenges*, «Agricultural and Food Economics», 8 (1), 2020, p. 17.

Relativamente alle varietà ammissibili per la produzione di uva da vino, la proposta di riforma offre maggiore spazio alle varietà ibride (*Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*), varietà che consentono una riduzione drastica dell'uso di anticrittogamici, al fine di favorire una riduzione dell'impatto ambientale della produzione e di ciò che ne consegue.

La proposta originaria della Commissione prevedeva la cessazione del divieto di coltivazione delle varietà ibride Noah, Othello, Isabelle, Jacquez, Clinton e Herbemont e l'ammissione delle varietà ibride nella produzione dei vini DOP. La prima proposta presumibilmente non passerà, mentre dovrebbe essere accolta la seconda. Verosimilmente, si aprirà la strada a processi che dovranno essere governati per cogliere importanti opportunità ma non disperdere le tipicità sensoriali che sono elemento caratterizzante l'offerta dei vini DOP, soprattutto in Italia e negli altri Paesi mediterranei dell'UE.

Rimanendo in tema di vini a denominazione, la Commissione ha proposto una modifica della definizione di denominazione di origine (Art. 1, comma 9, del regolamento di modifica) nella quale l'esistenza di un "fattore umano" andrebbe preso in considerazione nel processo di riconoscimento solo "se pertinente". Si tratta di una proposta sorprendente, anche perché incoerente con la definizione WIPO di denominazione di origine, con quella che probabilmente sarà adottata dall'OIV e con la definizione di terroir dell'OIV stessa. Si tratta di un segnale preoccupante che rivela un processo in atto negli ambienti della Commissione che, come osservato dal prof. Albisinni<sup>3</sup>, «tende a svalutare gli elementi di qualità immateriale e territoriale dei prodotti agricoli e alimentari». Il Parlamento dovrebbe però bloccare questa iniziativa.

Sempre in tema di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche dei vini la Riforma prevede delle modifiche finalizzate a rendere più uniformi, sicure e coerenti con gli accordi internazionali procedure per il conferimento della protezione e la registrazione delle denominazioni di origine e indicazioni geografiche, anche ampliando le deleghe alla Commissione.

Novità importanti e non prive di problematicità sono relative ai prodotti vitivinicoli ottenuti per dealcolazione parziale o totale del vino. La proposta mira a includere nel novero dei prodotti vitivinicoli disciplinati dalla PAC anche questi prodotti e apre all'utilizzazione in etichetta del termine "dealcolizzato" o "parzialmente dealcolizzato" utilizzato congiuntamente al termine vino o vino spumante, non entrando nel merito di dettagli, che dovranno essere definiti dalla Commissione nel quadro di un processo di ampliamento delle sue competenze. Questo aspetto della proposta di riforma appare parti-

<sup>3</sup> F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, «Riv. Dir. agr.», I, 43, 2020, p. 15.

colarmente problematico e contraddittorio rispetto agli obiettivi della riforma stessa. Questi prodotti vanno infatti contro i principi della sostenibilità ambientale perché la rimozione dell'alcol è un processo fortemente energivoro e per quanto riguarda quelli che si caratterizzano per una gradazione alcolica ridotta, possono favorire l'abuso di alcool. I prodotti di dealcolizzazione sono peraltro prodotti del tutto artificiosi, nei quali è necessario compensare le conseguenze sensoriali e in termini di stabilità microbiologica della rimozione dell'alcol con interventi tecnologici pesanti, ben lontani dal rispettare lo statuto del vino su cui si basa la politica vitivinicola dell'UE. L'apertura della PAC a questi prodotti viene motivata sulla base di una domanda crescente da parte dei consumatori che cercherebbero prodotti salubri; lasciando perdere le obiezioni che si potrebbero fare sulla salubrità di questi prodotti, non si vede la necessità di assimilarli al vino, potendo benissimo i gruppi industriali interessati al prodotto venderli come bevande come già stanno facendo. La proposta di riforma, peraltro, considera prodotti di dealcolizzazione a base di vino "prodotti innovativi", mentre esistono da più di un secolo essendo stati messi a punto in Germania all'inizio del '900 e da allora hanno un mercato estremamente limitato, che se anche raddoppiasse in 5 anni limitato resterebbe.

Quanto esposto in precedenza potrebbe portare alla conclusione che la proposta di riforma non cambierà molto per il settore del vino e che qualcuno dei cambiamenti potrebbe non essere positivo. Ritengo però che la modalità organizzativa proposta, il Piano Strategico della PAC, possa essere una importante occasione di sviluppo almeno per il settore vitivinicolo italiano sul quale vorrei concentrare ora la mia attenzione.

Il settore vitivinicolo in Italia è considerato, almeno in rapporto ad altri settori agricoli, un settore "che va bene". Questa convinzione, se si considera il settore nel suo insieme, non è infondata e peraltro le imprese vitivinicole nel loro complesso hanno mostrato una notevole capacità di resistere alla crisi Covid-19<sup>4</sup>.

Il settore vitivinicolo italiano, però, non è competitivo in tutte le sue componenti territoriali, una parte del potenziale viticolo appare sottoutilizzata e anche la parte fino ad ora competitiva dovrà confrontarsi con le nuove sfide molto impegnative.

Il Piano Strategico della PAC potrebbe essere allora lo strumento idoneo per sostenere la competitività della parte robusta del settore, accompagnandola nell'adattamento allo scenario post Covid, e ricollegare al mercato quelle parti del settore vitivinicolo che hanno perso competitività anche se dotate

<sup>4</sup> RRN, Il mercato del vino in Italia e nel mondo prima e dopo il Covid-19, Roma, 2021. <<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22350>>.

di capacità produttiva e condizioni strutturali potenzialmente favorevoli, creando condizioni perché l'attività vitivinicola contribuisca al raggiungimento da parte dell'agricoltura italiana del primo obiettivo generale della riforma (promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare) pur rispettando quanto richiesto dal secondo (rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione).

A tempo stesso, il Piano Strategico della PAC potrebbe essere lo strumento per fare espandere l'attività vitivinicola in aree marginali, dove questa appare la più idonea, o forse addirittura l'unica, per attivare i processi di sviluppo locale che sono pure un obiettivo specifico della riforma, considerata l'alta intensità di lavoro qualificato che caratterizza questa attività in tutte le fasi di produzione e distribuzione, facendo dell'attività vitivinicola uno degli strumenti più importanti per soddisfare anche il terzo obiettivo generale della riforma: rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali.

Il Piano Strategico della PAC consentirebbe infatti la progettazione e l'attuazione di un uso coordinato e complementare di tutte le misure disponibili nell'ambito dello sviluppo rurale e dell'intervento settoriale, definendo priorità e requisiti di accesso alle misure nel quadro di una visione strategica del futuro dell'offerta vitivinicola quale componente essenziale del settore agroalimentare italiano. Con particolare riferimento poi al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo locale, il Piano Strategico della PAC può essere il contesto per la programmazione di un uso mirato dei pagamenti diretti, ora non più vincolati dal criterio storico come illustrato dall'intervento del prof. Angelo Frascarelli, nonché per la determinazione di priorità nell'assegnazione delle autorizzazioni all'impianto e nella premialità per l'insediamento dei giovani agricoltori.

L'idea di basare l'attuazione della PAC su piani strategici non è nuova. Fu proposta e abbandonata in anni passati, ritenendola troppo complessa e fonte di ulteriori complicazioni burocratiche. Questi timori sono tuttora validi, e in questa giornata autorevolmente testimoniati dal prof. Ferdinando Albisinni. La sfida insita nella proposta di riforma va tuttavia raccolta con impegno e determinazione con l'obiettivo, soprattutto, di immaginare una politica vitivinicola e agricola di respiro nazionale che, fatte salve le autonomie regionali, sia in grado di mettere in relazione tutti i territori, per fare crescere sistemi di offerta di rilievo nazionale che siano radice di catene del valore globale che possano essere competitive in un mondo che rimane globalizzato, traendo da fatto che il vino, come dimostrato dall'andamento delle vendite in volume nel 2020, è un prodotto profondamente radicato nei modelli di consumo in Italia e all'estero. Nello specifico, il Piano Strategico della PAC potrebbe

essere il contesto per stimolare lo sviluppo di catene di offerta multiregionali, capaci di creare sinergie tra diversi territori, che si dovrebbero collegare con le reti internazionali di distribuzione proponendo gamme di offerta diversificate per origine, tipologia, volume di offerta e segmento di prezzo, appoggiate da una capacità logistica molto elevata. Questo nel quadro di un progetto straordinario per la digitalizzazione che, come illustrato nella relazione del prof. Gianluca Brunori, consenta alla digitalizzazione stessa di esplicitare a vantaggio di tutti il suo potenziale di moltiplicazione delle opportunità e di riduzione degli svantaggi strutturali, attraverso efficaci e mirate politiche di costruzione delle necessarie competenze, oltre che di dotazione degli strumenti.

La PAC in generale, e la politica del vino in particolare, hanno avuto in passato molte critiche, non solo per la loro inefficienza, ma anche in quanto generatrici di rendite e discriminazioni. Il Piano Strategico della PAC dovrebbe essere allora l'occasione per una negoziazione trasparente sui criteri di allocazione delle risorse, sulla base di obiettivi strategici condivisi e di una lungimirante visione sulle iniziative che i diversi soggetti dovrebbero intraprendere a livello nazionale, regionale o con azioni multiregionali, anche tenendo conto degli obiettivi e delle risorse che saranno di conseguenza mobilitate relativi alla strategia *Farm to Fork* e al piano *Next Generation EU*.

# Appendice.

## Accordo provvisorio sulla futura Politica Agricola Comune

25 giugno 2021

Nota ufficio Paolo De Castro

Durante il trilogio tenutosi tra il 24 e il 25 giugno 2021 sui tre regolamenti (Piani Strategici, Orizzontale e Organizzazione comune dei mercati) che andranno a comporre la futura PAC, un accordo politico è stato raggiunto sui principali punti. Il testo di tale accordo, già validato quasi all'unanimità (con la sola eccezione della Bulgaria) dai ministri agricoli dell'Unione durante il Consiglio AGRIFISH di lunedì 28 giugno, insieme ai punti tecnici ancora da risolvere, verrà ultimato nelle prossime settimane e dovrà essere sottoposto, in autunno, al voto della Commissione AGRI e della Plenaria del Parlamento europeo, così come all'ok finale da parte del Consiglio. La futura Politica agricola comune entrerà quindi in vigore il primo gennaio 2023, al termine del periodo transitorio previsto per gli anni 2021 e 2022 durante il quale i co-legislatori hanno deciso di estendere le regole dell'attuale PAC.

Da un punto di vista finanziario, la futura PAC rappresenta il 31,95% del budget totale dell'Unione per il periodo 2021-2027, con una dotazione di 386,6 miliardi di euro a supporto dei quasi 7 milioni di aziende agricole europee.

### PRINCIPALI PUNTI

- *Piani strategici e nuovo sistema di performance:* la nuova PAC introduce un nuovo sistema, secondo il quale ciascun Stato membro sarà tenuto a redigere un Piano strategico nazionale, basato sull'analisi delle proprie condizioni e che conterrà sia le misure del primo che del secondo pilastro, da sottoporre alla Commissione entro il 31 dicembre 2021. La Commissione avrà poi a disposizione 6 mesi per la valutazione e approvazione del Piano, che entrerà ufficialmente in vigore l'1 gennaio 2023. Il Piano dovrà spe-

cificare come ciascun Stato membro intenda raggiungere i nove obiettivi chiave identificati per la futura Politica agricola comune, vale a dire:

- o garantire un reddito equo agli agricoltori
- o aumentare la competitività
- o riequilibrare la distribuzione del potere nella filiera alimentare
- o agire per contrastare i cambiamenti climatici
- o tutelare l'ambiente
- o salvaguardare il paesaggio e la biodiversità
- o sostenere il ricambio generazionale
- o sviluppare aree rurali dinamiche
- o proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute.

Al fine di monitorare l'efficacia dei Piani, ciascun Stato membro dovrà presentare alla Commissione, a partire dal 2024, un rapporto annuale sulle performance, basato su un set di indicatori comuni. A sua volta, la Commissione dovrà valutare le performance dei vari Piani strategici nel 2025 e 2027, con la possibilità – ove necessario – di indicare agli Stati membri piani d'azione correttivi.

- *Dimensione comune*: nonostante la scelta di focalizzarsi sulle performance degli agricoltori nel raggiungere gli obiettivi citati, al fine di salvaguardare l'equa concorrenza all'interno dell'Unione, verranno mantenuti i controlli sulla conformità alle regole definite a livello Ue. Questo avverrà a livello di Stati membri, i cui Piani strategici verranno controllati nella loro attuazione dalla Commissione europea. Nel caso di non conformità nell'attuazione, la Commissione potrà sospendere i pagamenti allo Stato membro, come nei casi di carenze nei sistemi di governance.
- *Definizione di agricoltore attivo*: ciascuno Stato membro dovrà inserire all'interno del proprio Piano strategico una definizione di agricoltore attivo, secondo criteri obiettivi e non discriminatori, come l'utilizzo di registri nazionali che identifichino i beneficiari dei pagamenti diretti. Tali beneficiari dovranno svolgere almeno un'attività agricola minima, senza quindi escludere agricoltori pluri-attivi e part-time. Gli Stati membri, avranno poi la possibilità di definire una lista negativa di soggetti che verranno automaticamente esclusi (aeroporti, strutture sportive, ecc.).
- *Pagamenti diretti e condizionalità*: per garantire stabilità e prevedibilità, il sostegno al reddito rimarrà un elemento essenziale della PAC con il 75% del budget totale destinato alle misure del primo pilastro, e in particolar ai pagamenti di base, che per l'Italia ammontano a 3,63 miliardi di euro



annui e che continueranno a essere in funzione delle dimensioni in ettari dell'azienda agricola. Al fine di accedere a tali pagamenti, gli agricoltori dovranno rispettare i criteri di condizionalità, vale a dire le buone pratiche agro-ambientali (GAEC), che passano dalle attuali 7 a 9. Vengono infatti introdotte anche la rotazione (o diversificazione) colturale, così come l'obbligo di aree non produttive, che dovranno rappresentare almeno il 4% della superficie arabile aziendale – escludendo quindi frutteti, oliveti e vigneti – o, nel caso l'agricoltore decida di includere colture azoto-fissatrici o intercalari senza l'utilizzo di fitofarmaci (resta autorizzato invece l'uso di fertilizzanti), almeno il 7% della superficie arabile, con un 3% dedicato ad aree non produttive. Le piccole aziende sotto i 10 ha saranno esentate da questi due obblighi aggiuntivi, al pari delle aziende che destinano almeno il 75% della propria superficie a foraggiare o colture sommerse.

- *Controllo della condizionalità*: il sistema di controllo viene rafforzato e, nel caso di non conformità a tali norme, gli agricoltori perderanno il 10% dei propri diritti all'aiuto (rispetto al 5% attuale) e, per le violazioni intenzionali, il 15%. Tali percentuali potranno essere ridotte per quegli Stati membri, tra cui l'Italia, che utilizzino il sistema di controllo satellitare delle superfici Copernicus. Allo stesso tempo, si concede la possibilità agli Stati membri di attuare sistemi di controllo semplificati per le piccole aziende fino a 5 ha, e vengono esentati da sanzioni quelle infrazioni involontarie delle norme di condizionalità che hanno conseguenze insignificanti. In più, viene innalzata da 100 a 250 euro la soglia sotto la quale gli Stati membri possono decidere di non applicare sanzioni.
- *Dimensione sociale*: viene inserito, per la prima volta dall'istituzione della PAC nel 1962, il vincolo del rispetto delle normative vigenti in materia di diritti dei lavoratori, maggiormente rilevanti per il settore agricolo. Senza creare alcun onere amministrativo aggiuntivo, nel caso in cui venga accertato – nell'ambito dei normali controlli effettuati dalle autorità nazionali competenti – che un agricoltore violi tali normative, l'autorità competente dovrà trasferire l'informazione all'organismo pagatore PAC dello Stato membro, che comminerà una riduzione dei diritti all'aiuto. Tale meccanismo entrerà in vigore volontariamente già a partire dal 2023, e sarà obbligatorio per tutti gli Stati membri dall'1 gennaio 2025. In aggiunta, viene data la possibilità di finanziare, tramite i programmi operativi per i settori viti-vinicolo e ortofrutticolo, misure volte al miglioramento delle condizioni dei lavoratori agricoli. La Commissione si impegna a valutare gli effetti di tale dimensione sociale entro il 31 dicembre 2026 e a proporre modalità per migliorarne l'efficacia.

- *Eco-schemi*: con la nuova PAC, si passerà da un approccio “one-size-fits-all” come quello degli attuali obblighi greening, a un sistema premiante secondo il quale più gli agricoltori decideranno di impegnarsi in pratiche ad alto valore aggiunto ambientale, più verranno ricompensati tramite i fondi del primo pilastro. Vengono infatti inseriti eco-schemi obbligatori per gli Stati membri, ma volontari per gli agricoltori, che consisteranno in pratiche quali l’agricoltura biologica, l’agro-ecologia, la difesa integrata dalle specie nocive, il risparmio idrico, ma anche misure volte a migliorare il benessere animale, per un valore minimo del 25% dei pagamenti diretti, che per l’Italia significa circa 900 milioni di euro annui. Gli Stati membri dovranno scegliere quali misure offrire ai propri agricoltori, a seconda delle proprie caratteristiche geografiche e climatiche, sulla base di un menu di indicazioni preparato a livello Ue. Per i primi due anni, 2023 e 2024, nel caso in cui l’adesione a tali schemi sia inferiore al 25%, ma comunque superiore al 20%, gli Stati membri avranno la possibilità di riutilizzare i fondi non spesi per altri interventi.
- *Aiuti accoppiati*: viene mantenuta la possibilità per gli Stati membri di destinare fino al 13% dei propri pagamenti diretti al supporto di produzione in difficoltà, come quella della barbabietola, del riso, del pomodoro, della carne bovina. In aggiunta, al fine di ridurre la dipendenza dalle importazioni di colture proteiche, un ulteriore 2% di supporto accoppiato potrà essere destinato alle leguminose.
- *Giovani agricoltori*: gli Stati membri dovranno utilizzare un minimo del 3% della propria dotazione combinata dei fondi destinati a primo e secondo pilastro, per supportare i giovani agricoltori, fino ad un massimo di 40 anni. Tale supporto, potrà prendere la forma di sostegno complementare al reddito per un massimo di 5 anni, così come di aiuti al primo insediamento o agli investimenti. Viene inoltre data la possibilità agli Stati membri di finanziare l’acquisto di terreni agricoli per i giovani agricoltori fino al 100%, tramite strumenti finanziari.
- *Convergenza interna*: gli Stati membri dovranno ridurre il differenziale di pagamento ad ettaro tra gli agricoltori: per questo tutti i diritti all’aiuto per ettaro dovranno raggiungere almeno l’85% del valore medio dei titoli, su scala nazionale o regionale, entro il 2026.
- *Pagamenti redistributivi*: ciascuno Stato membro dovrà destinare almeno il 10% della propria dotazione nazionale per i pagamenti diretti, a pagamenti redistributivi per le aziende agricole piccole e medie. Tale 10% potrà essere raggiunto tramite una riduzione orizzontale per tutti i beneficiari, o attraverso altre misure quali il capping volontario, i pagamenti degressivi o schemi ad-hoc per i piccoli agricoltori. Sia il capping che i pagamenti de-

gressivi, potranno essere applicati, dagli Stati membri che lo volessero, solo al pagamento di base, con soglie fino a 100.000 euro dopo la deduzione dei costi del lavoro e del contoterzismo.

- *Ruolo delle regioni*: viene salvaguardato il ruolo delle autorità regionali in tutti i passaggi rilevanti nella redazione del Piano strategico nazionale, sia in termini di contenuti che procedurali. I comitati di gestione e monitoraggio dovranno infatti coordinarsi con le autorità regionali, al fine di rafforzarne il ruolo nell'individuazione di soluzioni meglio adattabili alle differenti condizioni territoriali e sfruttarne l'expertise in termini di implementazione della PAC. In questo senso, viene mantenuta la possibilità per gli Stati membri di designare autorità di gestione, e riconoscere organismi pagatori, anche a livello regionale. In aggiunta, è stato introdotto un principio di partenariato che garantisca il pieno coinvolgimento di tutti gli attori coinvolti, in particolare le autorità locali e regionali, sia in fase preparatoria che di attuazione del Piano strategico.
- *Misure agro-ambientali del secondo pilastro*: almeno il 35% dei fondi per lo Sviluppo Rurale dovranno essere indirizzati a misure ad alto valore ambientale, tra cui l'agricoltura biologica, la silvicoltura, la difesa integrata dalle specie nocive, ma anche misure volte a migliorare il benessere animale o a supportare le aree maggiormente svantaggiate.
- *Flessibilità tra pilastri*: fino al 25% della dotazione nazionale per i pagamenti diretti, potrà essere trasferita nel budget per lo sviluppo rurale. Allo stesso modo, fino al 25% del budget per lo sviluppo rurale potrà andare a integrare la dotazione nazionale per i pagamenti diretti; quest'ultima percentuale potrà essere accresciuta di un'ulteriore 15% per il finanziamento di pratiche che mirino a mitigare il cambiamento climatico, e di un ulteriore 2% per il supporto dei giovani agricoltori.
- *Gestione del rischio*: oltre al mantenimento degli strumenti attuali finanziati fino al 70% tramite i fondi per lo sviluppo rurale (assicurazioni contro la perdita di produzione, fondi mutualistici contro la perdita di produzione e strumento di stabilizzazione del reddito) per perdite superiori al 20% della media dei 3 anni precedenti (o 5 anni, non considerando due annate, la più e meno positiva), viene introdotta anche la possibilità di stipulare polizze assicurative contro la perdita di reddito. In aggiunta, viene inserita la possibilità per gli Stati membri di accantonare fino al 3% dei fondi del primo pilastro per la creazione di un fondo mutualistico su scala nazionale, che porti obbligatoriamente tutti gli agricoltori a proteggersi dai rischi di perdita di produzione.
- *Interventi settoriali*: vengono mantenuti gli interventi settoriali per i settori ortofrutticolo e dell'apicoltura (obbligatori in tutti gli Stati membri), per

il settore vitivinicolo (obbligatorio in 16 Stati membri), per il luppolo, per l'olio di oliva e le olive da tavolo, e per altri settori (volontari per gli Stati membri).

Per quanto riguarda l'*ortofrutta*, che includerà anche il mais dolce, l'assistenza finanziaria dell'Unione sarà limitata al 4,1% del valore della produzione commercializzata da una OP.

Tale limite viene innalzato al 4,5% del valore della produzione commercializzata nel caso di AOP, e al 5% nel caso di OP e AOP transnazionali. In aggiunta, un top-up dello 0,5% verrà riconosciuto a tutte le OP e AOP che mettano in campo interventi legati al raggiungimento degli obiettivi ambientali. Una quota minima di fondi pari al 2% dovrà essere dedicata a interventi di ricerca e sviluppo, così come il 15% ad interventi ambientali. Al fine di stimolare maggiori interventi di natura ambientale e l'aggregazione tra OP, la quota standard del 50% di copertura delle spese sostenute potrà essere innalzata al 60% (per OP impegnate nella produzione biologica, o per programmi operativi risultanti dalla fusione di due OP) e fino all'80% quando le spese per interventi ambientali rappresentino una quota significativa dell'intero programma operativo.

Passando all'*apicoltura*, gli interventi mirati al ripopolamento del patrimonio apistico dell'Unione verranno finanziati con un budget totale di circa 60 milioni di euro annui, di cui l'Italia ne risulta quinta beneficiaria dopo Spagna, Francia, Grecia e Romania, per un ammontare pari a 5,17 milioni di euro.

In merito al *settore vitivinicolo*, l'assistenza finanziaria dall'Unione ammonta a circa 1,1 miliardi di euro annui, di cui l'Italia sarà la prima beneficiaria con 323,88 milioni, seguita da Francia e Spagna. Gli Stati membri dovranno assicurare che almeno il 5% dei fondi siano indirizzati ad almeno un intervento volto a raggiungere gli obiettivi in materia di tutela dell'ambiente, adattamento ai cambiamenti climatici, miglioramento della sostenibilità dei sistemi e dei processi produttivi, riduzione dell'impatto ambientale del settore vitivinicolo dell'Unione, risparmio ed efficientamento energetico. Per quanto riguarda le attività promozionali nei paesi terzi, queste ultime potranno essere supportate fino all'80% e dovranno essere volte a migliorare la competitività del settore vitivinicolo, e l'apertura, diversificazione e consolidamento degli sbocchi di mercato. Le attività volte al consolidamento degli sbocchi di mercato saranno limitate a una durata massima di 3 anni e riguarderanno solo le indicazioni geografiche dell'Unione.

In relazione al *settore dell'olio d'oliva e delle olive da tavolo*, l'assistenza finanziaria dell'Unione allocata all'Italia sarà di 34,59 milioni di euro annui, che tuttavia verrà limitata al 30% del valore della produzione commercializ-

zata dalle OP e AOP per il 2023 e 2024, al 15% per il 2025 e 2026, e al 10% per il 2027. Per questo, occorrerà un maggior sforzo di aggregazione da parte dei produttori al fine di poter usufruire dell'intera dotazione a disposizione.

Infine, gli Stati membri avranno la possibilità di finanziare interventi settoriali in *altri settori*, inclusi nello specifico allegato XIII, per un massimo del 3% della propria dotazione finanziaria del primo pilastro, innalzabile di un ulteriore 2% da dedurre dai pagamenti accoppiati. Per quanto riguarda l'assistenza finanziaria dell'Unione, sarà limitata al 6% del valore della produzione commercializzata dalle OP.

- *Settore vitivinicolo*: vengono inserite diverse modifiche normative volte a rendere il settore vitivinicolo più competitivo e trasparente verso i consumatori.

Il *sistema di autorizzazioni all'impianto* per le viti viene esteso fino 2045, rispetto all'attuale scadenza prevista per il 2030, con l'obbligo per la Commissione di redigere due valutazioni sul funzionamento, una nel 2028 e la seconda nel 2040.

La durata dell'intervallo massimo previsto per il *reimpianto di viti* passa dagli attuali 3 a 6 anni.

In merito alla *riconversione dei diritti di impianto* in portafoglio, dall'1 gennaio 2023 resterà a disposizione degli Stati membri una superficie equivalente a quella coperta dai diritti di impianto validi fino al 31 dicembre 2022 e non convertiti in autorizzazioni; gli Stati membri potranno riallocare tali superfici entro il 31 dicembre 2025. Questa possibilità, andrà a sommarsi alla consueta assegnazione annuale dell'1% in più del potenziale viticolo.

Viene mantenuta l'esclusione delle *varietà di vite* oggi non ammesse per la produzione di vino (Noah, Othello, Isabelle, Jacquez, Clinton and Herbe-mont), nonché delle varietà provenienti da *Vitis lambrusca*, al fine di tutelare la qualità delle nostre produzioni. Al contrario, sarà possibile utilizzare varietà di vite ibride per la produzione di tutti i vini ad indicazione geografica.

Sempre riguardo l'identificazione e il riconoscimento di una DOP, viene ripristinato e definito il criterio relativo all'importanza del *fattore umano*.

Passando alle *organizzazioni interprofessionali*, queste potranno essere riconosciute dagli Stati membri non solo a livello nazionale, ma anche regionale o di zona economica, meglio adattandosi alle necessità dei consorzi di tutela che vogliono ottenere tale riconoscimento.

Al fine di aiutare i produttori ad entrare in nuovi mercati e di regolamentare i vini a basso tenore alcolico includendoli tra i prodotti vitivinicoli, viene

autorizzata la *de-alcolazione* totale (titolo alcolometrico inferiore a 0.5%) per i vini da tavola. Al contrario, i vini DOP e IGP potranno essere de-alcolati solo parzialmente (titolo alcolometrico superiore a 0.5%). Viene poi chiarito come dovrà essere indicato chiaramente in etichetta che si tratti di vini de-alcolati e, soprattutto, non vengono concesse pratiche che prevedano l'aggiunta di acqua e altri elementi non ricavati direttamente dal processo di de-alcolazione.

Con l'obiettivo di una sempre maggiore trasparenza nei confronti del consumatore, vengono rafforzate le *norme in materia di etichettatura* nutrizionale e di indicazione degli ingredienti per tutti i vini (compresi quelli parzialmente e totalmente dealcolati). La dichiarazione nutrizionale potrà essere limitata all'indicazione del valore energetico in etichetta, espresso utilizzando il simbolo 'E' per l'energia. La dichiarazione completa (che includa valore energetico, quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale) potrà invece essere dematerializzata, a condizione che sull'etichetta siano presenti mezzi elettronici (QR code). Allo stesso modo, l'elenco degli ingredienti può essere fornito con mezzi elettronici identificati sull'etichetta o sulla confezione.

Le organizzazioni interprofessionali (OI) che riuniscano agricoltori, trasformatori e distributori di prodotti vitivinicoli a indicazione geografica, potranno adottare accordi sulla *condivisione del valore*, ripartendo costi e profitti senza essere assoggettati alle norme Ue in materia di concorrenza. Tali accordi non dovranno tuttavia avere l'obiettivo di fissare prezzi per il consumatore finale, eliminare la concorrenza o portare a squilibri nella filiera produttiva.

- *Osservatori di mercato*: al fine di garantire una maggiore trasparenza dei mercati, e la possibilità di meglio rispondere a potenziali turbolenze di mercato, la Commissione dovrà istituire degli osservatori in grado di focalizzarsi su ogni settore agricolo, raccogliendo ed analizzando dati su produzione, offerta, prezzi, margini di profitto, import and export, e pubblicare avvertimenti preventivi in caso di turbative di mercato.
- *Gestione dell'offerta*: le attuali regole che concedono di regolamentare l'offerta di formaggi, salumi e vini protetti da un'indicazione di origine, verranno estese a tutti i prodotti DOP e IGP. In aggiunta, la normativa che al momento concede al solo settore lattiero-caseario di introdurre schemi volontari di riduzione dell'offerta in situazioni di gravi squilibri di mercato, verrà estesa a tutti i settori.
- *Deroche al diritto della concorrenza*: nel caso di accordi e pratiche concordate tra produttori, volte ad introdurre standard di sostenibilità (ambientale, di salute e benessere animale) più ambiziosi rispetto a quelli previsti dalle normative nazionali e dell'Unione, non saranno applicabili le norme Ue in materia di concorrenza.

- *Riserva di crisi*: viene istituita una nuova riserva permanente di crisi con l'obiettivo di aiutare gli agricoltori nel caso di volatilità dei prezzi e dei mercati. Tale riserva dovrà operare con un budget annuale di minimo 450 milioni di euro, che potranno essere aumentati grazie a entrate e margini di bilancio e, solo in ultima istanza, tramite la disciplina finanziaria, vale a dire un accantonamento lineare dei diritti all'aiuto di ciascun beneficiario PAC che riceva pagamenti per più di 2.000 euro.

Finito di stampare in Firenze  
presso la tipografia editrice Polistampa  
nel dicembre 2021