

## La «nuova» politica agricola comune sotto accusa: le ragioni degli agricoltori in rivolta

di Domiziana Carloni

1. Premessa. - 2. Il processo di integrazione delle istanze ambientali nella PAC - 3. La PAC ambientalista per il periodo 2021-2027 - 4. Luci e ombre della PAC 2021-2027. - 5. Ripensare il ruolo dell'agricoltore.

**1. - Premessa.** Le recenti manifestazioni degli agricoltori hanno animato lo scenario politico europeo, portando l'attenzione dei legislatori dei diversi Stati membri alle difficoltà che il settore primario si è trovato a fronteggiare.

Il presente contributo, pur non entrando nel merito delle istanze di cui le organizzazioni di agricoltori si fanno portatori, si pone l'obiettivo di fornire una chiave di lettura critica della nuova politica agricola comune (PAC) 2021-2027, aspramente censurata dagli operatori del comparto agroalimentare.

In particolare, ripercorrendo sommariamente le principali tappe del lungo processo di integrazione delle problematiche ambientali all'interno del comparto agroindustriale, si rileva come la PAC 2021-2027 rappresenti il tentativo di conciliare lo sviluppo di un modello economico sostenibile con la necessità di assicurare agli agricoltori un reddito adeguato a far fronte ai cambiamenti climatici e all'aumento del prezzo dei fattori produttivi che rendono sempre meno remunerativa l'attività agricola.

**2. - Il processo di integrazione delle istanze ambientali nella PAC.** Fin dagli albori del processo di integrazione comunitaria, gli Stati membri hanno avvertito l'esigenza di garantire l'autosufficienza alimentare della Comunità europea attraverso «la creazione di un'organizzazione comune dei mercati agricoli, che comprende la regolamentazione dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione di diversi prodotti, sistemi per la costruzione di scorte e meccanismi comuni per la stabilizzazione all'importazione o all'esportazione»<sup>1</sup>. La politica agricola comune ha tradizionalmente perseguito l'obiettivo di assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti e di ridurre il prezzo d'acquisto dei prodotti alimentari, e, a tal fine, il legislatore comunitario ha dapprima adottato un approccio «interventista», imperniato su un meccanismo di finanziamento diretto agli operatori del comparto agroalimentare che producevano in quantità maggiori, supportando il ricorso all'agricoltura e all'allevamento intensivi, tanto profittevoli quanto impattanti sull'ambiente e sulla salute del consumatore. Ed infatti, la spinta all'*overproduction* e la spiccata competizione sul mercato hanno condotto gli agricoltori, e, soprattutto, gli allevatori di bestiame, a ricorrere all'utilizzo di sostanze pericolose per la salute del consumatore finale pur di incrementare la produzione. Si fa riferimento, in particolare, agli scandali che hanno investito il comparto agroalimentare a metà degli anni Novanta, come, ad esempio, la diffusione dell'encefalopatia spongiforme bovina (BSE) causata dalla somministrazione di mangimi a base di farine di carne ai bovini<sup>2</sup>.

Il legislatore comunitario ha scelto allora di intervenire sulla politica alimentare degli Stati membri, considerando la necessità di tutelare il consumatore dal rischio di consumare prodotti potenzialmente dannosi per la propria salute (c.d. *food safety*) come prevalente rispetto a quella di assicurare abbondanti quantità di cibo a prezzi ragionevoli (c.d. *food security*). In questa cornice si inserisce il reg. n. 178/2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la

<sup>1</sup> Art. 40 TFUE.

<sup>2</sup> L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti alimentari nel TFUE*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO - L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto agroalimentare italiano e di diritto europeo*, Milano, 2021, 6.

sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare<sup>3</sup>.

Parallelamente, al fine di migliorare la qualità dei prodotti sul mercato e disincentivare la sovrapproduzione, è intervenuto sulla PAC (proseguendo secondo le direttive già impartite con la riforma *MacSharry* del 1992), dapprima con Agenda 2000 e, successivamente, con la riforma *Fischler* del 2003, che hanno definitivamente sancito il passaggio dalla PAC interventista ad una definita «neutra», ossia orientata a garantire la permanenza degli agricoltori sul territorio e a recidere il legame tra sussidi e produzione attraverso l'ideazione di un nuovo meccanismo di sostegno al reddito, indirizzato non più al prodotto ma al produttore e, dunque, «disaccoppiato» dalla quantità prodotta<sup>4</sup>.

Inoltre, vengono definiti i due pilastri della politica agricola comune, ovvero l'organizzazione dei mercati agricoli (che comprende l'insieme degli strumenti di sostegno diretto al reddito degli agricoltori) e lo sviluppo sostenibile delle zone rurali<sup>5</sup>, e, per la prima volta, l'agricoltura viene concepita non solo come un mezzo per il soddisfacimento di un bisogno primario, quale l'alimentazione, ma anche come uno strumento fondamentale per preservare la biodiversità e le risorse naturali<sup>6</sup>. A tal proposito, viene introdotto il meccanismo della «condizionalità», già delineato nella riforma del 2003 e, segnatamente, dal reg. n. 1782/03, che subordinava l'accesso ai fondi stanziati nell'ambito della PAC al rispetto di requisiti minimi di sostenibilità ambientale, rappresentando «la sostanziale contropartita ambientale del sostegno erogato agli agricoltori europei»<sup>7</sup>.

Il lungo percorso di integrazione delle tematiche ambientali nel settore agroindustriale è culminato con l'entrata in vigore del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel dicembre 2009, che ha inciso significativamente su tutte le politiche strutturali e di coesione, di cui la PAC fa parte<sup>8</sup>. Più precisamente, per quanto attiene al livello procedurale, l'art. 43 TFUE ha introdotto la procedura di codecisione, prevedendo che le decisioni sulla politica agricola non siano più assunte (come sempre avvenuto sin dall'istituzione della Comunità europea) dal solo Consiglio, ma attraverso la «procedura legislativa ordinaria» e, dunque, attraverso decisioni condivise con il Parlamento europeo, con il risultato di sottrarre la PAC al negoziato interstatale (con quanto a questo si collega in termini di accordi e scambi fra interessi), per collocarla sul piano delle grandi scelte politiche europee, prescindenti dalla competizione fra Stati<sup>9</sup>.

Quanto al livello strutturale, gli artt. 191 e ss. TFUE collocano la materia ambiente tra quelle di competenza concorrente, con ciò assicurando l'integrazione delle istanze legate alla sostenibilità ambientale nelle politiche ad alto impatto economico, concretizzando, in ultima istanza, il principio di integrazione enucleato all'art. 11 TFUE, per cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di

<sup>3</sup> Si riporta al 'considerando' n. 2: «la libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini nonché ai loro interessi sociali ed economici».

<sup>4</sup> Il disaccoppiamento prevede che gli aiuti diretti della vecchia PAC, legati alla coltivazione di un dato prodotto o all'allevamento di determinate specie animali, confluiscono in un «pagamento unico aziendale». Più in particolare, tale pagamento viene erogato sulla base di diritti all'aiuto per ettaro e di ettari ammissibili assegnati ad ogni agricoltore o allevatore, con la conseguenza che tale rendita, che prima finiva con l'essere divisa con altri soggetti della filiera agroalimentare, è convogliata in misura maggiore «nelle tasche» degli agricoltori. La regola generale è che il pagamento unico sia completamente «disaccoppiato», cioè del tutto indipendente dalle scelte di produzione dei beneficiari; tuttavia, agli Stati membri resta la facoltà di applicare un regime di disaccoppiamento parziale. Per una approfondita analisi del principio del disaccoppiamento e per una discussione critica di come esso sia stato applicato con la riforma Fischler, v. M. SCOPPOLA, *Il disaccoppiamento nella riforma Fischler della PAC: una prospettiva economica*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, 1.

<sup>5</sup> Mentre gli interventi sul primo pilastro hanno natura fortemente centralizzata, perché funzionali a garantire la stabilità del mercato agricolo europeo, la regolamentazione sulla gestione rurale è stata rimessa principalmente ai singoli Stati membri. Sul punto v. L. COSTATO, *op. cit.*, 3-4.

<sup>6</sup> S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006, 121 e ss.

<sup>7</sup> L. RUSSO, *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, 1.

<sup>8</sup> J. DI PASQUALE - R.D. MIHAI, *La PAC e il Trattato di Lisbona: cosa cambia?*, in *Agriregionieuropa*, giugno 2010 n. 21.

<sup>9</sup> Per un ulteriore approfondimento, si rimanda a L. COSTATO - F. ALBISINNI - A. SORRENTINO, *Il governo della PAC dopo Lisbona. Giornata di studio sul processo di codecisione del Parlamento europeo in materia di politica agricola e sviluppo rurale*, Roma 3 dicembre 2009.

promuovere lo sviluppo sostenibile.

Negli ultimi decenni, la PAC si è sempre di più mossa verso questa direzione, creando un sistema di sostegno diretto al reddito degli agricoltori condizionato da finalità ambientali e formulando programmi indirizzati al *greening*, volti a disincentivare pratiche potenzialmente dannose per l'ecosistema. In cima alle sei priorità degli orientamenti politici per il periodo 2019-2024<sup>10</sup>, la Commissione europea ha posto i problemi legati al clima e all'ambiente: il manifesto della nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva, la comunicazione *Green Deal* europeo COM (2019) 640, strumentale all'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, mira a trasformare l'Unione europea «in una società giusta e prospera dotata di un'economia moderna efficiente sotto il profilo delle risorse competitiva che nel 2050 non genererà emissioni di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse»<sup>11</sup>.

**3. - La PAC ambientalista per il periodo 2021-2027.** Il 2 dicembre 2021 è stato formalmente adottato l'accordo sulla riforma della politica agricola comune (PAC) per il periodo 2021-2027. La nuova legislazione, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2023<sup>12</sup>, apre la strada a una politica agricola strumentale al raggiungimento degli obiettivi enucleati nel *Green Deal* europeo, programma che risponde a quella volontà, già espressa dall'art. 11 del TFUE, di rendere la materia ambientale trasversale a tutti gli altri campi di intervento, al fine ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. In particolare, il programma è costituito da azioni volte a promuovere l'uso efficiente delle risorse che operano concretamente attraverso la riforma di macrosettori, quali l'energia rinnovabile, l'industria sostenibile, la costruzione edilizia, la mobilità e l'agricoltura.

Nell'ambito delle misure adottate per realizzare la «Rivoluzione verde» presentata dal *Green Deal*, la strategia «Dal produttore al consumatore» (o «*Farm to fork*» - F2F) e la «Strategia sulla biodiversità» assumono un ruolo cruciale per orientare il settore agroalimentare verso la creazione di una filiera attenta alla salute del consumatore e alla conservazione delle risorse naturali. Ed invero, il contenuto delle strategie, e, più in generale, del *Green Deal* europeo, si riflettono chiaramente nella «nuova» PAC, che, per essere in linea con gli obiettivi individuati dalla Commissione, postula la creazione di una *governance* multilivello, in cui l'Unione europea definisce un quadro comune d'azione e gli Stati membri sono tenuti ad attuare dei piani strategici nazionali adattati alle varie realtà locali<sup>13</sup>. Questo nuovo modello di attuazione comporta cambiamenti che conducono ad una programmazione pluriennale unitaria per i due «pilastri» della PAC, ovvero l'organizzazione dei mercati agricoli e le misure relative allo sviluppo rurale.

Il documento «*Analysis of links between CAP and Green Deal*» pone in luce quanto gli obiettivi della «nuova» PAC siano in linea con quelli del *Green Deal* nel rispetto del principio *no-back sliding*, che impone agli Stati membri, nella definizione dei piani strategici per il periodo 2021-2027, di mirare alla realizzazione degli obiettivi agro-climatici-ambientali posti all'interno del regolamento, e del meccanismo c.d. *ring-fenced spending*, che obbliga gli Stati ad investire una quota dei finanziamenti della PAC per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal *Green Deal*<sup>14</sup>.

Analizzando più nel dettaglio il testo della nuova PAC, questo si presenta suddiviso in tre regolamenti: *i*) il «regolamento sui piani strategici nazionali», reg. n. 2021/2115, che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013; *ii*) il «regolamento orizzontale», reg. n. 2021/2116, che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, ed infine *iii*) il «regolamento modificativo», reg. n. 2021/2117, che emenda numerosi regolamenti sull'organizzazione comune dei mercati e sui regimi di qualità dei prodotti agricoli.

<sup>10</sup> U. VON DER LEYEN, *Speech in the EU Parliament Plenary Session*, 27 novembre 2019.

<sup>11</sup> Il *Green Deal* europeo COM (2020) 640 *final*, introduzione.

<sup>12</sup> Il regime transitorio previsto (reg. n. 2020/2020) garantisce agli agricoltori il sostegno giuridico e finanziario della PAC per il periodo 2014-2020.

<sup>13</sup> P. LATTANZI, *Il New Green Deal, la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO - L. RUSSO (a cura di), *op. cit.*, 711 e ss.

<sup>14</sup> S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, in N. LUCIFERO - G. MACCIONI - F. DELLA ROSA - G. DE LUCA - S. TARANGIOLI, *Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, 247.

Il primo reca le norme sul sostegno dei piani strategici che i Paesi devono redigere nell'ambito della politica agricola comune e le condizioni per accedere ai finanziamenti del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGR) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Individua, inoltre, le c.d. «definizioni quadro», ovvero i necessari elementi comuni (condizioni, obiettivi, definizioni) da includere nei piani strategici, per assicurare la coerenza tra i vari tipi di intervento, fermo restando che saranno precisate da ciascuno Stato membro nella realizzazione del piano, approvato poi dalla Commissione.

Invero, l'impegno dell'Unione europea è quello di creare un «*modello di attuazione che non porti a una situazione caratterizzata da 27 politiche agricole nazionali diverse, in quanto ciò metterebbe a repentaglio il carattere comune della PAC e il mercato interno. Dovrebbe, tuttavia, lasciare agli Stati membri un certo grado di flessibilità nell'ambito di un quadro normativo comune solido. Occorre pertanto che il presente regolamento fissi gli obiettivi dell'Unione e ne stabilisca i tipi di interventi e i requisiti comuni applicabili agli Stati membri, garantendo in tal modo il carattere comune della PAC (...)*»<sup>15</sup>. Quanto al sostegno del FEAGR e del FEASR per l'attuazione delle misure inerenti al primo pilastro, questo «*è teso a migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali e contribuisce al conseguimento dei seguenti obiettivi generali, in ambito economico, ambientale e sociale*»<sup>16</sup>.

In particolare, la nuova PAC ha definito cinque linee di intervento, di seguito sinteticamente riportate: *i)* il sostegno al reddito di base, che interessa il 48 per cento delle risorse stanziare, è accessibile solo se il coltivatore dimostra di sottostare alle buone condizioni agronomiche e ambientali e ai criteri di gestione obbligatori (c.d. condizionalità rafforzata, istituita dal reg. n. 2021/2115); *ii)* il sostegno redistributivo è congegnato in modo da garantire una più equa distribuzione del potere di mercato agli agricoltori entro il 2027; *iii)* il sostegno ai giovani, che rappresenta il 2 per cento delle risorse, si somma alle altre misure di sostegno al reddito di base se l'agricoltore è un *under* quaranta capo azienda da meno di cinque anni e proprietario di terreni al di sotto di 90 ettari di estensione; *iv)* la Commissione obbliga i vari Paesi europei ad elaborare degli «eco-schemi», ovvero schemi volontari per il clima e l'ambiente che fruttano, agli agricoltori che si impegnano ad osservare pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, un pagamento annuale per ettaro, aggiuntivo al pagamento di base. I contributi, concessi in base agli obiettivi di sostenibilità raggiunti, ammontano al 25 per cento delle risorse disponibili<sup>17</sup>; *v)* sono stati introdotti dei pagamenti accoppiati, che costituiscono premi per particolari produzioni considerate in difficoltà o da favorire sul mercato europeo.

Infine, tra le misure a tutela dell'ambiente nell'ambito della PAC, il «regolamento modificativo» (reg. n. 2021/2117) introduce le «iniziative verticali e orizzontali per la sostenibilità» volte a perseguire vari obiettivi, tra cui la transizione verso un'economia circolare, l'elaborazione di iniziative di valorizzazione dei sottoprodotti e la riduzione e gestione dei rifiuti. Le suddette iniziative si sostanziano in pratiche concordate, accordi, decisioni, conclusi dai produttori del comparto agroalimentare nei diversi livelli delle fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione della filiera, che mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale.

**4. - Luci e ombre della PAC 2021-2027.** La nuova PAC ha introdotto importanti cambiamenti nell'agricoltura europea, spronando gli operatori del settore a valutare attentamente i vari tipi di sostegni offerti e ad aderire, in base al sistema della condizionalità rafforzata, a strategie aziendali economicamente ed ambientalmente sostenibili. Pur perseguendo obiettivi il cui raggiungimento è senza dubbio cruciale per la conservazione e la tutela degli ecosistemi nazionali, il legislatore europeo non ha, tuttavia, tenuto conto della realtà del tessuto agroindustriale dei vari Stati membri, non sufficientemente attrezzato per affron-

<sup>15</sup> 'Considerando' n. 28, reg. n. 2021/2115.

<sup>16</sup> Art. 5, reg. n. 2021/2115.

<sup>17</sup> I cinque ecoschemi si riferiscono a: *i)* riduzione dell'antimicrobico resistenza e benessere animale; *ii)* inerbimento delle interfila delle colture arboree; *iii)* salvaguardia delle olivicolture di interesse paesaggistico; *iv)* sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento; *v)* misure specifiche per gli impollinatori. I singoli Stati membri procedono poi a chiarire i punti di ogni ecoschema.

tare le sfide introdotte dalla PAC e dal *Green Deal*: ne è una dimostrazione la recente protesta degli agricoltori europei, le cui ragioni sono strettamente legate all'attuazione della PAC 2021-2027<sup>18</sup>.

Ed infatti, sebbene le ragioni della rivolta differiscano parzialmente tra i Paesi europei, la richiesta di intervenire sulla PAC è comune a tutte le organizzazioni che si sono fatte portavoce delle istanze degli agricoltori, che lamentano incertezza lavorativa e bassi profitti causati da fattori climatici (periodi di siccità che si alternano ad eventi atmosferici estremi) e dagli *shock* macroeconomici (pandemia di COVID-19 e tensioni geopolitiche su più fronti) che hanno condotto all'aumento del prezzo delle materie prime.

In tale contesto, i vincoli derivanti dall'attuazione della nuova PAC sono avvertiti come un ulteriore aggravio per gli operatori del comparto, che, oltre a dover far fronte al calo della produzione e al maggior costo dei fattori produttivi, sono chiamati ad implementare nuovi criteri di gestione e specifiche tecniche colturali, sia per accedere alle misure di sostegno al reddito che per essere competitivi sul mercato. Mentre le grandi realtà industriali della Grande distribuzione organizzata (GDO) hanno già a disposizione i fondi e l'organizzazione necessaria ad attuare la transizione verso modelli di sviluppo più sostenibili, le piccole realtà locali improntate alla c.d. «agricoltura di prossimità» ne sono del tutto sprovviste e rischiano di soccombere, mancando spesso, tra l'altro, dei requisiti per poter beneficiare dei fondi stanziati nell'ambito della PAC 2021-2027.

Ed infatti, il meccanismo della c.d. condizionalità rafforzata stabilisce che ogni agricoltore, perché possa beneficiare dei pagamenti diretti e accedere a tutti gli altri finanziamenti previsti nell'ambito dello sviluppo rurale, è tenuto a mantenere i terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali secondo «Criteri di gestione obbligatori» (CGO) e «Buone condizioni agronomiche e ambientali» (BCAA)<sup>19</sup>, difficilmente raggiungibili dagli agricoltori che non dispongono di grandi superfici coltivabili e di fondi per introdurre nuove tecniche colturali.

Le nuove regole di condizionalità per i beneficiari dei pagamenti diretti, enucleate all'allegato III del reg. n. 2115/2021 e disciplinate nel dettaglio dai provvedimenti adottati dai singoli Stati membri, sono particolarmente gravose per le piccole aziende agricole.

In particolare, la decisa riduzione dell'utilizzo di concimi e fitofarmaci, l'introduzione della percentuale minima di almeno il 4 per cento dei seminativi destinati a superfici ed elementi non produttivi (c.d. *set aside*), l'introduzione di fasce tampone in prossimità dei corsi d'acqua (per cui occorre lasciare uno spazio largo minimo 3 metri in cui non sono utilizzati pesticidi e fertilizzanti) e dell'obbligo della rotazione delle colture sui seminativi, hanno suscitato lo sdegno delle organizzazioni di agricoltori in rivolta, che lamentano, inoltre, la riduzione dell'ammontare dei fondi destinati ai pagamenti diretti, pari al 48 per cento dei finanziamenti della PAC 2021-2027, contro l'85 per cento di quella per il periodo 2014-2020.

Per accedere ad altre fonti di finanziamento, quali i pagamenti aggiuntivi subordinati al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità previsti dagli «ecoschemi», gli agricoltori sono chiamati a compiere sforzi ancora più significativi, che presuppongono l'acquisizione di competenze tecniche all'avanguardia di cui spesso non dispongono, a maggior ragione se si considera il progressivo invecchiamento dei conduttori

---

<sup>18</sup> Per esempio, in Italia, Il movimento «Riscatto agricolo», ha recentemente pubblicato un documento articolato in dieci punti, in cui vengono avanzate delle richieste alle istituzioni, tra cui: «*Riprogrammazione Green Deal. Revisione completa della politica agricola europea, in quanto di estremismo ambientalista e a discapito della produzione agricola e dei consumatori (Cerealicoltura, allevamenti, regolamenti sui digestati...)*».

<sup>19</sup> I «Criteri di gestione obbligatori» (CGO) sono volti ad incorporare una serie di requisiti fondamentali in materia ambientale, secondo le disposizioni vigenti nell'ordinamento nazionale e regionale. Diversamente, le norme relative alle «buone condizioni agronomiche e ambientali» (BCAA) sono volte a garantire un uso sostenibile dei terreni agricoli, evitando il rischio di degrado ambientale conseguente all'eventuale ritiro dalla produzione o all'abbandono delle terre agricole, provvedendo affinché tutte le terre agricole, specialmente le terre non più utilizzate a fini produttivi, siano mantenute in condizioni di conservazione della fertilità. L'Allegato III e la Sezione 2 - Condizionalità - del reg. n. 2021/2115, nel dettare le nuove regole di condizionalità rafforzata, elenca i tre Settori specifici in cui sono stati ricompresi i CGO e le BCAA: *i*) il clima e l'ambiente, compresi l'acqua, il suolo e la biodiversità degli ecosistemi; *ii*) la salute pubblica e delle piante; *iii*) il benessere degli animali. I Settori richiamati sono a loro volta suddivisi in sette temi: cambiamenti climatici (mitigazione e adattamento), acqua; suolo (protezione e qualità); biodiversità e paesaggio (protezione e qualità); sicurezza alimentare; prodotti fitosanitari e benessere degli animali.

di aziende agricole<sup>20</sup>, poco propensi ad aprirsi al mercato e alle innovazioni necessarie alla «transizione verde». Al contrario, gli «agricoltori di nuova generazione» (pur rappresentando una presenza limitata) manifestano segni di una profonda rottura con la tradizione: in conseguenza del maggiore livello di istruzione, le loro aziende sono caratterizzate dalla presenza dell'informatizzazione, dalla diversificazione delle attività produttive, anche non agricole, e da una maggiore propensione agli investimenti incentivati dalla nuova politica agricola comune<sup>21</sup>.

Lo scarso ricambio generazionale, dato comune a tutti i Paesi membri, è allarmante sia perché sintomatico del progressivo abbandono dell'attività agricola, sempre meno attrattiva e profittevole, sia perché limite alla piena realizzazione della trasformazione strutturale del comparto auspicata dal legislatore europeo.

Pur avendo previsto misure atte a promuovere la presenza dei giovani, la PAC 2021-2027 non sembra aver apportato cambiamenti significativi; preme infatti rilevare che i fondi stanziati per l'imprenditoria giovanile hanno ancora una scarsa rilevanza sul totale dei finanziamenti e la difficile interazione tra i vari livelli istituzionali coinvolti rende tortuoso il percorso da adottare per favorire un effettivo insediamento dei giovani<sup>22</sup>.

**5. - Ripensare il ruolo dell'agricoltore.** L'aggravarsi dei cambiamenti climatici, l'impoverimento del suolo e il maggior costo dei fattori produttivi rappresentano situazioni di squilibrio che gravano principalmente sull'impresa agricola. La PAC 2021-2027, alla luce delle considerazioni svolte, non sembra aver fornito agli Stati membri gli strumenti di politica economica idonei ad affrontare la crisi che ha travolto il settore, e, sebbene abbia avuto il merito di rafforzare le misure tese a garantire un elevato grado di protezione ambientale, non ha tenuto conto dell'importante ruolo che ricopre l'agricoltore, anello iniziale e più debole della filiera agroindustriale<sup>23</sup>, nella transizione verde.

Ed infatti, perché si giunga all'elaborazione di un modello di sviluppo sostenibile non solo a livello ambientale ma anche sociale ed economico, è necessario attribuire una nuova centralità alla figura dell'agricoltore, chiamato a tradurre le dichiarazioni di intenti contenute nei programmi e nelle comunicazioni della Commissione in un cambiamento tangibile, tale da coinvolgere la filiera «dal contadino alla tavola».

Prima ancora di intervenire sul funzionamento della politica agricola europea, è fondamentale che le istituzioni, ciascuna nel proprio ambito di competenza, investano sulla creazione di nuove «competenze» in campo agronomico, ampliando l'offerta formativa degli istituti agrari e degli atenei e promuovendo un approccio multidisciplinare in campo agroalimentare, «in considerazione del fatto che i conduttori agricoli del futuro dovranno operare in mercati sempre più ampi, caratterizzati da una stretta integrazione a livello europeo e con il resto del mondo»<sup>24</sup>. Un altro aspetto da considerare prioritariamente affinché le misure introdotte dalla PAC 2021-2027 trovino concreta applicazione senza danneggiare gli agricoltori, è l'introduzione di strategie innovative di gestione attraverso figure contrattuali, quali – a titolo esemplificativo – il contratto di rete, attraverso cui le piccole imprese possono elaborare un programma di investimento condiviso ed accedere a finanziamenti che, altrimenti, sarebbero preclusi<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Basti pensare che, in Italia, oltre il 57 per cento dei conduttori ha più di 60 anni e fra questi aumentano gli ultrasessantacinquenni, che gestiscono ancora oltre un quinto delle aziende agricole (dati del Censimento dell'agricoltura del 2020).

<sup>21</sup> R. FANFANI - E. MONTESOR, *Sono ancora (troppo) pochi i giovani che scelgono di lavorare in agricoltura, ma sono più istruiti, aperti all'innovazione e propensi a investire: vanno sostenuti*, in *Rivista Il Mulino*, novembre 2023.

<sup>22</sup> Per una panoramica più ampia sul tema si rinvia a R. FANFANI - E. MONTESOR, *op. cit.*

<sup>23</sup> I. CANFORA, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, in P. BORGHI - I. CANFORA - A. DI LAURO - L. RUSSO (a cura di), *op. cit.*, 127.

<sup>24</sup> R. FANFANI - E. MONTESOR, *op. cit.*

<sup>25</sup> Per un approfondimento sull'importanza dei contratti di rete v. <https://www.retimpresa.it/contratti-di-sviluppo-e-pnrr-il-ruolo-strategico-del-contratto-di-rete/>.