

Incontro:

La PAC innanzi alle sfide del tempo presente

6 maggio 2022

Relatori

Luigi Costato, Pietro Pulina, Luigi Russo, Alessandro Banterle,  
Ferdinando Albisinni, Gaetano Martino, Paolo De Castro

## Il tema

Le ripetute e perduranti crisi degli ultimi due anni, dalla pandemia del Covid-19 alla guerra in Ucraina, hanno riportato in primo piano le *politiche della sicurezza* e con queste la responsabilità delle Istituzioni europee e nazionali nel garantire l'*accesso al cibo*.

La Politica Agricola Comune era stata immaginata e disegnata dai fondatori della Comunità Economica Europea per rispondere anzitutto a domande di sicurezza:

- della popolazione agricola, alla quale assicurare un tenore di vita equo, attraverso l'incremento della produttività in agricoltura;
- dei consumatori, ai quali garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurando prezzi ragionevoli nell'accesso al cibo.

Le politiche dei decenni successivi, caratterizzate da un deciso intervento pubblico, hanno operato con successo per conseguire questi obiettivi.

A far tempo dalla fine del secolo ventesimo, e in misura crescente a partire dalle riforme del 2003, i profili produttivi hanno progressivamente perso rilievo, a fronte della crescente attenzione ai profili di compatibilità ambientale.

I temi legati alla sicurezza degli approvvigionamenti sono passati in secondo piano, nella persuasione che i mercati mondiali avrebbero comunque garantito alla popolazione europea l'acquisto di prodotti agricoli e alimentari a prezzi accessibili, consentendo nel frattempo di privilegiare in ambito europeo sostenibilità, biodiversità ed ecocompatibilità.

Le crisi degli ultimi anni hanno invece reso manifesta l'esigenza di coniugare nelle scelte quotidiane della Politica Agricola Comune l'attenzione

ai profili di sostenibilità ambientale e a quelli produttivi, all'interno di una nuova e complessa declinazione globale.

L'incontro a più voci, giuristi ed economisti, intende proporre un'occasione di riflessione congiunta su questi temi, secondo una pluralità di prospettive.

LUIGI COSTATO<sup>1</sup>

*Dalla food security... alla food security*

<sup>1</sup> Accademico dei Georgofili

La "politica" agricola della CEE non è nata dal nulla, costituendo, in sostanza, una prosecuzione dell'interventismo praticato dei sei Stati fondatori negli anni '30. Dopo la prima guerra mondiale e un breve periodo di ondeggiamento dei mercati dei prodotti agricoli, negli anni '30, infatti, in tutti i sei Stati fondatori della CEE, con l'eccezione della Francia, granaio dell'Europa occidentale, emerse un orientamento favorevole al controllo di alcuni di questi mercati, ed in particolare di quello dei cereali.

In Italia il fascismo lanciò la "battaglia del grano", cui fece seguito l'ammasso, ben presto diventato obbligatorio, accompagnato dalla scomparsa del mercato prima del grano, poi di tutti i cereali e di altri prodotti agricoli. Similmente, anche con metodi diversi, si comportarono gli altri Stati fondatori.

Risulta evidente che in tutti era alle viste il rischio di qualche problema alimentare, che si manifestò con la guerra, che generò penuria e quasi ovunque il tesseramento. Questa considerazione ci induce a rilevare che, quando l'alimentazione è a rischio, gli Stati, democratici o dittatoriali, cercano, normalmente con poco successo, di assicurarsi il controllo delle scorte necessarie.

La PAC, dunque, è figlia di queste problematiche che l'hanno resa molto interventista all'origine, più liberale con la riforma del 1992 per finire a essere del tutto poco preoccupata della produzione e molto orientata al *green* e a considerare con attenzione la presenza degli agricoltori sulle terre più come custodi del territorio che come produttori.

Ma i cicli politico-economici sono mutevoli e oggi è evidente che, con il cattivo funzionamento della WTO e allo scoppiare di alcune crisi – sanitarie o belliche –, all'agricoltura europea si deve chiedere di assicurare la riconquista della *food sovereignty*.

PIETRO PULINA<sup>1</sup>*Sicurezza, sovranismo e sovranità alimentare: ri-globalizzare le relazioni commerciali per un futuro sostenibile*<sup>1</sup> Università degli Studi di Sassari

Le recenti crisi alimentari, legate alla diffusione della pandemia da Covid-19 e, successivamente, al conflitto russo-ucraino, hanno riproposto al centro dell'agenda politica la questione della sicurezza alimentare, derubricata in Europa a problema di carattere globale, non più specificamente di pertinenza del vecchio continente, che anzi aveva sperimentato in passato lunghi periodi di drammatiche eccedenze di offerta. L'interruzione delle catene di approvvigionamento, messe in crisi sul piano logistico e su quello dell'offerta di materie prime, ha svelato le carenze della globalizzazione e, più in generale, del ruolo dei mercati internazionali nell'assicurare il soddisfacimento di bisogni primari delle popolazioni europee e, di conseguenza, la loro stessa sovranità alimentare.

Ritenuto risolto il problema della *food security* attraverso l'adesione a catene globali di offerta, nelle quali spesso veniva giocato un ruolo di creatrice di valore aggiunto, l'Unione Europea ha concentrato le attenzioni sull'altro versante della sicurezza, quello relativo alla *food safety*, assegnando all'agricoltura un ruolo prevalentemente improntato sulla custodia delle risorse ambientali e di protagonista della lotta al cambiamento climatico. La riforma che entrerà in vigore il 1 gennaio 2023, ispirata dal Green Deal della Commissione e calata nell'alveo delle strategie "From Farm to Fork" e "Biodiversity", si propone quali obiettivi di medio termine il dimezzamento dell'uso di pesticidi chimici, di antimicrobici destinati all'allevamento e di antibiotici, nonché la destinazione del 25% dei terreni agricoli ad agricoltura biologica. Studi condotti per conto della Commissione Europea e dell'USDA indicano impatti drammatici sull'offerta agricola europea, con il risultato di deviare le responsabilità delle emissioni di gas serra ai Paesi terzi, significativo corollario di un presupposto politico e commerciale internazionale, fino a ieri ritenuto scontato, che assicurava comunque adeguate garanzie di fornitura di materie prime dal resto del mondo. L'impennata dei prezzi agricoli e il rischio di non avere accesso a un'offerta adeguata alle esigenze volumetriche e qualitative dell'industria e della distribuzione hanno indotto le istituzioni europee a rivedere tale quadro, almeno in via transitoria, attraverso la concessione di deroghe agli obblighi dei terreni a riposo nell'ambito delle cosiddette aree a valenza ecologica.

La riproposizione della questione della *food security* riporta al centro del dibattito politico e scientifico le istanze della sovranità alimentare, così come

definita nella Dichiarazione di Nyéléni, del sovranismo alimentare e della *food democracy*. Scopo della relazione è proprio far ordine in questo complesso quadro ideologico e metodologico, che parte dal comune intento di rovesciare i capisaldi della logica globalista liberista per poi percorrere soluzioni politiche differenziate per filosofia, strumenti e contenuti. Sarà così possibile ridefinire il ruolo dei mercati internazionali in una strategia di sviluppo sostenibile, quella sì inderogabile, che contempra anche la *food security*, così come peraltro prescritto dall'ONU per il 2030. In tale ambito, l'agricoltura, e con essa i territori rurali, si dotano di un ruolo politico potenziato sul piano della ricerca dell'efficienza, dell'innovazione, della competitività nelle relazioni di filiera e della tutela dell'ambiente e del clima. Corredano la discussione alcune analisi econometriche relative al grado di integrazione raggiunto in alcune relazioni commerciali internazionali e della distribuzione del potere di mercato lungo la catena del valore agro-alimentare.

Food security, sovereignty and sovereignty:  
re-globalize trade relations for a sustainable future.

*The recent food crises, raised by the spread of the Covid-19 pandemic and the Russian-Ukrainian conflict, have put the food security problem at the center of the political agenda. It has been considered for a long time as a global problem, no longer specifically pertaining to Europe, which had indeed experienced long periods of dramatic over-supply in the past. The interruption of supply chains, put into crisis on the logistical as well as on the supply of raw materials levels, has revealed the shortcomings of globalization and, more generally, of the role of international markets in ensuring the satisfaction of primary needs of European populations and, consequently, their own food sovereignty.*

*Being persuaded that the problem of food security would have been solved by joining global supply chains, where European firms play often the role of added value creators, the European Union has focused attention on food safety, by assigning to agriculture the role of environmental resources safekeeper and of climate change challenger. The reform that will enter into force on January 1, 2023, inspired by the Commission's Green Deal and included in the "From Farm to Fork" and "Biodiversity" strategies, aims to halve the use of chemical pesticides, antimicrobials for livestock and antibiotics, as well as the use of 25% of agricultural land for organic farming as medium-term objectives. Studies conducted on behalf of the European Commission and the USDA indicate dramatic downsizing impacts on the European agricultural production, with the result of diverting responsibility for greenhouse gas emissions to third countries. This is a significant corollary of an international political and commercial assumption, until yesterday considered*

*granted, which in any case ensured adequate guarantees of supply of raw materials from the rest of the world. The surge in agricultural prices and the risk of not having access to adequate volumetric as well as qualitative supply for the needs of food industry and distribution have led the European institutions to review this framework, at least temporarily, by granting exemptions to obligations of fallow land within the so-called ecological focus areas.*

*The revival of food security brings food sovereignty, as defined in the Nyéléni Declaration, food sovereignty and food democracy issues back to the center of the political and scientific debate. The purpose of the report is precisely to bring order to this complex ideological and methodological framework, which starts from the common intention of overturning the cornerstones of the liberal globalist logic and then pursuing political solutions differentiated by philosophy, tools and contents. It will thus be possible to redefine the role of international markets in a sustainable development strategy, the essential one, which also includes food security, as prescribed by the UN for 2030. In this context, agriculture and rural territories endow themselves with an enhanced political role in terms of the search for efficiency, innovation, competitiveness in supply chain relations and protection of the environment and climate. The discussion is accompanied by some econometric analyses relating to the degree of integration achieved in some international trade relationships and the distribution of market power along the agri-food value chain.*

LUIGI RUSSO<sup>1</sup>

*Il Green Deal dell'Unione Europea e la guerra in Ucraina: è necessario un ripensamento?*

<sup>1</sup> Università degli Studi di Ferrara

Nel 2020 sono stati adottati dalla Commissione UE insediatasi a dicembre 2019 sotto la presidenza Von der Leyen gli ambiziosissimi programmi strategici, che hanno vieppiù enfatizzato gli aspetti ambientali all'interno della PAC ««Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente» e «Sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita».

Alla luce degli ultimi accadimenti (leggi il perdurare degli effetti della pandemia, gli effetti negativi dei cambiamenti climatici che hanno comportato sensibili riduzioni della produzione in grandi Paesi produttori quali Canada e USA, la guerra in Ucraina), l'attuazione di tali strategie non può, tuttavia, considerarsi così scontata e tale da poter raggiungere nei tempi previsti i propri obiettivi e risultati, se si pensa al traguardo fissato all'anno 2030.

Si pensi al fatto che le valutazioni di impatto sino ad ora eseguite (Joint Research centre, Università di Wageningen, Fondazione Triptolemos, USDA) concordano nel prevedere, a seguito dell'attuazione, diminuzioni della produzione agricola europea e aumenti dei prezzi.

In risposta alle perturbazioni sui mercati indotte anche dalla recentissima guerra in Ucraina le istituzioni europee hanno già fornito prime risposte, ancorché dichiaratamente temporanee, al fine di incrementare la produzione agricola europea. Rilevanti sono, inoltre, le indicazioni provenienti dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2022 (2022/2593 RSP) sulla necessità di un piano d'azione urgente dell'UE per garantire la sicurezza alimentare all'interno e all'esterno dell'Unione europea alla luce dell'invasione dell'Ucraina da parte russa: in tale documento emergono, infatti, i profili della *food security* e quello della sostenibilità economica che sono stati, invece, scarsamente considerati nei documenti strategici di cui sopra.

*In 2020, the very ambitious strategic programmes were adopted by the EU Commission that took office in December 2019 under the Von der Leyen presidency, which increasingly emphasised the environmental aspects within the CAP “A farm to fork strategy” for a fair, healthy and environmentally-friendly food system” and “Biodiversity strategy for 2030. Bringing nature back into our lives”.*

*In the light of recent events (the continuing effects of the pandemic, the negative effects of climate change that have led to significant reductions in production in major producing countries such as Canada and the USA, the war in Ukraine), the implementation of these strategies cannot, however, be considered so obvious and likely to achieve its objectives and results on time, if we consider the target set for 2030.*

*For example, the impact assessments carried out so far (Joint Research Centre, Wageningen University, Triptolemos Foundation, USDA) agree that, following implementation, European agricultural production will fall and prices will rise.*

*In response to the market disturbances caused, among other things, by the very recent war in Ukraine, the European institutions have already provided initial, albeit admittedly temporary, responses to increase European agricultural production. Moreover, the indications coming from the European Parliament Resolution of 24 March 2022 (2022/2593 RSP) on the need for an urgent EU action plan to ensure food security inside and outside the European Union in light of the Russian invasion of Ukraine are also important: in this document, in fact, the profiles of food security and economic sustainability emerge, which were, instead, scarcely considered in the above-mentioned strategic documents.*

ALESSANDRO BANTERLE<sup>1</sup>*Gli effetti dei recenti shock sul sistema agro-alimentare*<sup>1</sup> Università degli Studi di Milano

Negli ultimi quindici anni il sistema agro-alimentare europeo è stato sottoposto a numerosi shock, quali la crisi finanziaria del 2008, gli eventi climatici avversi, la pandemia che si è manifestata a partire dal marzo 2020, le difficoltà nella logistica internazionale e, recentemente, la guerra Russia-Ucraina. In generale, vengono definiti come shock gli eventi inattesi e imprevedibili che si configurano come esterni al sistema economico, ma che possono avere su di esso effetti positivi o negativi. La relazione intende analizzare quali effetti abbiano esercitato gli shock che si sono verificati negli ultimi quindici anni sul sistema agro-alimentare, mettendo in evidenza le valenze positive e, nel contempo, le criticità che sono emerse. Sullo sfondo si inseriscono gli effetti dovuti al cambiamento climatico, che sta diventando una modificazione strutturale, con impatti considerevoli soprattutto sul settore agricolo. In questo modo, si vuole cercare di delineare la capacità di resilienza del sistema agro-alimentare italiano, considerando le diverse componenti che vanno dall'agricoltura, all'industria alimentare e alla distribuzione.

*In the last fifteen years, several shocks hit the European agri-food system, such as the financial crisis of 2008, adverse climatic events, the pandemic that began in March 2020, difficulties in international logistics and, recently, the Russia-Ukraine war. Broadly speaking, shocks are defined as unexpected and unpredictable events which are external to the economic system, but which might have effects on it, be they positive or negative. The aim of this presentation is to analyse the kind of effects that the shocks have exerted on the agri-food system in the last fifteen years. This assessment is made through the study of the positive values and, at the same time, the critical issues of those unpredictable and unexpected events. The analysis also takes into account the effects of climate change, which is bringing global structural modifications, especially on the agricultural sector. The main objective is to outline the resilience capacity of the Italian agri-food system. This assessment considers all the different components of agriculture, food industry and retailing.*

FERDINANDO ALBISINNI<sup>1</sup>

*La Politica Agricola Comune: la riscoperta della politica*

<sup>1</sup> Universitas Mercatorum

Le crisi degli ultimi due anni (dal Covid-19, all'emergenza climatica ed energetica, alla guerra in Ucraina) hanno riportato in primo piano *le politiche della sicurezza* e con queste la responsabilità delle istituzioni europee e nazionali, nel garantire un diritto al cibo declinato anzitutto quale garanzia di accesso a un bene essenziale (meglio: al bene essenziale, presupposto necessario per l'esercizio di ogni altro diritto, come riaffermato ancora di recente dalla giurisprudenza nazionale e internazionale).

Queste crisi hanno determinato una crescente domanda di sicurezza degli approvvigionamenti (alimentari, oltre che di vaccini e di altri presidi sanitari); domanda che in alcuni Stati membri si è tradotta in crescente attenzione verso i temi della *food sovereignty*, che sembravano sin qui confinati ai soli Paesi in via di sviluppo, a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della Via Campesina.

I Regolamenti di Riforma della PAC, pubblicati nel dicembre 2021, e che entreranno in applicazione dal 2023, hanno sottolineato l'esigenza di «a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali» (così l'art. 5 del Reg. (UE) 2021/2115).

Tali regolamenti hanno operato scelte innovative sul piano istituzionale, con la previsione di un Piano Strategico Nazionale e di Piani Strategici Regionali, che richiedono l'adozione di scelte condivise al fine di evitare possibili conflitti, quali quelli che hanno più volte caratterizzato i rapporti fra Stato e Regioni in tema di ambiente e di risorse naturali negli ultimi venti anni.

L'Italia ha presentato alla Commissione UE il 31 dicembre 2021 il Piano strategico nazionale ([https://www.reterurale.it/downloads/PSN\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/PSN_PAC_31-12-2021.pdf)), molto ampio e complesso, che contiene numerose disposizioni rilevanti per la produzione e commercializzazione di prodotti alimentari e per l'organizzazione dei mercati, oltre che per quanto attiene al rispetto delle pratiche di compatibilità ambientale. Piano strategico nazionale che è attualmente in fase di rielaborazione dopo le osservazioni critiche venute dalla Commissione Europea.

Ulteriori sollecitazioni sono venute: in sede nazionale dalla riforma degli artt. 9 e 41 cost.; in sede internazionale dai documenti approvati dal G20 per la riduzione delle emissioni; in sede europea dal nuovo sistema di controlli introdotto dal Reg. (UE) 2017/625 con la dichiarata attenzione all'intero ciclo della vita, e dalla nuova disciplina sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare di cui alla Dir. (UE) 2019/633, con la ribadita specialità nella regolazione di tale mercato in ragione della peculiare «estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici» (considerando 6).

Da ultimo, il Regolamento Delegato (UE) 2022/467 della Commissione, del 23 marzo 2022, che prevede «un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori dei settori agricoli», ha affiancato alla *food security* la riscoperta della *stabilizzazione dei mercati* come obiettivo essenziale e fondante della PAC.

Abbiamo assistito per anni a una globalizzazione legata «all'affermarsi del liberalismo» quale «caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech» del 1994, connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi.

Oggi la risposta viene ricercata nella *riscoperta della politica*, della governance, di scelte di priorità, di gerarchie di interessi, oltre che di valori.

Non appare casuale che ciò accada in un ambito, la disciplina dell'agricoltura, che nel nome stesso della PAC, valorizza la componente *politica*, che si esprime in decisioni e si traduce in assunzione di responsabilità.

Insomma, le finalità dell'art. 39 ritornano tutte, e si conferma l'idea dei padri costituenti, secondo cui la sicurezza degli approvvigionamenti va di pari passo, necessariamente, con la stabilizzazione dei mercati.

Resta aperto il quesito su quanto le rinnovate finalità assegnate all'intervento europeo si tradurranno in misure coerenti, e se la dichiarata *semplificazione* non si stia in realtà traducendo in *amministrativizzazione* dell'agricoltura, e con ciò in *complicazione*.

La sfida che oggi si pone alle Istituzioni, nell'ambito del G20 e nei singoli Paesi, resa manifesta dal congiunto operare della pandemia, dell'emergenza climatica ed energetica, della guerra, è nella riscoperta di una politica capace di coniugare nelle scelte quotidiane l'attenzione ai profili di sostenibilità ambientale e a quelli produttivi.

Common Agricultural Policy: rediscovering politics.

*The crises of the last two years (from Covid-19, to the climate and energy emergency, to the war in Ukraine) have brought security policies back to the fore and with these the responsibility of European and national institutions, in guaranteeing the right to food declined above all as a guarantee of access to an essential good (better:*

*to the essential good, a necessary prerequisite for the exercise of any other right, as recently reaffirmed by national and international jurisprudence).*

*These crises have led to a growing demand for security of supplies (food, as well as vaccines and other health devices); a question that in some Member States has resulted in increasing attention to the issues of food sovereignty, which up to now seemed confined to developing countries only, starting with the well-known declaration adopted in 1996 by the members of the Via Campesina.*

*The CAP Reform Regulations, published in December 2021, and which will come into effect from 2023, underlined the need «(a) to foster a smart, competitive, resilient and diversified agricultural sector ensuring long-term food security; (b) to support and strengthen environmental protection, including biodiversity, and climate action and to contribute to achieving the environmental and climate-related objectives of the Union, including its commitments under the Paris Agreement; (c) to strengthen the socio-economic fabric of rural areas» (thus art. 5 of Reg. (EU) 2021/1115).*

*These regulations have made innovative choices on the institutional level, with the provision of a National Strategic Plan and Regional Strategic Plans, which requires the adoption of shared choices in order to avoid possible conflicts, such as those that have often characterized relations between the State and Regions on the subject of the environment and natural resources in the last twenty years.*

*Italy submitted to the EU Commission on 31 December 2021 the National Strategic Plan ([https://www.reterurale.it/downloads/PSN\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/PSN_PAC_31-12-2021.pdf)), very broad and complex, which contains numerous provisions relevant for the production and marketing of food products and for the organization of markets, as well as with regard to compliance with environmental compatibility practices. National strategic plan which is currently being re-elaborated after the critical observations from the European Commission.*

*Further solicitations came: at the national level by the reform of Articles 9 and 41 cost.; internationally by the documents approved by the G20 for the reduction of emissions; and in Europe by the new control system introduced by Reg. (EU) 2017/625 with the confirmed attention to the entire life cycle, and by Dir. (EU) 2019/633 on unfair commercial practices in the agricultural and food supply chain with the reiterated specialty in the regulation of this market by reason of its peculiarity: «While business risk is inherent in all economic activity, agricultural production is particularly fraught with uncertainty due to its reliance on biological processes and its exposure to weather conditions».*

*Lastly, the Commission Delegated Regulation (EU) 2022/467 of 23 March 2022, which provided for «exceptional adaptation aid for producers in the agricultural sectors», combining food security with the rediscovery of market stabilization as an essential objective and founding pillar of the CAP.*

*For years we have witnessed a globalization linked to «the emergence of liberalism» as an «essential feature of the Marrakech Agreements» of 1994, characterized by confidence in the market's ability to regulate itself.*

*Today the answer is sought in the rediscovery of politics, governance, choices of priorities, hierarchies of interests, as well as values.*

*It does not seem accidental that this happens in one area, the discipline of agriculture, which in the very name of the CAP, enhances the component of "politics", therefore of decision and responsibility.*

*In short, the purposes of art. 39 all return, and the idea of the founding fathers is confirmed that the security of supplies goes hand in hand, necessarily with the stabilization of the markets.*

*The question remains as to how much the renewed purposes assigned to European intervention will translate into consistent measures, and whether the declared simplification will not in fact be translated into a growing bureaucratization of agriculture, thereby complicating it.*

*The challenge facing the institutions today, in the context of the G20 and in individual countries, made manifest by the joint action of the pandemic, the climate and energy emergency, the war, is in the rediscovery of a politics able to merge attention to environmental sustainability and to production models.*

GAETANO MARTINO<sup>1</sup>

*Sistemi di offerta, istituzioni e sicurezza alimentare*

<sup>1</sup> Università degli Studi di Perugia

I sistemi di offerta agroalimentari in Europa soffrono le conseguenze di eventi straordinari che stanno profondamente incidendo sull'accessibilità al cibo di fasce importanti della popolazione, sulle capacità stesse di offerta, sui flussi di approvvigionamento internazionali. Sebbene l'assetto dei sistemi di offerta europei e occidentali in generale manifesti evidenti connotati di resilienza e robustezza a fronte di tali accadimenti, diviene sempre più chiara la necessità di ripensare le tradizionali prospettive di analisi e formulare un quadro concettuale più efficace, comprensivo e capace di integrare in una logica unificante la complessità delle cause e delle sollecitazioni che toccano i sistemi agroalimentari. La relazione intende contribuire a questo obiettivo. Il punto di partenza dell'analisi è il riconoscimento che i sistemi di offerta sono chiamati a fornire (almeno) due diversi beni economici: gli alimenti e la sicurezza alimentare. Il primo ha piene caratteristiche di bene privato, dunque è immesso in circolazione nel sistema economico attraverso puri meccanismi di mercato.

La sicurezza alimentare, viceversa, costituisce un bene pubblico rispetto al quale i meccanismi di mercato manifestano insufficienze più o meno intense. I sistemi di offerta agroalimentari, pertanto, sono chiamati a garantire un'adeguata disponibilità di entrambi i beni. Tuttavia, tale compito, svolto storicamente con efficacia crescente, richiede la soluzione di due distinti problemi di coordinamento. Il quesito analitico che qui si intende delineare e a cui si vuole iniziare a dare risposta è dunque: come è possibile garantire il coordinamento tra gli attori dei sistemi di offerta agroalimentare affinché si realizzi una sufficiente produzione congiunta di alimenti e sicurezza alimentare?

La risposta a tale quesito viene formulata esplorando le dimensioni istituzionali dei sistemi. Queste dimensioni comprendono tre livelli: a) il livello delle macro-istituzioni (ambiente istituzionale) che riguarda la definizione delle regole e delle norme; b) il livello meso-istituzionale, che raggruppa le entità che presiedono alla traduzione, al monitoraggio e all'*enforcement* delle norme; c) il livello micro-istituzionale o delle strutture di governo che riguarda le scelte compiute dagli agenti per organizzare le transazioni. Più precisamente il concetto di meso-istituzioni è stato introdotto recentemente (Ménard, 2014, 2017) con riferimento a entità che hanno il compito di implementare le "regole generali del gioco" attraverso la loro traduzione in specifici contesti geografici o settori. Su tale base teorica, la relazione intende chiarire che la soluzione ai problemi di coordinamento delineati richiede di: a) delineare con chiarezza gli obiettivi delle *value chain* stabilendo così una base per una base per l'azione collettiva; b) allineare i contenuti contrattuali a tali obiettivi; c) sostenere la distribuzione efficiente dei diritti decisionali a livello di *value chain* e di micro-istituzioni.

Food systems, institutions and food security. *European Agri-food supply systems are experiencing the consequences of extraordinary events crucially affecting the accessibility to food for large parts of the population, the supply capabilities and the international provisioning flows. Although the state of the European and in general the Western food systems appears to be resilient and robust in facing these events, it is becoming progressively clear the necessity of reformulating the traditional analytical approaches and of designing a more effective and comprehensive conceptual framework, able to integrate in an unifying logic the complexity of the causes and the inducements regarding the Agri-Food systems. This paper aims at contributing to this objective. The starting point is to recognize that the Agri-food systems are requested to provide (at least) two economic goods: food and food security. The first is a fully private good, that is channelled in the economic systems via pure market mechanisms. Food security is instead a public good and then the*

*market mechanisms are to some extent insufficient. The Agri-Food systems are then requested to guarantee an adequate availability of both the two goods. Historically Agri-Food systems carried out such a task in an effective manner: however two different coordinating problems have to be solved. This paper aims at positing and solving the following analytical question: how it is possibile to guarantee the coordination among the Agri-Food systems actors with the purpose of achieving a sufficient joint production of food and food security?*

*To address this question it is necessary to explore the institutional dimensions of the Agri-Food systems. These dimensions entails three layers: a) the macro-institutions (institutional environment), which regards the rules and norms definition; b) the meso-institutions, which consist of the bodies aimed at carrying out the translation, monitoring and enforcement functions; c) the micro-institutions or governance structures, which allow the agents to organize their transactions. More precisely the concept of meso-institutions has been introduced and elaborated by Ménard (2014, 2017): meso-institutions are devices that are in charge of actually implementing the general rules of the game through their translation into rules specific to sectors and/or geographic areas, thus framing and delineating the domain of activities of actors (Ménard, 2014, p. 578). Provided this theoretial basis, the paper has the purpose to clarify the point that the solution to the coordinating problems posited requires: a) to clearly delineate the objectives of the values chain, thus settin up a basis for the collective action; b) to align the contractual contents toward thee objectives; c) to sustain the effecient distribution of the decision rights at both value chain and micro-institutions level.*

PAOLO DE CASTRO<sup>1</sup>

*Le politiche europee per l'agricoltura e il cibo*

<sup>1</sup> Parlamento UE

Per troppo tempo l'Europa ha ritenuto la pace, così come la sicurezza alimentare, qualcosa di acquisito.

L'attacco russo nei confronti del popolo ucraino ha fatto saltare questa convinzione, con ripercussioni profonde da un punto di vista umanitario, politico, sociale ed economico.

La futura Politica agricola comune, che entrerà in vigore dal gennaio 2023, sarà all'altezza di tali sfide? O serviranno misure come quelle messe in campo nelle scorse settimane, con la mobilitazione di 1,5 miliardi di euro a supporto dei settori più colpiti e, soprattutto, con la sospensione di quei vincoli che inficiano sulla produttività del nostro settore agricolo?

In questo contesto, non possiamo però strumentalizzare la guerra e rimettere in discussione gli obiettivi strategici fissati dal Green Deal. Al contrario, la rinnovata attenzione sulla sicurezza alimentare deve creare le condizioni per raggiungere una maggiore autonomia strategica dell'Unione, anche sui mercati agroalimentari.

Per vincere questa sfida serve una vera Global Food Policy, che superi posizioni che porterebbero alla de-crescita del nostro potenziale produttivo, e che renda gli agricoltori un'arma formidabile per garantire cibo sufficiente, sostenibile e di qualità per tutti.

*EU policies for agriculture and food. Like peace, food security has long been taken for granted in Europe.*

*The Russian attack on Ukrainian people destroyed this belief, with profound effects from a humanitarian, political, social and economic point of view.*

*Will the future Common Agricultural Policy, entering into force from January 2023, be up to these challenges? Or will measures such as those implemented in recent weeks, with the mobilization of 1.5 billion euros to support the most affected sectors and, above all, with the suspension of those constraints that affect the productivity of our agricultural sector, be needed?*

*In this context, we cannot exploit the war to call into question the strategic objectives set with the EU Green Deal. On the contrary, the renewed focus on food security must create the conditions for achieving greater strategic autonomy for the Union, including on the agri-food markets.*

*To overcome this challenge, a real Global Food Policy is needed, in order to overcome positions that would lead to the de-growth of our production potential, and make farmers a formidable instrument to ensure sufficient, sustainable and quality food for all.*

