

LUIGI RUSSO¹

Le regole dell'agricoltura fra produzione e sostenibilità: un equilibrio incerto

¹ Accademia dei Georgofili

IL «GREEN DEAL» NEL SETTORE AGROALIMENTARE E LA CAUTA «RETROMARCIA»

Non è revocabile in dubbio che l'obiettivo della neutralità climatica, unitamente ai suoi corollari applicativi, debba essere perseguito. Ciò che lascia perplessi sono, piuttosto, le modalità con cui la Commissione UE intende perseguire tale ambizioso risultato, che impone un intervento conformativo su ogni attività umana, non solo di natura produttiva.

In sintesi, pare che gli obiettivi strategici collegati all'attuazione del *Green deal* nel settore agroalimentare siano stati individuati senza considerare che esso costituiva già oggetto di una rilevante azione politica europea quale la PAC, ed era pertanto destinatario di un pacchetto disciplinare già particolarmente complesso, involgente aspetti incentivanti e al tempo stesso anche regolatori.

Il risultato di tale *modus operandi* è stato così quello di incrementare i profili regolatori previsti per gli operatori del settore che sono destinati a sommarsi, senza forme di coordinamento, con quelli già esistenti. Il tutto senza alcuna attenzione agli aspetti di sostenibilità economica delle misure necessarie per l'ottenimento degli obiettivi del *Green deal* e delle strategie specifiche *From farm to fork* e sulla biodiversità. Aspetti tanto più rilevanti sol che si rifletta sulla difficoltà che caratterizzano da sempre il settore agricolo a livello europeo, che soffre di una cronica debolezza sul mercato e di marginalità estremamente ridotte, anche in conseguenza di un tessuto sociale – e qui si pensi in particolare alle specificità italiane – caratterizzato da scarso livello di istruzione e da strutture condotte da persone anziane, alla luce dello scarso ricambio generazionale, che trova radice nella ridotta attrattività del settore, con scarsa propensione all'innovazione¹.

¹ Non è forse inopportuno richiamare qualche dato ricavabile dal Censimento dell'agricoltura

A ciò si aggiunga che la pubblicazione dei ricordati documenti strategici è giunta in un momento storico particolare, legato a eventi eccezionali quali il Covid-19 e la guerra in Ucraina, e a eventi, invece, purtroppo non imprevedibili, come situazioni meteorologiche avverse che hanno portato alla riduzione di talune produzioni agricole: tali eventi hanno contribuito al verificarsi di vertiginosi aumenti di certi indispensabili input produttivi e bloccato o ridotto alcune catene produttive. Fattori, tutti, che hanno complessivamente ulteriormente aggravato le condizioni economico-finanziarie dei produttori agricoli, i quali, non a caso, hanno iniziato nella primavera del 2024 manifestazioni di protesta estese in quasi tutto il territorio europeo.

Questo stato delle cose ha, così, indotto, le istituzioni europee a un evidente allentamento dei vincoli previsti per i produttori agricoli a tutela dell'ambiente e della biodiversità e a un rallentamento della tabella di marcia prevista per l'attuazione del *Green deal*.

Si pensi, quanto alla disciplina della PAC 2023-2026, all'adozione del Reg. di esecuzione della Commissione UE n. 2024/587 del 12 febbraio 2024, volto ad ammorbidire la portata della BCAA 8 in via temporanea, per il solo anno 2024². A seguire la Commissione ha predisposto la proposta di regolamento COM (2024) 139 del 15 marzo 2024, comportante la modifica dei regg. UE 2021/2115 e 2021/2116 in relazione alle BCAA, agli eco-schemi, alle modifiche dei PSP, e esenzioni da controlli e sanzioni, cui ha fatto seguito l'approvazione, a tempo di record, del regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024 n. 2024/1468 su BCAA, eco-schemi, modifica PSP, e esenzioni da controlli e sanzioni³.

del 2020: il 57% dei conduttori di aziende agricole ha più di 60 anni, e oltre il 20% delle aziende sono gestite da ultrasettantacinquenni; le imprese infraquarantenni sono, invece, il 9% del totale, tanto che nel 2023 il pagamento supplementare per i giovani è stato sottoutilizzato (per soli 600.000 ettari a fronte di un plafond per 800.000 ettari: dato tratto dall'Accademia dell'agricoltura). Nel 2023 solo il 9% delle imprese agricole italiane era completamente digitalizzato. Solo il 4,7% delle imprese italiane sono gestite da società di capitali, e gli agricoltori laureati sono il 2%. Ci sono ancora zone prive di wi-fi, così che in esse è impossibile praticare agricoltura di precisione. Infine, le dimensioni medie: le aziende agricole italiane sono ancora sottodimensionate, posto che la superficie media ammonta a ca. 9-10 ha, ma tale valore medio sale a 18 ha per le imprese condotte da giovani agricoltori.

² Oggetto della deroga temporanea è, in particolare, il 1° requisito della BCAA 8, dato dall'obbligo di destinare una superficie minima – almeno il 4% – dei seminativi a superfici ed elementi non produttivi (obiettivo destinato a migliorare la biodiversità nelle aziende agricole); per l'anno 2024 si consente agli Stati membri di stabilire che tale requisito venga soddisfatto dagli agricoltori che destinino il 4% dei loro seminativi): a) lasciando a riposo i detti terreni; b) destinandoli a colture azotofissatrici; c) e/o a colture intercalari. Le attività svolte in caso di opzioni b) e c) devono essere comunque svolte senza uso di prodotti fitosanitari.

³ Il 1° requisito della BCAA 8 (l'obbligo di destinare una percentuale dei seminativi a superfici ed elementi non produttivi) viene, in sostanza, eliminato dalle norme di condizionalità e inse-

Quanto al versante del *Green deal*, la proposta del 22 giugno 2022, COM (2022)305 di regolamento relativo all'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari e recante modifica del reg. UE 2021/2115 è stata ritirata dalla Commissione il 6 maggio 2024 dopo essere stata respinta dal Parlamento europeo a novembre 2023.

E invero, il regolamento sui pesticidi era apparso oltremodo gravoso per gli agricoltori, perseguendo l'irrealistico l'obiettivo di dimezzare in un arco temporale ridottissimo l'uso di agrofarmaci senza neppure preoccuparsi della inevitabile riduzione delle produzioni e senza la previsione di soluzioni alternative⁴.

A fronte delle difficoltà di cui si è detto, inerenti l'attuazione di taluni aspetti del *Green deal* nel settore agroforestale, e collegate anche ai costi connessi con le misure previste, appare così paradossale il fatto che, al contempo, la proposta di regolamento⁵ contenente la disciplina delle più innovative tecniche di ingegneria genetica (le c.d. NBT o TEA, tali da poter dar vita a piante maggiormente resistenti ai cambiamenti climatici o agli attacchi infestanti) resta al palo nonostante l'assenza di costi collegati alla sua attuazione. Così che a tutt'oggi le tecniche di evoluzione assistita sono soggette alle stesse normative operanti per le piante transgeniche, pur essendo molto differenti le tecnologie utilizzate⁶.

rito tra gli eco-schemi, consentendo così di concedere contributi finanziari agli agricoltori che destinano parte della loro superficie aziendale a elementi non produttivi. L'Italia ha così inserito nell'eco-schema 5 (pagamenti per favorire gli impollinatori) la messa a riposo del 4% delle superfici, consentendo di incentivare tale misura. È stata aumentata la possibilità per gli Stati membri di presentare alla Commissione modifiche al proprio PSP, e Incrementata la discrezionalità degli Stati membri (in Italia: le Regioni) nella definizione delle BCAA 5, 6, 7, 9 e nello stabilire esenzioni specifiche o deroghe temporanee, con ciò rendendo il sistema più flessibile. Si sono, altresì, modificate le norme delle BCAA 6 (protezione dei suoli nei periodi più sensibili: copertura minima del suolo), essendosi Introdotta maggiore flessibilità al fine di tenere conto di elementi quali le condizioni pedoclimatiche, e BCAA 7 (preservare il potenziale del suolo), consentendosi agli Stati membri di poter perseguire tale obiettivo anche con la sola diversificazione delle colture, meno invasiva rispetto alla rotazione. Si è, inoltre, prevista – modificando le rispettive disposizioni contenute nel reg. UE 2021/2116 – l'esenzione dai controlli sul rispetto della condizionalità e dalle sanzioni per i piccoli agricoltori (coloro che conducono superfici non superiori a 10 ha.), realizzandosi una notevole semplificazione per gli agricoltori rientranti nella relativa definizione e per le stesse amministrazioni. Non è forse superfluo rammentare che i "piccoli agricoltori" costituiscono circa il 65% del totale.

⁴ La stessa Von Der Leyen ha sostanzialmente riconosciuto l'errore, rilevando che «gli agricoltori hanno bisogno di un'argomentazione commerciale valida per le misure di miglioramento della natura, di un vero e proprio incentivo che vada oltre la semplice perdita di resa». Essa ha continuato affermando che l'argomento rimane comunque all'ordine del giorno, con la Commissione che «farà una proposta molto più matura con il coinvolgimento delle parti interessate».

⁵ COM (2023) 411, relativo alle piante ottenute mediante alcune nuove tecniche genomiche, nonché agli alimenti e ai mangimi da esse derivati, e che modifica il regolamento (UE) 2017/625.

⁶ È, invero, recentissima (marzo 2025) la notizia dell'accordo politico finalmente raggiunto da una adeguata maggioranza di Stati membri sulla proposta di regolamento, tale da lasciar presu-

I NUOVI SCENARI GEOPOLITICI: QUALE FUTURO PER IL GREEN DEAL?

È ovviamente difficile, per non dire impossibile, prevedere la futura evoluzione dell'*iter* procedimentale volto all'attuazione del *Green deal*. Come noto, a seguito delle elezioni europee della primavera del 2024 si è insediata una nuova Commissione, che mostra evidenti segni di continuità con la precedente, sia per quanto riguarda le maggioranze politiche che la sorreggono, sia per l'identità della sua Presidente.

Tuttavia, qualche segnale circa una prossima correzione di rotta – che non significa abbandono o revisione sostanziale delle strategie già adottate – è già emerso: il 4 settembre 2024 sono state pubblicate le conclusioni del “Dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura dell'UE”, da parte del Panel composto da 29 portatori di interessi nel settore agroalimentare⁷.

Diverse sono le raccomandazioni ivi contenute, ed è significativo che accanto al perseguimento di obiettivi di natura *lato sensu* ambientale (supportare una transizione dal consumo di proteine animali a quelle vegetali; rafforzare le pratiche agricole sostenibili, finanziate con risorse extra PAC; ridurre le emissioni di GHG in agricoltura; favorire allevamenti sostenibili) viene posta senz'altro maggiore attenzione sui profili di sostenibilità economica della transizione ecologica di cui al *Green deal*, evidenziandosi una serie di necessità, quali il rafforzamento della posizione degli agricoltori nella catena del valore, lo sviluppo di un nuovo approccio sulla sostenibilità, la necessità di attrarre giovani agricoltori per il ricambio generazionale, l'utilizzo di risorse pubbliche (al di fuori della PAC) e private per finanziare la transizione, l'istituzione di un quadro per finanziamenti bancari.

Vero è che, in tali enunciati – volti a indicare un percorso strategico – non si entra nel dettaglio in ordine a quali dovrebbero essere le fonti da cui trarre le risorse finanziarie indicate né si procede a quantificazioni: così che, ancora una volta, a tali enunciati dovrà comunque far seguito un'azione di specificazione e marcatamente operativa.

mere una approvazione del regolamento, seppur con modifiche rispetto alla originaria proposta della Commissione, in tempi sufficientemente rapidi.

⁷ Con Decisione C/2024/7412 della Commissione del 4 dicembre 2024 è stato altresì istituito il gruppo di alto livello “Comitato europeo per l'agricoltura e l'alimentazione”, chiamato a fornire consulenza politica strategica e di alto livello di natura non vincolante. Come rilevato nel Considerando (5), «Basandosi sull'esperienza del dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura nell'UE, la Commissione intende promuovere una nuova cultura della cooperazione e del dialogo tra i portatori di interessi che contribuisca a creare un consenso sui percorsi e sulle azioni da intraprendere per il futuro dei sistemi agricoli e alimentari dell'Unione, compresa la politica agricola comune».

Anche la PAC è stata scrutinata dal Panel, il quale ha concluso per la necessità di cambiarne l'attuale impostazione, al fine di concedere aiuti al reddito in maniera più adeguata rispetto ad ora, per prevenire fenomeni di abbandono, garantire ricavi decorosi ai produttori, con particolare attenzione alle piccole imprese, ai giovani e a quelle che operano in zone svantaggiate, stanziando budget adeguati e continuando a prevedere la fornitura di servizi ecosistemici – utilizzando solidi indicatori di risultato – da parte degli agricoltori, remunerandoli per questo⁸.

È sostanzialmente impossibile non concordare sul contenuto della relazione finale e delle raccomandazioni formulate dal gruppo di esperti le quali, come detto, soffrono però di una ineliminabile vaghezza e necessitano, dunque, di una loro concreta implementazione, la quale rischia di poter intervenire con declinazioni diverse a seconda della sensibilità e degli orientamenti politici e ideologici di chi sarà chiamato a svolgere tale attività.

Peraltro, le conclusioni in oggetto hanno già indotto la Commissione ad adottare alcuni primi passi concreti: risalgono al 10 dicembre 2024 due nuove proposte di regolamento dichiaratamente volte a rafforzare la posizione degli agricoltori: una prima proposta (COM (2024) 577 def del 10 dicembre 2024) è volta a modificare, tra l'altro, gli articoli 148 e 168, reg. UE 1308/2013, relativi alle c.d. relazioni contrattuali, introducendo un generalizzato obbligo di forma scritta dei contratti di prima vendita dei prodotti agricoli assoggettati all'OCM; la seconda (COM (2024) 576 def, avente la medesima data), in tema di contrasto alle pratiche commerciali sleali nei contratti della filiera agroalimentare, volta a implementare la cooperazione tra le autorità di contrasto nazionali, la cui istituzione è stata prevista dall'art. 4 della direttiva 2019/633, e ciò al fine di rendere maggiormente effettiva ed efficace l'attività di contrasto per quelle pratiche sleali poste in essere da una controparte contrattuale avente sede in uno Stato diverso da quello dell'impresa abusata.

Alla pubblicazione delle conclusioni del Dialogo strategico ha fatto poi seguito la pubblicazione della Comunicazione della Commissione del 19 febbraio 2025, intitolata *A Vision for Agriculture and Food Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations*⁹.

⁸ Tra le ulteriori raccomandazioni formulate dal panel, meritano di essere ricordate la modifica della politica commerciale con Paesi terzi in ordine a prodotti agroalimentari, riconoscendone la rilevanza strategica, l'introduzione di un obiettivo vincolante di non ulteriore riduzione dei terreni agricoli per il 2050, il miglioramento della diffusione della conoscenza, l'incremento della ricerca e dell'innovazione, una nuova cultura di cooperazione, la costituzione di un Board europeo sull'agroalimentare che coinvolga tutti gli attori della filiera agroalimentare.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2025) 75 final del 19 febbraio 2025.

La Comunicazione intende costituire una sorta di roadmap per la prossima azione dell'UE nel settore agroalimentare fino al 2040 e oltre, e costituisce così un importante documento, volto a delineare i prossimi interventi normativi.

Non può non osservarsi come, solo a distanza di pochi anni dall'adozione dei documenti strategici *From farm to fork* e la Strategia sulla biodiversità per il 2030, risalenti al maggio 2020, il nuovo approccio della Commissione sembra incentrato su obiettivi diversi, una volta preso atto delle criticità che a livello mondiale sono emerse in questi ultimi anni in relazione all'approvvigionamento di alimenti e dunque in ordine alla rilevanza strategica dell'obiettivo dell'autosufficienza alimentare dell'UE in un contesto globale caratterizzato dall'emersione di protezionismi e di interruzioni delle catene di approvvigionamento.

Emerge, così, dalla lettura della *Vision* la necessità di una *new way of working*, volta a garantire in primo luogo adeguate remunerazioni ai produttori agricoli, in modo da rendere possibile anche un ricambio generazionale sempre più necessario e urgente a fronte del progressivo invecchiamento degli agricoltori europei, a perseguire l'autonomia strategica nel settore agroalimentare, a introdurre requisiti di reciprocità per i prodotti importati rispetto agli standard esistenti per le produzioni agroalimentari europee, a favorire l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione delle aree rurali e, non ultimo, a modificare la PAC rendendola più semplice e maggiormente mirata a sostenere chi ha più bisogno del supporto pubblico.

È vero che nella Comunicazione in oggetto la Commissione ribadisce, nel par. 3.3., che l'attività agricola non può svolgersi se non nel rispetto della natura, ma al tempo stesso nella stessa Comunicazione si ricorda come alla transizione ecologica debbano integrarsi le istanze economiche e sociali: affermazione che sembra discostarsi non poco dalla "primazia ecologica" che caratterizzava i documenti attuativi del *Green deal*, adottati pochi anni orsono, e in cui le esigenze di sostenibilità sociale ed economica venivano decisamente sottovalutate.

Certo è che il *Green deal* è stato licenziato poco prima di eventi imprevedibili quali la pandemia Covid-19 e la guerra di aggressione russa in Ucraina, che hanno comportato l'emersione di rilevanti conseguenze sotto il profilo sociale, politico ed economico a livello globale, tali da incidere profondamente sulla concreta realizzabilità degli obiettivi posti dalle strategie "verdi", con l'emersione sempre più evidente del rischio per l'UE che l'ambizione di costituire il soggetto leader mondiale nel raggiungimento della neutralità climatica possa, in realtà, tradursi in un fattore di penalizzazione per le imprese europee nel contesto di un mercato inevitabilmente globale.

I movimenti tellurici su scala mondiale si sono peraltro protratti sino ad oggi, sol che si pensi ai nuovi eventi bellici; ai rigurgiti di movimenti sovranisti in Europa e negli stessi Stati Uniti d'America, i quali, con la nuova amministrazione, sembrano avviati a un percorso volto a rinnegare decenni di politiche atlantiste e appaiono volti a instaurare nuove guerre commerciali anche con Paesi che fino a ieri erano loro partner consolidati; alla persistente presenza di fenomeni inflazionistici: di fronte a mutamenti politici ed economici così repentini e rilevanti per la loro concreta portata, appare con chiarezza la sostanziale inadeguatezza dell'attuale assetto istituzionale europeo rispetto alle necessità di un rapido adattamento e di una altrettanto rapida reazione a eventi improvvisi o a decisioni altrui, con il rischio di arrivare sempre troppo tardi ai necessari passi politici e normativi.

È indubitabile, altresì, che a fronte di tali nuovi scenari le politiche unionali vengono avvertite in misura sempre maggiore, quanto meno dall'opinione pubblica meno avvertita, quali fonti di regole o appesantimenti burocratici che appaiono come inutili o, peggio, dannosi. Tra di esse, assume primaria rilevanza l'azione volta all'attuazione del *Green deal*, gravemente condizionata dai costi delle transizioni a esso collegate e dall'emersione di politiche opposte – perché mirate essenzialmente e primariamente a garantire obiettivi di sostenibilità economica alle proprie imprese, e con la subordinazione di quelli ambientali – da parte di Stati che, in quanto grandi produttori, risultano altresì grandi inquinatori su scala mondiale, con la conseguente relativizzazione della rilevanza degli sforzi intrapresi dall'UE per giungere a un obiettivo ambizioso come quello della neutralità climatica in poco più di un trentennio.

