

Produzione e mercato  
innanzi alle sfide del tempo presente:  
diritto al cibo, sostenibilità e mercati

7 settembre 2021

## Programma

14.30 - *Saluti istituzionali*

Coordina: Ferdinando Albisinni

14.45 - Relazioni

LUIGI COSTATO

*Dalla food security alla food sovereignty*

FERDINANDO ALBISINNI

*Diritto al cibo e istituzioni europee e nazionali*

LUIGI RUSSO

*Il nuovo sistema di aiuti all'agricoltura*

MICHAEL T. ROBERTS

*La politica agricola del XXI secolo negli U.S.A.*

EDISON TANG

*La politica agricola del XXI secolo in Cina*

17.30 - *Conclusione dei lavori*

LUIGI COSTATO<sup>1</sup>

## Dalla food security alla food sovereignty

<sup>1</sup> Emerito, Università di Ferrara

### I. LA SOLIDITÀ DELLA CATENA ALIMENTARE ALL'EPOCA DEL COVID-19

La pandemia che ha colpito l'*homo sapiens* fra il 2020 e il 2021 ha messo in crisi molte catene produttive, ma ha risparmiato la catena alimentare, che ha la sua base nell'agricoltura, almeno sino ad oggi.

Gli agricoltori, infatti, normalmente lavorano abbastanza isolati e all'aperto, comportamento sicuramente non favorevole alla diffusione del virus che può, invece, averli contagiati quando si sono recati in depositi o negozi per acquisti. In ogni caso, il flusso dei rifornimenti di alimenti prodotti direttamente dagli agricoltori o delle materie prime agricole da trasformare nell'industria non ha subito significative variazioni rispetto al consueto durante la pandemia; certamente alcuni trasporti su gomma hanno sofferto di qualche interruzione a causa del timore dei conducenti di trasferirsi da un Paese ritenuto al riparo dal Covid-19 ad altro nel quale chiaramente la malattia era molto diffusa. Ma si è trattato di fenomeni di scarsa influenza sulla complessiva circolazione delle merci necessarie all'alimentazione.

Si sono avuti fenomeni di accaparramento da parte dei consumatori, del tutto ingiustificati, che hanno avuto la sola conseguenza dello sbilanciamento delle attività dei fornitori, che hanno, comunque, saputo fare fronte all'eccesso temporaneo di domanda seguito, un paio di mesi dopo, da un crollo della stessa. Un esempio di quanto accennato si è avuto nei mesi di marzo-maggio 2020, caratterizzati da un abnorme aumento della domanda soprattutto di confezioni di farina di grano tenero da un chilogrammo seguito, poi, da una altrettanto abnorme diminuzione della domanda, durata qualche mese. In generale, la reazione psicologica del consumatore europeo agli inizi della pandemia è stata di questo tipo nei confronti di moltissimi prodotti alimentari

confezionati, e sono apparse, nei telegiornali, immagini di grandi superfici destinate alla vendita di prodotti alimentari con gli scaffali vuoti; ma pochi giorni dopo tutto è tornato alla normalità. Ovviamente nelle vicende degli aumenti di prezzo provvisoriamente verificatisi, agli agricoltori sono toccate, di massima, solo le briciole, e ciò in particolare nei settori nei quali manca un organizzato sistema cooperativo che unisca l'offerta.

Neppure la circolazione di prodotti esotici provenienti da Paesi lontani ha subito qualche ritardo; in definitiva la catena alimentare, pur costituita da prodotti provenienti da ogni parte della terra, non ha subito interruzioni a causa del Covid-19.

Eppure la pandemia ha evidenziato, sia pure in settori diversi dall'alimentare, che la presenza di trattati e accordi (su tutti quelli contenuti nel trattato di Marrakech del 1994) stipulati per assicurare la libera circolazione delle merci e dei servizi non è stata sufficiente a evitare alcune disfunzioni e la scomparsa dal mercato mondiale, sia pure temporanea, di qualche prodotto, in particolare se collegato alla lotta contro la infezione pandemica.

## 2. IL MEDIOCRE FUNZIONAMENTO DELLA WTO NEL PERIODO EPIDEMICO

Lo scoppio dell'epidemia di Covid-19 ha comportato un improvviso aumento della domanda di alcuni prodotti medicali la cui produzione, in ragione del basso costo cercato dai produttori, si era localizzata prevalentemente in Oriente, e in particolare in Cina, dove la pandemia sembra certo abbia avuto origine. Questa situazione ha messo l'UE, che pure produce alcuni di questi prodotti, nelle condizioni di intervenire per ridurre l'impatto della carenza degli stessi. Al fine di fronteggiare questa imprevista e gravissima situazione di emergenza, l'Unione Europea ha, pertanto, varato norme attinenti l'autorizzazione all'esportazione dei dispositivi medici di protezione individuale evitando, tuttavia, di trascurare l'accesso ad essi da parte dei Paesi terzi più vulnerabili.

Infatti, due accordi dell'OMC riguardano le misure adottate dai membri per proteggere la salute pubblica o la sicurezza pubblica: l'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (accordo SPS) e l'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (accordo TBT).

L'Accordo SPS stabilisce che i membri hanno il diritto di limitare gli scambi adottando le misure SPS necessarie per la protezione della vita o della salute umana, animale o vegetale. Queste misure, che andrebbero applicate solamente nella misura necessaria per raggiungere i loro obiettivi, devono fondarsi su principi scientifici ed essere supportate da prove scientifiche. Qualora le

prove scientifiche siano insufficienti, i membri possono adottare misure SPS solo in via provvisoria sulla base delle informazioni pertinenti disponibili.

L'accordo TBT è stato adottato per garantire che i regolamenti tecnici, le norme e le procedure di valutazione della conformità non siano discriminatorie e non creino ingiustificabili ostacoli agli scambi. Allo stesso tempo, l'accordo riconosce il diritto dei membri dell'OMC di attuare misure per raggiungere obiettivi politici legittimi, come la protezione della salute e della sicurezza umana.

Sia l'accordo SPS sia quello TBT impongono ai membri dell'OMC di notificare eventuali requisiti nuovi o modificati che incidono sul commercio e di rispondere alle richieste di informazioni su misure nuove o esistenti. I provvedimenti adottati durante la pandemia, specie in oriente, non hanno rispettato i limiti di intervento previsti dagli accordi citati causando così la quasi cessazione, pur temporanea, della circolazione di alcuni presidi medicali.

Il Covid-19 ha messo, così, a nudo certi limiti evidenti di alcuni accordi contenuti nel trattato di Marrakech, aggravati dal rifiuto statunitense di designare un arbitro per l'Appellate body, comportamento che ha reso impossibile il funzionamento dell'organo, cui si è cercato di porre rimedio con un accordo fra alcuni Stati membri per istituire provvisoriamente un meccanismo alternativo, che però, ovviamente, può funzionare solo per controversie fra gli Stati aderenti.

### 3. GLOBALIZZAZIONE E CATENA ALIMENTARE

Il processo di globalizzazione sviluppatosi negli ultimi decenni è stato causa ed effetto, nello stesso tempo, della delocalizzazione dei processi produttivi del settore secondario prima, e poi del terziario. I costi di produzione, specie della mano d'opera, hanno spinto molte imprese a trasferire alcuni loro centri operativi in zone vantaggiose sotto il profilo ora segnalato, e di là spesso a esportare nei territori abbandonati per la produzione ma interessanti mercati per la vendita.

Questo fenomeno non si è realizzato massicciamente in agricoltura, per la non trasferibilità del terreno, essenziale elemento della produzione primaria. Certo è, però, che alcune coltivazioni orticole, nelle quali la mano d'opera incide significativamente, si sono sviluppate in zone non tradizionali, come i pomodori in Cina, per fare un solo esempio.

L'UE, su pressione di Stati membri con una consolidata tradizione in campo alimentare, ha adottato alcune norme che consentono di individuare, anche grazie alla tracciabilità della materia prima agricola, l'origine del prodotto agricolo di base, come è accaduto, *in primis*, per l'olio d'oliva. Per contro, il

sistema delle DOC e IGP nulla può fuori dell'UE se esistono marchi individuali registrati da tempo usando la stessa denominazione, come accade al Parmigiano reggiano in Canada.

Si tratta, in ogni caso, di *vulnera* niente affatto trascurabili ma, comunque, tali da non incidere in modo grave sulla forza, nel mercato, anche internazionale, dei prodotti alimentari europei e, in specie, italiani.

Non mancano, comunque, prodotti non ottenibili dall'agricoltura europea per ragioni climatiche che costituiscono materie prime di trasformati resi celebri da marchi di industrie europee, come il cioccolato e il caffè.

In tutti i casi, comunque, le vicende pandemiche recenti non hanno inciso significativamente sui traffici internazionali sia all'importazione, sia all'esportazione, di materie prime agricole e di alimenti di produzione industriale. Anzi, la forte diminuzione della circolazione delle merci non alimentari ha causato una notevole riduzione dei noli marittimi consentendo risparmi nei costi dei trasporti dei prodotti agroalimentari.

#### 4. LE NUOVE DIMENSIONI DELLA TERRA E LA NECESSITÀ DI ADEGUARE A ESSE IL GOVERNO DEGLI STRUMENTI VITALI

Gli eventi che hanno provocato difficoltà di approvvigionamento di alcuni prodotti in seguito dalla pandemia di Covid-19 si sono succeduti nel tempo; prima si è verificata la penuria di mascherine e di alcune sostanze utili alla ricerca del virus, poi altri scompensi nella catena produttiva di alcune apparecchiature, per la improvvisa carenza di componenti essenziali, quali quelle del sistema produttivo di autovetture in difficoltà per la scarsità di microchip. In questo ultimo caso sembra che il fenomeno, verosimilmente momentaneo, sia stato dovuto all'aumento rapido nell'uso di queste apparecchiature, verificatosi nei Paesi che per primi sono usciti dalla pandemia e hanno ripreso la produzione in modo molto rapido e fortemente orientata all'automazione dei veicoli e dei macchinari, oltre a qualche ritardo nella ripresa piena di attività da parte di produttori di questa componentistica.

Queste vicende mettono in evidenza il forte sviluppo dell'interconnessione che lega le catene produttive o di approvvigionamento dell'intero pianeta e la scarsa coerenza del sistema politico mondiale con la dimensione globale dell'economia. La catena produttiva dei singoli oggetti, non necessariamente complicati, è costituita da un numero a volte elevato di elementi che provengono da tutte le parti della terra, e il sistema produttivo è così fondato sull'arrivo tempestivo e costante delle singole parti nel luogo ove si monta il prodotto finale, o anche il semilavorato.

La rapidità e sicurezza dei mezzi di comunicazione elettronici e di quelli di trasporto aereo, marittimo e ferroviario, oltre che su gomma, e le regole contenute nel trattato di Marrakech, nei periodi di normalità, hanno permesso la creazione di una rete fittissima di rapporti che, sostanzialmente, hanno reso, di fatto, assai più piccolo il pianeta e più vicini territori un tempo lontanissimi.

Questo nuovo stato di fatto, che si è affermato negli ultimi tempi in conseguenza dello sviluppo della tecnologia delle comunicazioni, ha ricevuto l'impulso giuridico dagli accordi contenuti nel trattato di Marrakech, la cui *governance*, pur rappresentando un progresso rispetto alla situazione precedente, ha mostrato ripetutamente la sua insufficienza e i limiti cui si è già brevemente fatto cenno.

A ben vedere, quando le comunicazioni erano difficili, la sistemazione politica e dimensionale degli Stati era differente; l'impero romano era fortissimamente decentrato amministrativamente e lo stesso esercito, suo punto di forza, era composto da armate separate, dislocate in Gallia, Britannia, Medio oriente, ecc. L'impero cinese, che si è unificato nel III secolo a.C., era governato in modo decentrato da mandarini, frutto di una poderosa scolarizzazione e di esami difficilissimi; comunque il potere centrale era garantito solo dall'esercito, se fedele all'imperatore. Gli incas mantenevano i collegamenti territoriali con messaggeri che correvano verso la capitale con un mazzo di cordicelle che contenevano rudimentali messaggi per la dirigenza.

La ripresa economica medievale fu incentrata, in Europa, sulla città stato, come era stata organizzata la Grecia 1800 anni prima; questa micronizzazione dello Stato era adatta al suo funzionamento e al controllo che i dominanti del momento potevano esercitare su una modesta popolazione e un non troppo vasto territorio.

Ben presto gli sviluppi nel campo degli armamenti e delle flotte permisero a regni inizialmente debolissimamente centralizzati o di modeste dimensioni di affermarsi come Stati nazionali e di sviluppare una politica coloniale; fu il momento in cui l'Europa assunse, in tempi piuttosto rapidi, il controllo di quasi tutto il mondo mettendo a frutto soprattutto la sua superiorità militare e tecnologica.

La terra fu costellata di colonie belghe, olandesi, spagnole, portoghesi e francesi ma, soprattutto inglesi; infatti il regno britannico riuscì conquistare e a controllare un impero immenso, che andava dall'Africa all'Oriente e all'America.

Le navi a vapore prima, diesel poi, e il telegrafo rendevano possibile un efficiente, seppur limitato, collegamento a distanza con i possedimenti coloniali; ma l'India, ad esempio, fu a lungo una specie di colonia detenuta da una so-

cietà privata, come gran parte dell'impero olandese, e molto spesso i re locali erano considerati formalmente al potere anche se sostenuti e sostanzialmente pilotati dalle truppe imperiali o delle società occupanti.

Esistevano, però, in Europa e in parte dell'Asia, Stati che riunivano popoli diversi, i cui sovrani ambivano ad ampliare i loro regni, come i re di Prussia, poi imperatori di Germania, e gli czar di Russia, mentre altri cercavano, con grandi difficoltà, di mantenere uniti sotto di sé i loro Stati compositi, come l'imperatore d'Austria e re d'Ungheria.

Le diminuite dimensioni sostanziali della terra fecero sì che il primo conflitto definito mondiale coinvolgesse, invece, in grandissima prevalenza l'Europa e il Medio oriente, dato che il conflitto cinogiapponese restò per molti aspetti una vicenda separata; l'assetto determinato dai trattati di pace susseguenti, che non tennero conto dei 14 punti di Wilson ma, invece, della volontà di rivincita e di potenza di Francia e Regno Unito, misero in condizioni di non funzionare la Società delle nazioni e gettarono il seme dal quale sarebbe germogliata la seconda guerra, questa veramente mondiale.

Radar, portaerei, sottomarini, decrittatori di messaggi segreti caratterizzarono questa guerra combattuta molto in mare, in battaglie di carri armati e con il coinvolgimento massiccio dei civili grazie a bombardamenti terribili, il più grave dei quali mise fine al conflitto con lo sgancio di due bombe atomiche su due città giapponesi.

Questa guerra è stata molto cruenta e anche molto tecnologica: ma la crescita successiva delle conoscenze, in particolare fisiche, divenne esponenziale anche grazie alla spedizione sulla luna degli statunitensi. E oggi le scoperte si susseguono di giorno in giorno, nel settore delle comunicazioni di ogni tipo (elettroniche, aeree e navali) e in ogni altro campo grazie all'estendersi delle conoscenze, il cui monopolio è stato perduto dall'Occidente.

Da ciò la sostanziale riduzione delle distanze e l'aumento delle possibilità di controllo a distanza; tutto ciò comporta, come ha dimostrato il primo interessante ma modesto tentativo firmato a Marrakech, che occorre una centralizzazione decisionale in alcuni settori vitali per la vita dell'uomo sulla terra: lotta ai cambiamenti climatici e all'inquinamento, controllo sulla distribuzione di alimenti e dei medicinali essenziali, risoluzione delle controversie senza l'uso delle armi, omogeneizzazione di alcune politiche tributarie.

Gli incontri periodici del G7 e del G20 mostrano con evidenza questa necessità, ma costituiscono ancora un sistema debole che richiede sempre un accordo fondato, se si raggiunge, sul compromesso per la necessaria unanimità, residuo del vecchio concetto di sovranità.

Meglio, probabilmente, sarebbe potenziare gli Accordi di Marrakech modificandoli in parte e aggiungendo il settore della sicurezza sociale, quello re-



lativo alla certezza degli approvvigionamenti e quello sulla lotta all'inquinamento e al cambiamento climatico. Si tratterebbe, cioè, di creare una specie di complesso di accordi confederativi limitati ad alcune materie essenziali alla sopravvivenza dell'*homo sapiens*, procedendo, cioè, alla progressiva riduzione di portata della sovranità nazionale a favore di un potere centralizzato in campi di interesse comune e che non possono essere gestiti utilmente in forma separata.

##### 5. OPPURE, RIMETTERE IN PRIMO PIANO LA «FOOD SOVEREIGNTY»

La soluzione proposta potrebbe non realizzarsi, almeno a breve termine. E allora sembra opportuno ripercorrere le vicende causate dal Covid-19 per cercare una soluzione diversa al problema.

Lo scoppio della pandemia ha trovato l'Europa impreparata quanto meno in relazione alle mascherine e agli strumenti per la ventilazione; la produzione di questi strumenti di protezione era praticamente scomparsa dai nostri Paesi e si acquistava il fabbisogno in Cina e in altri Paesi orientali, a prezzi molto vantaggiosi. Ma la Cina inizialmente ha trattenuto la sua produzione finché ha superato la fase più acuta della crisi e l'Europa ha dovuto arrangiarsi promuovendo la creazione di nuove fabbriche di mascherine e di apparecchi per la respirazione che, comunque, sono stati introvabili per un significativo periodo.

Questi eventi sono accaduti violando probabilmente solo blandamente le regole di Marrakech, largamente flessibili come emerge dal par. 6 dell'art. 5 dell'Accordo SPS, ove si prevede che nell'istituire misure sanitarie i Membri fanno in modo che esse non siano più restrittive degli scambi di quanto sia necessario per raggiungere un livello di protezione adeguato, con l'obbligo, e qui sembra che qualche violazione ci sia stata, di scegliere la restrizione meno impattante sul commercio.

Queste vicende ne ricordano altre, per qualche verso, analoghe, anche se non sanitarie: una avvenuta nel 1974 (prima della firma degli Accordi di Marrakech), in occasione del secondo viaggio in URSS del presidente Nixon che accompagnò il negoziato per la riduzione dei missili con la vendita di una enorme quantità di cereali statunitensi all'Unione sovietica: ben 45 milioni di tonnellate.

Anche se i grandi operatori americani di *commodities* sapevano dell'idea di Nixon e si erano coperti, il prezzo subì un forte rialzo, e quello del grano duro crebbe, in un giorno, di 50 dollari alla tonnellata per una improvvida dichiarazione dell'allora ministro italiano dell'agricoltura che dichiarò che sarebbe

andato a Chicago a comperare tutto il grano duro che serviva ad assicurare la pasta di quel cereale all'Italia a un prezzo ragionevole.

Capite le conseguenze del suo proclama, il ministro preferì pretendere e ottenere dai grandi mercanti italiani di *commodities* la fornitura del grano duro che gli serviva, senza preoccuparsi molto di sapere se questi signori il cereale lo avevano già, a che prezzo e sotto che bandiera.

Un'altra vicenda, più recente, è avvenuta nel 2010. Le pianure russe furono colpite da un incendio colossale che costrinse il governo a bloccare le esportazioni (da notare che nel 1974 l'economia sovietica non riusciva a produrre cereali a sufficienza, ma che dopo la caduta dell'URSS la Russia tornò rapidamente a essere un grande esportatore di cereali, come era all'epoca degli czar).

Questo blocco fece crescere il prezzo di mercato del grano, e la cosa fu particolarmente risentita dai Paesi arabi prospicienti il Mediterraneo, i cui governi praticavano un prezzo politico della farina per tenere basso il prezzo del pane. Scoppiò così la primavera araba, che fece fuggire il signore della Tunisia e finire in carcere Mubarak, e fu fatta conoscere al mondo come una rivoluzione che voleva la democrazia; in verità, salvo qualche allentamento in Tunisia, gli altri Paesi tornarono rapidamente allo *status quo* e, comunque, quei popoli non era tanto la democrazia che chiedevano, quanto il ritorno del prezzo del pane al livello precedente.

Questi due esempi ci fanno capire che il “cigno nero” non è necessariamente limitato a presidi sanitari ma può essere anche legato a una carestia alimentare. Infatti, le scorte di *commodities* rilevate dalla Fao alla fine 2019 erano pari al fabbisogno annuo più quattro mesi di riserve; la Fao precisava, inoltre, che non considerava, a questi fini, fra i consumatori l'11% della popolazione mondiale, perché non in condizione di procurarsi i soldi per acquistare cereali.

Prescindendo da considerazioni morali su quest'ultima segnalazione, scorte per quattro mesi non possono dirsi esagerate; è vero che appare improbabile che ci sia, in un prossimo futuro, carenza di grano o di riso e mais, ma un incendio in Russia, una invasione di cavallette nel nord America o l'esplosione di un vulcano che potrebbe – è già accaduto nella storia – compromettere i raccolti di tutta la terra anche per due anni non sono eventi impossibili.

Ammaestrata dall'esperienza delle mascherine e dalla storia dell'umanità, la Commissione dell'UE dovrebbe prendersi sul serio e dare concreta applicazione alle fumose proposte avanzate nella Comunicazione del 20 maggio 2020: o favorire l'aumento della produzione europea di cereali o, per non violare l'accordo agricolo, assicurarsi delle scorte strategiche dei prodotti agricoli che sono la base della nostra alimentazione. Insomma, se da tempo si lavora per la *food safety*, occorre che si metta in atto una politica di *food security* che sia capace di affermare che una potenza delle dimensioni dell'UE deve reclamare la

sua sovranità alimentare. Infatti, a fronte di una carestia cosa ce ne potremmo fare dei telefonini, delle autovetture e dei mille strumenti tecnologici attuali? Di fronte alla mancanza di un accordo mondiale come quello accennato al punto precedente, è indispensabile che la UE, per quanto ci riguarda, riacquisti la sovranità alimentare (*Food sovereignty*). In ogni caso, quale che sia la soluzione che si vorrà adottare per rendere più sicuri gli approvvigionamenti alimentari nell'UE, occorrerà rinforzare l'organizzazione degli agricoltori nella vendita attraverso la creazione di strutture capaci di concentrare l'offerta e di renderla meno debole rispetto agli acquirenti, anche in presenza delle norme nazionali di attuazione della dir. 633/2019, dopo aver superata, *in primis*, la politica agricola che nel XXI secolo ha scoraggiato la produzione europea di *commodities*.

Tuttavia, proprio nel trascorso mese di agosto, i prezzi delle commodities sono aumentati molto, e quelli del grano duro in modo impressionante; causa di ciò i calori assolutamente inusuali in Canada e anomalie nelle piogge e nelle temperature in Russia; quanto da me avanzato come sospetto di eventi possibili, ma per ora improbabili, si è invece verificato. Non siamo ancora alla carestia mondiale, ma non ne siamo neppure lontani.

#### RIASSUNTO

Occorre riconoscere che nella parte più sviluppata della terra, Cina compresa, la catena alimentare, pur complessa e legata a forniture provenienti da ogni continente, non ha subito disfunzioni durante la pandemia da Covid-19.

Poiché il mercato è globalizzato, la pandemia ha provocato disfunzioni in altre catene produttive, come quella sanitaria; alcuni prodotti non hanno circolato come di consueto e sono stati trattenuti dai produttori per assicurarsi scorte di essi collegate al Covid-19.

Oltre alla debolezza del sistema della WTO, e ad alcune sue eccezioni troppo permissive, in generale si è potuto rilevare che le sostanzialmente ridotte dimensioni della terra, in rapporto alla velocità dei mezzi di comunicazione delle notizie, delle idee ma anche dei trasporti hanno evidenziato la necessità urgente di trovare un sistema che consenta, in alcuni settori come la salute, l'alimentazione e la lotta ai cambiamenti climatici, la creazione di un governo mondiale poiché i problemi accennati non sono utilmente governabili da stati che hanno dimensioni adatte a un periodo in cui la tecnologia non era sviluppata come oggi.

LUIGI COSTATO<sup>1</sup>

## From food security to food sovereignty

<sup>1</sup> Emerito, Università di Ferrara

### I. THE SOLIDITY OF THE FOOD CHAIN IN THE DAYS OF COVID-19

The pandemic that hit *homo sapiens* between 2020 and 2021 has put strain on many production lines, but has spared the food chain, which has its basis in agriculture, at least until today.

Farmers, in fact, usually work quite isolated and outdoors, a behavior that certainly does not foster the spread of the virus which may, on the other hand, have infected them when they went to warehouses or shops for purchases. At any rate, the flow of supplies of foods produced directly by farmers or of agricultural raw materials to be processed in industry has not undergone significant alterations compared to usual during the pandemic; of course, a part of road transport has been affected by some interruptions due to the fear of drivers of moving from a country considered safe from Covid-19 to another in which the disease was clearly widespread. However, these were events of little effect on the overall circulation of basic food products.

There have been cases of consumers hoarding, completely unjustified, which have resulted only in the imbalance of the activities of the suppliers, who have, however, been able to cope with the temporary excess of demand which has collapsed a couple of months later. An example of the above mentioned facts occurred during March - May 2020, months characterized by an abnormal increase in demand, especially for packages of soft wheat flour of one kilogram, which was then followed by an equally abnormal decrease in demand, which lasted a few months. In general, the psychological reaction of the European consumer at the beginning of the pandemic was of this type towards many packaged food products, and images appeared on the news of large areas devoted to the sale of food products with empty shelves; but a few

days later everything was back to normal. Obviously, in the circumstances of the price increases that have temporarily occurred, farmers got, on the whole, only the scraps, and this in particular in sectors where there is no organized cooperative system that unites the supply chain.

Not even the circulation of exotic goods from distant countries has suffered any delay; in the end, the food chain, although consisting of products from all over the world, has not suffered interruptions due to Covid-19.

Nonetheless the pandemic has revealed, even though in sectors other than food, that the presence of treaties and agreements (particularly those contained in the 1994 Marrakesh treaty) drawn up in order to ensure the free circulation of goods and services was not sufficient to avoid some failures and the disappearance from the world market, though temporary, of some products, in particular if related to the fight against pandemic infection.

## 2. THE POOR FUNCTIONING OF THE WTO IN THE EPIDEMIC PERIOD

The outbreak of the Covid-19 epidemic entailed a sudden increase in demand for some medical products whose production, due to the low cost sought by manufacturers, had been mainly localized in the East, and in particular in China, where it seems certain that the pandemic has originated. This situation has forced the EU, which also produces some of these products, to intervene to reduce the impact of their shortage. In order to deal with this unforeseen and very serious emergency situation, the European Union has, therefore, passed rules concerning the authorization to export personal protective medical devices, preventing, however, neglect of access to them by the most vulnerable third countries.

Indeed, two WTO agreements regard measures taken by members to protect public health or public safety: the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement) and the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement).

The SPS Agreement establishes that members have the right to restrict trade by taking the SPS measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health. These measures, which should only be applied to the extent necessary to achieve their objectives, must be based on scientific principles and be supported by scientific evidence. If scientific evidence is insufficient, members may adopt SPS measures, only provisionally, on the basis of relevant information available.

The TBT agreement was adopted to ensure that technical regulations, standards and conformity assessment procedures are not discriminatory and

do not create unjustifiable barriers to trade. At the same time, the agreement recognizes the right of WTO members to implement measures to achieve legitimate political goals, such as the protection of human health and safety.

Both the SPS and TBT agreements require WTO members to notify any new or changed requirements that affect trade and to respond to requests for information on new or existing measures. The measures taken during the pandemic, especially in the East, did not comply with the limits to intervention provided for by the aforementioned agreements, thus causing the almost end, even though temporary, of the circulation of some medical aids and equipment.

Thus, Covid-19 has exposed certain evident limits of some agreements contained in the Marrakesh treaty, worsened by the US refusal to appoint an arbitrator for the Appellate body, behavior that made it impossible for the institution to function, for which an attempt has been made to find a remedy by means of an agreement between some member states to provisionally introduce an alternative mechanism, but which, obviously, can only work for disputes between the adhering states.

### 3. GLOBALIZATION AND FOOD CHAIN

The process of globalization that has developed in recent decades has been both the cause and the consequence, at the same time, of the delocalization of production processes previously in the secondary sector, and then in the tertiary sector. Production costs, especially costs of labor, have led many companies to transfer some of their operations centers to areas which are favorable with regard to the aspect now reported, and from there often to export to territories which had been deserted as regards production but that are interesting markets for sale.

This occurrence has not happened massively in agriculture, due to the non-transferability of the land, an essential factor of primary production. It is certain, however, that some horticultural crops, in which labor has a significant impact, have developed in non-traditional areas, such as tomatoes in China, to give just one example.

The EU, under pressure from Member States with an established tradition in the food sector, has resorted to some rules that make it possible to identify, also thanks to the traceability of the agricultural raw material, the origin of the basic agricultural product, as has happened, first of all, for the olive oil. On the other hand, the Registered Designation of Origin and Protected Geographical Indication schemes do not apply outside the EU if individual trade-

marks do exist, registered for a long time, using the same name, as happens with Parmigiano Reggiano in Canada.

At any rate, these are breaches that are by no means negligible but, however, such as not to seriously affect the strength, in the market, including in the international one, of European and, in particular, Italian food products.

There are, however, products that cannot be obtained from European agriculture for climatic reasons which are raw materials of processed products made famous by brands of European industries, such as chocolate and coffee.

In any case, however, the recent pandemic events have not significantly affected international trade, either for import or for export, of agricultural raw materials and industrial food products. In fact, the strong decrease in the circulation of non-food goods has caused a considerable reduction in sea freights, allowing for savings in the costs of transporting agri-food products.

#### 4. THE NEW DIMENSIONS OF THE EARTH AND THE NEED TO CONFORM THE MANAGEMENT OF ESSENTIAL GOODS

The events that caused difficulties in the supply of some products owing to the Covid-19 pandemic have followed one another over time; first there was a shortage of masks and of some substances useful in the search for the virus, then other imbalances in the production line of some appliances, due to the sudden shortage of essential components, such as those of the production system of cars in difficulties due to the scarcity of microchips. In this last case it seems that the occurrence, most likely temporary, was due to the rapid increase in the use of these appliances, which occurred in the countries that first came out of the pandemic and resumed production very quickly and strongly oriented it towards the automation of vehicles and machinery, besides some delays in the full resumption of operations by manufacturers of these components.

These events highlight the strong development of the interconnection that binds the production or supply chains of the entire planet and the lack of consistency of the world political system with the global extent of economy. The production lines of individual objects, not necessarily complicated ones, consist of elements, which are sometimes in a high number, that come from all parts of the world, and the production system is thus based on the timely and constant arrival of the individual parts in the place where the final product, or also the semi-finished product is assembled.

The promptness and security of electronic means of communication and of means of transport by air, sea and rail, as well as by road, and the rules con-

tained in the Marrakesh Treaty, during times of normality, have enabled the creation of a very dense network of relationships that, all in all, have made the planet much smaller and territories that were once very distant have become much closer.

These new conditions, which have recently emerged as a consequence of the development of communications technology, has received the legal impulse from the agreements contained in the Marrakesh treaty, the governance of which, even though it represents an advance compared to the previous situation, has repeatedly shown its deficiency and the limitations which have already been briefly mentioned.

On closer inspection, when communications were difficult, the political and dimensional arrangement of the states was different; the Roman Empire was administratively highly decentralized and the army itself, its strong point, consisted of separate armies, stationed in Gaul, Britain, the Middle East, etc. The Chinese Empire, which was unified in the third century BC, was governed in a decentralized way by mandarins, who were the result of powerful schooling and extremely difficult examinations; in any case, central power was guaranteed only by the army, if loyal to the emperor. The Incas used to maintain territorial connections with messengers running to the capital with a bunch of strings that contained rudimentary messages for the leaders.

The medieval economic recovery was centered, in Europe, on the city-state, as Greece had been organized 1800 years earlier; this micronization of the state was suitable for its functioning and for the control that the rulers of the moment could exercise over a limited population and a not too large territory.

Very soon developments in the field of armaments and fleets enabled initially very weakly centralized or modestly sized kingdoms to establish themselves as nation states and to develop colonial policies; it was the moment in which Europe quickly took control of almost the whole world, especially exploiting its military and technological superiority.

The world was dotted with Belgian, Dutch, Spanish, Portuguese, French, but especially English, colonies; in fact, the British kingdom was able to conquer and control a vast empire, which stretched from Africa to the East and America.

Steam ships first, then diesel ships, and the telegraph made possible an efficient, albeit limited, remote connection with the colonial possessions; but India, for example, was for a long time a kind of colony held by a private company, like for the most part of the Dutch empire, and very often the local kings were considered formally in power even if supported and substantially manipulated by imperial troops or troops belonging to the occupying companies.



There were, however, in Europe and in parts of Asia, states that gathered together different peoples, whose rulers aspired to expand their kingdoms, such as the kings of Prussia, later emperors of Germany, and the Czars of Russia, while others were trying, with great difficulty, to keep united under themselves their composite states, as the emperor of Austria and king of Hungary.

The diminished substantial size of the world meant that the first conflict described as a “world war”, on the other hand, involved mostly Europe and the Middle East, as the Chinese-Japanese conflict remained in many respects a separate matter; the arrangement determined by the subsequent peace treaties, which did not take into account Wilson’s 14 points but, instead, the desire for revenge and power of France and the United Kingdom, put the League of Nations in a position not to function and sowed the seed from which the second war would have germinated, this one truly a world war.

Radar, aircraft carriers, submarines, code-breaking machines decrypting secret messages characterized this war which was fought a lot at sea, in tank battles and with the massive involvement of civilians as a result of terrible bombings, the heaviest of which put an end to the conflict with the release of two atom bombs on two Japanese cities.

This was a very bloody war and also very technological: but the subsequent growth of knowledge, in particular of physics, became exponential also thanks to the expedition to the Moon of the United States. And today the discoveries follow one after the other from day to day, in the sector of communications of all kinds (electronic, air and naval) and in every other field thanks to the spread of knowledge, the monopoly of which has been lost by the West.

Hence the substantial reduction of distances and the increase in the possibility of control at distance; as the first interesting but modest attempt that was signed in Marrakesh demonstrated, all this implies that centralization of decision-making is needed in some sectors essential for human life on earth: the fight against climate change and pollution, control over the distribution of food and of essential medicines, resolution of disputes without the use of weapons, homogenization of some tax policies.

The periodic meetings of the G7 and the G20 clearly prove this need, but they still constitute a weak system that constantly requires an agreement based on compromise, if it is reached at all, for the required unanimity, a remnant of the old notion of sovereignty.

It would probably be better to strengthen the Marrakesh Agreements by partially modifying them and adding sections relating to social security, the certainty of supplies and the fight against pollution and climate change. In other words, a set of confederative agreements should be created which should be limited to certain matters essential to the survival of the *homo sapiens*,

meaning that a progressive reduction of the scope of national sovereignty should be carried out in favor of a centralized power in the spheres of common interest and which cannot be usefully managed individually.

##### 5. OTHERWISE, PUT FOOD SOVEREIGNTY BACK IN THE FOREGROUND

The proposed solution may not be fulfilled, at least in the short term. In that case it seems appropriate to reconstruct the events caused by Covid-19 to seek a different solution to the problem.

The outbreak of the pandemic caught Europe unprepared at least as regards masks and breathing devices; the production of these protection devices had almost disappeared from our countries and the requirements were met by purchasing them in China and other eastern countries, at very favorable prices. But China initially kept for itself its production until it got over the most acute phase of the crisis and Europe had to make do by promoting the creation of new factories of masks and breathing devices which, however, have been unobtainable for a considerable period of time.

These events occurred violating, probably only mildly, the Marrakesh rules, which are largely flexible as emerges from par. 6 of art. 5 of the SPS Agreement, where it is provided that in establishing health measures, Members ensure that they are not more restrictive of trade than is necessary to achieve an adequate level of protection, with the obligation, and this is the part that seems that has been somewhat violated, to choose the restriction that has the least impact on trade.

These events are reminiscent of others, in some ways, similar, even if not health-related: one that took place in 1974 (before the signing of the Marrakesh Agreements), on the occasion of President Nixon's second trip to the USSR, who accompanied the negotiations for the reduction of missiles with the sale of an enormous quantity of US grain to the Soviet Union: no less than 45 million tons.

Even though the major American commodities dealers knew about Nixon's idea and had hedged themselves, the price rose sharply, and the price of durum wheat rose, in one day, by 50 dollars a ton due to an imprudent statement made by the then Italian Minister of Agriculture who declared that he would go to Chicago to buy all the durum wheat that was needed to ensure the pasta made from that cereal to Italy at a reasonable price.

Once he understood the consequences of his announcement, the minister opted for demanding and obtaining from the major Italian commodities dealers the supply of the durum wheat he needed, without worrying much about

whether these gentlemen already had the cereal, at what price and under what flag.

Another, more recent, event occurred in 2010. The Plains of Russia were hit by a giant fire that obliged the government to stop exports (it should be noted that in 1974 the Soviet economy was unable to produce enough cereals, but that after the fall of the USSR, Russia quickly returned to being a major exporter of grain, as it used to be at the time of the Czars).

This stoppage brought up the market price of wheat, and the effects of it were particularly suffered by the Arab countries facing the Mediterranean Sea, whose governments practiced a government-established price of flour to keep down the price of bread. Thus the Arab Spring broke out, which made the lord of Tunisia run away and Mubarak end up in jail, and it was made known to the world as a revolution that called for democracy; actually, except for some easing in Tunisia, the other countries quickly returned to the status quo and, in any case, it was not so much democracy that those peoples were asking for, as for the return of the price of bread to the previous level.

These two examples reveal that the “black swan” is not necessarily limited to medical aids and equipment but can also be linked to a food famine. In fact, the stocks of commodities detected by FAO at the end of 2019 were equivalent to the requirements for the year and four months of reserves; FAO also specified that, for these purposes, the 11% of the world population was not considered among consumers, because not able to get the money to buy grain.

Regardless of moral considerations on the latter specification, stocks for four months cannot be said to be exaggerated; it is true that it seems unlikely that there will be a shortage of wheat or rice and maize in the near future, but a fire in Russia, an invasion of locusts in North America or the explosion of a volcano that could – it has already happened in history – endanger the crops of the whole earth for even two years are not impossible events.

Having learned from the experience of masks and from the history of humanity, the EU Commission should take itself seriously and give practical implementation to the vague proposals put forward in the Communication of 20 May 2020: either to favor the increase of European cereal production or, in order to not violate the agricultural agreement, to ensure strategic stocks of agricultural products that are the basis of our foods. In conclusion, if we have been working for food safety for some time, it is necessary to implement a food security policy that manages to state that a power of the size of the EU must claim its food sovereignty. Actually, against a famine, what use could we have for mobile phones, cars and thousands of current technological tools? Faced with the lack of a global agreement such as the one hinted in the previ-

ous point, it is essential that the EU, as far as we are concerned, regains food sovereignty. In any case, whatever solution will be adopted to make food supplies in the EU more secure, it will be necessary to strengthen the organization of farmers in sales by creating structures capable of concentrating supply and of making it less weak than purchasers, also in the presence of the national rules implementing dir. 633/2019, after having overcome, first of all, the agricultural policy which in the twenty-first century discouraged the European production of commodities.

However, in the past month of August, the prices of commodities increased dramatically, in particular that of durum wheat. The cause of this lies in the climatic anomalies in Canada and Russia; these events show that the foregoing must be considered optimistic: we are not yet at world famine but we are not even shameful.

#### ABSTRACT

It must be recognized that in the most developed part of the earth, including China, the food chain, although complex and linked to supplies from every continent, did not suffer from malfunctions during the COVID-19 pandemic.

As the market is globalized, the pandemic has caused dysfunctions in other production chains, such as healthcare. Some products did not circulate as usual.

In addition to the weakness of the WTO system and some of its overly permissive exceptions, in general it was possible to note that the substantially small size of the earth, in relation to the speed of the means of communication of news, ideas but also transport, highlighted the urgent need to find a system that allows, in some sectors such as health, nutrition and the fight against climate change, the creation of a world government since the problems mentioned are not usefully governed by states that have dimensions suitable for a period in whose technology was not as developed as it is today.

FERDINANDO ALBISINNI<sup>1</sup>

## Diritto al cibo e istituzioni europee e nazionali

<sup>1</sup> Straordinario, Diritto Agrario e Alimentare, Universitas Mercatorum, Roma

### I. LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA PAC E L'EMERGENZA CAGIONATA DALLA PANDEMIA DI COVID-19

La crisi cagionata dalla pandemia del Covid-19 ha 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 ed internazionale).

Televisione e stampa hanno proposto immagini di lunghe file di persone in attesa di ricevere aiuti alimentari, sottolineando il diffuso effetto di impoverimento conseguente alla crisi pandemica. In questo scenario, i prezzi al consumo dei prodotti alimentari non sono diminuiti, e anzi in più casi sono saliti, mentre i prezzi corrisposti agli agricoltori sono rimasti sostanzialmente fermi.

In Europa, ancora nel dicembre 2019 il documento della Commissione sulle proposte di riforma della PAC e sul c.d. *Green Deal* aveva omesso qualunque riferimento alla *food security*, privilegiando l'attenzione ai profili di compatibilità ambientale.

L'omissione risultava particolarmente significativa, comparando le proposte di riforma del 2018-2019 con le proposte e le premesse dei regolamenti di riforma della PAC del 2013, lì ove era stato espressamente sottolineato che «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security».

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 *glo-*

*bal food security* né di *EU food industry*, insistendo invece sui *profili ambientali*, e sull'esigenza di «Efficienza normativa e semplificazione».

La pandemia ha però 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*<sup>1</sup>.

## 2. L'EMERGERE DI NUOVI MODELLI NEL CORSO DEL 2020

Sicché, nell'arco di pochi mesi dall'insorgere della pandemia, già nel maggio del 2020 la Commissione Europea, sul piano delle dichiarazioni politiche, ha espressamente riconosciuto i diretti e rilevanti effetti della pandemia da Covid-19 sulla produzione agricola e sull'approvvigionamento alimentare all'interno dell'Unione, sottolineando:

«The outbreak of the coronavirus is having an unparalleled effect on our society and economy. Our farmers and every actor of the EU food supply chain are working hard to keep feeding Europe, despite the difficulties they face. The European Commission will continue to support farmers and food producers, collaborate with EU member states, and take whatever measures are necessary to ensure the health and well-being of the people of Europe»<sup>2</sup>.

Ed il Commissario europeo all'agricoltura ha dichiarato:

«The outbreak of the coronavirus is having an unparalleled effect on our society and economy. Our farmers and every actor of the EU food supply chain are working hard to keep feeding Europe, despite the difficulties they face. The European Commission will continue to support farmers and food producers, collaborate with EU member states, and take whatever measures are necessary to ensure the health and well-being of the people of Europe»<sup>3</sup>.

In prosieguo, nel dicembre 2020, il documento della Commissione ha insistito sulla necessità di «Fostering a smart, resilient and diversified agricul-

<sup>1</sup> Cfr. la posizione assunta dall'autorevole Académie d'agriculture de France, «Le Mensuel», n. 55, Juin 2020, con un documento significativamente intitolato: *Pandémie du coronavirus et autonomie alimentaire: actualité et nécessité d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires*.

<sup>2</sup> European Commissioner for Agriculture, *CORONAVIRUS: Emergency response to support the agriculture and food sectors*, May 2020, published at [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors_en.pdf).

<sup>3</sup> Commissario Europeo per l'Agricoltura, *CORONAVIRUS: Emergency response to support the agriculture and food sectors*, Maggio 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors_en.pdf).

tural sector ensuring food security», recuperando la *food security* e l'*attività produttiva agricola* come finalità essenziale e connotante della PAC<sup>4</sup>.

Sono dunque emerse nel 2020 – sul piano della comunicazione politica – rilevanti novità di disegno e di prospettiva rispetto alle proposte di riforma del 2018, pur se singolarmente la riscoperta attenzione alla *food security* ha perso lungo la via quell'elemento identificativo e identitario “*global*”, presente nei testi del 2013 e che ancor più sembrerebbe significativo valorizzare in tempi di pandemia *globale*.

### 3. IL RUOLO DEL PARLAMENTO UE

All'interno di questo processo, le altre istituzioni europee, e così il Parlamento e il Consiglio, stanno giocando un ruolo centrale nel ridefinire alcune delle formulazioni proposte dalla Commissione.

In particolare 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, valorizzando l'*attività* e insieme la *consapevole relazione con l'ambiente inteso nella sua interezza siccome comprensivo di tutte le forme di vita* come elementi identitari dell'*impresa agricola*, ha riportato nella definizione delle DOP piena attenzione *ai fattori umani*; ha introdotto un nuovo articolo intitolato alla «*Global dimensione of the CAP*», nel quale espressamente si dichiara che tutti gli interventi della PAC devono rispettare il *diritto al cibo* e il *diritto allo sviluppo*, in una dimensione globale<sup>5</sup>. Più in generale ha recuperato attenzione ai profili produttivi, integrandoli con quelli ambientali e collocandoli all'interno di un modello che richiede l'attiva iniziativa degli Stati membri all'interno di piani strategicamente orientati.

Sicché anche la sfida posta dalla pandemia, interagendo con il processo di riforma della PAC e con il *Green Deal*, sta contribuendo all'elaborazione di un impianto normativo, che si articola in una dimensione sistematica e insieme multilivello, comprendente gli Stati membri e l'Unione Europea, ma anche una più ampia dimensione globale, nella consapevolezza che i temi

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, Bruxelles, 18.12.2020, COM(2020) 846 final.

<sup>5</sup> V. il nuovo art. 10a, introdotto dal Parlamento con proprio emendamento.

dell'agricoltura, nella relazione con l'ambiente, la sostenibilità e lo sviluppo, ed insieme con la sicurezza degli approvvigionamenti, richiedono elaborazioni unitarie e sistematicamente orientate.

#### 4. LE CONTRADDIZIONI ANCORA PRESENTI NELLE PROPOSTE DI RIFORMA

Resta aperto il quesito su quanto le rinnovate finalità assegnate all'intervento legislativo si siano tradotte in misure coerenti con quanto dichiarato, e se la *semplificazione* più volte enfaticamente indicata quale obiettivo, non si stia in realtà traducendo in *amministrativizzazione* dell'agricoltura, e con ciò in *complicazione*.

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 ed 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 PA), 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 ed 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 un reticolo impressionante di formalità, cui gli agricoltori verranno assoggettati.

All'interno di questa prospettiva, alcuni elementi sembrano contraddire le finalità affermate nei documenti del 2020:

- la crescente attribuzione agli Stati delle decisioni in termini di allocazione delle risorse assegnate, ma non in termini di conformazione giuridica; sicché la *rinazionalizzazione* della PAC si risolve in scelte amministrative, in un quadro definitorio centralizzato, che non privilegia la *produzione* ed il *diritto al cibo*;
- la sempre maggiore assegnazione alla Commissione Europea di competenze disciplinari in settori rilevanti e delicati, attraverso l'espansione dello spazio assegnato ai regolamenti delegati e di esecuzione; sicché – come già accaduto per molti regolamenti quadro del Parlamento Europeo – l'apparente riduzione delle disposizioni contenute nei regolamenti generali si accompagna ad una moltiplicazione di disposizioni nei regolamenti della Commissione, di fatto sottratti ad effettivo controllo e direzione da parte del Parlamento europeo (come emerso nei noti recenti casi dei regolamenti della Commissione sull'etichettatura di carni diverse da quella bovina e sull'indicazione in etichetta degli ingredienti, approvati ed entrati in applicazione, pur in presenza di una motivata opposizione da parte del Parlamento);
- l'enfasi sulle regole della *globalizzazione*, intese come direttamente operanti anche a livello dei singoli ordinamenti domestici, lì ove si assegna valore cogente all'interno dei piani strategici nazionali alle disposizioni dell'accordo sull'agricoltura stipulato in sede OMC<sup>6</sup>, con una logica di *globalizzazione* che guarda con disfavore alle politiche di radicamento e di identità

<sup>6</sup> V. l'art. 10 della proposta di nuovo regolamento, presentata dalla Commissione, 2018/0216(COD).

territoriale; si tratta di una *globalizzazione delle regole e degli standard*, che poco si occupa della *global food security* e dei bisogni di approvvigionamento di una *food industry* radicata nella base agricola.

Ne seguono obbligati quesiti sulla coerenza di un tale impianto disciplinare, non solo con le essenziali finalità della PAC, da sempre riaffermate dal legislatore costituente europeo, ma con gli stessi impegni internazionali, non riducibili alla sola Organizzazione Mondiale del Commercio.

La FAO, nel documento approvato già nel 1996 nel World Food Summit di Roma aveva sottolineato che la *food security* si realizza «when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life».

Ne emerge una declinazione complessa e globale (ancor più complessa in ragione della crescente globalizzazione che, proprio perché investe l'intero pianeta, necessariamente si nutre di diversità) della *food security*; una declinazione che va oltre la dimensione solo quantitativa e comprende essenziali elementi di garanzia, che l'esperienza più recente ha sintetizzato nella formula inclusiva del *diritto al cibo*, che mira a coniugare nelle scelte quotidiane l'attenzione ai profili di sostenibilità ambientale ed a quelli produttivi.

## 5. LE SFIDE APERTE PER LE AUTORITÀ NAZIONALI E REGIONALI

La sfida che oggi si pone alle Istituzioni, nell'ambito del G20 e nei singoli Paesi – sfida che la crisi derivante dalla pandemia del Covid-19 e dal congiunto operare dell'emergenza climatica ha reso manifesta – è quella di coniugare nelle scelte quotidiane l'attenzione ai profili di sostenibilità ambientale ed a quelli produttivi, da sempre assegnati alla PAC dai trattati europei, e riaffermati dalla FAO, all'interno di una nuova e complessa declinazione *globale*.

Per le istituzioni italiane, in particolare, la sfida è quella di utilizzare gli spazi che l'ormai prossima riforma della PAC assegna alla dimensione nazionale ed a quella regionale, evitando che la *semplificazione* si traduca in *burocratizzazione*.

## RIASSUNTO

La crisi cagionata dalla pandemia del Covid-19 ha riportato in primo piano le politiche della sicurezza e con queste la responsabilità delle istituzioni europee e nazionali nel garantire il diritto al cibo.

In Europa, ancora nel dicembre 2019 il documento della Commissione su riforme della PAC e Green Deal aveva omissso ogni riferimento alla food security, privilegiando i profili di compatibilità ambientale.

La pandemia ha però determinato una crescente domanda di sicurezza degli approvvigionamenti, che in alcuni Stati si è tradotta in attenzione verso i temi della food sovereignty, sin qui confinati ai Paesi in via di sviluppo.

Nel dicembre 2020 la Commissione Europea, riconoscendo i rilevanti effetti della pandemia, ha insistito sulla necessità di «Fostering a smart, resilient and diversified agricultural sector ensuring food security», recuperando la food security e l'attività produttiva agricola come finalità essenziali della PAC.

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 e dell'emergenza climatica, è quella di coniugare nelle scelte quotidiane l'attenzione ai profili di sostenibilità ambientale ed a quelli produttivi.

FERDINANDO ALBISINNI<sup>1</sup>

## Right to food and European and national institutions

<sup>1</sup> Straordinario, Agri-Food Law, Universitas Mercatorum, Rome

### I. THE CAP REFORM PROPOSALS AND THE EMERGENCY CAUSED BY THE COVID-19 PANDEMIC

The crisis caused by the Covid-19 pandemic increased attention toward security policies and responsibility of European and national institutions, in guaranteeing a 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).

Television and press showed images of long lines of people waiting to receive food aid, underlining the widespread impoverishment effect following the pandemic crisis. In this scenario, the consumer prices of food products have not decreased, and in several cases increased, while the prices paid to farmers remained substantially stable.

In Europe, still in December 2019 the Commission document on the CAP reform proposals and the so-called *Green Deal* omitted any reference to *food security*, assigning privileged attention to environmental topics.

Such omission was particularly significant, comparing the reform proposals of 2018-2019 with the proposals and premises of the 2013 CAP reform regulations, where it was expressly emphasized: «A strong agriculture is vital for the EU food industry and global food security».

The 2018 reform proposals, while taking note of the fact that «Agricultural prices have fallen substantially – depressed by macroeconomic factors, geopolitical tensions and other forces» (point 1), were not making any reference to *global food security* or to *EU food industry*, instead insisting on environmental profiles, and on the need for «Regulatory efficiency and simplification».

However, the pandemic has 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 until now seemed confined to developing countries only, starting with the well-known declaration adopted in 1996 by the members of the *Via Campesina*<sup>1</sup>.

## 2. THE RISE OF NEW MODELS DURING 2020

Within a few months from the spread of the pandemic, already in May 2020 the European Commission expressly recognized the direct and relevant effects of the Covid-19 pandemic on agricultural production and food supply throughout within the Union, underlining:

«The outbreak of the coronavirus is having an unparalleled effect on our society and economy. Our farmers and every actor of the EU food supply chain are working hard to keep feeding Europe, despite the difficulties they face. The European Commission will continue to support farmers and food producers, collaborate with EU member states, and take whatever measures are necessary to ensure the health and well-being of the people of Europe»<sup>2</sup>.

And the European Commissioner for Agriculture declared:

«The outbreak of the coronavirus is having an unparalleled effect on our society and economy. Our farmers and every actor of the EU food supply chain are working hard to keep feeding Europe, despite the difficulties they face. The European Commission will continue to support farmers and food producers, collaborate with EU member states, and take whatever measures are necessary to ensure the health and well-being of the people of Europe»<sup>3</sup>.

Later on, in December 2020, another document of the EU Commission stressed the need of «Fostering a smart, resilient and diversified agricultural sector ensuring food security», taking back *food security* and *agricultural activity* as essential goals of CAP<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> See Académie d'agriculture de France, «Le Mensuel», n. 55, Juin 2020, in the discussion paper: *Pandémie du coronavirus et autonomie alimentaire: actualité et nécessité d'une reterritorialisation des systèmes alimentaires*.

<sup>2</sup> European Commissioner for Agriculture, *CORONAVIRUS: Emergency response to support the agriculture and food sectors*, May 2020, published at [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors_en.pdf).

<sup>3</sup> Commissario Europeo per l'Agricoltura, *CORONAVIRUS: Emergency response to support the agriculture and food sectors*, May 2020, at [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-covid19-agriculture-food-sectors_en.pdf).

<sup>4</sup> Communication from the Commission to The European Parliament, the Council, the Euro-

Therefore, in 2020 – in terms of political communication – significant changes in design and perspective emerged when compared to the reform proposals of 2018, even if the rediscovered attention to *food security* lost along the way that “*global*” element, present in the texts of 2013 and which would seem even more significant to enhance in times of global pandemic.

### 3. THE ROLE OF THE EU PARLIAMENT

Within this process, the other European institutions, and thus the Parliament and the Council, are playing a central role in redefining some of the proposals of the Commission.

The EU Parliament significantly amended the definition of *agricultural activity* proposed by the Commission; replaced the definition of *active farmer* to that of *real farmer* proposed by the Commission, enhancing the activity and at the same time *the conscious relationship with the environment understood in its entirety as it includes all forms of life* as identity elements of the *agricultural activity*; brought full attention to human factors in the definition of PDOs; introduced a new article entitled to the “*Global dimension of the CAP*”, expressly stating that all CAP interventions must respect the *right to food* and the *right to development, in a global dimension*<sup>5</sup>. More generally, the EU Parliament assigned renewed attention to production issues, integrating them with environmental ones and placing them within a model that requires the active initiative of the Member States within strategically oriented plans.

Thus, the challenge posed by the pandemic, interacting with the CAP reform process and with the *Green Deal*, is contributing to the development of a regulatory framework, which is articulated in a *systematic* and at the same time *multilevel dimension*, including the Member States and the European Union, but also a broader global dimension, in the awareness that the themes of agriculture, in relation to the environment, sustainability and development, and together with the security of supplies, require unitary and systematically oriented elaborations.

---

pean Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Recommendations to the Member States as regards their strategic plan for the Common Agricultural Policy*, Bruxelles, 18.12.2020, COM(2020) 846 final.

<sup>5</sup> See the new art. 10a, introduced by the EU Parliament.

#### 4. THE CONTRADICTIONS STILL PRESENT IN THE REFORM PROPOSALS

It remains to be seen how much the renewed purposes assigned to the legislative intervention have been translated into measures consistent with what has been declared, and whether the *simplification*, repeatedly indicated as an objective, is in fact actually turning into the *administrativization* of agriculture, and thereby into *complication*.

Reading the texts, albeit in the version amended by Parliament, leads to opposite conclusions: it does not seem that we are moving towards *simplification* but rather towards the *administrativization* of agriculture, and thus towards *complication*.

The decision to unify the provisions relating to income aid and rural development in a single regulation is already revealing in this sense; provisions that had always been the subject of different disciplines within the CAP, precisely because the former referred to substantially automatic aid (linked originally to the products, and then to the areas cultivated, but always taken away from discretionary assessments by the Public Administration), while the latter expressed choices for governing the sector at regional or national level, and as such necessarily passed through preventive evaluations by the proceeding administration, both on a general level in the preparation of programs and tenders, and individually in the evaluation of single proposals.

Added to this is the revival of the provision of national strategic plans, introduced in 2003, eliminated in 2013 due to their recognized ineffectiveness, and reintroduced in the texts under discussion today, with a very complex series of provisions for the approval and management of these national strategic plans and of their regional variations.

The Italian experience of recent years in the elaboration and management of rural development plans by the Regions has shown widespread inefficiencies and serious delays, and many regions have hastily approved measures aimed at not losing resources only near the end of the five-year term assigned.

Even at the headquarters, the Italian Ministry of Agriculture certainly did not stand out for its ability to rapidly and effectively implement European measures.

In short, there is talk of *simplification*, but there is a well-founded fear that the result is the opposite, where an extraordinary amount of fulfilments is expected, and an increasingly pervasive *administration* of aid policies is carried out, subject to criteria that are not automatic but largely discretionary, by their very nature complex and subject to long lead times.

The unpacking of the single payment into a plurality of payments, the inclusion in the first pillar of specific payments linked to non-productive

territorial policies and subjective qualities, the minute regulation of certain company choices also in reference to dimensions certainly modest, when considered in reference to modern production techniques, do not seem to express coherence with the declared ambitions of simplification.

When examined in detail, the text of the provisions reveals an impressive network of formalities, which farmers will be subjected to.

Within this perspective, some elements seem to contradict the aims stated in the 2020 documents:

- the growing attribution to the States of decisions in terms of allocation of the resources assigned, but not in terms of legal conformation; so that the *renationalisation* of the CAP is resolved in administrative decisions, in a defining centralized framework that does not privilege *production* and the *right to food*;
- the increasing assignment to the European Commission of disciplinary competences in relevant and delicate sectors, through the expansion of the space assigned to the delegated and implementing regulations; so that – as has already happened for many framework regulations of the European Parliament – the apparent reduction of the provisions contained in the general regulations is accompanied by a multiplication of provisions in the Commission regulations, in fact removed from effective control and direction by the European Parliament (such as emerged in the well-known recent cases of the Commission regulations on the labeling of meat other than beef and on the indication on the label of the ingredients, approved and entered into application, despite the presence of a reasoned opposition by the EU Parliament);
- the emphasis on the rules of *globalization*, understood as directly operating also at the level of individual domestic systems, where binding value is assigned within the national strategic plans to the provisions of the agreement on agriculture stipulated in the WTO<sup>6</sup>, with a logic of globalization that looks with disfavor at the policies of roots and territorial identity; it is a globalization of *rules* and *standards*, which deals little with *global food security* and the supply needs of a *food industry rooted in the agricultural base*.

Necessary questions follow on the consistency of such a disciplinary system, not only with the essential purposes of the CAP, which has always been reaffirmed by the European legislator, but with the same international commitments, which cannot be reduced to the World Trade Organization alone.

<sup>6</sup> See art. 6 of the Commission proposal, 2018/0216(COD).



FAO, in the document approved already in 1996 in the Rome World Food Summit underlined that *food security* is achieved «when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life».

The result is a *complex and global declination of food security* (with a growing complexity due to the growing globalization, which precisely because it affects the entire planet, necessarily requires *diversity* as an essential element); a declination that goes beyond the merely quantitative dimension and includes essential guarantee elements, which the most recent experience has summarized in the inclusive formula of the *right to food*, which aims to combine attention to environmental sustainability and productive goals in daily decisions.

## 5. OPEN CHALLENGES FOR NATIONAL AND REGIONAL AUTHORITIES

The challenge facing the institutions today, within the G20 and in individual countries - a challenge that the crisis resulting from the Covid-19 pandemic and the joint operation of the climate emergency has made manifest - is that of combining attention to environmental sustainability and to production goals which have been always assigned to the CAP by European treaties, and that have been reaffirmed by FAO within a new and larger global declination.

For Italian institutions, in particular, the challenge is to use the opportunities that the now forthcoming CAP reform assigns to the national and regional dimensions, avoiding to translate *simplification* into *bureaucratization*.

## ABSTRACT

The crisis caused by the Covid-19 pandemic has brought security policies at the center of the political debate, stressing the responsibility of European and national institutions in guaranteeing the right to food.

In Europe, still in December 2019 the Commission document on CAP reforms and Green Deal omitted any reference to food security, underlying environmental topics.

The pandemic has led to a growing demand for security of supplies, which in some States brought attention to the issues of food sovereignty, hitherto confined to developing countries.

In December 2020, the European Commission, recognizing the effects of the pandemic, insisted on the need for «Fostering a smart, resilient and diversified agricultural sector ensuring food security», giving back attention to food security and agricultural production as essential purposes of the CAP.

The question remains as to how much the renewed purposes assigned to European intervention will translate into coherent measures, and whether the declared simplification is not actually translating into the administration of agriculture, and thereby into complication.

The challenge facing institutions today, in the context of the G20 and in individual countries, made manifest by the joint work of the pandemic and the climate emergency, is to combine joint attention to environmental sustainability and to effective production.

LUIGI RUSSO<sup>1</sup>

## Il nuovo sistema di aiuti all'agricoltura

<sup>1</sup> Ordinario di Diritto Agrario, Università di Ferrara

Dopo le iniziali proposte della Commissione, risalenti al 1° giugno 2018<sup>1</sup>, circa tre anni dopo sono stati ultimati i relativi negoziati tra le istituzioni europee coinvolte nel procedimento legislativo; allo stato, mancano ancora i testi definitivi dei regolamenti che costituiranno l'architettura della PAC nel periodo 2023-2027.

È così necessario limitarsi, al momento, a un esame dei soli profili strategici che emergono dalle trattative svolte e dall'accordo infine raggiunto, lasciando l'esame delle technicalità della riforma a quando verranno licenziati i testi definitivi.

<sup>1</sup> Al momento le proposte sono sempre quelle datate tutte 1° giugno 2018, COM (2018) aventi i numeri 392 (Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 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) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio), 393 (Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013), 394 (Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo). Le tre proposte hanno fatto seguito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, del 29 novembre 2017, COM (2017) 713 final.

L'aspetto probabilmente di maggior rilievo è dato dal sopravvenire, rispetto alle iniziali proposte normative della Commissione, della strategia fatta propria dalla Commissione insediata a seguito delle elezioni del 2019, relativa al c.d. *Green deal*<sup>2</sup>.

Gli ambiziosissimi obiettivi sottesi a tale strategia, volta a incrementare la sostenibilità ambientale di qualsiasi settore produttivo e non, incluso il potenziamento dell'azione contro i cambiamenti climatici, coinvolgono inevitabilmente anche il settore primario, posto che esso è al tempo stesso sia un fattore di rischio, per le emissioni climalteranti e per le esternalità negative che l'attività produttiva ha sull'ambiente, ma anche un fattore di protezione, posto che lo svolgimento di attività agricola contribuisce sotto varie forme alla tutela dell'ambiente, impedendo lo spopolamento di aree rurali, mantenendo il territorio, contrastando i rischi di natura idrogeologica<sup>3</sup>. Con questa nuova strategia la Commissione delinea una serie di azioni che inevitabilmente coinvolgeranno l'attività agricola sotto diversi profili: si pensi all'obiettivo di aumentare le aree protette, per giungere a un loro ampliamento sino al 30% della superficie terrestre e al 30% di quella marina, di cui almeno un terzo dovrebbe essere oggetto di protezione definita come "rigorosa". L'incremento delle superfici oggetto di protezione verrà, dunque, inevitabilmente a ripercuotersi sull'attività agricola, dal momento che, soprattutto in presenza di misure di protezione "rigorose", può arrivarsi al punto di inibire lo svolgimento della stessa attività produttiva. Nel quadro della nuova PAC dovrebbero, inoltre, in base ai ricordati documenti programmatori, da un lato essere incentivate pratiche agricole completamente sostenibili – quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità, l'adozione di norme più rigorose sul benessere animale – e, dall'altro, essere introdotte disposizioni normative per imporre una riduzione, entro il 2030, di ben il 50% dell'uso di pesticidi chimici in genere e del 50% di quelli pericolosi e per stabilire che almeno il 10% delle superfici agricole vengano destinate a elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità, e che almeno il 25% dei terreni agricoli vengano destinati ad attività conformi al disciplinare dell'agricoltura biologica, nonché una riduzione dell'uso di fertilizzanti di almeno il 20% rispetto ai livelli odierni.

<sup>2</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al PE, al Consiglio, al CESE, al Comitato delle Regioni COM (2019) 640 def. del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*.

<sup>3</sup> Cfr. le Comunicazioni della Commissione al PE e al Consiglio del 20 maggio 2020, recanti le strategie «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», rispettivamente, i docc. COM (2020) 381 e 380 del 20 maggio 2020.

Fatto sta che, come detto, le proposte di quella che sarà la PAC del prossimo futuro risalgono a epoca precedente l'adozione del *Green Deal*<sup>4</sup>, tanto che molti degli aspetti problematici che si sono manifestati in questi tre anni hanno riguardato proprio il nesso tra agricoltura e tutela dell'ambiente<sup>5</sup>.

Non appare, peraltro, possibile indirizzare la politica agricola in senso esclusivamente ambientalistico, dal momento che, come noto, questa politica deve perseguire gli obiettivi indicati dal Trattato e specificamente nell'art. 39<sup>6</sup>: i quali, come è agevole verificare, non contengono riferimenti alla tutela ambientale o alla lotta contro i cambiamenti climatici. Vero è che agli obiettivi specifici della PAC si è affiancato quello, di natura trasversale, della tutela dell'ambiente, secondo quanto stabilito dall'art. 11 del medesimo trattato<sup>7</sup> e dall'art. 3, par. 3, prima parte, del TUE<sup>8</sup>.

Risulta così necessario, anche se non sarà sicuramente semplice, coordinare e rendere possibile il perseguimento tanto degli obiettivi di cui all'art. 39, quanto di quello *ex artt.* 3, par. 3, TUE, e 11 TFUE: basti pensare alla necessità di conciliare gli obiettivi della *food security* e di fornire un adeguato sostegno economico agli agricoltori, da un lato, con quelli legati alle esigenze di sostenibilità ambientale, dall'altro. Come emerge da un recente studio del Centro Comune di Ricerca<sup>9</sup>, infatti, che pur ha cura di avvertire in ordine

<sup>4</sup> Le proposte del giugno 2018 tengono conto, invece, dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile, in quanto adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", nota usualmente come "Agenda 2030", con cui si individuano 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (tra cui la promozione di una agricoltura sostenibile), destinati a tutti i paesi della comunità internazionale, e non solo a quelli in via di sviluppo, da raggiungere, appunto, nella maggior parte dei casi, entro il 2030.

<sup>5</sup> Come emerge dal Rapporto speciale della Corte dei Conti UE n. 16/2021, *Politica agricola comune e clima*, l'impatto della PAC 2014-2020 nella lotta contro i cambiamenti climatici risulta, peraltro, e nonostante le intenzioni, estremamente modesto.

<sup>6</sup> Le finalità della PAC individuate dal par. 1 dell'art. 39 TFUE sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

<sup>7</sup> Secondo 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 promuovere lo sviluppo sostenibile».

<sup>8</sup> Secondo cui «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

<sup>9</sup> Joint Research Center Technical Report, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*, 2021.

alla sua natura sostanzialmente incompleta<sup>10</sup>, le strategie della Commissione *From farm to fork* e di quella sulla biodiversità per il 2030 comporteranno verosimilmente una non insignificante riduzione della capacità produttiva dell'agricoltura europea e, conseguentemente, del reddito degli agricoltori; tale situazione rischia di comportare, inoltre, incrementi tanto delle importazioni di prodotti agroalimentari da Paesi terzi quanto dei prezzi. Il JRC pone altresì in discussione anche gli effetti sull'ambiente delle menzionate strategie, posto che la indubitabile riduzione di gas a effetto serra che si verificherà in Europa per effetto delle ricordate strategie sarà probabilmente compensata da un aumento della loro produzione nei Paesi terzi, i cui aumenti di produzione e di produttività risulteranno necessari per il soddisfacimento del fabbisogno europeo. E ciò a riprova, peraltro, della necessità di una *governance* unica a livello mondiale per l'adozione di misure di contrasto ai cambiamenti climatici.

Prima ancora degli aspetti tecnici collegati all'attuazione della politica agricola, il triennio intercorso tra le proposte e l'adozione di una intesa da parte delle tre Istituzioni coinvolte, è stato teatro del dibattito relativo all'approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione per il periodo 2021-2027<sup>11</sup> (e dell'ulteriore strumento denominato *Next Generation EU* – NGEU<sup>12</sup>): all'esito del quale l'Unione ha confermato il proprio impegno nel settore, e questo non poteva dirsi un risultato del tutto scontato, soprattutto per quanto riguarda i termini finanziari di tale intervento, che sono rimasti particolarmente importanti, pur alla luce dell'emersione di nuove attenzioni (si pensi solo alla politica migratoria e all'azione per il clima) e dell'uscita dall'UE della Gran Bretagna. Certo è che il Consiglio Europeo del luglio 2020 ha ribadito l'impegno dell'UE nell'attuazione della PAC anche per il prossimo quadro finanziario, destinandovi 342 miliardi di euro circa (di cui ca. 258 miliardi per gli interventi sul mercato ed i pagamenti diretti)<sup>13</sup>, a conferma della

<sup>10</sup> Si v. a pag. 3 del Report: «Our results are certainly not a formal impact assessment of the initiatives».

<sup>11</sup> Cfr. il reg. UE 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021 – 2027; in data 16 dicembre 2020 è stato altresì approvato, ex art. 295 TFUE, l'Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie.

<sup>12</sup> Comportante la messa a disposizione degli Stati membri di 750 miliardi di euro supplementari, in parte sotto forma di sovvenzioni e in parte in forma di prestiti, di cui, 7,5 miliardi sono destinati alle misure di sviluppo rurale); cfr. il reg. UE n. 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'UE per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

<sup>13</sup> Nel periodo 2014-2020 (fonte: [europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/106/il-finanziamento-della-pac](http://europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/106/il-finanziamento-della-pac)) la PAC ha avuto uno stanziamento di 408 miliardi di euro: si determinerebbe

sua necessità storica, prima ancora che giuridica, confermandone l'impianto a due pilastri e ricordando come compito precipuo della PAC sia il perseguimento degli obiettivi ad essa assegnati dal trattato.

I tre anni di negoziato hanno, inoltre, portato ulteriori novità, tra cui la nuova condizionalità "sociale", ovvero il necessario rispetto, per il conseguimento pieno e senza decurtazioni degli aiuti cui si ha dritto, della normativa giuslavoristica dettata da alcune direttive europee, a seguito delle pressanti richieste in tal senso provenienti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori agricoli, nei cui confronti il Parlamento europeo si è dimostrato particolarmente sensibile. Anche in relazione a questo istituto, occorrerà, peraltro, verificarne la concreta attuazione per accertare se, come per la "vecchia" condizionalità, si sia in presenza di un istituto più "di facciata" che di sostanza.

Venendo più agli aspetti tecnici, ma pur sempre restando nel quadro di considerazioni di ordine generale, la nuova normativa europea sarà sicuramente più semplice, e ciò sia perché gli attuali regolamenti su pagamenti diretti e misure di sviluppo rurale verranno unificati in un unico testo regolamentare (con travaso della disciplina sulla condizionalità nel regolamento sui piani strategici, lasciando così al regolamento orizzontale la normativa su controlli e sanzioni<sup>14</sup>), ma anche, e soprattutto, perché l'Unione ha deciso di ricorrere ampiamente al principio di sussidiarietà<sup>15</sup>, demandando agli Stati membri l'elaborazione di "piani strategici nazionali", i quali dovranno contenere il quadro disciplinare relativo all'insieme delle misure, concernenti entrambi i pilastri; la normativa europea si limiterà, così, a fornire solo la cornice regolatoria necessaria per garantire l'omogeneità delle misure nazionali, destinata ad essere implementata e attuata dalle decisioni di ogni singolo Stato membro.

In questo modo le Istituzioni europee, Commissione *in primis*, si sgravano di una parte significativa dell'attuazione della politica agricola, "scaricandola"

---

così, per il prossimo quadro finanziario, una riduzione di ca. il 16%, la quale deve comunque essere valutata anche alla luce del venir meno del Regno Unito quale Stato membro dell'UE per effetto della Brexit.

<sup>14</sup> Basti pensare che la proposta di regolamento sui piani strategici consta di 142 articoli, mentre i due regolamenti che verranno sostituiti erano composti complessivamente da n. 164 articoli, cui devono aggiungersi gli 11 articoli che il reg. 1306/2013 dedicava alla condizionalità (da 91 a 101).

<sup>15</sup> Codificato nell'art. 5, par. 3, TUE, secondo cui «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo».

sugli Stati membri, riducendo grandemente le difficoltà che in precedenza si sono manifestate nella gestione dei rapporti con gli Stati membri per giungere alla predisposizione di testi normativi condivisi (e per tale motivo risultanti, quasi sempre, frutto di ampie scelte di compromesso ovvero strutturati in maniera tale da lasciare ampie e importanti facoltà di scelta da parte degli Stati membri). Gli Stati membri, a loro volta, si trovano maggiori responsabilità nella gestione della PAC, e non potranno così a loro volta scaricare sulle Istituzioni europee i malcontenti degli interessati circa la gravosità degli impegni e la complessità del sistema.

Pare (il condizionale è d'obbligo) che vi sarà una maggiore attenzione sui risultati (cfr. art. 7 della proposta di regolamento sui piani strategici, che stabilisce indicatori di risultato e di impatto), così accogliendo i rilievi fatti in passato dalla Corte dei Conti UE in ordine alla (scarsa) efficacia di strumenti quali la condizionalità e il *greening*. Come sempre, peraltro, non sarà la previsione di indicatori a rendere verificabile l'attuazione della PAC, dovendosi sempre accertare in concreto quale sarà il grado di effettiva attenzione ai risultati e alla verificabilità dell'efficacia degli impegni.

Certo è che, così operando, si profila il rischio di una rinazionalizzazione della politica agricola, a questo punto non molto "comune" anche se la scelta di fondo operata consentirà di avere maggiore attenzione alle varie realtà locali. Decisivo sarà, ad ogni modo, il "come" gli Stati membri e la Commissione orienteranno la loro azione: se i primi rispetteranno le loro prerogative senza fughe in avanti, e se la seconda saprà fare buona guardia sul contenuto dei piani nazionali, onde garantire che tutti operino all'interno di un'unica cornice disciplinare. A questo riguardo, sarà fondamentale la fase di necessaria approvazione dei piani nazionali da parte della Commissione, potendo tale attività svolgersi in maniera essenzialmente burocratica, con la più o meno supina accettazione del loro contenuto, ovvero con attenzione alla sostanza e, dunque, a che le misure ivi previste rispettino effettivamente il quadro normativo delineato nei prossimi regolamenti, eventualmente condizionando il rilascio dell'approvazione alle più opportune modificazioni dei piani stessi.

Quanto sopra per quanto riguarda gli aiuti concessi all'interno della PAC: occorre essere però consapevoli che la sola erogazione di aiuti non può dirsi sufficiente per sostenere il settore agricolo, anche in considerazione delle riduzioni degli impegni finanziari che già si sono verificate con l'approvazione dell'attuale QFP, e di quelle che verosimilmente si realizzeranno in futuro. Risulta, così, pur sempre necessaria un'azione concorrente dell'Unione anche sul mercato, per rafforzare la posizione degli agricoltori, utilizzando all'uopo il trattamento speciale cui il settore della produzione e



il commercio dei prodotti agricoli dell'Allegato I al TFUE è beneficiario in ordine alla politica di concorrenza. Sul punto, solo qualche accenno è contenuto nella comunicazione "*From farm to fork*" e una espressa menzione viene fatta nell'articolo 6 della proposta di regolamento sui piani strategici che contempla, tra gli obiettivi specifici, il rafforzamento della posizione degli agricoltori.

Oltre a ciò, occorre iniziare a ripensare l'approccio alle nuove tecniche di ingegneria genetica, in grado di realizzare organismi vegetali con migliori caratteristiche di adattamento ai cambiamenti climatici e in grado di assicurare elevate rese produttive e non dimenticare l'aspetto della formazione professionale degli operatori<sup>16</sup>. Come si è già rilevato in altra sede, «anche la massima attenzione nel perseguimento di obiettivi *lato sensu* ambientali e la destinazione di ingenti risorse a tal fine può rivelarsi inefficace o non del tutto efficace se, al contempo, non viene dedicata altrettanta attenzione ai profili collegati alla formazione professionale degli operatori chiamati a svolgere attività agricola in maniera più sostenibile. Come è stato anche recentemente constatato, è, infatti, ancora troppo basso il livello di scolarizzazione e di conoscenze, ai fini della riduzione degli agrofarmaci e dell'incremento della produzione e della produttività; si pensi, ad es., all'agricoltura di precisione che consente una migliore efficienza produttiva unitamente a minori costi e utilizzo di prodotti potenzialmente inquinanti: per la sua diffusione e implementazione non è sufficiente lo sviluppo e l'innovazione tecnologica, risultando pur sempre necessario il possesso delle necessarie competenze affinché le nuove tecnologie possano essere utilizzate al meglio»<sup>17</sup>. Tali aspetti sembra non verranno trascurati: la Commissione UE, infatti, nella propria Comunicazione *From farm to fork* afferma di voler promuovere sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (AKIS: *Agricultural Knowledge and Innovation Systems*), stabilendo che nei futuri piani strategici nazionali occorrerà aumentare il sostegno destinato a tali sistemi.

<sup>16</sup> Al momento, tuttavia, è dato di registrare solo una generica apertura alle NBT nella comunicazione *From farm to fork*, alla cui pag. 9 si legge che «le nuove tecniche innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotto, possono contribuire ad aumentare la sostenibilità, a condizione che siano sicure per i consumatori e per l'ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso. Tali tecniche possono inoltre accelerare il processo di riduzione della dipendenza dai pesticidi. In risposta alla richiesta degli Stati membri, la Commissione sta effettuando uno studio che esaminerà il potenziale delle nuove tecniche genomiche per migliorare la sostenibilità lungo la filiera alimentare».

<sup>17</sup> Così L. Russo, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in «Riv. dir. alim.», n. 1, 2021, pp. 45 ss.

## RIASSUNTO

Al momento non può ancora dirsi definitivo l'assetto della PAC per il periodo 2023-2027, dovendo ancora essere ultimato l'iter di adozione dei testi regolamentari.

L'aspetto probabilmente di maggior rilievo è dato dal sopravvenire, rispetto alle iniziali proposte normative della Commissione, della strategia relativa al c.d. Green deal.

Gli ambiziosi obiettivi sottesi a tale strategia, volta ad incrementare la sostenibilità ambientale di qualsiasi settore produttivo e non, e a incrementare l'azione contro i cambiamenti climatici, coinvolgono inevitabilmente anche il settore primario, posto che esso è al tempo stesso sia un fattore di rischio ma anche un fattore di protezione.

Non appare, peraltro, possibile, indirizzare la politica agricola in senso esclusivamente ambientalistico, dal momento che la PAC deve perseguire gli obiettivi indicati nell'art. 39 TFUE, da coordinarsi con quello, trasversale, della tutela dell'ambiente, ex art. 11 TFUE.

Con la nuova normativa l'Unione ha deciso di ricorrere ampiamente al principio di sussidiarietà, demandando agli Stati membri l'elaborazione di piani strategici nazionali, i quali dovranno contenere il quadro disciplinare relativo all'insieme delle misure, concernenti entrambi i pilastri.

Così operando si profila il rischio di una rinazionalizzazione della politica agricola, a questo punto non molto "comune", anche se la scelta di fondo operata consentirà di avere maggiore attenzione alle varie realtà locali.

Quanto sopra per quanto riguarda gli aiuti concessi all'interno della PAC: occorre essere però consapevoli che la sola erogazione di aiuti non può dirsi sufficiente per sostenere il settore agricolo: risulta, così, pur sempre necessaria un'azione concorrente dell'Unione anche sul mercato, per rafforzare la posizione degli agricoltori.

LUIGI RUSSO<sup>1</sup>

## The new system of agricultural aid

<sup>1</sup> Full Professor of Agricultural Law, University of Ferrara

After the Commission's initial proposals, dating back to 1 June 2018<sup>1</sup>, some three years later the relevant negotiations between the European institutions involved in the legislative process were completed; at present, the final texts of the regulations that will form the backbone of the CAP over the 2023-2027 period are still missing.

It is therefore necessary, for the moment, to limit ourselves to an examination of only those strategic aspects that emerge from the negotiations held and the agreement finally reached, leaving the examination of the technicalities of the reform to when the final texts are presented.

<sup>1</sup> At the moment, the proposals are still the ones dated all June 1, 2018, COM (2018) having the numbers 392 (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules on support for strategic plans to be drawn up by the Member States under the common agricultural policy (CAP strategic plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No. 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No. 1307/2013 of the European Parliament and of the Council), 393 (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No. 1306/2013), 394 (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No. 1308/2013 on the common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No. 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No. 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products, (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in favour of the outermost regions of the Union and (EU) No 229/2013 laying down specific measures for agriculture in favour of the smaller Aegean islands). The three proposals followed the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Future of Food and Agriculture* of 29 November 2017, COM (2017) 713 final.

The most important aspect is probably the fact that, compared to the initial regulations' proposals of the Commission, the strategy adopted by the Commission that took office following the 2019 elections, relating to the so-called *Green deal*<sup>2</sup>, has taken over.

The ambitious objectives underlying this strategy, aimed at increasing the environmental sustainability of any productive and non-productive sector, including strengthening action against climate change, inevitably also involve the primary sector, given that it is both a risk factor because of climate-changing emissions and the negative externalities that agricultural production has on the environment, but also a factor for protection, given that agricultural activity contributes in various ways to protecting the environment, preventing the depopulation of rural areas, maintaining the territory and combating hydrogeological risks<sup>3</sup>. With this new strategy, the Commission outlines a series of actions that will inevitably involve the agricultural activity in different ways: think of the objective to increase the protected areas, to reach an enlargement up to 30% of the land area and 30% of the marine area, of which at least one third should be subject to protection defined as "strict". The increase in protected areas will inevitably have repercussions on agricultural activity, since, especially in the presence of "rigorous" protection measures, it can go so far as to inhibit agricultural production. Moreover, under the new CAP, according to the above-mentioned planning documents, on the one hand, completely sustainable agricultural practices should be encouraged - such as precision farming, organic farming, agroecology, agroforestry, low-intensity permanent grassland, the adoption of stricter animal welfare standards - and, on the other hand, regulatory provisions should be introduced to impose a reduction in the number of animals in the area. On the other hand, legislation should be introduced to require a reduction of 50% in the use of chemical pesticides in general and 50% in the use of hazardous pesticides by 2030, and to require that at least 10% of agricultural land be used for highly diverse landscape features, at least 25% of agricultural land be used for activities in accordance with organic farming standards, and that fertiliser use be reduced by at least 20% compared to current levels.

<sup>2</sup> See Communication from the Commission to the EP, the Council, the EESC, the Committee of the Regions COM (2019) 640 final of 11 December 2019, *The European Green Deal*.

<sup>3</sup> See the Communications from the Commission to the EP and the Council of 20 May 2020, entitled "From farm to fork" for a fair, healthy and environmentally friendly food system and "On Biodiversity 2030. Bringing nature back into our lives", respectively COM (2020) 381 and 380 of 20 May 2020.

The fact is that, as has been said, the proposals for what will be the CAP of the near future date back to before the adoption of the *Green Deal*<sup>4</sup>, so much so that many of the problematic aspects that have emerged over the last three years have concerned precisely the link between agriculture and environmental protection<sup>5</sup>.

It does not seem, however, possible to direct agricultural policy in an exclusively environmental sense, since, as is well known, this policy must pursue the objectives indicated by the TFEU and specifically in Article 39<sup>6</sup>: which, as can be verified, do not contain references to environmental protection or the fight against climate change. It is true that the specific objectives of the CAP are accompanied by the cross-cutting objective of environmental protection, as laid down in Article 11 of the TFEU<sup>7</sup> and in the first part of Article 3(3) of the TEU<sup>8</sup>.

It is therefore necessary, even though it will certainly not be easy, to co-ordinate and make possible the pursuit of both the objectives of art. 39 and those of art. 3, par. 3, TEU, and 11 TFEU: it is enough to think of the need to reconcile the objectives of food security and providing adequate economic support to farmers, on the one hand, with those related to the needs of environmental sustainability, on the other. As emerges from a recent study by the Joint Research Centre (JRC)<sup>9</sup>, in fact, although it warns of its substantially

<sup>4</sup> Instead, the June 2018 proposals take into account the Agenda for Sustainable Development, as adopted by the United Nations General Assembly on 25 September 2015, "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development", usually known as the "2030 Agenda", by which 17 sustainable development goals (including the promotion of sustainable agriculture) are identified, intended for all countries in the international community, and not only for developing countries, to be achieved, in fact, in most cases, by 2030.

<sup>5</sup> As shown by the Court of Auditors' Special Report No 16/2021, *Common Agricultural Policy and Climate*, the impact of the CAP 2014 - 2020 in the fight against climate change is, however, and despite intentions, extremely modest.

<sup>6</sup> The aims of the CAP as identified by Article 39(1) TFEU are: a) to increase agricultural productivity, by developing technical progress, ensuring the rational development of agricultural production as well as the better use of the factors of production, in particular labour; b) thus to ensure a fair standard of living for the agricultural community, thanks in particular to the improvement of the individual income of those working in agriculture; c) to stabilise markets; d) to guarantee security of supply; e) to ensure reasonable prices in deliveries to consumers.

<sup>7</sup> It states that «environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union's policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable development».

<sup>8</sup> It states that «The Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological progress».

<sup>9</sup> Joint Research Center Technical Report, *Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model*, 2021.

incomplete nature<sup>10</sup>, the Commission's From Farm to Fork and Biodiversity strategies for 2030 are likely to lead to a not insignificant reduction in the productive capacity of European agriculture and, consequently, in farmers' incomes; this situation is also likely to lead to increases in both imports of agri-food products from third countries and prices. The JRC also questions the environmental effects of the above strategies, given that the undoubted reduction in greenhouse gases that will occur in Europe as a result of the above strategies will probably be offset by an increase in their production in third countries, whose production and productivity increases will be necessary to meet European needs. This demonstrates, moreover, the need for a single global governance for *the* adoption of measures to combat climate change.

Even before the technical aspects related to the implementation of agricultural policy, the three-year period between the proposals and the adoption of an agreement by the three institutions involved was the scene of the debate on the approval of the Union's Multiannual Financial Framework for the period 2021-2027<sup>11</sup> (and of the additional instrument called Next Generation EU - NGEU<sup>12</sup>): at the end of which the Union confirmed its commitment in the sector, and this could not be said to be an entirely predictable result, especially as regards the financial terms of this intervention, which remained particularly important, even in the light of the emergence of new attentions (just think of migration policy and climate action) and the exit of Great Britain from the EU. What is certain is that the European Council of July 2020 reaffirmed the EU's commitment to the implementation of the CAP also for the next financial framework, allocating about 342 billion Euros (of which about 258 billion for market interventions and direct payments)<sup>13</sup>. This confirms its historical need, even before the legal one, confirming the two-pillar

<sup>10</sup> See page 3 of the Report: «Our results are certainly not a formal impact assessment of the initiatives».

<sup>11</sup> See EU Reg. 2020/2093 of the Council of 17 December 2020, laying down the multiannual financial framework for the period 2021 - 2027; on 16 December 2020, the Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, cooperation in budgetary matters and sound financial management as well as on new own resources, including a roadmap for the introduction of new own resources, was also approved *pursuant to* Article 295 TFEU

<sup>12</sup> Involving making available to Member States an additional EUR 750 billion, partly in the form of grants and partly in the form of loans, of which EUR 7.5 billion is earmarked for rural development measures): see Council Reg. EU No 2020/2094 of 14 December 2020 establishing an EU recovery instrument to support the recovery of the economy after the COVID-19 crisis.

<sup>13</sup> In the 2014-2020 period (source: [europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/the-funding-of-the-cap](http://europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/the-funding-of-the-cap)) the CAP had an allocation of 408 billion euros: this would result in a reduction of around 16% for the next financial framework, which must also be assessed in the light of the disappearance of the United Kingdom as an EU member state due to Brexit.

system and recalling how the main task of the CAP is to pursue the objectives assigned to it by the Treaty.

The three years of negotiation have also brought further innovations, including the new “social” conditionality, i.e. the need to comply with the labour laws dictated by some European directives in order to obtain the full and undiminished aid to which one is entitled, following pressing requests to this effect from agricultural workers’ unions, to which the European Parliament has shown itself to be particularly sensitive. It will be necessary, however, to verify the concrete implementation of this institute in order to ascertain whether, as in the case of the “old” cross-compliance, we are in the presence of an institute that is more of a “façade” than of substance.

Turning more to the technical aspects, while remaining within the framework of general considerations, the new European legislation will certainly be simpler, both because the current regulations on direct payments and rural development measures will be merged into a single regulatory text (transferring the rules on conditionality to the regulation on strategic plans, thus leaving the rules on controls and sanctions to the horizontal regulation<sup>14</sup>), but also, and above all, because the Union has decided to make extensive use of the principle of subsidiarity<sup>15</sup>, entrusting member states with the elaboration of ‘national strategic plans’, which will have to contain the disciplinary framework relating to all the measures concerning both pillars; European legislation will thus be limited to providing only the regulatory framework necessary to ensure the homogeneity of national measures, which will be implemented and enforced by the decisions of each individual Member State.

In this way, the European institutions, the Commission *in primis*, are relieved of a significant part of the implementation of agricultural policy, “off-loading” it onto the Member States, thereby greatly reducing the difficulties that previously arose in managing relations with the Member States in order to arrive at shared legislative texts (which, for this reason, were almost always the result of wide-ranging choices of compromise, or structured in such a way

<sup>14</sup> Suffice it to say that the proposal for a regulation on strategic plans consists of 142 articles, while the two regulations to be replaced had a total of 164 articles, to which must be added the 11 articles that Reg. 1306/2013 dedicated to cross-compliance (from 91 to 101).

<sup>15</sup> Codified in Article 5(3) TEU, according to which «Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall take action only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Union. The Union institutions shall apply the principle of subsidiarity in accordance with the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments shall ensure compliance with the principle of subsidiarity in accordance with the procedure set out in that Protocol».

as to leave the Member States wide and important options). The Member States, in turn, are given greater responsibility in the management of the CAP, and will thus not be able to offload onto the European institutions the discontent of those concerned about the burdensome nature of the commitments and the complexity of the system.

It seems (the conditional is obligatory) that there will be a greater focus on results (see art. 7 of the proposal for a regulation on strategic plans, which establishes result and impact indicators), thus accepting the remarks made in the past by the EU Court of Auditors regarding the (low) effectiveness of instruments such as cross-compliance and greening. As always, however, it will not be the provision of indicators that will make the implementation of the CAP verifiable, as it will always be necessary to ascertain in practice the degree of actual attention to results and the verifiability of the effectiveness of commitments.

What is certain is that, if this is done, there is a risk of a renationalisation of the agricultural policy, which at this point is not very “common”, even if the basic choice made will allow greater attention to be paid to the various local situations. In any case, the decisive factor will be the way in which the Member States and the Commission direct their action: whether the former will respect their prerogatives without going too far, and whether the latter will be able to keep a watchful eye on the content of the national plans, in order to ensure that they all operate within a single disciplinary framework. In this regard, the phase of the necessary approval of the national plans by the Commission will be fundamental, since this activity can be carried out in an essentially bureaucratic way, with a more or less supine acceptance of their content, or with attention being paid to the substance and, therefore, to ensuring that the measures provided for therein actually comply with the regulatory framework outlined in the forthcoming regulations, possibly making the granting of approval conditional upon the most appropriate amendments to the plans themselves.

However, it should be borne in mind that the provision of aid alone cannot be said to be sufficient to support the agricultural sector, not least in view of the reductions in financial commitments that have already occurred with the approval of the current MFF and those that are likely to occur in the future. Thus, it is still necessary for the EU to take competitive action on the market as well, in order to strengthen the position of farmers, making use of the special treatment that the agricultural production and trade sector of the products listed in Annex I to the TFEU enjoys in terms of competition policy. On this point, only a few references are made in the communication *‘From farm to fork’* and express mention is made in Article 6 of the proposal for a



regulation on strategic plans, which includes strengthening the position of farmers among its specific objectives.

In addition, we need to start rethinking our approach to new genetic engineering techniques, which can produce plant organisms that are better able to adapt to climate change and ensure high production yields, and we must not forget the aspect of professional training for operators<sup>16</sup>. As already pointed out elsewhere, «even the greatest attention to the pursuit of environmental objectives and the allocation of significant resources for this purpose may prove ineffective or not entirely effective if, at the same time, the same attention is not paid to profiles related to vocational training of operators called to perform agricultural activities in a more sustainable way. As has also been recently ascertained, the level of schooling and knowledge is still too low for the purposes of reducing the use of agropharmaceuticals and increasing production and productivity; think, for example, of precision agriculture, which allows better production efficiency together with lower costs and use of potentially polluting products: for its diffusion and implementation, technological development and innovation are not enough, as it is still necessary to possess the necessary skills so that the new technologies can be used in the best possible way»<sup>17</sup>. It seems that these aspects will not be neglected: in fact, the EU Commission, in its Communication *From farm to fork*, states that it wants to promote knowledge and innovation systems in the agricultural field (AKIS: *Agricultural Knowledge and Innovation Systems*), establishing that in future national strategic plans it will be necessary to increase support for these systems.

#### ABSTRACT

At the moment, the structure of the CAP for the period 2023-2027 cannot yet be considered definitive, as the process of adopting the regulatory texts has yet to be completed.

The most important aspect is probably the emergence of the Green Deal strategy compared to the Commission's initial regulatory proposal.

<sup>16</sup> At present, however, there is only a general openness to New Breeding Techniques (NBT) in the communication *From Farm to Fork*, page 9 of which states that «New innovative techniques, including biotechnology and bioproduct development, can help increase sustainability, provided they are safe for consumers and the environment while benefiting society as a whole. Such techniques can also accelerate the process of reducing dependence on pesticides. In response to the request from Member States, the Commission is carrying out a study that will examine the potential of new genomic techniques to improve sustainability along the food supply chain».

<sup>17</sup> Thus L. Russo, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in «Riv. dir. alim.», n. 1, 2021, pp. 45 ss.

The ambitious objectives underlying this strategy, aimed at increasing the environmental sustainability of all productive and non-productive sector, and at increasing action against climate change, inevitably also involve the primary sector, given that it is both a risk and a protection factor.

However, it does not appear possible to direct agricultural policy exclusively towards the environment, since the CAP must pursue the objectives set out in Art. 39 TFEU, to be coordinated with the cross-cutting objective of environmental protection under Art. 11 TFEU.

With the new legislation, the EU has decided to make extensive use of the principle of subsidiarity, entrusting Member States with the task of drawing up national strategic plans, which must contain the disciplinary framework relating to all the measures concerning both pillars.

In this way, there is a risk of a renationalization of agricultural policy, which at this point is not very “common”, even if the basic choice made will allow greater attention to be paid to the various local situations.

The above with regard to aid granted within the CAP: however, it is necessary to be aware that the provision of aid alone cannot be said to be sufficient to support the agricultural sector: it is therefore still necessary for the Union to act also on the market, to strengthen the position of farmers.

MICHAEL T. ROBERTS<sup>1</sup>

## La Politica Agricola negli USA nel XXI secolo, letta attraverso il prisma del diritto

<sup>1</sup> Founding Director of the Resnick Center for Food Law and Policy, University of California, Log Angeles, School of Law (UCLA)

### I. INTRODUZIONE

Presentare la politica agricola per gli Stati Uniti nel 21° secolo è impresa complessa, simile a «vedere attraverso un vetro oscuro»<sup>1</sup>. Chi scrive queste note non rivendica alcuna abilità o competenza speciale nel predire il futuro della politica agricola in questo secolo, specialmente per un Paese così profondamente diviso politicamente che ogni tentativo divinatorio in qualsiasi settore, per non parlare dell'agricoltura, è un impegno incerto.

Ciò in cui chi scrive ha una certa esperienza è il rapporto tra la politica agricola e le norme sociali negli Stati Uniti e il ruolo del diritto nell'affrontare le tensioni e le convergenze tra questi due ambiti.

Questo articolo esplora questa dinamica, concentrandosi su alcune politiche agricole che probabilmente saranno discusse, perfezionate e forse adottate nel ventunesimo secolo

### II. LA RELAZIONE FRA DIRITTO E POLITICA AGRICOLA

#### *A. Adattamento della legislazione alimentare al sistema alimentare moderno e alle norme sociali*

Chi scrive ha notato in altra occasione che la legislazione alimentare negli Stati Uniti propone risposte al moderno sistema alimentare e all'interesse dei

<sup>1</sup> 1 Corinthians 13:12 (King James).

consumatori<sup>2</sup>. Questo adattamento «richiede nuove regole e nuove idee ed i due temi – il sistema alimentare moderno e l’interesse dei consumatori – non sono sempre in sincronia tra loro»<sup>3</sup>. La politica agricola aiuta a definire le priorità e gli obiettivi del moderno sistema alimentare e, così facendo, opera come punto focale di queste tensioni. Il diritto utilizza diversi strumenti per decidere in giudizio, arbitrare o risolvere queste tensioni e per aiutare a costruire convergenze ove possibile.

*B. Un caso rilevante: l’ingresso nel XXI secolo dell’industria zootecnica statunitense*

Un esempio di come la legge ha affrontato e affronterà le tensioni derivanti dalla politica agricola nel ventunesimo secolo riguarda la carne ottenuta dagli allevamenti. La promozione e la protezione dell’industria zootecnica è stata a lungo una parte importante e integrante della politica agricola negli Stati Uniti. Questa politica cerca di motivare i consumatori ad acquistare carne statunitense invece di carne importata attraverso l’etichettatura di origine. All’inizio di quest’anno, nel tentativo di espandere la capacità di lavorazione di carne e pollame e di aumentare la concorrenza, il Dipartimento dell’agricoltura degli Stati Uniti (USDA) ha presentato un piano che include regole sulle etichette “Prodotto degli Stati Uniti”<sup>4</sup>.

In precedenza, sempre nel ventunesimo secolo, la legislazione del Congresso sull’etichettatura di origine (COOL), confermata dai successivi programmi e regolamenti, ha prescritto l’indicazione in etichetta del luogo in cui l’animale era nato, cresciuto ed era stato macellato<sup>5</sup>. L’implementazione del sistema di etichettatura COOL ha generato una pluralità di controversie nazionali e internazionali anche in sede giudiziaria<sup>6</sup>, l’adozione di dettagliate istruzioni da parte del segretario dell’Agricoltura degli Stati Uniti<sup>7</sup>, decisioni dell’Organizzazione mondiale del commercio (OMC) sfavorevoli al sistema COOL<sup>8</sup>, e

<sup>2</sup> MICHAEL T. ROBERTS, *Food Law in the United States 2*, Cambridge University Press, 2016.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> V. ad es. USDA, USDA Announces \$500 Million for Expanded Meat & Poultry Processing Capacity as Part of Efforts to Increase Competition, Level the Playing Field for Family Farmers and Ranchers, and Build a Better Food System, July 9, 2021, <https://www.usda.gov/media/press-releases/2021/07/09/usda-announces-500-million-expanded-meat-poultry-processing>.

<sup>5</sup> *Ivi*, at 280-82.

<sup>6</sup> *Ivi*, at 282 (che rinvia a *Easterday Ranches v. USDA*, No. CV-08-5067-RHW, 2010 U.S. Dist. LEXIS 10209 (E.D. Wash. February 5, 2010)).

<sup>7</sup> *Ivi*, at 282.

<sup>8</sup> *Ivi*, at 282-84.

ipotesi di abrogazione della legge da parte del Congresso<sup>9</sup>. Nel caso di COOL, il diritto ha svolto molteplici funzioni – legislazione, contenzioso, arbitrato, decisione e abrogazione – in risposta a una controversa politica agricola.

Andando avanti nel ventunesimo secolo, si sta preparando un'altra controversia che coinvolge la politica agricola, le leggi sull'etichettatura, e la carne. Questa controversia però non riguarda la carne importata; piuttosto, l'occasione è legata ai sostituti della carne a base vegetale. Nuove norme stanno rimodellando i valori e le preferenze dei consumatori a favore degli alimenti a base vegetale, compresi, in modo significativo, prodotti destinati a sostituire i prodotti a base di carne<sup>10</sup>. L'hamburger a base vegetale e altri sostituti della carne promettono di aiutare a mitigare i cambiamenti climatici riducendo il numero di emissioni di gas da parte delle mucche<sup>11</sup>, oltre a eliminare la macellazione di animali e a fornire una fonte proteica alternativa e nutriente. Contestando questi punti, l'industria della carne ha combattuto per convincere almeno una dozzina di Stati a emanare una legislazione per limitare l'indicazione dei sostituti a base vegetale come "carne" o "latticini" sulle etichette delle confezioni destinate ai consumatori<sup>12</sup>. L'industria vegetale ha risposto intentando azioni legali contro questi Stati<sup>13</sup>. È probabile che queste controversie verranno risolte in ultima analisi sulla base del Primo Emendamento.

Nonostante la moltiplicazione di battaglie legali, se e in che misura la domanda dei consumatori di "carni" a base vegetale modellerà la politica agricola negli Stati Uniti dipenderà in ultima analisi dai consumatori. Modificare la politica agricola che storicamente ha favorito gli allevatori di bestiame – attraverso programmi governativi, campagne promozionali, accordi commerciali, politiche sull'uso del suolo, finanziamenti di salvataggio e sussidi alle colture che sostengono la produzione di bestiame – richiederà tempo e sarà politicamente doloroso. Alla complessità del dibattito politico si aggiungerà l'offerta sul mercato di carni ottenute attraverso tecniche innovative a partire da singole cellule. Una domanda ragionevole potrebbe essere quella di chie-

<sup>9</sup> News Desk, USDA Ends COOL Enforcement With President's Signature on Omnibus Bill, Food Safety News (Dec. 21, 2015).

<sup>10</sup> V. BRIAN KATEMAN, *Healthier Plant-Based Meat is on the Rise*, «Forbes», May 10, 2021, <https://www.forbes.com/sites/briankateman/2021/05/10/healthier-plant-based-meat-is-on-the-rise/?sh=26a1573820fd>

<sup>11</sup> V. P.J. GERBER ET AL., *Tackling Climate Change Through Livestock - A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities*, FAO, 1, 17, 2013.

<sup>12</sup> V. ELAINE WATSON, *'Highly disingenuous . . . ' Plant-based labeling battle heats up as more states challenge use of meat, dairy terms*, February 3, 2021, <https://www.foodnavigator-usa.com/Article/2021/02/03/Highly-disingenuous-Plant-based-labeling-battle-heats-up-as-more-states-challenge-use-of-meat-dairy-terms#>.

<sup>13</sup> V. *ibidem*.

dersi se all'inizio del XXII secolo un bambino in età scolare condannerebbe il nostro attuale sistema alimentare, dopo aver appreso in classe che le generazioni precedenti consumavano in grande quantità carne di animali allevati in un sistema di tipo industriale. Solo il tempo potrà dare delle risposte. È una domanda importante da anticipare perché, quando si tratta di cibo, le norme modellano le scelte dei consumatori e alla fine le politiche seguiranno. L'unica certezza è che la legge negli Stati Uniti sarà al centro di tutto, indipendentemente dall'esito.

### III. ADEGUAMENTO DEL DIRITTO ALLE NORME E ALLE POLITICHE AGRICOLE NEL XXI SECOLO

#### A. *Valutazione dei principi emergenti e possibile ruolo del diritto*

Oltre a quelle relative alla carne/bestiami, ci saranno altre norme e principi nel ventunesimo secolo che potrebbero modellare la politica agricola e richiedere l'adeguamento della disciplina legislativa. Uno di questi principi è l'*equità*. Nel ventunesimo secolo, l'*equità* può operare a favore di una politica agricola intesa a sostenere lo sviluppo di sistemi alimentari locali e regionali e dell'agricoltura urbana per garantire una distribuzione più equa di cibo nutriente, specialmente nei deserti alimentari. Saranno necessarie leggi che facilitino questi sviluppi, come la zonizzazione e le ordinanze locali. Un secondo principio è la *trasparenza*. Questo principio declinato all'interno della domanda dei consumatori potrebbe porre in luce responsabilità nella politica agricola in modi tangibili poiché i costi di determinate pratiche di produzione saranno più facilmente evidenti ai consumatori. Le norme e la domanda dei consumatori di prodotti alimentari autentici possono determinare alleanze fra i produttori di colture speciali per l'adozione di tecnologia e di strategie legali per combattere le frodi alimentari, specialmente nelle complicate linee di approvvigionamento mondiale. Le norme alla base dell'idea sempre più popolare di *sovranità alimentare*, compresa la spinta a preservare le culture alimentari locali, possono concretizzarsi nella politica agricola, in particolare per le tribù indiane native americane. La legge dovrà valutare e arbitrare le complicate intersezioni tra gli Stati Uniti e le tribù<sup>14</sup>. I consumatori possono accentuare la loro attenzione per l'ambiente attraverso le loro scelte in materia di prodotti alimentari, che possono modellare la politica agricola in numerosi

<sup>14</sup> V. National Congress of American Indians, *Tribal Food Sovereignty Advancement Initiative*, <https://www.ncai.org/initiatives/partnerships-initiatives/food-sovereignty>.

modi, compresa la spinta a politiche agricole rigenerative e la ricerca di modi creativi per incentivare la riduzione degli sprechi alimentari. Dato il crescente riconoscimento di come l'agricoltura influisce sull'ambiente, la legge nel ventunesimo secolo può anche scoraggiare dichiarazioni ecologiche fuorvianti, come ha fatto con dichiarazioni di etichettatura fuorvianti attraverso il peculiare strumento legale americano della class action<sup>15</sup>. La legge può svolgere un ruolo importante nell'eliminare la concentrazione dell'agri-business negli Stati Uniti e raggiungere le condizioni di parità attualmente previste dall'amministrazione Biden. Può darsi, infine, che nel XXI secolo il diritto al cibo acquisisca statuto costituzionale negli Stati Uniti, come recentemente evidenziato dallo Stato del Maine che sarà il primo Stato a votare su un emendamento costituzionale che riconosce il diritto al cibo<sup>16</sup>. Questo diritto costituzionale riconoscerebbe ai cittadini il diritto a un cibo adeguato, accessibile e disponibile, prodotto in modo sostenibile<sup>17</sup>. È troppo presto per prevedere se questo movimento avrà qualche effetto sulla politica agricola, ma certamente esso comporta – pur in misura ancora ridotta – che il rapporto giuridico tra cibo, persone e specie continuerà a essere dibattuto nella sfera pubblica.

### B. Tecnologia e innovazione

Non c'è dubbio che la tecnologia e l'innovazione, come hanno fatto a lungo in passato, continueranno a plasmare la politica agricola nel ventunesimo secolo. Il profondo impatto della tecnologia e dell'innovazione sulla composizione degli alimenti e sulla politica agricola è evidente, ma essi possono influenzare la politica agricola anche indirettamente. Esempi di risultati indiretti sulla politica agricola derivanti dalla tecnologia e dall'innovazione includono i progressi nelle tecniche di cottura, conservazione, lavorazione, e distribuzione del cibo. Questa tendenza probabilmente continuerà nel ventunesimo secolo, nella misura in cui, ad esempio, scelte dietetiche e progressi nella nutrizione potrebbero allineare la politica agricola con gli obiettivi di salute pubblica. La legge contribuirà a garantire che le informazioni sulla scienza della nutrizione

<sup>15</sup> V. in generale, Perkins Coie, *Food & Consumer Packaged Goods Litigation Year in Review 2020*, <https://www.perkinscoie.com/en/news-insights/food-litigation-year-in-review-2020.html>.

<sup>16</sup> V. H.P. 61 Res., *Amendment Proposing an Amendment to the Constitution of Maine to Establish a Right to Food*, H.P. 61, January 13, 2021, <https://legislature.maine.gov/legis/bills/getPDF.asp?paper=HP0061&item=1&snum=130#:~:text=33%20This%20constitutional%20resolution%20declares,bodily%20health%20and%20well%2Dbeing>.

<sup>17</sup> V. *ibidem*.

relative a prodotti e ingredienti alimentari specifici siano trasmesse in modo accurato, in particolare ai consumatori.

### *C. Informazioni e dati*

Il potere dell'agricoltura nel ventunesimo secolo sarà alimentato da informazioni e dati sui cambiamenti climatici, i mercati, i modelli di crescita e le preferenze dei consumatori. Le informazioni saranno strettamente connesse con l'applicazione dell'intelligenza artificiale (AI). Molte di queste informazioni e dati sono nelle mani dei produttori, ma tutte le parti interessate a monte e a valle del flusso alimentare possiedono informazioni preziose. Chi possiede, controlla e ha accesso a queste informazioni e dati godrà di una posizione centrale nel ventunesimo secolo. La legge avrà un ruolo importante e critico da svolgere, anche per proteggere la proprietà intellettuale, per conformare la proprietà dei diritti di informazione nei contratti tra produttori e altri detentori di informazioni e cercatori di informazioni, e per sviluppare meccanismi di governance che cercano di democratizzare l'informazione e l'accesso ai dati, in modo che i produttori abbiano parità di accesso.

### *D. Condivisione e buone pratiche*

Gran parte di ciò che affronterà la politica agricola nel ventunesimo secolo comporterà la risposta a shock locali, nazionali e globali – dalle pandemie alle interruzioni del mercato – e darà origine a politiche di resilienza agricola e gestione del rischio. Per evitare minacce e shock esistenziali e per gestire complicate linee di approvvigionamento alimentare, è possibile che la legge cerchi di facilitare la cooperazione e la condivisione di informazioni, rischi e gestione delle risorse scarse. Le disposizioni regolatrici all'interno di questo spazio potrebbero derivare da fonti non legislative, e piuttosto essere contenute in accordi, contratti di fornitura, partenariati pubblico-privato.

La condivisione delle informazioni può anche facilitare lo sviluppo di migliori pratiche globali nel diritto alimentare che sostengano le politiche agricole. Gran parte dello sforzo nel diritto alimentare comparato è stato quello diretto a realizzare l'armonizzazione, specialmente nell'ambito della sicurezza alimentare (*food safety*). La disponibilità di informazioni e dati, combinata con i rischi che tutte le parti interessate devono affrontare nelle interruzioni delle catene di approvvigionamento, può incentivare la condivisione tra parti interessate pubbliche e private con l'intento di andare oltre l'armonizzazione



e migliorare i regimi di regolamentazione alimentare in tutti gli aspetti per il miglioramento della salute dei consumatori e del pianeta<sup>18</sup>.

#### IV. CONCLUSIONI

Qualunque cosa porti il ventunesimo secolo, è chiaro che la legislazione e la politica alimentare avranno un ruolo importante da svolgere. Questo ruolo sarà modellato dalla politica agricola e in alcuni casi potrebbe a sua volta modellare la politica agricola. La politica agricola sarà influenzata anche dal cambiamento delle regole e dalle preferenze dei consumatori. La dinamica in tutte queste parti in movimento sarà fluida, tanto più che il diritto assume forme diverse nella sfera pubblica e in quella privata.

<sup>18</sup> La UCLA Law School's Resnick Center for Food Law and Policy è impegnata in progetti internazionali, intesi a esplorare le possibilità di condivisione di informazioni e best practices per migliorare sia le politiche pubbliche che l'autoregolazione.

MICHAEL T. ROBERTS<sup>1</sup>

## Viewing agriculture policy in the United States in the 21st century through the prism of law

<sup>1</sup> Founding Director of the Resnick Center for Food Law and Policy, University of California, Los Angeles, School of Law (UCLA)

### I. INTRODUCTION

Presenting on agriculture policy for the United States in the 21<sup>st</sup> century is daunting and akin to «see[ing] through a glass darkly»<sup>1</sup>. Indeed, this author claims no special ability or knowledge in predicting the future of agriculture policy for the balance of this century, especially for a country so profoundly politically divided that divining policy in any sector, let alone agriculture, is treacherous work. What this author does have some expertise in is the relationship between agriculture policy and societal norms in the United States and the role of law in addressing tensions and convergences between these two concepts. This article explores this dynamic by focusing on a handful of agriculture policies that likely will be debated, refined, and perhaps adopted in the twenty-first century.

### II. RELATIONSHIP OF LAW TO AGRICULTURE POLICY

#### *A. Adaptation of food law to modern food system and social norms*

This author has previously noted that food law in the United States responds to the modern food system and to the interest of consumers<sup>2</sup>. This adaptation «requires new rules and fresh ideas and the two subjects – the modern food

<sup>1</sup> 1 Corinthians 13:12 (King James).

<sup>2</sup> MICHAEL T. ROBERTS, *Food Law in the United States* 2, Cambridge University Press, 2016.

system and the interest of consumers – are not always in sync.»<sup>3</sup>. As noted in this article, agriculture policy helps shape the priorities and objectives of the modern food system and by doing so serves as the focal point of these tensions. Law in its adapter role uses various legal tools to litigate, arbitrate, or resolve these tensions and to help build convergences where possible.

#### B. *Case in point: U.S. livestock industry moving into the twenty-first century*

An example of how law has and will address tensions arising from agriculture policy in the twenty-first century involves meat derived from livestock. Promoting and protecting the livestock industry has long been an important and integral part of agriculture policy in the United States. This policy seeks to motivate consumers to purchase U.S. meat instead of imported meat through origin labeling. Earlier this year, in an effort to expand processing capacity of meat and poultry and to increase competition, the United States Department of Agriculture (USDA) presented a plan which includes rules on “Product of USA” labels<sup>4</sup>.

Previously in the twenty-first century, country-of-origin labeling (COOL) legislation by Congress, followed by programs and regulations, required information on labels where livestock were born, raised, and slaughtered<sup>5</sup>. COOL as implemented triggered a whirl wind of domestic and international controversy that resulted in litigation<sup>6</sup>, carefully-parsed guidance from the U.S. Secretary of Agriculture<sup>7</sup>, rulings by the World Trade Organization (WTO) unfavorable to COOL<sup>8</sup>, and eventual repeal of the law by Congress<sup>9</sup>. In the case of COOL, law performed multiple functions – legislation, litigation, arbitration, adjudication, and repeal – in response to a controversial agriculture policy.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> See e.g., USDA, *USDA Announces \$500 Million for Expanded Meat & Poultry Processing Capacity as Part of Efforts to Increase Competition, Level the Playing Field for Family Farmers and Ranchers, and Build a Better Food System*, July 9, 2021, <https://www.usda.gov/media/press-releases/2021/07/09/usda-announces-500-million-expanded-meat-poultry-processing>.

<sup>5</sup> Ivi, at 280-82.

<sup>6</sup> Ivi, at 282 (citing to *Easterday Ranches v. USDA*, No. CV-08-5067-RHW, 2010 U.S. Dist. LEXIS 10209 [E.D. Wash. February 5, 2010]).

<sup>7</sup> Ivi, at 282.

<sup>8</sup> Ivi, at 282-84.

<sup>9</sup> News Desk, *USDA Ends COOL Enforcement With President's Signature on Omnibus Bill*, Food Safety News (Dec. 21, 2015).

In moving forward in the twenty-first century, another controversy involving agriculture policy, labeling laws, and meat is brewing. This controversy though does not involve imported meat; rather, the instigator is plant-based meat substitutes. New norms are reshaping consumer values and preferences in favor of plant-based foods, including most significantly, such products intended to substitute for meat products<sup>10</sup>. The plant-based burger and other meat substitutes promise to help mitigate climate change by reducing the number of emission of gases by cows<sup>11</sup>, as well as eliminate the killing of animals and provide a nutritious alternative protein source. Contesting these points, the meat industry has fought to convince at least a dozen states to enact legislation to restrict plant-based substitutes from being identified as “meat” or “dairy” on consumer packaging labels<sup>12</sup>. The plant-based industry has responded by filing lawsuits against these states<sup>13</sup>. It is likely that these legal disputes will be resolved ultimately on First Amendment grounds.

Notwithstanding the flurry of legal battles, whether and to what extent consumer demand for plant-based “meats” will shape agriculture policy in the United States will depend ultimately on consumers. Unraveling agriculture policy that historically has benefitted livestock ranchers – from government programs, promotional campaigns, trade agreements, land use policies, rescue funding, and subsidies to crops that sustain livestock production – will take time and will be painful politically. Adding to the complexity of the policy debate will be the advent of marketable cell-based meats. A reasonable question could be asked whether at the beginning of the twenty-second century a school child might condemn our current food system after learning in the classroom that earlier generations consumed meat in large quantity from animals raised in an industrial-style system? Only time will tell. This is an important question to anticipate because when it comes to food, norms shape consumer choices and eventually policies will follow. The one surety will be that law in the United States will be in the thick of it no matter the outcome.

<sup>10</sup> See BRIAN KATEMAN, *Healthier Plant-Based Meat is on the Rise*, «Forbes», May 10, 2021, <https://www.forbes.com/sites/briankateman/2021/05/10/healthier-plant-based-meat-is-on-the-rise/?sh=26a1573820fd>

<sup>11</sup> See P.J. GERBER ET AL., *Tackling Climate Change Through Livestock - A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities*, «FAO», 1, 17, 2013.

<sup>12</sup> See ELAINE WATSON, *‘Highly disingenuous . . .’ Plant-based labeling battle heats up as more states challenge use of meat, dairy terms*, February 3,, 2021, <https://www.foodnavigator-usa.com/Article/2021/02/03/Highly-disingenuous-Plant-based-labeling-battle-heats-up-as-more-states-challenge-use-of-meat-dairy-terms#>.

<sup>13</sup> See *ibidem*.

### III. ADAPTATION OF LAW TO NORMS AND AGRICULTURE POLICIES IN THE TWENTY-FIRST CENTURY

#### *A. Assessment of emerging norms and possible role of law*

In addition to meat/livestock, there will be other norms in the twenty-first century that may shape agriculture policy and require law to adapt. One such norm is equity. In the twenty-first century, equity may spur agriculture policy advancing local and regional food systems and urban agriculture to ensure a more equitable distribution of nutritious food, especially in food deserts. Laws facilitating these developments, such as zoning and local ordinances, will be needed. A second norm is transparency. This norm translated into consumer demand could create accountability in agriculture policy in tangible ways as the costs of certain production practices will be more readily apparent to consumers. Norms and consumer demand for authentic food products may unify specialty crop producers around technology and legal strategies to combat food fraud, especially in complicated world supply lines. The norms underlying the increasingly popular food sovereignty concept, including the drive to preserve local food cultures, may materialize into agriculture policy, especially for native American Indian tribes. Law will need to assess and arbitrate the complicated intersections between the United States and tribes<sup>14</sup>. Consumers may escalate their perceived stewardship for the environment via their choices in food products, which may shape agriculture policy in numerous ways, including the push for regenerative farming agriculture policies and looking for creative ways to incentivize reductions in food waste. Given the increasing recognition of how agriculture affects the environment, law in the twenty-first century may also discourage misleading eco-claims, as it has done with misleading labeling claims through the unique American legal tool of class-action litigation<sup>15</sup>. Law may play an important role in breaking up the concentration of agri-business in the United States and achieve the level playing field currently envisioned in the Biden administration. Finally, it may be that in the twenty-first century the right to food will be given constitutional status in the United States, as recently evidenced by the state of Maine who will be the first state to vote on a constitutional amendment that recognizes the right to food<sup>16</sup>. This constitutional right would provide that its citizens are

<sup>14</sup> See National Congress of American Indians, Tribal Food Sovereignty Advancement Initiative, <https://www.ncai.org/initiatives/partnerships-initiatives/food-sovereignty>.

<sup>15</sup> See generally, Perkins Coie, Food & Consumer Packaged Goods Litigation Year in Review 2020, <https://www.perkinscoie.com/en/news-insights/food-litigation-year-in-review-2020.html>.

<sup>16</sup> See H.P. 61 Res., *Amendment Proposing an Amendment to the Constitution of Maine to Establish*

empowered and entitled to adequate, accessible, and available food that is sustainably produced<sup>17</sup>. It is too early to predict whether this movement will have any effect on agriculture policy, but it certainly signifies even in small part that the legal relationship between food, people, and species will continue to be debated in the public sphere.

### B. *Technology and Innovation*

There is no question that technology and innovation, as they have long done in the past, will continue to shape agriculture policy in the twenty-first century. The profound impact of technology and innovation on food composition and agriculture policy is obvious, but they can also effect agriculture policy indirectly. Examples of indirect outcomes on agriculture policy from technology and innovation include cooking advances, preservation and processing, and the distribution of food. This pattern will likely continue in the twenty-first century, as for example, where stylized diets and advances in nutrition could align agriculture policy with public health goals. Law will help ensure that information about nutrition science related to specific food products and ingredients are accurately conveyed, especially to consumers.

### C. *Information and Data*

The power of agriculture in the twenty-first century will be fueled by information and data about climate change, markets, growing patterns, and consumer preferences. Information will be connected intricately with the application of artificial intelligence (AI). Much of this information and data is in the hands of producers, but all stakeholders up and down the food stream possess valuable information. Who owns, controls, and has access to this information and data will be up for grabs in the twentieth-first century. Law will have an important and critical role to play, including to protect intellectual property, to direct in private contracts ownership of information rights between producers and other information holders and information seekers, and to develop gov-

---

*a Right to Food*, H.P. 61, January 13, 2021, <https://legislature.maine.gov/legis/bills/getPDF.asp?paper=HP0061&item=1&snum=130#:~:text=33%20This%20constitutional%20resolution%20declares,bodily%20health%20and%20well%2Dbeing>.

<sup>17</sup> See *ibidem*.

ernance mechanisms that seek to democratize information and data access so that producers have equal access.

#### *D. Sharing and Best Practices*

Much of what will confront agriculture policy in the twenty-first century will involve responding to local, national, and global shocks – from pandemics to market interruptions – and will give rise to agriculture resilience policies and risk management. To avoid existential threats and shocks, and to manage complicated food supply lines, it may be that law will seek to facilitate cooperation and sharing of information, risks, and management of scarce resources. Laws in this space may not be legislative and could be in the form of mutual agreements, supply-line contracts, and public-private partnerships.

The sharing of information can also facilitate the development of global best practices in food laws that support agriculture policies. Much of the effort in comparative food law has been to achieve harmonization, especially in food safety. The availability of information and data combined with the risks that all stakeholders face in disruptions to supply chains may incentivize sharing between public and private stakeholders with the intent to go beyond harmonization and improve food regulatory regimes in all aspects to the betterment of the health of consumers and the planet<sup>18</sup>.

#### IV. CONCLUSION

Whatever the twenty-first century brings, one can be clear that food law and policy will have an important role to play. This role will be shaped by agriculture policy and in some cases could actually shape agriculture policy. Agriculture policy will also be affected by changing norms and consumer preferences. The dynamic in all of these moving parts will be fluid, especially as law takes on different forms in the public and private spheres.

<sup>18</sup> The UCLA Law School's Resnick Center for Food Law and Policy is engaged in international projects exploring the potential for sharing of information and best practices to improve both public policies and self-regulation.

YANGYAO YU<sup>1</sup>

## La politica agricola del XXI secolo in Cina

<sup>1</sup> Vicepresidente dell'Accademia di Shanghai per la sicurezza di alimenti e medicinali

All'interno del complessivo sistema di credito sociale, il Ministero dell'Agricoltura cinese sta elaborando un sistema normativo per incorporare il meccanismo del credito nei suoi regolamenti in riferimento agli agricoltori e ai commercianti di prodotti agricoli. Una piattaforma nazionale consente la trasparenza delle informazioni; un memorandum di 29 ministeri realizza un'applicazione condivisa della disciplina; e più città ove vengono sperimentati i nuovi regolamenti forniscono preziose esperienze e nuove idee.

La certificazione dei prodotti agricola è un'innovazione che è stata importata e che la Cina ha così tradotto all'interno del proprio sistema: "3 prodotti, 1 origine". Regole di certificazione verranno applicate agli alimenti non inquinati, agli alimenti vegetali (verdi) e agli alimenti biologici; e la certificazione dell'indicazione geografica è ciò che possiamo imparare dalle pratiche dell'Unione Europea. La Cina ha necessità di brand di elevata reputazione in campo agricolo, ciò richiede una rigorosa vigilanza sui prodotti certificati, attraverso il contributo di teams di test e valutazione gestiti da esperti di scienza e di legislazione in materia.

L'agricoltura ha conosciuto uno sviluppo non lineare negli oltre sette decenni dalla fondazione della Repubblica popolare cinese. L'adozione della riforma in agricoltura nel 1978 ha aperto un nuovo capitolo nella storia cinese. Sulla base di tale riforma e dell'apertura a essa connessa sono state formulate nuove politiche di regolazione per i prodotti agricoli nel 21° secolo. Questo lavoro esamina brevemente la riforma e lo sviluppo delle politiche agricole in Cina nel corso di oltre 40 anni.

L'attenzione al mercato costituisce la base delle attuali politiche agricole in Cina, compresa la riforma dei mercati interni e l'apertura dei prodotti agricoli. Entrata in una nuova fase di sviluppo agricolo dall'inizio del XXI secolo, la



Cina ha adeguato e migliorato le politiche agricole affrontando nuove sfide. Inoltre, nel contesto della revisione della Legge della Repubblica Popolare Cinese sulla qualità e sicurezza dei prodotti agricoli recentemente promulgata, questo articolo esamina le principali politiche di regolamentazione della Cina per i prodotti agroalimentari, che riguardano principalmente il sistema di valutazione del rischio, il sistema di monitoraggio, il sistema di tracciabilità e il sistema dei crediti di qualità e sicurezza dei prodotti agricoli.

# I. IL CONTESTO DELLE POLITICHE AGRICOLE IN CINA

La Cina ha intrapreso il percorso delle riforme con innovazioni nel sistema fondiario, e le riforme del mercato hanno preso avvio dall'agricoltura. Progressivamente, le riforme sono andate avanti dalle aree rurali alle città urbane, dall'agricoltura all'industria e al settore dei servizi.

Sul fronte dei prodotti, la riforma si è progressivamente orientata verso i prodotti agroalimentari di base di importanza strategica. Inizialmente soltanto verdura, frutta, prodotti acquatici e alcuni prodotti animali potevano essere scambiati nei mercati locali. Fu solo a metà degli anni '80 che le restrizioni geografiche al commercio furono gradualmente allentate quando i mercati rurali si svolgevano principalmente sotto forma di periodiche fiere locali. Successivamente, passo dopo passo, le riforme del mercato sono state estese ai cereali, ai principali prodotti zootecnici, alle colture da zucchero, ai semi oleosi, ai semi di soia, al cotone e ai tre principali componenti alimentari (riso, grano e mais), e sono state accelerate dai primi anni '90 in poi.

Per quanto riguarda i prodotti agricoli di base, come grano, cotone, semi oleosi e zucchero, la Cina ha avviato la riforma del mercato adottando un sistema a doppio binario. Il grano costituisce un esempio significativo, poiché è stato necessario molto tempo per realizzare la sua commercializzazione. Nel 1985, la Cina ha introdotto un sistema di approvvigionamento di grano a doppio binario dopo aver abolito il sistema di approvvigionamento unificato. Gli elementi principali della riforma erano: aumentare costantemente il prezzo negoziato dell'approvvigionamento di grano per promuovere lo sviluppo dei mercati del grano e aumentare il reddito degli agricoltori, riducendo gradualmente lo spazio assegnato all'intervento statale e aumentando gli acquisti privati. Di conseguenza, nel 1990, oltre il 30% del grano è stato scambiato privatamente, mentre il resto è stato commercializzato da imprese cerealicole statali. In prosieguo, poiché la produzione di grano ha continuato ad aumentare e ha superato i 500 milioni di tonnellate nel 1996, il prezzo ha iniziato a diminuire e le scorte nazionali sono aumentate vertiginosamente. Nel 1998,

per proteggere gli interessi degli agricoltori, il governo cinese ha lanciato una controversa riforma nel sistema di distribuzione del grano praticando le “Tre politiche”, compresa l’apertura all’acquisto di grano dai contadini a prezzi protettivi; la vendita di grano a un prezzo superiore al prezzo di acquisto per realizzare profitti; l’introduzione di un fondo di garanzia da utilizzare dalla Banca per lo sviluppo agricolo solo per l’acquisto di grano. Tuttavia, tre anni dopo, tali politiche iniziarono a essere progressivamente ridotte a causa delle difficoltà, e furono ufficialmente abbandonate nel 2004, mirando piuttosto al completamento della riforma del mercato del grano. Per altri prodotti agricoli, un mercato nazionale integrato era stato istituito molto prima, grazie a un processo di riforma più agevole e con meno interventi.

Sebbene l’apertura del mercato dei prodotti agricoli sia rimasta un po’ indietro rispetto alla generale riforma del mercato interno, la Cina ha intensificato l’apertura dell’agricoltura al mercato. Le caratteristiche dell’apertura del mercato per tali prodotti possono essere indicate principalmente in due elementi: riduzione delle condizioni di ingresso e dei permessi per il commercio di importazione ed esportazione, e riduzione dei dazi all’importazione. Con la riduzione del controllo delle importazioni e delle esportazioni da parte delle imprese statali, le tariffe sulle importazioni agricole sono state gradualmente ridotte. L’aliquota tariffaria media è scesa al 24% nel 1998, e al 21% nel 2001, dal 42% nel 1992, ed è stata ulteriormente ridotta all’11% a causa dell’adesione della Cina all’OMC nel 2001. Successivamente, la Cina ha annullato i sussidi all’esportazione dei prodotti agricoli.

L’apertura dell’agricoltura ha contribuito alla graduale integrazione dei mercati agricoli cinesi con i mercati internazionali. Nel periodo anteriore alla riforma del mercato, ad esempio fino agli anni ’90, il tasso di protezione nominale (ovvero la percentuale di divario tra i prezzi interni e internazionali per la stessa quantità) per molti prodotti agricoli era compreso tra il 30% e l’80%, o tra -60% e -20%. Tuttavia, con l’avanzamento delle riforme del mercato, all’inizio del XXI secolo (2002-2005), il mercato agricolo nazionale aveva ampiamente raggiunto il mercato internazionale e il divario dei prezzi non superava un massimo del 20%. Le riforme hanno inoltre avuto un impatto positivo sulla ristrutturazione della produzione agricola nazionale e del commercio. Ad esempio, da un lato, crescono le esportazioni di prodotti agricoli ad alta intensità di lavoro, mostrando un aumento delle esportazioni di lavoro della Cina; dall’altro, vengono importati dall’esterno più prodotti ad alta intensità di terra, il che equivale all’aumento delle importazioni di risorse idriche e del suolo, che scarseggiano.

## 2. SFIDE E POLITICHE IN UNA NUOVA ERA

Sebbene la Cina sia entrata in una nuova fase dello sviluppo agricolo dall'inizio del XXI secolo, alcuni problemi accumulati da tempo stanno diventando sempre più gravi. Tra le maggiori sfide che la Cina deve affrontare nello sviluppo agricolo sono: garantire il reddito degli agricoltori, la sicurezza alimentare (*food security*) e la sostenibilità agricola. In primo luogo, mentre gli agricoltori hanno visto crescere i loro redditi negli ultimi 40 anni, nella maggior parte dei casi i redditi dei residenti in città sono aumentati ancora più velocemente, portando a un aumento del divario di reddito. Nel 2003, il rapporto reddito urbano-rurale ha raggiunto per la prima volta un rapporto superiore a 3 ad 1, e ha continuato a crescere negli anni successivi. Come accelerare la crescita del reddito degli agricoltori e ridurre il divario rurale-urbano è diventata la priorità assoluta delle scelte di politica agricola del governo centrale dal 2004. In secondo luogo, dal 2004, la Cina si è trasformata da esportatore netto di cibo in importatore netto e la crescita delle sue importazioni è stata significativamente più veloce di quella delle esportazioni, con il tasso di autosufficienza alimentare sceso al 94,5% nel 2015. Ancora una volta, la sicurezza alimentare è diventata una grande preoccupazione per il governo e un'altra grande sfida per lo sviluppo dell'agricoltura dall'inizio del XXI secolo. In terzo luogo, negli ultimi decenni la Cina ha conseguito una continua e rapida crescita dell'agricoltura a scapito delle risorse ambientali. Molte aree agricole devono affrontare sfide importanti, come la riduzione delle acque sotterranee, il declino della fertilità del suolo, il peggioramento dell'inquinamento delle fonti agricole e l'aumento delle difficoltà ecologiche e ambientali. Dall'inizio del XXI secolo, la sostenibilità in agricoltura è diventata una domanda a cui è necessario rispondere.

In risposta a queste sfide, il governo centrale ha introdotto politiche e misure forti dal 2004 in poi. La preoccupazione del governo per lo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali è ben espressa nel suo "Documento Centrale n. 1", che dal 2004 è stato riorientato sulle questioni relative all'agricoltura, alle aree rurali e agli agricoltori, con una serie di importanti politiche a beneficio dell'agricoltura e degli agricoltori. In termini di garanzia della sicurezza alimentare e di aumento del reddito degli agricoltori, le politiche più importanti rientrano nei seguenti quattro aspetti: (1) l'abolizione a livello nazionale delle tasse agricole nel 2004; (2) l'avvio di sussidi diretti all'agricoltura nel 2004, che da allora sono aumentati di anno in anno; (3) il lancio delle politiche di sostegno al mercato per i prodotti agricoli di base nel 2004, compresa la politica del prezzo minimo di acquisto per riso e grano nel 2004, politiche di acquisto temporaneo e stoccaggio per mais, soia e colza nel 2008, cotone e

zucchero nel 2011 e 2012 rispettivamente; (4) l'aumento degli investimenti finanziari del governo nell'agricoltura e nelle aree rurali dall'inizio del XXI secolo, in particolare nella costruzione di infrastrutture agricole e nel progresso della scienza e della tecnologia agraria.

Ci sono state molte controversie sull'effetto reale della politica di sostegno del mercato sui prodotti agricoli di base. Oltre ad aumentare il reddito degli agricoltori, la politica ha anche generato molti problemi, in particolare quelli strutturali dal lato dell'offerta, causati dalle politiche di acquisto temporaneo e stoccaggio del mais. In primo luogo, sebbene abbia incrementato la produzione di mais, l'espansione dell'area di coltivazione del mais ha ridotto la produzione di semi di soia e altri prodotti agricoli. In secondo luogo, c'è stata una grave inversione dei prezzi nazionali ed esteri del mais, con il divario di prezzo che ha raggiunto un picco di oltre il 40% entro il 2015, che ha influito notevolmente sulla produzione delle industrie a valle come l'allevamento di animali e l'industria di trasformazione del mais. In terzo luogo, le scorte di mais sono aumentate drasticamente, con scorte superiori alla produzione per l'anno alla fine del 2015. In quarto luogo, si è registrato un forte aumento delle importazioni di sostituti del mais (sorgo, orzo, manioca, ecc.), con il volume totale delle importazioni che ha raggiunto circa 40 milioni di tonnellate nel 2015. Allo stesso modo, anche le colture di grano, olio, cotone e zucchero hanno incontrato problemi simili in alcuni periodi.

Negli ultimi anni, il nuovo ciclo di riforme agricole ha ottenuto un iniziale successo. Per quanto riguarda gli aiuti all'agricoltura, dopo un periodo in cui l'importo totale è rimasto sostanzialmente invariato dal 2012 al 2014, il governo ha iniziato a ridurre quattro tipi di aiuti nel 2015, spostando parte della relativa spesa per ottimizzare i metodi di produzione e migliorare la produttività. Gli altri tre aiuti, a eccezione di quello per l'acquisto di macchine agricole, sono stati combinati in un aiuto unificato nel 2016. Per quanto riguarda le politiche del mercato agricolo, a partire dal 2014, il governo ha sostituito la politica di acquisto e stoccaggio temporaneo con la politica del prezzo base per la soia, che è stata a sua volta abbandonata nel 2017. Le politiche di stoccaggio temporaneo per la colza e lo zucchero sono state abolite rispettivamente nel 2014 e nel 2015. Nel caso del mais, nel 2016 il governo ha attuato una riforma del mercato per "svincolare i sussidi dai prezzi", che ha avuto un impatto immediato: i prezzi del mais sono crollati e la produzione è gradualmente diminuita, portando alla riduzione del divario di prezzo e alla riduzione delle importazioni di tutti i sostituti del mais.

Negli ultimi anni, il governo ha compiuto grandi sforzi per promuovere lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura. In termini di risorse idriche, il gover-

no ha aumentato i fondi per la costruzione di strutture per la conservazione dell'acqua e ha promosso riforme dal lato della domanda attraverso una diversa politica delle tariffe e la costruzione di un mercato dell'acqua. In riferimento alle terre coltivabili, il governo ha praticato la strategia di "uso sostenibile dei terreni agricoli" e di protezione dei terreni agricoli, valorizzando le tecniche di lavorazione rispettose dell'ambiente. Per quanto riguarda la tecnologia agricola, il governo ha presentato la strategia di "applicazione innovativa della tecnologia in agricoltura" e ha aumentato la spesa per il progresso della scienza e della tecnologia in agricoltura. In termini di protezione ambientale, il governo ha portato innanzi il piano che prevede entro il 2020 una crescita zero nell'uso di fertilizzanti chimici e ha promosso il miglioramento ambientale e la conservazione ecologica nelle aree rurali. Certamente, queste politiche e misure svolgeranno un ruolo positivo nella promozione dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura.

### 3. PRINCIPALI POLITICHE DI REGOLAZIONE DEI PRODOTTI AGRICOLI

La legge sulla qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli (LQSAP) è la legge principale per i controlli sui prodotti agricoli e fornisce le basi per l'intero sistema dei controlli.

La revisione di tale legge è stata approvata dal Comitato permanente del Consiglio di Stato il 1 settembre 2021. Attualmente, le principali politiche di regolamentazione della Cina per i prodotti agricoli includono il sistema di valutazione del rischio, il sistema di supervisione, il sistema di tracciabilità e il sistema di credito dei prodotti agricoli per la qualità e la sicurezza.

#### 3.1. *Il sistema di valutazione dei rischi*

Come sistema di base introdotto dalla LQSAP, il sistema di valutazione del rischio per la qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli è anche una pratica internazionale comune nella gestione della qualità e della sicurezza dei prodotti agricoli, ed è fondamentale per la supervisione scientifica, precisa e dell'intero processo della qualità e sicurezza dei prodotti agricoli. Dopo oltre 10 anni di sviluppo, partendo da zero, la Cina ha compiuto progressi positivi nell'intraprendere una valutazione della qualità dei prodotti agricoli e dei rischi per la sicurezza, costruendo i propri team e rafforzando le proprie capacità.

### 3.1.1. L'istituzione di strutture di valutazione del rischio

Nel 2007, la Cina ha istituito il 1° Comitato nazionale di esperti sulla valutazione dei rischi per la qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli e ha iniziato a pianificare il lavoro di valutazione del rischio dal punto di vista della progettazione di alto livello e della consultazione accademica. L'anno 2012 ha visto la costituzione del 2° Comitato per far fronte alle effettive esigenze di lavoro. Dal 2011 sono stati progressivamente istituiti e accreditati 105 laboratori professionali e regionali di valutazione del rischio a livello ministeriale e 148 stazioni sperimentali. Attualmente, è stato avviato un sistema scientifico, efficiente, e coordinato, di gestione dei rischi con un disegno razionale, un'ordinata divisione del lavoro, al cui interno il ruolo di capofila è assegnato all'istituto nazionale di valutazione dei rischi per la qualità e la sicurezza. I laboratori a livello ministeriale costituiscono le principali strutture operative, e le stazioni sperimentali nelle principali aree di produzione intervengono quali organismi di supporto a tali attività. Man mano che il sistema migliora, anche il livello di preparazione di coloro che operano nei controlli per gli standard agroalimentari cresce rapidamente; fra le altre, 30 accademie provinciali di scienze agrarie hanno creato istituti di standard di qualità. Ci sono attualmente 45 diversi impieghi relativi alla sicurezza della qualità e alla valutazione della qualità della nutrizione nel moderno sistema tecnologico agricolo industriale.

### 3.1.2. Attività di valutazione dei rischi svolta con continuità

Dal 2011 al 2013, il Ministero dell'agricoltura e degli affari rurali (MARA) ha organizzato una mappatura per identificare potenziali problemi e pericoli dell'agroalimentare. Nel 2013, è stato avviato un progetto speciale sulla valutazione del rischio di qualità e sicurezza per i prodotti agroalimentari, rivolto a quelli con alti rischi potenziali, criticità, e preoccupazioni di ordine sociale. Gli obiettivi si sono concentrati principalmente sul "cesto di verdure" e sul "sacchetto di riso", coprendo 17 grandi aree (ortaggi, frutta, agrumi, tè, funghi commestibili, cereali e oleaginose, prodotti zootecnici e avicoli, latte crudo, prodotti acquatici, speciali agroalimentare, raccolta, stoccaggio e trasporto dei prodotti agricoli, fattori ambientali di qualità e sicurezza dei prodotti, fitoregolatori, microrganismi patogeni, valutazione nutrizionale, ecc.). In termini di processo di valutazione, è stata definita una procedura di lavoro, dalla ricerca in loco, campionamento e verifica, all'analisi dei risultati, alla consultazione e al giudizio, e alla preparazione dei rapporti. In base alle circostanze e alla realtà agricola della Cina, le attività di valutazione del rischio

possono essere svolte in una modalità di lavoro relativamente matura e stabile, invece di “toccare le pietre per attraversare il fiume” come avveniva in passato.

### 3.1.3. Risultati di alta qualità ottenuti progressivamente

Attraverso anni di lavoro di valutazione del rischio, il team di valutazione del rischio ha inizialmente mappato la situazione generale e il livello di rischio della qualità e della sicurezza dei prodotti agricoli in Cina. Una molteplicità di rischi e problemi salienti è stata identificata in modo tempestivo, fornendo un'importante documentazione a sostegno delle scelte amministrative. Sono stati formulati numerosi standard, protocolli e regolamenti, che forniscono una guida scientifica per la produzione agricola. Sono divenuti accessibili numerosi articoli scientifici, incrementando notevolmente la consapevolezza dei consumatori sulla sicurezza alimentare. Allo stesso tempo, le unità di valutazione del rischio hanno raccolto molti frutti della ricerca scientifica di alto livello, guidata dai progetti di valutazione del rischio. Ad esempio, durante una valutazione di *follow-up* della contaminazione da aflatossine nelle arachidi, il team di valutazione del rischio delle colture oleaginose ha individuato le sue varietà, modalità di distribuzione e cambiamenti dinamici. Questi studi hanno consentito di sviluppare anticorpi mirati e tecnologie di rilevamento altamente sensibili, hanno prodotto una serie di kit di rilevamento, e registrato numerosi brevetti di invenzione in patria e all'estero. Questi risultati di alta qualità, competitivi a livello internazionale, hanno notevolmente sostenuto la regolamentazione da parte del governo, lo sviluppo industriale, la sicurezza dei consumatori e la risposta alle emergenze, e hanno anche facilitato la crescita del team di ricerca stesso.

### 3.1.4. Un notevole miglioramento della qualità e sicurezza dei prodotti agricoli

Il lavoro di valutazione dei rischi per la qualità e la sicurezza tiene conto della “produzione” e della “gestione”, concentrando l'attenzione sulla possibilità, l'origine, la gravità e il controllo dei rischi. Questo approccio ha migliorato la qualità, il livello di sicurezza, e l'efficienza della filiera agroalimentare e agricola, in riferimento a ciascuna fase, a tutti gli elementi, e all'intera filiera considerata nella sua unitarietà.

Prendendo come esempio le esportazioni di tè, esiste un severo standard internazionale sulla quantità massima di pesticidi per determinati prodotti del tè. Attraverso la valutazione del rischio, il team ha presentato dati e rapporti

sui test scientifici sui residui, che hanno promosso l'adeguamento degli standard pertinenti da parte della Commissione del Codex Alimentarius, contribuendo alla crescita dell'industria del tè cinese.

### 3.2. *Il sistema di vigilanza*

Il monitoraggio del rischio per la sicurezza alimentare svolge un ruolo estremamente importante nel sistema globale di *governance* della sicurezza alimentare, in quanto mezzo importante per i governi per identificare potenziali problemi, rafforzare l'applicazione della legge e la supervisione, migliorare la prevenzione e il controllo dei rischi, proteggere la salute dei consumatori e promuovere lo sviluppo industriale. Dando esecuzione alla LQSAP, il governo ha istituito il sistema di monitoraggio della qualità degli alimenti, e i dipartimenti amministrativi agricoli dei governi a livello di contea o superiore hanno formulato e attuato piani di monitoraggio per garantire la qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli locali. Dal 2001, la Cina ha effettuato il controllo di routine dei residui di pesticidi nelle verdure e del clenbuterolo cloridrato nei suini in cinque città pilota, tra cui Pechino, Tianjin, Shanghai, Shenzhen e Shouguang, e ha avviato il Piano d'azione per alimenti senza rischi. Dopo 20 anni di sviluppo, la Cina ha istituito un sistema di monitoraggio del rischio in cui il monitoraggio del prodotto è l'obiettivo principale, integrato dal monitoraggio dei fattori di produzione, con il monitoraggio ministeriale e provinciale come cardine, integrato dal monitoraggio della città e della contea. L'istituzione del sistema di monitoraggio del rischio agricolo cinese ha notevolmente contribuito a migliorare la qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli e a proteggere i consumatori.

Durante il monitoraggio e l'ispezione regolari, per rendere i risultati più rigorosi sotto il profilo scientifico, obiettivi e accurati, e per utilizzare i risultati in modo più efficiente, sono stati adottati ed eseguiti sei sistemi innovativi di controllo: campionamento fuori sito, campionamento casuale, ripetizione delle prove e prove di efficienza, analisi e consultazione, segnalazione e notifica, e sanzione.

Per garantire un monitoraggio regolare più oggettivo e una minore interferenza possibile nel campionamento e nell'analisi, l'ispezione di campionamento fuori sito è stata praticata sin dal 2004. Tutti gli istituti di ispezione di qualità che svolgono compiti di monitoraggio regolari non sono coinvolti nelle ispezioni locali, ma eseguono test di campionamento casuale fuori sito, così da evitare interventi durante il processo lavorativo e garantire l'obiettività e l'imparzialità del lavoro di monitoraggio.



Il sistema di campionamento casuale è stato implementato per l'ispezione regolare nelle città campione, nei siti di produzione e nei mercati, per ottenere risultati più rappresentativi. Le città a livello di prefettura da monitorare ogni trimestre sono selezionate casualmente dal sistema di campionamento. L'agenzia di controllo della qualità che svolge compiti di monitoraggio regolari richiede un elenco di città da monitorare tre giorni prima dell'esecuzione dell'attività. All'arrivo in città, gli ispettori di campionamento ricevono dall'autorità agricola un elenco delle strutture di produzione e dei mercati all'interno di aree due volte più grandi della giurisdizione di tale autorità e selezionano casualmente i siti di monitoraggio.

Per migliorare la qualità del monitoraggio regolare e ottenere risultati più accurati, dal 2005 sono stati praticati un sistema di re-ispezione e un sistema di prove valutative, con la nomina di sette unità tecniche di re-ispezione e tre unità di prove valutative. Dopo il regolare lavoro di monitoraggio, l'unità tecnica esegue un'ispezione in loco e seleziona casualmente una certa percentuale di campioni da riesaminare per garantire l'accuratezza dei risultati. Ogni anno, le unità per i test di competenza organizzano tutte le unità incaricate del compito per unire e collegare la capacità di ispezione dei residui di pesticidi e medicinali veterinari e determinare se l'unità è qualificata per compiti di monitoraggio regolari nell'anno successivo sulla base dei risultati.

Dal 2009 è stato creato un sistema di consultazione regolare dei risultati del monitoraggio per rafforzare la ricerca e il giudizio sui dati, l'analisi della situazione e la condivisione delle informazioni sui risultati. Dopo il completamento del regolare lavoro di monitoraggio nei tre settori delle coltivazioni, dei prodotti zootecnici e avicoli, e dei prodotti acquatici, gli specialisti sono organizzati per esaminare l'affidabilità dei dati, la correttezza dei risultati e giudicare se i rapporti e i grafici rispettano gli standard e i parametri scientifici, e segnalano eventuali problemi gravi, rischi e pericoli nascosti in ogni settore. Il Centro di ricerca per gli standard di qualità dei prodotti agricoli del MARA ha invitato esperti tecnici e supervisori per condurre analisi e giudizi complessivi sui risultati del monitoraggio dei tre settori, analizzare in profondità i principali problemi riscontrati nel processo di monitoraggio, discutere le cause e il modello di variazione delle tendenze, e formulare un rapporto di analisi sui risultati di ogni trimestre, che offre un importante presupposto per determinare il fulcro della vigilanza sulla qualità e sicurezza dei prodotti agroalimentari e per seguire lo sviluppo agricolo complessivo del Paese.

Per i problemi di qualità e sicurezza e i potenziali pericoli rilevati attraverso il monitoraggio, i servizi agricoli nazionali informano tempestivamente i servizi competenti e i dipartimenti locali e sollecitano le autorità locali a rafforzare il controllo della qualità e sicurezza nell'agroalimentare e a rispettare rigo-

rosamente le normative sull'intervallo di preraccolta e il periodo di ritiro. Per regioni con problemi importanti, tramite l'invio di lettere di adempimento ai governatori provinciali e la circolazione di avvisi, i dipartimenti amministrativi agricoli locali sono invitati a rafforzare la vigilanza sulla sicurezza, indagare seriamente e affrontare le regioni e i prodotti con gravi problemi e controllare rigorosamente l'ingresso di prodotti agricoli scadenti nella catena di consumo per garantire la sicurezza del consumo dei prodotti agricoli.

Nello svolgimento del loro lavoro, le unità di monitoraggio informano tempestivamente i servizi agricoli locali delle informazioni sui campioni non qualificati ad alto rischio rilevati attraverso il monitoraggio. Le regioni interessate conducono immediatamente la supervisione e l'indagine a campione dei prodotti che presentano criticità, reprimendo l'utilizzazione di farmaci agricoli e veterinari vietati e altri atti illegali. Ai prodotti agricoli inferiori agli standard è impedito di entrare nella catena di consumo per garantire la sicurezza del consumo di prodotti agricoli.

### 3.3. *Il sistema di tracciabilità*

#### 3.3.1. Regolamenti e politiche adottati

Nel 2015 è stata modificata la legge sulla sicurezza alimentare della Repubblica popolare cinese. In conformità con tale disciplina, il governo ha istituito un sistema di tracciabilità della sicurezza dell'intero processo di produzione dei prodotti alimentari e la China Food and Drug Administration, in collaborazione con i dipartimenti agricoli del Consiglio di Stato e altri dipartimenti competenti, ha sviluppato un meccanismo di collaborazione per l'intero processo di tracciabilità degli alimenti. Nello stesso anno, l'Ufficio generale del Consiglio di Stato ha emesso un parere sull'accelerazione della costruzione di un sistema di tracciabilità per prodotti importanti. Il sistema pone al centro i principali soggetti responsabili e la gestione della tracciabilità, utilizzando i codici di tracciabilità come vettore per favorire la gestione della tracciabilità e l'accesso al mercato, realizzando così l'obiettivo di coprire l'intero percorso dei prodotti agro-alimentari dai campi alla tavola. Nel 2016, il Ministero dell'Agricoltura (MOA) ha emesso il Bando sull'accelerazione della costruzione del sistema di tracciabilità della qualità e della sicurezza per i prodotti agricoli, proponendo di rafforzare l'impianto e l'assetto generale, migliorare la regolazione, i sistemi e gli standard tecnici, stabilire una piattaforma informativa nazionale sulla gestione della tracciabilità della qualità e della sicurezza, e accelerare la costruzione di un sistema di tracciabilità della qualità e della

sicurezza per i prodotti agro-alimentari, unificato e autorevole, chiaramente definito, coordinato ed efficiente. Nel 2021, seguendo le indicazioni derivanti dalla revisione della LQSAP, sarà istituito un sistema di tracciabilità dell'intero processo della qualità e della sicurezza dei prodotti agricoli per garantire la tracciabilità obbligatoria per i prodotti agroalimentari ad alto rischio.

### 3.3.2. Standards

Insieme al lavoro di tracciamento della qualità e della sicurezza, sono stati introdotti specifici standard. A livello nazionale, sono state emanate normative, quali La Tracciabilità nella catena alimentare e dei mangimi – I Principi generali e i requisiti di base per la progettazione e l'implementazione del sistema – I Requisiti di gestione della tracciabilità per la logistica della catena del freddo alimentare, e sono stati adottati standard nazionali specifici per i requisiti di tracciabilità per prodotti agricoli commestibili, quali i prodotti acquatici, frutta e verdura, e tè. Per quanto riguarda gli standard industriali, il MOA, in collegamento con la costruzione del sistema di tracciabilità per la gestione della qualità e della sicurezza dei prodotti acquatici e agricoli, ha emanato le Regole generali per le procedure operative di tracciabilità di qualità e sicurezza per i prodotti agricoli e le procedure di tracciabilità per gli ortaggi, frutta, tè, carne animale, cereali e prodotti dell'acquacoltura. Considerando l'effettiva necessità di costruire un sistema di tracciabilità per la circolazione di carne e verdure, il Ministero del Commercio ha emanato le Regole di codifica del sistema di tracciamento per la circolazione di carne e verdure e la specifica terminologica del sistema di tracciamento della circolazione dei prodotti della medicina erboristica cinese. A livello locale, alcune province e comuni hanno anche introdotto standard locali per la tracciabilità, come la specifica tecnica dell'Hebei per la tracciabilità dell'origine per la qualità e la sicurezza della frutta, le regole di codifica per la tracciabilità alimentare di Pechino per i Giochi olimpici e le regole generali dell'Anhui per i requisiti di tracciabilità per i prodotti agricoli. Al fine di rafforzare la guida e il coordinamento della standardizzazione della tracciabilità dei prodotti maggiormente rilevanti, nel 2017, l'Amministrazione generale per la supervisione della qualità, l'ispezione e la quarantena, il Ministero del commercio e altri 10 dipartimenti hanno emesso congiuntamente i pareri guida sulla standardizzazione della tracciabilità dei principali prodotti, proponendo che entro il 2020 sia costruito un sistema di tracciabilità unificato per i principali prodotti, caratterizzato da sinergia reciproca, ampia copertura, focus chiaro e struttura razionale.

### 3.3.3. Sostegno dai dipartimenti

Il Ministero dell'Agricoltura ha istituito un sistema nazionale di tracciabilità della qualità nel settore delle coltivazioni, uno per l'identificazione degli animali e le malattie epidemiche, uno per la qualità e la gestione della sicurezza dei prodotti acquatici, e uno per la qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli. Sulla base di ciò, nel 2016, il dipartimento ha lanciato ufficialmente la costruzione di una piattaforma informativa nazionale per la gestione della qualità e della tracciabilità dei prodotti agricoli; tale sistema presenta un elevato livello di apertura, interconnessione e condivisione delle informazioni. Inoltre, sono state emanate linee guida speciali, per garantire che il sistema di tracciabilità della sicurezza sia costruito in modo unificato. Fino ad oggi, il MOA ha sperimentato la piattaforma in Sichuan, Shandong e Guangdong. Dal 2010 il Ministero del Commercio ha sostenuto 58 città pilota per la costruzione di un sistema di tracciabilità per la circolazione di carne e verdure, e 18 province e comuni pilota per la circolazione di erbe medicinali cinesi; sistema che ha promosso attivamente la gestione digitale di carne, verdure e medicinali a base di erbe. Dal 2016, la Food and Drug Administration ha emesso pareri sul miglioramento del sistema di tracciabilità per la produzione e il funzionamento di alimenti e farmaci e l'annuncio sull'adozione di numerose disposizioni sull'istituzione del sistema di tracciabilità per la sicurezza alimentare da parte delle imprese di produzione e gestione alimentare per migliorare il sistema di tracciabilità.

### 3.3.4. Attuazione nelle aree locali

In risposta alle esigenze effettive di supervisione locale, province quali quelle di Pechino, Sichuan, Mongolia interna e Fujian hanno istituito un sistema locale di tracciabilità della qualità e della sicurezza dei prodotti agricoli. Inoltre, sono stati introdotti specifici modelli di tracciabilità, come il modello di gestione delle strutture nello Zhejiang e il modello di gestione dell'integrità a più livelli a Xiamen. Alcune province e comuni hanno anche introdotto misure di gestione speciali per il monitoraggio della qualità. Ad esempio, nel 2015, Shanghai ha emanato le misure per la gestione della tracciabilità delle informazioni sulla sicurezza alimentare, relative a 10 categorie di alimenti e prodotti agricoli commestibili come cereali, prodotti zootecnici e prodotti acquatici, al processo di produzione (comprendente la semina, la coltivazione e la lavorazione), alla circolazione (comprese vendita, stoccaggio e trasporto) e servizio di ristorazione nel territorio di questa città. Nel 2017, la provincia

del Fujian ha emanato le disposizioni per la tracciabilità delle informazioni sulla sicurezza alimentare, che stabilivano che il sistema di tracciabilità delle informazioni sulla sicurezza, caratterizzato da un codice per un prodotto, doveva essere applicato agli alimenti e ai prodotti agricoli commestibili in questa regione all'interno dell'intero percorso dai campi alla tavola.

#### 4. IL SISTEMA DEI CREDITI

##### 4.1. *Inquadramento del sistema di crediti*

Il sistema di crediti è la base per il rating del credito. Pertanto, è significativo migliorare i regolamenti e le linee guida di valutazione per costruire il sistema del credito di qualità e sicurezza per guidare il lavoro locale di rating. Il MARA ha costituito un gruppo leader per la costruzione del sistema di crediti di qualità e sicurezza dei prodotti agricoli e ha emanato la Guida per l'accelerazione della costruzione del sistema di crediti di qualità e sicurezza dei prodotti agricoli, che si concentra sull'agricoltura e sulla produzione e vendita di prodotti agricoli, per promuovere la costruzione del sistema del riconoscimento di credito, migliorare i registri delle informazioni, rafforzare le responsabilità di integrità delle imprese e delle industrie, e stabilire un meccanismo solido per il funzionamento del sistema di crediti. Inoltre, la comunicazione sulla creazione di documenti sui crediti per l'agricoltura e la produzione e il funzionamento di prodotti agricoli per sostenere le contee con prodotti agro-alimentari di alta qualità nell'iniziativa del riconoscimento di crediti per l'agricoltura e gli enti di produzione e vendita di prodotti agricoli. Il dipartimento ha redatto regolamenti, tra cui le Misure per la raccolta delle informazioni di crediti sulla qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli, le misure per la gestione applicativa delle informazioni sui crediti per la qualità e sicurezza dei prodotti agricoli, e ha inizialmente stabilito il quadro istituzionale del sistema dei crediti di qualità e sicurezza dei prodotti agricoli.

##### 4.2. *Informazioni condivise sui crediti per la qualità e la sicurezza*

Promuovere in modo ordinato la raccolta di informazioni sui crediti è il punto di partenza del lavoro di valutazione. Al fine di accelerare il miglioramento della raccolta e della condivisione delle informazioni in materia di sicurezza agricola, il MARA ha aperto un canale sul proprio sito Web ufficiale per la qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli e aggiorna regolarmente sulla piat-

taforma nazionale di condivisione le informazioni sui crediti quali licenze amministrative e sanzioni. A settembre 2020, 216.000 informazioni sui crediti riconosciuti sono state condivise con il pubblico. L'elenco degli inadempienti fornito dagli uffici competenti è integrato nei sistemi di lavoro dell'ufficio responsabile dell'approvazione amministrativa in agricoltura e della gestione dei progetti finanziari agricoli, in modo che le informazioni sui soggetti inadempienti possano essere automaticamente comparate, poste in rilievo, e sanzionate.

#### 4.3. *Sistema sanzionatorio inizialmente adottato*

Il problema della “difficoltà a punire” gli inadempienti è da tempo molto preoccupante per la società e fortemente censurato dai cittadini. Per questo sono state proposte misure sanzionatorie congiunte da vari ministeri e commissioni. In particolare, gli inadempienti saranno sanzionati sotto forma di restrizioni nella costituzione di istituti finanziari, nella partecipazione a eventi civili e commerciali, nel godimento di politiche preferenziali e nell'ottenimento di posizioni di rilievo. Il MARA, insieme a 29 ministeri e commissioni, tra cui la Commissione per lo sviluppo e la riforma, il Ministero dell'industria e delle tecnologie dell'informazione e il Ministero della pubblica sicurezza, hanno firmato il protocollo di cooperazione sulla punizione congiunta delle strutture di produzione e distribuzione gravemente disoneste e del relativo personale operante nel settore delle forniture agricole. Sono stati inoltre sottoscritti memorandum di disciplina congiunta per cooperare con gli istituti competenti in materia di individui e imprese inadempienti. Per affinare i provvedimenti disciplinari per comportamenti disonesti, il dipartimento ha redatto i Provvedimenti per la gestione degli enti di disciplina congiunta per gravi violazioni nelle forniture agricole, che hanno chiarito i principi di gestione delle black list, i criteri di individuazione, l'ambito di raccolta delle informazioni, i provvedimenti disciplinari congiunti, nonché le modalità di individuazione, pubblicazione, invio e cancellazione dalla black list.

#### 4.4. *Progressi compiuti nella sperimentazione del sistema di crediti*

Negli ultimi anni, un certo numero di città e contee, come Shanghai Pudong, Shaanxi Ankang, Shandong Feicheng e associazioni industriali come l'Associazione cinese per lo sviluppo e l'applicazione dei pesticidi hanno assunto un ruolo guida nella costruzione di un sistema di crediti per la qualità e la sicu-

rezza dei prodotti agricoli. Per essere precisi, il Comitato agricolo e rurale del distretto di Shanghai Pudong ha condotto una prova triennale con il sistema di crediti di qualità e sicurezza dei prodotti agricoli. Incoraggiando il credito, valutando il credito in modo scientifico e intelligente, aprendo le informazioni sul credito al pubblico e utilizzando appieno il credito, il comitato ha ottimizzato la modalità di supervisione della qualità e sicurezza dei prodotti agricoli e ha definito una zona agricola con i prodotti più sicuri e l'area con la più alta reputazione dei marchi agricoli. Inoltre, l'ufficio agricolo e rurale della città di Ankang nella provincia dello Shaanxi considera la qualità dei prodotti agricoli e del sistema di crediti di sicurezza come potente strumento per rafforzare il presidio innovativo della qualità e della sicurezza dei prodotti agricoli. Combinando big data e supervisione intelligente, ciò ha rafforzato la supervisione delle entità di produzione e gestione agricola. Sono stati inoltre istituiti una serie di sistemi come l'elenco "rosso, giallo e nero", i premi per la segnalazione dei reclami, l'elogio degno di fiducia e la sanzione degli illeciti per aumentare la consapevolezza dell'integrità e della responsabilità delle entità aziendali e delle industrie. Di conseguenza, il sistema di crediti per la qualità e la sicurezza dei prodotti agricoli è stato istituito a livello di città, contea e città. Affidandosi completamente alla piattaforma di supervisione intelligente, alla piattaforma di informazioni sui file di credito e alla piattaforma di servizi di credito per l'inclusione finanziaria, l'Ufficio agricolo e rurale della contea di Xiangshan nella provincia di Zhejiang ha infranto le barriere di comunicazione fra i diversi dati, migliorato la gestione dei crediti e i meccanismi di sanzione congiunti, e si è formato gradualmente un modello di supervisione del credito caratterizzato da copertura tematica, valutazione scientifica, supervisione dinamica e incentivo più sanzione.

#### RIASSUNTO

Da molti anni le politiche agricole hanno un ruolo centrale all'interno delle scelte del Partito Comunista Cinese. Mantenere in coltivazione almeno 300 milioni di acri di terra (un acro corrisponde a circa 4.046 mq.) è una linea rossa che i governi locali non possono oltrepassare per alcuna ragione, anche se la popolazione è in declino.

La riforma orientata al mercato è la sfida maggiore per il passaggio dal precedente sistema di pianificazione risalente a uno moderno orientato al mercato. Il governo statale si impegna a fondo per collocare in un mercato nazionale uniforme i mercati locali, tra loro segmentati, e favorisce il commercio internazionale per mantenere gli impegni assunti quale protagonista della WTO. Nella nuova era, le nuove politiche mirano a proteggere il reddito degli agricoltori, la sicurezza alimentare (*food security*) e la sostenibilità delle attività agricole.

All'interno di questa prospettiva è necessario un sistema di gestione del rischio ben definito, finalizzato a garantire la sicurezza e la qualità dei prodotti agricoli, che ha necessità di strutture di controllo competenti e cooperative, monitoraggio e valutazione continui, contributi scientifici di elevato livello, e di un miglioramento visibile della sicurezza e della gestione della qualità.

La Cina sta sperimentando un efficace sistema di monitoraggio sulla sicurezza agricola (*agricultural safety*) e le agenzie governative a livello provinciale hanno un ruolo primario nel monitoraggio dei prodotti e dei potenziali pericoli. Uno dei principali obiettivi è quello di ottenere dati affidabili, e i governi locali utilizzano controlli interprovinciali, ispezioni casuali, sistemi di ricontrollo, analisi di panel, rapporti e misure sanzionatorie per garantire la sicurezza alimentare e dati accurati.

Un impegno per la sicurezza dai campi alla tavola richiede un sistema di tracciabilità avanzato e il prodotto agricolo costituisce una priorità centrale in questo sistema. L'obiettivo è quello di creare una piattaforma nazionale, sviluppare standard, abilitare tecnologie e raggiungere un consenso sul suo valore. Sono stati elaborati molti standard, che riguardano alimenti della catena del freddo, frutti di mare, frutta, foglie di tè, carne, pollame, cereali ecc. Alcuni di questi standard sono cogenti, ivi inclusi i parametri di sicurezza (*safety*), ma altri riguardano la qualità, la classificazione o la comunicazione nel mercato.

Il Ministero dell'Agricoltura cinese sta lavorando con l'AMR/FDA statale per il miglioramento del quadro di riferimento disciplinare ed istituzionale e, allo stesso tempo, incoraggia i governi provinciali ad introdurre regole locali, considerata la diversità di culture, economia e tecnologia.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- [1] ZHU YING, DENG YU, LIU HAIHUA, CHEN SONG (2021-09-13): *Discussion on Several Revision Problems on «Agricultural Product Quality Security Law»* [J/OL], «Food and Nutrition in China», 1-6. <https://doi.org/10.19870/j.cnki.11-3716/ts.20210906.001>
- [2] XIAO FANG (2020): *General ideas and key tasks of accelerating the construction of credit system for agro-products quality and safety* [J], «Quality and Safety of Agro-Products», 05, pp. 3-6.
- [3] HUANG XIUZHU (2020): *The priorities and directions of the agro-products quality and safety risk assessment* [J], «Quality and Safety of Agro-Products», 06, pp. 3-6.
- [4] HUANG JIKUN (2018): *Forty years of China's agricultural development and reform and the way forward in the future* [J], «Journal of Agrotechnical Economics», 03, pp. 4-15.
- [5] YANG LING, ZHANG MENGFEI, GUO ZHENG (2018): *Reflection on the development of agro-product traceability system* [J], «Quality and Safety of Agro-Products», 02, pp. 45-48.
- [6] XIONG JIALIANG, HUANG XUANYUN (2021): *The development process, current status and future prospects for routine monitoring programme of agro-products quality and safety of China* [J], «Quality and Safety of Agro-Products», 04, pp. 5-10+17.



YANGYAO YU<sup>1</sup>

## Agricultural Policy of XXI Century in China

<sup>1</sup> Vice Chairman, Shanghai Food and Drug Safety Academy

As a part of the social credit system, China Ministry of Agriculture is framing a regulatory system to incorporate credit mechanism into its regulations to restrain farmers and traders. A nationwide platforms enables information transparency; a 29-ministry memo realizes a joint law enforcement; and multiple trial cities provide valuable experiences and new ideas.

Agricultural certification is an imported invention and China refines it into a “3 product, 1 origin” system. Different certification rules will be applied to pollution-free food, green food and organic food; and the geographical indication certification is what we can learn from EU practices. China needs reputable brands in agricultural field and it requires a strict post supervision on certificated products. A bridle-wise testing and evaluation team with science and regulatory professionals is in dire need.

Agriculture has undergone a tortuous development during the past more than seven decades since the founding of the People's Republic of China. The adoption of reform and opening up in 1978 started a new chapter in the Chinese history. And it is based on the agricultural reform and opening up that agricultural policies and regulatory policies for agricultural products in the 21st century have been put forward. This paper briefly reviews the reform and development of agricultural policies in China over more than 40 years. The market-based reform of agricultural products is the backdrop of China's agricultural policies, including the reform of domestic markets and the opening up of agro-products. Having entered a new phase of agricultural development since the beginning of the 21st century, China has been adjusting and improving agricultural policies facing with new challenges. Besides, in the context of the recently promulgated Revision of the Law of the People's Republic of China on the Quality and Safety of Agricultural Products, this ar-

ticle intends to introduce China's main regulatory policies for agro-products, mainly covering the risk assessment system, the monitoring system, the traceability system and the credit system of agricultural product quality and safety.

# I. BACKGROUND OF CHINA'S AGRICULTURAL POLICIES

As China embarked on the course of reforms with innovations in the rural land system, market reforms started in agriculture. Progressively, reforms moved forward from rural areas to urban cities, from agriculture to industry and service sector.

In terms of the variety, starting with agricultural and sideline food, the reform gradually pushed towards the staple agro-products with strategic importance. Initially, only vegetables, fruits, aquatic products and some livestock products were allowed to be traded in local markets. It was not until the mid-1980s that the geographical restrictions on market trading were gradually relaxed when rural markets were mainly in the form of periodic local fairs. Later on, step by step, market reforms were pushed to coarse grains, major livestock products, sugar crops, oilseeds, soybeans, cotton and the three major staples (rice, wheat and corn), and accelerated from the early 1990s onwards.

As to staple agro-products such as grain, cotton, oilseed and sugar, China started the market reform by adopting a dual-track system. Grain is a suitable example here, as it took quite a long time to realize its marketisation. In 1985, China practiced a dual-track system of grain procurement after abolishing the unified procurement system. The main elements of the reform were: to constantly lift the negotiated price of grain procurement to promote the development of grain markets and increase farmers' income, while gradually reducing the state order and increasing the negotiated purchase. Consequently, in 1990, over 30% of grain was traded privately, with the rest by semi-commercial state-owned grain enterprises. That being said, as grain production continued to rise and exceeded 500 million tons in 1996, the price began to decline and national stocks soared. In 1998, to protect farmers' interests, the Chinese government launched a controversial reform in the grain distribution system by practicing "the Three policies", including opening up grain purchase from farmers at protective prices; selling grain at a price higher than the purchasing price to make profits; ensuring a fund to be used by the Agricultural Development Bank only for grain purchasing. However, three years later, the policies began to be relaxed due to difficulties, and were officially discarded in 2004, indicating the completion of the market reform of grain. For other agricultur-

al products, an integrated national market had been established much earlier thanks to the smoother reform process with less intervention.

Although the opening up of agricultural products somewhat lagged behind the reform of the domestic market, China stepped up in opening up of agriculture. The opening up of agro-products could mainly be reflected in the following two aspects: relaxation of entry conditions and permits for import and export trade, and reduction of import tariffs. With the loosening control of imports and exports by state-owned enterprises, tariffs on agricultural imports were gradually reduced. The average tariff rate dropped to 24% in 1998 and 21% in 2001 from 42% in 1992, which was further reduced to 11% owing to China's accession to WTO in 2001. After that, China cancelled export subsidies on agricultural products.

The opening-up of agriculture has contributed to the gradual integration of China's agricultural markets with international markets. In the pre-market-reform period, for example until the 1990s, the nominal protection rate (i.e. the percentage of gap between domestic and international prices for the same quantity) for many agricultural products was either 30% to 80% or -60% to -20%. However, with the advancement of market reforms, by the beginning of 21st century (2002-2005), the domestic agricultural market had largely caught up with the international market and the price gap did not exceed a maximum of 20%. Besides, the reforms had a positive impact on the restructuring of domestic agricultural production and trade. For example, on the one hand, there are growing exports of labor-intensive agricultural products, showing an increase in China's exports of labor; on the other hand, more land-intensive products are imported from outside, which equals the increase in imports of water and soil resources, which are in short supply.

## 2. CHALLENGES AND POLICIES IN A NEW ERA

Although China has entered a new stage in agricultural development since the beginning of the 21st century, some long-accumulated problems are becoming increasingly serious. Among them, the biggest challenges China is faced with in agricultural development are to ensure farmers' income, food security and agricultural sustainability. Firstly, while farmers have seen their incomes grow over the past 40 years, in most times, urban residents' incomes increase even faster, leading to the widening income gap. By 2003, the urban-rural income ratio reached above 3:1 for the first time, and continued to rise in the ensuing years. How to accelerate farmers' income growth and narrow the rural-urban divide has become the top priority of the central government's rural

work since 2004. Secondly, since 2004, China has transformed itself from a net exporter of food into a net importer and its growth of imports was significantly faster than that of exports, with the food self-sufficiency rate falling to 94.5% in 2015. Once again, food security has become a great concern for the government, and another big challenge for agricultural development since the beginning of the 21st century. Thirdly, China has achieved continued rapid growth of agriculture over the past decades at the expense of environmental resources. Many agricultural areas are faced with many challenges such as shrinking groundwater, declining soil fertility, worsening agricultural source pollution, and mounting ecological and environmental pressures. Since the beginning of the 21st century, agricultural sustainability has become a question that must be answered.

In response, the Central Government introduced strong policies and measures from 2004 onwards. The Government's concern for the development of agriculture and rural areas is best reflected in its "No 1 central document", which has been refocused on the issues relating to agriculture, rural areas, and farmers since 2004, with a series of major policies to benefit agriculture and farmers. In terms of ensuring food security and increasing farmers' incomes, the most important policies fall into the following four aspects: (1) the nationwide abolition of agricultural taxes in 2004; (2) the launch of direct agricultural subsidies in 2004, which has been increasing year by year thereafter; (3) the launch of the market-support policies for staple agricultural products in 2004, including the minimum purchase price policy for rice and wheat in 2004, temporary purchase and storage policies for corn, soybeans and rapeseed in 2008, cotton and sugar in 2011 and 2012 respectively; (4) the government's increased financial investment in agriculture and rural areas since the beginning of the 21st century, especially in agricultural infrastructure construction and agricultural science and technology advancement.

There has been much controversy over the actual effect of the market-supporting policy on staple agro-products. While raising farmers' income, the policy has also generated many problems, especially the supply-side structural ones caused by the temporary purchase and storage policies for corn. Firstly, although it boosted corn production, the expansion of corn area reduced the production of soybeans and other agro-products. Second, there was a serious inversion of domestic and foreign prices of corn, with the price gap reaching a peak of over 40% by 2015, which greatly affected the production of downstream industries such as the animal husbandry and corn processing industry. Third, stockpile of corn increased dramatically, with stocks exceeding production for the year at the end of 2015. Fourth, there was a sharp increase in the import of corn substitutes (sorghum, barley, cassava, etc.), with the total

import volume reaching around 40 million tons in 2015. Likewise, grain, oil, cotton and sugar crops also encountered similar problems in some period in the past.

In recent years, initial success was achieved in the new round of agricultural reforms. In regard to agricultural subsidies, after a period when the total amount remained largely unchanged from 2012 to 2014, the government began to reduce four types of subsidies in 2015, shifting some of its subsidy spending to optimize production methods and improve productivity. The other three subsidies except for the one for purchasing agricultural machinery were combined into a comprehensive support subsidy in 2016. With respect to agricultural market policies, starting in 2014, the government substituted the temporary purchase and storage policy with the base price policy for soybeans, which was also discarded in 2017. The temporary storage policies for rapeseed and sugar were abolished in 2014 and 2015 respectively. In the case of corn, the government implemented a market reform of “delinking subsidies from prices” in 2016, which had an immediate impact: prices of corn plummeted and production gradually decreased, leading to the narrowing price gap and shrinking imports of all corn substitutes.

In recent years, the government has made great efforts to promote the sustainable development of agriculture. In terms of water resources, the government has increased funds for constructing water conservancy facilities and promoted demand-side reforms in water pricing and water market construction. In view of arable land resources, the government has practiced the strategy of “sustainable farmland use” and the farmland protection system, and emphasized conservation tillage. As for agricultural technology, the government has put forward the strategy of “innovative application of agricultural technology”, and increased spending on advancement of agricultural science and technology. In terms of environmental protection, the government has carried out the zero-growth plan for chemical fertilizer application by 2020, and promoted environmental improvement and ecological conservation in rural areas. Certainly, these policies and measures will play a positive part in promoting the sustainable development of agriculture.

### 3. MAJOR REGULATORY POLICIES ON AGRO-PRODUCTS

As the main law for agricultural supervision, the Law on the Quality and Safety of Agricultural Products (LQSAP) provides a foundation for the basic oversight system of agricultural products. The revision of LQSAP was approved by the Standing Committee of the State Council on September 1st, 2021.

Currently, China's main regulatory policies for agricultural products include the risk assessment system, the supervision system, the traceability system, and the credit system of agricultural products quality and safety.

### 3.1. *The Risk Assessment System*

As a basic legal system launched by LQSAP, the risk assessment system of agricultural product quality and safety is also a common international practice in quality and safety management of agro-products, and is critical to scientific, precise and whole-process supervision of agricultural product quality and safety. After more than 10 years of development, starting from scratch, China has made positive progress in undertaking agricultural product quality and safety risk appraisal, building its teams, and strengthening its capacities.

#### 3.1.1. Risk assessment teams basically established

In 2007, China set up the 1st National Expert Committee on Quality and Safety Risk Assessment of Agricultural Products, and began to plan risk assessment work from the perspective of top design and academic consultation. The year 2012 saw the establishment of the 2nd Committee to meet actual work demands. Since 2011, 105 professional and regional laboratories of risk assessment at ministerial level and 148 experimental stations have gradually been established and accredited. At present, a scientific, efficient and coordinated system of risk management with a rational layout, orderly division of labor, has been initially formed, with the national institution of quality and safety risk assessment playing the leading role, ministerial-level laboratories as the main body and experimental stations in major production areas as the support. As the system further improves, the talent team in institutes for agri-food standards and testing technology has also grown rapidly, among which 30 provincial academies of agricultural sciences have set up quality standard institutes. There are now 45 different jobs relating to quality safety and nutrition quality assessment in the modern agricultural industrial technology system.

#### 3.1.2. Risk assessment works continuously carried out

From 2011 to 2013, Ministry of Agriculture and Rural Affairs (MARA) organized a mapping exercise to identify potential problems and hazards of agri-food.

In 2013, it started a special project on quality and safety risk assessment for agro-products, targeting those with high potential risks, problems and social concerns. The targets were mainly focused on the “vegetable basket” and “rice bag”, covering 17 major areas (vegetables, fruits, citrus, tea, edible mushrooms, grain and oil crops, livestock and poultry products, raw milk, aquatic products, special agro-food, the harvest, storage and transport of agricultural products, environmental factors of product quality and safety, plant growth regulators, pathogenic microorganisms, nutrition evaluation, etc.). In terms of the assessment process, a working procedure of has been established, from on-site research, sampling and verification, to result analysis, consultation and judgment, and report preparation. Based on China’s circumstances and agricultural reality, risk assessment tasks can be conducted under a relatively mature and stable working mode, instead of by “touching the stones to cross the river” like before.

### 3.1.3. High-quality fruits harvested progressively

Through years of risk assessment work, the risk assessment team has initially mapped out the overall situation and risk level of the quality and safety of agro-products in China. A plethora of risk hazards and salient problems have been identified in a timely manner, providing strong support for government supervision. Many standards, protocols and regulations have been formulated, providing scientific guidance for agricultural production. More scientific article become accessible, which has greatly raised consumers’ awareness of food safety. At the same time, the risk assessment units harvested a lot of high-quality scientific research fruits, driven by the risk assessment projects. For example, when conducting a follow-up assessment of aflatoxin contamination in peanuts, the oil crops risk assessment team figured out its varieties, distribution mode and dynamic changes. They developed targeted antibodies and highly sensitive detection technologies, produced a series of detection kits and held many invention patents home and abroad. These high-quality, internationally competitive results have greatly supported the government regulation, industrial development, consumers’ safety and emergency response, and also facilitated the growth of the research team itself.

### 3.1.4. Quality and safety of agro-products greatly improved

The work of quality and safety risk assessment takes “production” and “management” into account, focusing on the possibility, origin, seriousness and



control of the risks. From the perspective of all links, all elements and the whole industrial chain, it has improved the quality and safety level of agro-food and agricultural quality and efficiency. Taking tea exports as an example, there is a demanding international standard of maximum amount of pesticides for certain tea product. Through risk assessment, the team presented scientific residue test data and reports, which promoted the adjustment of the relevant standards by the Codex Alimentarius Commission, contributing to the growth of China's tea industry.

### 3.2. *The Supervision System*

Food safety risk monitoring plays an extremely important role in the global food safety governance system, as an important means for governments to identify potential problems, strengthen law enforcement and oversight, enhance risk prevention and control, protect consumers' health and promote industrial development. According to the LQSAP, the government has established the food quality monitoring system, and agricultural administrative departments of the governments at or above the county level have formulated and implemented monitoring plans to ensure the quality and safety of local agricultural products. Since 2001, China has carried out routine monitoring of pesticide residues in vegetables and clenbuterol hydrochloride in pigs in five pilot cities, including Beijing, Tianjin, Shanghai, Shenzhen and Shouguang, and initiated the Hazard-free Food Action Plan. After 20 years of development, China has established a risk monitoring system in which product monitoring is the main focus, supplemented by factor monitoring, with ministerial and provincial monitoring as the mainstay, supplemented by city and county monitoring. The establishment of China's agricultural risk monitoring system has greatly helped to improve the quality and safety of agricultural products and protect consumers.

During the regular monitoring and inspection, to make results more scientific, objective and accurate, and use the results more efficiently, six innovative systems have been established and executed: off-site sampling, random sampling, retesting and proficiency testing, analysis and consultation, reporting and notification, and punishment.

To ensure more objective regular monitoring and less possible interference in the sampling and testing, off-site sampling inspection has been practiced since 2004. All quality inspection institutes undertaking regular monitoring tasks do not involve in local inspection but carry out off-site random sam-



pling test, which effectively avoids possible intervention during the working process and ensures the objectivity and impartiality of the monitoring work.

The random sampling system was implemented for regular inspection in monitoring cities, production bases and markets to obtain more representative results. The prefecture-level cities to be monitored each quarter are randomly selected by the sampling system. The quality inspection agency undertaking regular monitoring tasks applies for a list of cities to be monitored three days before the task is carried out. Upon arrival at the city, the sampling inspectors receive a list of production bases and markets within the areas two times larger than its jurisdiction from the agricultural authority, and randomly select monitoring sites from it.

To improve the quality of regular monitoring and get more accurate results, a re-inspection system and a proficiency testing system have been practiced since 2005, with seven re-inspection technical units and three proficiency testing units appointed. After the regular monitoring work, the technical unit carries out on-site inspection and randomly selects a certain proportion of samples for re-examination to ensure the accuracy of the results. Each year, the proficiency testing units organize all task-bearing units to join inspection capability verifications of pesticide and veterinary medicine residue, and determine whether the unit is qualified for regular monitoring tasks in the following year based on the results.

Since 2009, a regular monitoring results consultation system has been built up to strengthen data research and judgment, situation analysis and information sharing of the results. After the completion of regular monitoring work in the three sectors of plantation, livestock and poultry products and aquatic products, specialists are organized to examine the reliability of the data, the correctness of the results, and make judgment whether the reports and charts are standard and scientific, and point out serious problems, risks and hidden dangers in each sector. The Research Centre for Agricultural Products Quality Standards of the MARA invited technical experts and supervisors to conduct comprehensive analysis and judgment on the monitoring results of the three sectors, analyze in depth the major problems found in the monitoring process, discuss the causes and the pattern of variation in trends, and formulate an analysis report on the results of each quarter, which offers a major prerequisite for determining the focus of quality and safety supervision of agro-products and grasping the overall agricultural development of the country.

For quality and safety problems and potential dangers detected through monitoring, national agricultural departments promptly inform the relevant departments and local departments and urge localities to strengthen quality and safety oversight over agro-food and strictly abide by the regulations

on preharvest interval and withdrawal period. For regions with prominent problems, by way of sending compliant letters to provincial governors and notice circulations, local agricultural administrative departments are urged to strengthen safety supervision, seriously investigate and tackle the regions and products with serious problems, and strictly control the entry of substandard agricultural products into the consumption chain to guarantee the safety of agricultural product consumption.

In carrying out their work, regular monitoring units promptly inform local agricultural departments of information on high-risk unqualified samples found through monitoring. The regions concerned immediately conduct supervision and sample survey of problematic products, crack down on the application of prohibited agricultural and veterinary drugs and other illegal acts. Substandard agricultural products are prevented from entering the consumption chain to ensure the safety of agricultural product consumption.

### 3.3. *The Traceability System*

#### 3.3.1. Regulations and policies enacted

In 2015, the Food Safety Law of the People's Republic of China was amended. In accordance with it, the government established a whole-process safety traceability system for food, and the China Food and Drug Administration, in conjunction with the agricultural departments under the State Council and other relevant departments, developed a collaborative mechanism for the whole-process safety tracing of food. In the same year, the General Office of the State Council issued Opinion on Accelerating the Construction of a Tracing System for Important Products. The system takes the primary responsible entities and traceable management at its core, using traceability codes as a carrier to promote traceability management and market access, thereby realizing the goal of covering the entire journey of agro-products from farm to table. In 2016, the Ministry of Agriculture (MOA) issued the Announcement of the Ministry of Agriculture on Accelerating the Construction of Quality and Safety Tracing System for Agricultural Products, proposing to strengthen top design and overall arrangement, improve regulations, systems and technical standards, establish a national information platform of quality and safety traceability management, and accelerate the construction of a quality and safety traceability system for agro-products, which is unified and authoritative, clearly defined, coordinated and efficient. In 2021, under the guidance of the Revision of LQSAP, a whole-process tracking system of the agricultural

products quality and safety will be established to guarantee mandatory traceability for high-risk agro-products.

### 3.3.2. Standards formulated

Along with the quality and safety tracing work, relevant standards have been formulated. At the national level, regulations such as Traceability in the Feed and Food Chain — General Principles and Basic Requirements for System Design and Implementation and Tracing Management Requirements for Food Cold Chain Logistics have been promulgated, and corresponding national standards have been issued specifically for traceability requirements for edible agricultural products such as aquatic products, fruits and vegetables, and tea. As for industrial standards, the MOA, in conjunction with the construction of the tracing system for quality and safety management of aquatic and agricultural products, has issued the General Rules for Quality and Safety Traceability Operation Procedures for Agricultural Products and the tracing procedures for vegetables, fruits, tea, animal meat, grains and aquaculture products. Considering the actual need of building a traceability system for meat and vegetable circulation, the Ministry of Commerce has issued the Coding Rules of the Tracing System for Meat and Vegetable Circulation, and Chinese Herbal Medicine Circulation Tracing System Terminology Specification. At the local level, some provinces and municipalities have also introduced local standards for traceability, such as Hebei's Technical Specification for Origin Traceability for Fruit Quality and Safety, Beijing's Food Traceability Coding Rules for the Olympic Games, and Anhui's General Rules for Traceability Requirements for Agricultural Products. In order to strengthen the guidance and coordination of the standardization of traceability of important products, in 2017, the General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine, the Ministry of Commerce and other 10 departments jointly issued the Guiding Opinions on Standardizing Major Product Traceability, proposing that by 2020, a unified traceability system for major products should be basically built, featuring mutual synergy, wide coverage, clear focus and reasonable structure.

### 3.3.3. Supports from departments

The Ministry of Agriculture has established the national quality traceability system in the planting industry, one for animal identification and epidemic

diseases, one for aquatic product quality and safety management, and one for agricultural product quality and safety. Based on that, in 2016, the department officially launched the construction of national information platform for agricultural product quality and safety tracing management which features high level of openness, interconnectivity and shared information. Also, special guidance has been issued to ensure that the safety traceability system was built in a unified manner. Up to date, the MOA has been experimenting with the platform in Sichuan, Shandong and Guangdong. Since 2010, the Ministry of Commerce has supported 58 pilot cities on the construction of a traceability system for the circulation of meat and vegetables, and 18 pilot provinces and municipalities for the circulation of Chinese herbal medicines, which has actively promoted the digital management of meat, vegetables and herbal medicines. Since 2016, the State Food and Drug Administration has issued the Opinions on Improving the Traceability System for Food and Drug Production and Operation and the Announcement on Issuing the Several Provisions on the Establishment of the Food Safety Traceability System by Food Production and Operation Enterprises to improve the traceability system.

#### 3.3.4. Implementation in local areas

In response to the actual needs of local supervision, provinces, like Beijing, Sichuan, Inner Mongolia and Fujian, have all established local quality and safety traceability system of agro-products. Besides, distinctive traceability models have been formed, such as the entity management model in Zhejiang, and the graded and integrity management model in Xiamen. Some provinces and municipalities have also introduced special management measures for quality tracking. For instance, in 2015, Shanghai promulgated the Measures for Food Safety Information Tracing Management, which kept track of information of 10 categories of food and edible agricultural products like grain, livestock products and aquatic products, production process (containing planting, farming and processing), circulation (including sales, storage and transport) and catering service link in this city administrative. In 2017, Fujian Province issued the Measures for Food Safety Information Traceability, which stipulated that the safety information traceability system featuring one code for one product, shall be applied for food and edible agricultural products in this region within the entire process from farm to table.

#### 4. THE CREDIT SYSTEM

##### 4.1. *Framework of the credit system initially formed*

The credit system is the foundation for credit rating work. Hence, it is significant to improve the regulations and evaluation guidelines for building the quality and safety credit system to guide local credit rating work. The MARA has set up a leading group for the construction of the credit system of agricultural product quality and safety, and issued the Guidance on Accelerating the Construction of Credit System of Agricultural Product Quality and Safety, which focuses on agriculture and agricultural product production and sales to promote the construction of the credit system in depth, improve credit information records, strengthen the integrity responsibilities of enterprises and industries, and establish a sound mechanism for the operation of the credit system. Also, the Notice on the Establishment of Credit Files of Agriculture and Agricultural Products Production and Operation were issued to promote those counties with high-quality agro-products to take the lead in establishing credit files of agriculture and agricultural products production and sales entities. The department drafted regulations, including the Measures for Credit Information Collection of Agricultural Products Quality and Safety, Measures for Application Management of Agricultural Products Quality and Safety Credit Information, and Measures for Agricultural Products Quality and Safety Credit Management, and initially established the institutional framework of the agricultural products quality and safety credit system.

##### 4.2. *Quality and safety credit information shared*

Promoting credit information collection in an orderly manner is the starting point of credit rating work. In order to accelerate the improvement of credit information collection and sharing in agricultural safety, the MARA has opened a credit channel on its official website for agricultural product quality and safety, and regularly updates credit information such as administrative licenses and penalties to the national credit information sharing platform. As of September 2020, 216,000 pieces of credit information have been shared with the public. The list of the defaulters provided by relevant departments is embedded into the working systems of the comprehensive office in charge of agricultural administrative approval and agricultural financial project management, so that information of defaulted entities can be automatically compared, alerted, intercepted and punished.

#### 4.3. *System for punishing dishonesty initially established*

For a long time, the problem of “difficulty in punishing” defaulters has been of great concern to the society and strongly complained by the people. For this, joint punishment measures have been put forward by various ministries and commissions. Specifically, defaulters will get punished in the form of restrictions in setting up financial institutions, engaging in civil and commercial events, enjoying preferential policies and securing important positions. The MARA, together with 29 ministries and commissions including the Development and Reform Commission, the Ministry of Industry and Information Technology and the Ministry of Public Security, signed the Memorandum of Cooperation on Jointly Punishing Seriously Dishonest Production and Distribution Entities and Relevant Personnel in the Field of Agricultural Supplies. Memorandums of joint discipline have also been signed to cooperate with relevant departments regarding defaulting individuals and enterprises. To refine the disciplinary measures for dishonest conduct, the department drafted the Measures for the Management of the Entities of Joint Discipline for Serious Dishonesty in Agricultural Supplies, which clarified the principles of blacklist management, identification criteria, scope of information collection, joint disciplinary measures, as well as the procedures for identification, publication, submission and removal from the blacklist.

#### 4.4. *Progress made in credit system trial*

In recent years, a number of cities and counties, such as Shanghai Pudong, Shaanxi Ankang, Shandong Feicheng, and industry associations like the China Association of Pesticide Development and Application, have taken the lead in building a credit system for agricultural product quality and safety. To be specific, Shanghai Pudong District Agricultural and Rural Committee has conducted a three-year trial with the credit system of agricultural product quality and safety. Through encouraging credit, evaluating credit scientifically and intelligently, opening credit information to the public and fully utilizing credit, the committee has been optimizing the oversight mode of agricultural product quality and safety, and building an agricultural zone with the safest products and the most popular area gathering agricultural brands. In addition, Agricultural and Rural Bureau of Ankang City in Shaanxi Province takes agricultural product quality and safety credit system as a powerful grip to strengthen the innovative oversight of agricultural products quality and safety. Through combining big data and intelligent supervision, it has strengthened

the supervision of agricultural production and operation entities. A series of systems such as “red, yellow and black” list, rewards for complaint reporting, commending trustworthy and punishing dishonesty have also been established to enhance business entities and industries’ awareness of integrity and responsibility. Consequently, the credit system of agricultural product quality and safety has been established at the city, county and town levels. By fully relying on the intelligent supervision platform, the credit file information platform and the credit service platform for financial inclusion, Agricultural and Rural Bureau of Xiangshan County in Zhejiang Province has broken the data barriers, improved credit management and joint punishment mechanisms, and gradually formed a credit oversight model featuring subject coverage, scientific evaluation, dynamic supervision and incentive plus punishment.

#### ABSTRACT

Agricultural policies always take a grand debut as the first legal document issued by the Communist Party of China for many years. The arable land minimum of 300 million acres is a red line that any local government cannot break for whatever the reason, even though the population is declining.

Market-oriented reform is the biggest challenge for the transition from an ancient planning system to a modern market-oriented one. The state government puts a lot of efforts in combining the segmented local markets into a uniform, nationwide market and encouraging international trading to fulfill its promise when being a WTO player. In the new era, the new policies are designed to protect rural income, food security and agricultural sustainability.

A risk management system shall be well established to guarantee the safety and quality for agricultural products, which needs a competent, cooperative team, continuous monitoring and evaluation of products, high-quality academic and practical work products and a visible improvement on safety and quality management.

China is exploring an effective monitoring system on agricultural safety, and government agencies at provincial level take a primary role on product and hazard potential monitoring. A major direction of effort is to obtain reliable data, and local governments utilizes cross-province check, random inspection, re-checking system, panel analysis, reporting and sanction measures to guarantee food safety and secure accurate data.

A farm to table safety commitment requires an advanced traceability system, and agricultural product is a priority. The goal is to set up a national platform, develop standards, enable technologies and reach a consensus on its value. Plenty of standards have been made covering cold-chain food, seafood, fruits, tea leaf, meat, poultry, grain etc., and among all of them, some are mandatory rules including safety parameters but others are about quality, coding or terms. China Ministry of Agriculture is working with the state AMR/FDA on legal and institutional improvement, and at the same time, encourages provincial governments to make local rules given the diversity in culture, economy and technology.

## REFERENCES

- [1] ZHU YING, DENG YU, LIU HAIHUA, CHEN SONG (2021-09-13): *Discussion on Several Revision Problems on «Agricultural Product Quality Security Law»* [J/OL], «Food and Nutrition in China», 1-6. <https://doi.org/10.19870/j.cnki.11-3716/ts.20210906.001>
- [2] XIAO FANG (2020): *General ideas and key tasks of accelerating the construction of credit system for agro-products quality and safety* [J], «Quality and Safety of Agro-Products», 05, pp. 3-6.
- [3] HUANG XIUZHU (2020): *The priorities and directions of the agro-products quality and safety risk assessment* [J], «Quality and Safety of Agro-Products», 06, pp. 3-6.
- [4] HUANG JIKUN (2018): *Forty years of China's agricultural development and reform and the way forward in the future* [J], «Journal of Agrotechnical Economics», 03, pp. 4-15.
- [5] YANG LING, ZHANG MENGFEI, GUO ZHENG (2018): *Reflection on the development of agro-product traceability system* [J], «Quality and Safety of Agro-Products», 02, pp. 45-48.
- [6] XIONG JIALIANG, HUANG XUANYUN (2021): *The development process, current status and future prospects for routine monitoring programme of agro-products quality and safety of China* [J], «Quality and Safety of Agro-Products», 04, pp. 5-10+17.



## Considerazioni conclusive e sfide per il prossimo futuro

L'incontro ha preso le mosse dalle difficoltà del commercio mondiale emerse durante la crisi cagionata dalla pandemia del Covid-19; difficoltà che hanno investito i presidi medico-sanitari, ma che potrebbero ripetersi anche nel settore agroalimentare con conseguenze ancora più drammatiche.

Le relazioni hanno esaminato le nuove linee della Politica Agricola Comune, ormai prossime all'approvazione finale, e le linee emergenti, oltre che in Europa, in Paesi che costituiscono grandi concorrenti mondiali dell'Unione Europea nel mercato agro-alimentare, quali gli Stati Uniti d'America (con la relazione del prof. Roberts) e la Cina (con la relazione della prof.ssa YU e la presentazione del dott. Tang).

Ne sono emersi dati rilevanti, quali la circostanza che la stessa Cina sin dal 2004 si è trasformata da esportatore netto a importatore netto di prodotti agricoli, con un tasso di autosufficienza che nel 2015 si è fermato al 94,5%.

Le ultime proposte di riforma della PAC hanno riconosciuto la necessità di garantire in misura adeguata la *food security* e dunque la *produttività agricola* tenendo conto del mercato mondiale (tanto che il Parlamento UE ha introdotto negli ultimi regolamenti un nuovo articolo espressamente dedicato alla *Global Dimension of the CAP*), e nel medesimo tempo hanno insistito sui profili di compatibilità ambientale quale componente necessaria dell'attività agricola.

All'interno di questa prospettiva, i regolamenti UE in fase di approvazione finale prevedono una crescente attribuzione agli Stati membri delle decisioni sull'utilizzazione delle risorse assegnate, attraverso l'adozione di piani strategici nazionali e regionali.

Stato e Regioni saranno dunque chiamati a breve nel nostro Paese, oltre che all'adozione di strumenti programmatori pluriennali, a scelte concrete

per l'erogazione di sostegni finanziari, sin qui largamente automatici ma nel prossimo futuro prevalentemente collegati a scelte specifiche ed a preve valutazioni di efficacia.

Si tratta di una sfida impegnativa per le istituzioni italiane, per la quale vanno predisposte con sollecitudine strutture e competenze, anche attraverso un'adeguata specifica formazione della P.A.